



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA

RELATÓRIO 02

LEITURAS JURÍDICA, URBANÍSTICA E COMUNITÁRIA

Fortaleza, 31 de maio de 2006

ÍNDICE GERAL

APRESENTAÇÃO, 2

I. LEITURA JURÍDICA, 5

II. LEITURA URBANÍSTICA, 78

III. LEITURA COMUNITÁRIA, 261

IV. CONSIDERAÇÕES ARTICULADAS ENTRE A LEITURA JURÍDICA, URBANÍSTICA E COMUNITÁRIA, 338

V. EIXOS ESTRATÉGICOS, 343

EQUIPE TÉCNICA, 349

APRESENTAÇÃO

Este relatório consiste no segundo produto parcial do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, segundo contrato 01/2006 firmado entre a Prefeitura do Município de Fortaleza e o Instituto Pólis.

Denominado Relatório 2 – Leituras Jurídica, Urbanística e Comunitária – contém o resultado da construção do conhecimento sobre o município de Fortaleza através de dois componentes de análise:

- Componentes de natureza técnica (análise jurídica referente ao quadro legal e institucional da política urbana no âmbito municipal, bem como nas esferas estadual e federal com impacto na definição da ação municipal; e análise urbanística sobre aspectos sócio-econômicos-territoriais que, articulados, contribuem para uma compreensão da situação atual da cidade de Fortaleza);
- Componente da participação social no processo de construção coletiva das leituras municipais, denominada leitura comunitária, realizada a partir de metodologia que inclui diversos segmentos da sociedade local e do poder público municipal, capacitando-os para sua ação efetiva no processo de planejamento urbano em Fortaleza.

A apresentação das leituras segue uma forma setorial com a primeira parte (I. Leitura Jurídica) avaliando o corpo legal disponível no município, no estado e no país, no que se refere ao planejamento urbano e ambiental, oferecendo algumas recomendações para a elaboração do plano diretor em Fortaleza.

A segunda parte (II. Leitura Urbanística) descreve a situação atual do município a partir da apresentação do que se conhece por evolução urbana, passando pelo conjunto de componentes físico-territoriais referidos ao meio ambiente e à estrutura urbana e mobilidade, passando aos componentes sócio-econômicos com suporte no território municipal e metropolitano e apresentando uma reflexão conceitual sobre a dinâmica imobiliária aplicada ao município.

O resultado da discussão pública sobre o que se chamou “A Cidade que Temos”, segunda etapa do processo de planejamento participativo (a primeira consistiu em rodadas de capacitação de multiplicadores tanto da comunidade quanto do corpo de servidores municipais), se apresenta como III. Leitura Comunitária.

A partir dos três conjuntos de subsídios para estruturar um quadro de referência sobre a cidade de Fortaleza do ponto de vista técnico e comunitário, apresenta-se, à guisa de encaminhamento, uma série de considerações fruto de um cruzamento das três leituras (IV. Cruzamentos Temáticos),

Esses cruzamentos levaram à proposição de 5 Eixos Estratégicos (parte V) que, expostos para a comunidade no Primeiro Fórum do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, foram aprovados e orientam a continuidade da elaboração do plano.

As principais referências para foram Lei Orgânica Municipal, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, considerados como principais legislações para a leitura jurídica, al' em do PDDU/FOR – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (lei 7061/92), da LUOS – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento (lei 7987/96) e a legislação urbanística e ambiental.

Na leitura urbanística, além da legislação acima relacionada, foram avaliados os principais planos e projetos municipais e estaduais, incluindo o LEGFOR (proposta de plano diretor em documento “Síntese Diagnóstica”, de 2003, produzido pela Prefeitura Municipal de Fortaleza) como referência considerada para análise urbana e municipal.

Para a conclusão do presente produto, foram realizadas reuniões de trabalho com a coordenação da SEPLA – Secretaria de Planejamento e com as secretarias relacionadas com as questões pertinentes ao plano diretor (SEINF, SEFIN, SEMAM)

As discussões com o Núcleo Gestor, realizadas sistematicamente, fazem parte da metodologia de elaboração do PDPFOR, uma vez que essa instância de discussão foi especialmente estruturada para acompanhar e deliberar durante todo o processo de construção do plano.

I. LEITURA JURÍDICA

SUMÁRIO

	Página
I. LEITURA JURÍDICA	
I.I. ASPECTOS RELEVANTES PARA A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	7
I.II. DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES NORTEADORES DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	9
I.II.1. O Plano Diretor como Instrumento Fundamental da Política Urbana do Município	9
I.II.2. Dos princípios constitucionais norteadores da política urbana	11
I.II.2.1 Funções sociais da cidade e desenvolvimento sustentável	11
I.II.2.2 Função social da propriedade	12
I.II.2.2.1 Função socioambiental da propriedade	14
I.II.2.3 Direito à Cidade	15
I.II.2.4 Indicadores jurídicos da aplicação dos princípios norteadores da política urbana pelo Plano Diretor do Município de Fortaleza	16
I.II.3. O papel do Município na regulação do território e promoção da política urbana	17
I.II.3.1 Atribuições constitucionais	17
I.II.4. Da prevalência das normas do Estatuto da Cidade para a revisão do Plano Diretor do Município de Fortaleza	19
I.III. MATÉRIAS DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA NECESSÁRIAS	21
I.III.1. Princípios, Diretrizes e Objetivos do Plano Diretor	21
I.III.1.1 Compatibilidade com a Lei Orgânica do Município de Fortaleza	21
I.III.1.2 Compatibilidade com o Estatuto da Cidade	22
I.III.2. Ordenamento territorial	23
I.III.2.1 O Macrozoneamento como instrumento de ordenação do território	23
I.III.3. Parcelamento do Solo	25
I.III.3.1 Autonomia do Município para a Regulação e Regularização do Parcelamento do Solo	25
I.III.3.2 Análise do Parcelamento do Solo com o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 e com a legislação Municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano	28
I.III.3.3 Recomendações	31
I.III.4. Instrumentos da Política Urbana	32
I.III.4.1 Os instrumentos de Política Urbana como Matéria Obrigatória do Plano Diretor	32
I.III.4.2 Requisitos para a Aplicabilidade dos Instrumentos do § 4º do	34

Artigo 182 da Constituição Federal

I.III.4.3	Critérios para Regulamentação do Direito de Preempção	36
I.III.4.4	Gestão social da valorização da terra	36
I.III.4.5	Critérios para a regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir	38
I.III.4.6	Critérios para a Regulamentação das Operações Urbanas Consorciadas	39
I.III.5.	Regularização Fundiária e Política Habitacional	41
I.III.5.1	A Regularização Fundiária como Matéria Obrigatória do Plano Diretor	41
I.III.5.2	Análise do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992	42
I.III.5.3	Do Fundo de Terras	43
I.III.5.4	Análise da Lei Municipal nº 8.923/04, que institui o Plano Municipal de Regularização Fundiária do Município de Fortaleza	44
I.III.5.5	Análise da Lei nº 8.918/04, que instituí a Política Habitacional de Interesse Social do Município de Fortaleza	45
I.III.5.6	Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS	45
I.III.6.	Meio Ambiente	47
I.III.6.1	A responsabilidade do Município na proteção do meio ambiente	47
I.III.6.2	Áreas de preservação ambiental	48
I.III.6.3	Do Saneamento Ambiental	50
I.III.7.	Patrimônio Histórico Cultural	51
I.III.7.1	Análise do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 e da Lei Municipal nº 8.023/97	51
I.III.8.	Bens Públicos	52
I.III.8.1	O papel do município no disciplinamento dos bens públicos	52
I.III.8.2	Do cadastro dos imóveis públicos no âmbito da administração municipal	53
I.III.8.3	Bens Públicos da União	54
	Da necessidade dos bens públicos da União cumprirem sua função social de acordo as determinações expressas no Plano Diretor	56
	Da utilização dos bens imóveis da União	56
	Da gestão dos bens imóveis da União pelo Município de Fortaleza	57
I.III.8.4	Da regularização fundiária de interesse social e transferência de imóveis ociosos para projetos habitacionais de interesse social de áreas da União e da Medida Provisória nº 292/06	59
I.III.9.	Política Tributária	61
I.III.9.1	Observações gerais	61
I.III.9.2	IPTU	61
I.III.9.3	Como avançar na política tributária de Fortaleza no que se refere ao cumprimento da função socioambiental da propriedade	62
I.IV.	QUESTÕES LEGAIS E JURÍDICAS SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E PLANO DIRETOR	63
I.IV.1.	Preceitos Constitucionais do Estado Democrático e da Gestão	63

	Democrática da Cidade	
I.IV.1.1	O significado da democracia no Regime Jurídico Brasileiro	63
I.IV.1.2	O preceito constitucional da participação popular na gestão e planejamento da cidade	64
I.IV.1.3	As formas de gestão democrática no Estatuto da Cidade	65
	Dos Conselhos Gestores	68
	Da Audiência Pública	69
	Das Conferências da Cidade	71
	Da Iniciativa Popular	71
	Do Plebiscito e Referendo	72
	Da Gestão Orçamentária Participativa	72
I.IV.2.	O Estudo de Impacto de vizinhança como matéria do Plano Diretor	73
I.IV.2.1	Finalidade e conteúdos do Estudo de Impacto de Vizinhança	73
I.IV.3.	Análise do Sistema de Planejamento e Gestão no atual Plano Diretor	74
I.IV.4.	O Plano Diretor como Matéria de Competência do Legislativo Municipal	76

I. LEITURA JURÍDICA

I.I. ASPECTOS RELEVANTES PARA A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

A presente análise tem por objetivo apontar as matérias e o tratamento legal aos princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos voltados à promoção da política urbana que devem ser objeto da revisão do Plano Diretor do Município de Fortaleza, com base na nova ordem legal urbana instituída a partir da Constituição Brasileira de 1988 e do Estatuto da Cidade que é a lei federal de desenvolvimento urbano que regulamenta o capítulo constitucional da política urbana.

Para a definição dos princípios, diretrizes e instrumentos que devem ser objeto da revisão do Plano Diretor, é necessário verificar a existência de entraves jurídicos, lacunas e conflitos de normas na legislação urbana já instituída no Município de Fortaleza, em especial o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PPDU.FOR 1992 (Lei Municipal nº 7061/92), na Lei Orgânica do Município, e na diversas normas municipais que interferem na Política Urbana, como as normas sobre uso, ocupação e parcelamento do solo, regularização fundiária, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural.

Para esta revisão um tema relevante são as possibilidades e limites legais do Município instituir um Plano Diretor que atenda as exigências do Município de Fortaleza ter um desenvolvimento sustentável através de uma gestão democrática e participativa de modo a atender as necessidades de seus habitantes no sentido de terem uma vida digna, promover o equilíbrio ambiental em todo o seu território e realizar atividades econômicas que não resultem no aumento das desigualdades sócio-territoriais.

A análise das normas constitucionais sobre os princípios, objetivos e instrumentos da política urbana tem o intuito de demonstrar de que forma o Município como ente da Federação brasileira, tem competência e atribuições preponderantes para instituir o marco legal para a promoção do desenvolvimento sustentável local, de modo a combater e reduzir as desigualdades sociais e econômicas de seus habitantes, e preservar o meio ambiente natural e construído saudável.

A abordagem sobre o Estatuto da Cidade visa apontar as diretrizes e os instrumentos sobre a política urbana que devem ser previstos no Plano Diretor do Município de Fortaleza, por ser o instrumento constitucional fundamental do Município para a promoção desta política. Por se tratar de normas gerais de direito urbanístico, as diretrizes norteadoras da política urbana previstas no Estatuto da Cidade devem prevalecer sobre as diretrizes instituídas na atual legislação municipal que contrariem ou dificultem o cumprimento destas.

Uma leitura jurídica crítica conjugada das normas do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica do Município referente ao Plano Diretor é necessária para verificar a compatibilidade entre as normas destas legislações referente aos objetivos, diretrizes, matérias e instrumentos que devem ser estabelecidos no Plano Diretor. O regramento referente à atuação do Município no planejamento, gestão e ordenamento do território, política habitacional e a regularização fundiária, preservação do meio ambiente, proteção do patrimônio histórico e cultural, mobilidade urbana deve ser efetuado com base nas atribuições constitucionais do Município e nos princípios e diretrizes norteadores da política urbana e nos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

A análise jurídica crítica do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PPDU.FOR 1992 é fundamental para identificar quais as mudanças legais essenciais que são

necessárias através da sua revisão legal para atender os preceitos da política urbana instituídos na nova ordem legal urbana brasileira.

Por fim, cabe ressaltar o entendimento da preponderância do Plano Diretor como o principal instrumento legal da política de desenvolvimento urbano e local do Município de Fortaleza de modo que seja aplicado e executado imediatamente após a sua edição pelo Poder Público e respeitado pelos agentes privados, públicos e por seus habitantes. O Plano Diretor deve ser considerado como o instrumento legal urbano norteador e obrigatório para a revisão e edição da legislação urbanística e ambiental do Município.

II. DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES NORTEADORES DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

I.II.1. O Plano Diretor como Instrumento Fundamental da Política Urbana do Município

Pelo texto constitucional, nos termos do §1º do artigo 182 o Plano Diretor é considerado como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano portanto, é o instrumento básico do planejamento urbano. Como um dos objetivos da política urbana é garantir que a propriedade urbana atenda sua função social, o Plano Diretor, como instrumento básico dessa política, tem atribuição constitucional para disciplinar essa matéria. Isto é, cabe às normas do Plano Diretor estabelecer os limites, as faculdades, as obrigações e as atividades que devem ser cumpridas pelos particulares referentes ao direito de propriedade urbana.

O Plano Diretor deve obrigatoriamente conter normas que estabeleçam os critérios e exigências para que a propriedade, tanto de destinação urbana como de destinação rural, cumpra sua função social. As regras estabelecidas no Plano Diretor devem ser observadas tanto pelo setor público como pelo setor privado. Neste sentido, tanto a propriedade pública como a privada devem cumprir sua função social de acordo com o que estabelece o Plano Diretor Municipal.

Nos termos do §2º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Estas exigências fundamentais de ordenação da cidade compreendem a forma de divisão do território considerando o ambiente natural e construído, as atividades de natureza urbana e rural, a preservação do meio ambiente e os aspectos sociais econômicos e culturais dos habitantes do Município. A divisão do território compreende, por sua vez, o macrozoneamento que deve ser instituído com base na diversidade de funções e usos e atividades existentes no Município, capacidade e existência de infra-estrutura, serviços e condições de vida adequada.

O Plano Diretor, como o instrumento básico da política urbana, se caracteriza como um plano imperativo por suas normas e diretrizes serem impositivas para a coletividade, apresentando um conjunto de normas de conduta que os particulares ficam obrigados a respeitar.

O Plano Diretor tem essa característica, pois estabelece normas sobre o uso e ocupação do território da cidade, regulam os instrumentos de atuação do poder público e as atividades urbanísticas, que devem ser respeitadas pela coletividade.

Os critérios e as exigências estabelecidas para o exercício do direito de propriedade devem ser obedecidos pelos particulares, sob pena de ficarem sujeitos às obrigações e sanções aplicáveis pelo poder público, por descumprimento ao Plano Diretor e violação à ordem urbanística.

Os efeitos jurídicos decorrentes do processo de planejamento dependem da espécie de plano adotado pelo Estado para alcançar seus objetivos e metas. A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre o planejamento em seu artigo 174, considera que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O desenvolvimento do planejamento urbanístico, pelo Poder Público municipal, não pode se restringir a planos meramente indicativos para o setor privado, pois a normatização urbanística preconizada no texto constitucional, tem como essência propiciar faculdades e

direitos e gerar obrigações aos indivíduos para o cumprimento dos objetivos da política urbana, como o de garantir que a propriedade urbana atenda sua função social.

José Afonso da Silva ao tratar dos planos urbanísticos, entende que:

“(...) não se configura, com nitidez, aquela distinção do plano em imperativo e indicativo. O que, em regra, se verifica é que os planos urbanísticos podem ser gerais ou especiais (particularizados ou pormenorizados), e aqueles são menos vinculantes em relação aos particulares, porque são de caráter mais normativos e dependentes de instrumentos ulteriores de concreção, enquanto os outros vinculam mais concretamente as atividades dos particulares, mesmo nos regimes de economia de mercado. É que aqui não se trata de intervenção no domínio econômico propriamente dito, mas no domínio mais restrito ao direito de propriedade, a respeito da qual a ordem constitucional permite a interferência imperativa do poder público por meio da atuação da atividade urbanística.

Em vez de planos imperativos e planos indicativos, fala-se preferentemente, no campo urbanístico, em planos gerais ou planos preparadores, e em planos vinculantes, planos especiais, planos particularizados, planos de urbanização ou planos de edificação. Todos são, porém, imperativos nos limites de sua normatividade e todos são vinculantes em certo sentido, à vista de seus destinos mais imediatos”¹ (Da Silva, 1981, p. 116).

O plano diretor, apesar de ter a característica de um plano geral, em razão do disposto no artigo 182, parágrafos 2º e 4º da Constituição, se transformou no instrumento obrigatório para o Município intervir, visando executar a política urbana, como meio de garantir que a propriedade urbana cumpra uma função social. Este é requisito obrigatório para o Poder Público municipal aplicar de forma sucessiva o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana, ao proprietário de imóvel urbano nos termos do parágrafo 4º do artigo 182. Conforme preceitua o artigo 182 da CF é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena de serem aplicados sucessivamente: o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, e a desapropriação para fins de reforma urbana.

O plano diretor tem a atribuição de definir as áreas urbanas consideradas subutilizadas ou não utilizadas, sujeitas à aplicação dos referidos instrumentos para que as propriedades urbanas situadas nessas áreas cumpram sua função social. A imperatividade dessas normas aos particulares e agentes privados tem o seu limite devidamente demarcado nesse dispositivo constitucional. O Plano Diretor tem a tarefa de definir os critérios gerais de uso e ocupação do solo e delimitar as áreas onde deverão ser fixados critérios específicos de uso e ocupação do solo através de lei municipal específica, para assegurar que a propriedade urbana cumpra a sua função social. As normas definidoras das áreas urbanas sujeitas à intervenção do poder público, para garantir o cumprimento da função social da propriedade, nos termos do parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal,

¹ DA SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981, p. 116.

são normas imperativas, pois, não havendo essa definição, o Poder Público municipal não poderá exigir do proprietário de imóvel urbano que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de ficar sujeito aos instrumentos destinados ao cumprimento dessa exigência.

I.II.2. Dos princípios constitucionais norteadores da política urbana

I.II.2.1. Funções sociais da cidade e desenvolvimento sustentável

O respeito aos princípios da função social da cidade e do desenvolvimento sustentável pressupõem que as ações, metas e medidas estabelecidas no Plano Diretor devem ter no mínimo um equilíbrio entre as formas de desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social e humano da cidade.

A definição das funções sociais da cidade deve ser o princípio balizador da política urbana e a aplicação ou cumprimento desse princípio pode redirecionar os recursos, a riqueza e as oportunidades da cidade de forma mais justa de modo a combater as situações de desigualdade econômica e social vivenciadas em nossas cidades.

Este princípio será respeitado, quando houver ações e medidas estabelecidas no Plano Diretor que sejam destinadas a garantir o exercício do direito a cidades sustentáveis previsto no inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade. Um dos indicadores do cumprimento e aplicação do princípio das funções sociais da cidade é do Plano Diretor conter o conjunto de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, que sejam destinados a atender os elementos do direito à cidade entendido como o direito à terra urbana, moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

O princípio internacional do desenvolvimento sustentável no estabelecimento das diretrizes e na promoção da política de desenvolvimento urbano, está incorporado no conceito do direito à cidade direito à cidade sustentável. Esta incorporação é decorrente dos tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado Brasileiro é parte como a Convenção da Biodiversidade e da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Agenda 21).

O princípio do desenvolvimento sustentável passou a ser um componente fundamental do desenvolvimento urbano, pelo qual as pessoas humanas são o centro das preocupações e têm o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza, conforme dispõe o princípio 1º da Declaração do Rio (Agenda 21). Esse componente, como requisito obrigatório, significa a vinculação do desenvolvimento urbano, referido no *caput* do artigo 182, com o direito ao meio ambiente estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

O que deve nortear a identidade dessa política é o direito a uma vida digna nas cidades, o direito de viver com qualidade de vida se sobressaindo sobre o mero direito de sobrevivência. O desenvolvimento na cidade somente poderá ser considerado sustentável se estiver voltado para eliminar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais. Pensar na melhoria do meio ambiente, significa o pleno atendimento do objetivo de enfrentar as causas da pobreza, que afeta a maioria da população que vive nas cidades.

A política de desenvolvimento urbano estabelecida pelo Município no Plano Diretor que não tiver como prioridade atender às necessidades essenciais da população marginalizada e excluída das cidades, estará em pleno conflito com as normas constitucionais norteadoras da política urbana, com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, em especial com o princípio internacional do desenvolvimento sustentável.

O princípio das funções sociais da cidade deve ser aplicado para mediar a intensa litigiosidade dos conflitos urbanos, como, por exemplo, o caso de preservação de bacias e mananciais, utilização de áreas públicas e verdes para fins de moradia, destinação de áreas para implantação de usinas e incineradores de lixo em bairros residenciais.

As funções sociais da cidade estarão sendo desenvolvidas de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Esse preceito constitucional serve como referência para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados que gerem situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes. Enquanto essa população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social.

A incorporação da função social da cidade como preceito que deve balizar a política de desenvolvimento urbano, a luz do desenvolvimento sustentável, aponta para a possibilidade de sairmos do marco apenas da crítica e denúncia em relação ao quadro da desigualdade social, e passarmos para a construção de uma nova ética urbana. Nessa nova ética urbana o reconhecimento dos valores ambientais e culturais deverá ser ponto de partida para o estabelecimento de novas cláusulas dos contratos sociais, originando novos paradigmas da gestão pública, que incorporem práticas de cidadania capazes de atingir os setores mais excluídos da sociedade que não têm acesso aos seus direitos e necessidades básicas.

I.II.2.2. Função social da propriedade

A função social, como princípio norteador do regime da propriedade urbana permite, por meio do plano diretor, que o Poder Público Municipal exija que a utilização de determinada área, pelo seu proprietário, seja em prol do bem coletivo, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 1º do Estatuto da Cidade. Essa utilização em prol do bem coletivo implica numa destinação concreta do imóvel para o atendimento do interesse social².

No sentido de estabelecer uma relação entre a propriedade urbana e as diretrizes e objetivos da política urbana, o plano diretor deverá necessariamente no estabelecimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade definir quando a propriedade urbana cumpre sua função social.

A função social da propriedade é o núcleo basilar da propriedade urbana. O direito de propriedade urbana somente é passível de ser protegido pelo Estado no caso de a propriedade atender à sua função social. De acordo com o inciso XXII do artigo 5º da Constituição, é garantido o direito de propriedade e, em seguida, pelo inciso XXIII, dispõe que a propriedade atenderá à sua função social.

Importante ressaltar, que a compreensão da função social da propriedade, apesar de ser um princípio constitucional desde 1988, encontrava um entrave no sistema jurídico brasileiro, o novo Código Civil abraçou o conceito de propriedade com relação jurídica complexa carregada de direitos e deveres e voltada a vocação primordial de atender a função social, com base no princípio constitucional que a função da propriedade é social.

O Código Civil anterior previa um conceito de propriedade unicamente privado que levava a questionamentos jurídicos quanto à aplicabilidade da função social na propriedade privada. Com a instituição do Novo Código Civil (Lei Federal nº 10.406/2002), esta

² Eros Grau na busca de explicitar a idéia de função social como função social ativa, enfatiza o fato de que o princípio da função social da propriedade impõem ao proprietário - ou a que detém o poder de controle, na empresa - o dever de exercê-la em benefício outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos - prestação de fazer, portanto e não, meramente, de não fazer - ao detentor do poder que deferi da propriedade. Vinculação inteiramente distinta, pois daquela que lhe é imposta mercê de concreção do poder de política (GRAU, Eros Roberto, A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990, pág. 250).

barreira foi eliminada na medida em que a lei civil passou a incorporar o princípio da função social no conceito de propriedade e de contrato:

“Art. 1.228. 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.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, 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

Art. 2.035. (...)

Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos”. [grifos nossos]

Adilson Dallari, ao tratar dos instrumentos de política urbana, previstos no Estatuto da Cidade, defende que o princípio da função social da propriedade seja dotado de positividade e eficácia, apresentando-nos as expressivas observações de Celso Antônio Bandeira de Mello, sobre a imediata produção de efeitos deste princípio:

“Função social da propriedade é tomada como necessidade de que o uso da propriedade responda a uma plena utilização, otimizando-se ou tendendo-se a otimizar os recursos disponíveis em mãos dos proprietários ou, então, impondo-se que as propriedades em geral não possam ser usadas, gozadas e suscetíveis de disposição em contradição com estes mesmos propósitos de proveito coletivo. À expressão ‘função social da propriedade’ pode-se também atribuir outro conteúdo, vinculado a objetivos de justiça social; vale dizer, comprometido com o projeto de uma sociedade mais igualitária ou menos desequilibrada – como é o caso do Brasil – no qual o acesso à propriedade e o uso dela sejam orientados no sentido de proporcionar ampliação de oportunidades a todos os cidadãos independentemente da utilização produtiva que porventura já esteja tendo. É certo, contudo, que mesmo a perspectiva restrita sobre o alcance da expressão ‘função social da propriedade’ – vinculando-a tão só ao destino produtivo do bem – já permitira adotar, caso se desejasse fazê-lo deveras, uma série de providências aptas a conformá-la ao proveito coletivo. Assim *exempli gratia*, a instituição de uma pesada e progressiva tributação sobre imóveis rurais e urbanos ociosos ou insatisfatoriamente utilizados, a proteção legal a posses produtivas sobre prédios rústicos inaproveitados por seus titulares ou sobre terrenos urbanos estocados para valorização e não edificados, seriam providências confortadas pela noção de função social da propriedade,

mesmo que disto se tenha uma visão atrelada tão somente a sua aplicação útil” (Dallari, 2002, p. 73-74)³.

O princípio da função social da propriedade, como garantia de que o exercício do direito à propriedade urbana respeite a necessidade desta ter uma destinação social, deve justamente ser o parâmetro para identificar que funções a propriedade deve ter para que atenda às necessidades sociais existentes nas cidades. Função esta que deve condicionar a necessidade e o interesse da pessoa proprietária, com as demandas, necessidades e interesses sociais da coletividade.

O Estatuto da Cidade em seu artigo 39 determina como critério que deve ser adotado na regulação da propriedade urbana para o atendimento do princípio da função social pelo Plano Diretor do Município de Fortaleza o seguinte: “assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”.

Pelo que se depreende da leitura do artigo 39 do Estatuto da Cidade a propriedade urbana somente estará cumprindo a sua função social se for destinada para satisfazer as necessidades dos habitantes da cidade e do Município. Os parâmetros para a satisfação destas necessidades são os componentes do direito às cidades sustentáveis e do direito à moradia como o acesso à terra urbana, à moradia adequada, ao transporte e aos serviços públicos, à infra-estrutura urbana, ao trabalho, ao lazer e a cultura.

O uso da propriedade urbana para ser considerado social deve ser exercido para fortalecer a cidadania, respeitar a dignidade da pessoa humana de modo que não resulte em formas de discriminação social e territorial e resulte sim formas de combater e eliminar a pobreza e de reduzir as desigualdades sociais, que são os objetivos fundamentais constitucionais da política de desenvolvimento urbano, das cidades e dos Municípios.

Função sócio-ambiental da propriedade

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a propriedade passou a ter seu uso condicionado ao bem-estar social e a ter assim uma função social e ambiental, conforme consta da interpretação combinada dos seus artigos. 5º, XXIII, 170, III, 182, 183, 186, II e 225.

Conforme acima transcrito, o atual Código Civil, no artigo 1.228, §1º, reafirma a função social da propriedade acolhida no art. 5º, XXII e XXIII e artigo 170, III, todos da Constituição Federal de 1988. Na verdade, o novo Código Civil vai mais além, prevendo ao lado da função social da propriedade, a sua função socioambiental, com a previsão expressa *de proteção da flora, da fauna, da diversidade ecológica, do patrimônio cultural e artístico, das águas e do ar*, tudo de acordo com o que prevê o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81).

Verificamos a partir destes dispositivos legais, que a conservação ambiental e o uso adequado dos recursos naturais são requisitos fundamentais para o cumprimento da função social da propriedade pública e privada, conforme dispõe o artigo 186 da Constituição Federal de 1988.

Verificamos assim que a função social da propriedade não envolve apenas o componente econômico de produtividade ou utilização, mas sim deve conciliar diferentes funções da cidade, como a cultura, o meio ambiente, a moradia, podendo inclusive ser referida como função socioambiental da propriedade pública e privada.

De acordo com Juliana Santilli:

³ DALLARI, Adilson. *Estatuto da Cidade - (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)*. Adilson Dallari e Sergio Ferraz (orgs.). São Paulo: Malheiros Editores, 2002, pp.73-74. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Novos aspectos da função social da propriedade no direito público*. São Paulo: RDP 84, Editora Revista dos Tribunais, 1987, pp. 43-44.

“(...) a função socioambiental da propriedade é muito mais do que um princípio específico do Direito Ambiental: é um princípio orientador de todo o sistema constitucional que irradia seus efeitos sobre diversos institutos jurídicos. A função socioambiental da propriedade permeia a proteção constitucional à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e aos quilombolas” (Santilli, 2005, p.86)⁴.

Esses interesses jurídicos coletivos são protegidos pela constituição, bem como, integram o conceito de direito à cidade sustentável (art. 2º, I, do Estatuto da Cidade), que avança na integração e harmonização dos direitos fundamentais que devem ser garantidos nas cidades, bem como para superar o aparente conflito entre meio ambiente e moradia.

Importante ressaltar no artigo 2º do Estatuto da Cidade, que determina as diretrizes da função social da propriedade, o inciso VI, caracterizado pela função da “ordenação e controle do uso do solo, disciplinando que o mesmo deve ser realizado com o objetivo de evitar a retenção especulativa do imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização do imóvel”. Conforme transcrito uma vez não atendido esse preceito a propriedade urbana será considerada como descumpridora de sua função social.

I.II.2.3. Direito à Cidade

O Estatuto da Cidade instituiu, por meio do inciso I do artigo 2º, o direito à cidade no âmbito das diretrizes gerais da política urbana, que deve ser promovida para a garantia deste direito. O Estatuto da Cidade define o direito às cidades sustentáveis da seguinte forma: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Devido à atribuição constitucional do Estatuto da Cidade determinar as normas gerais sobre o regime jurídico da política urbana, o direito à cidade é adotado como direito fundamental, como um direito instituído em decorrência do princípio constitucional das funções sociais da cidade.

Existe total consonância entre o objetivo constitucional da política urbana de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com a diretriz desta política prevista no Estatuto da Cidade da garantia do direito a cidades sustentáveis. Há uma clara conexão entre a cidade atender as suas funções sociais e seus habitantes exercitarem o direito a cidades sustentáveis, uma vez que o objetivo é o mesmo, das pessoas terem um padrão de vida digna mediante o acesso a uma moradia adequada, ao trabalho e ao lazer, e de a cidade ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

O direito à cidade retrata a defesa da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e cidadania, ao afirmar a prevalência dos direitos urbanos e precisar os preceitos, instrumentos e procedimentos para viabilizar as transformações necessárias para a cidade exercer sua função social.

A partir desta noção com a qual foi sendo construído, o Direito à Cidade tem como elementos os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades em ter condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos (civis, políticos,

⁴ SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis Ltda., 2005, p. 86.

econômicos, sociais, culturais e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

Com o Estatuto da Cidade, ocorre um profundo impacto no direito à cidade, que deixa de ser um direito reconhecido somente no campo da política e passa a ser um direito reconhecido no campo jurídico.

O direito à cidade adotado pelo direito brasileiro o coloca no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, como por exemplo, o direito do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da criança e do adolescente, da economia popular.

Com base na finalidade e nos componentes que devem ser preservados para assegurar o pleno exercício do direito à cidade, e levando em conta a necessidade de preservação dos interesses difusos dos habitantes da cidade como o direito à moradia, devem ser consideradas como situações de violação e lesão deste direito, ações e omissões, medidas legislativas, administrativas e judiciais e práticas sociais que resultem:

- em restrições ou impedimento na manutenção da memória e identidade cultural, das formas de convivência pacífica e da produção social do habitat;
- em restrições e impedimento das formas de manifestação, organização e ação, com base nos seus usos e costumes, dos grupos sociais e dos habitantes das cidades, em especial, os vulneráveis e desfavorecidos;
- no impedimento, recusa, dificuldade e impossibilidade da participação política coletiva dos grupos sociais e de habitantes na gestão da cidade, bem como no cumprimento das decisões e das prioridades definidas nos processos participativos que integram a gestão da cidade.

Configura também violação ao direito à cidade, a omissão dos agentes públicos, que implique na não aplicação e adoção dos princípios constitucionais na implementação da política urbana em qualquer das esferas governamentais: no campo administrativo, envolvendo a elaboração e execução de projetos, programas e planos; na esfera legislativa, por meio da edição de leis, controle dos recursos públicos e ações de governo e na esfera judicial, nos julgamentos e decisões sobre conflitos coletivos e difusos referentes a assuntos de interesse urbano.

I.II.2.4 Indicadores jurídicos da aplicação dos princípios norteadores da política urbana pelo Plano Diretor do Município de Fortaleza

Os indicadores jurídicos para verificar se o Plano Diretor do Município de Fortaleza está atendendo e aplicando os princípios das funções sociais da cidade e da propriedade, e assegurando aos habitantes do Município o pleno exercício do direito à cidades sustentáveis são a existência de ações estratégicas e do regramento de instrumentos destinados a concretizar as seguintes medidas:

- a) garantir a convivência com um meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- b) garantir oportunidades de acesso, à moradia a todos os habitantes do Município;
- c) democratizar o uso, ocupação e a posse do solo urbano, de modo a conferir oportunidade de acesso ao solo urbano e à moradia;
- d) promover a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços da infra-estrutura urbana;
- e) recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público;

- f) gerar recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento decorrente da verticalização das edificações e para implantação de infra-estrutura em áreas não servidas;
- g) promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, sancionando a sua retenção especulativa, de modo a coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor;
- h) urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda;
- i) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- j) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

I.II.3. O papel do Município na regulação do território e promoção da política urbana

I.II.3.1 Atribuições constitucionais

O Município é considerado como um ente da Federação brasileira nos termos do artigo 18 da Constituição, ao lado da União, Estados e Distrito Federal. O estabelecimento de responsabilidades e a divisão de funções, competências e tarefas entre os entes federativos configura um patamar institucional ao Município de ter constitucionalmente competências administrativas e legislativas para enfrentar as demandas sociais, econômicas e ambientais locais.

Com relação ao desenvolvimento urbano no âmbito das competências constitucionais foi definido que a União tem a competência para instituir as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos (artigo 21, XX) e sobre normas gerais de direito urbanístico (artigo 24, I). A União instituiu estas diretrizes gerais através do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) compreendida como a lei federal de desenvolvimento urbano.

A União tem a competência privativa para legislar sobre assuntos que integram a temática urbana e ambiental como o direito civil, o direito agrário, águas, trânsito, transporte e registros públicos por exemplo nos termos do artigo 22 da Constituição Federal.

No âmbito da competência legislativa concorrente entre a União e Estados, o direito urbanístico, a proteção do meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico são consideradas matérias que devem ter normas gerais definidas pela União e devem também ser consideradas para que a propriedade urbana atenda sua função social.

As diversas atividades e funções existentes nas cidades e no campo do interesse e de necessidade dos habitantes nos Municípios são consideradas como de competência comum entre a União, Estados e Município de acordo com o artigo 23 da Constituição Federal tais como:

- Cuidar da saúde e assistência pública;
- Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- Preservar as florestas, a fauna e a flora;
- Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

- Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Ao Município nos termos do artigo 30, foi conferida a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo.

O Município tem a competência constitucional para legislar e promover o adequado ordenamento territorial, planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII); e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (artigo 30, IX).

Ao Município foi atribuída a competência preponderante para promover a política urbana nos termos do artigo 182 da Constituição Federal. A Constituição Federal estabelece os seguintes objetivos da política urbana nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, que deve ser promovida pelo Município: garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o cumprimento da função social da propriedade, e garantir condições dignas de vida urbana e o bem estar dos seus habitantes.

É função do Município definir os critérios para a cidade e a propriedade urbana atenderem à sua função social, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, que condiciona a atuação do Poder Público municipal à observância da lei federal de desenvolvimento urbano, que é o Estatuto da Cidade, e ao Plano Diretor, concebido como o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano. Para consecução desses objetivos e para planejamento e execução da política urbana o município tem como principal instrumento o Plano Diretor.

O exercício do direito à propriedade urbana fica condicionado à política urbana, que será executada pelo Poder Público Municipal, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes nos termos do artigo 182 da Constituição Federal.

O Município com base nas competências acima demonstradas, tem a competência constitucional para dispor sobre assuntos de interesse local e de seus habitantes, que apesar de serem atribuídos também a União e Estados, como as atividades de preservação do meio ambiente, de preservação do patrimônio histórico, cultural-social, de promover uma política habitacional, de fomentar as atividades agrícolas, de incentivar e promover o turismo.

A defesa do Município ter o poder de legislar sobre estes assuntos traz o componente dos habitantes terem o direito de participar dos processos de tomada de decisão sobre a forma de atender as suas necessidades e seus interesses.

A gestão democrática da cidade preconizada no Estatuto da Cidade, de modo que a definição das políticas e dos instrumentos, como é o caso do Plano Diretor, para o desenvolvimento da política urbana sejam elaborados e executados com participação popular, é o mandamento que resulta na obrigação do Poder Público municipal não se omitir e nem se isentar de suas responsabilidades para tratar de assuntos que culturalmente foram tratados de forma centralizada pelo Estado brasileiro.

O disciplinamento do uso, ocupação e exploração econômica do seu território por legislações e resoluções federais ou estaduais instituídas sem nenhuma relação com as necessidades e interesses dos habitantes dos Municípios, devem ser matérias obrigatórias no novo Plano Diretor do Município de Fortaleza que deve ser formulado e executado através dos mecanismos de participação popular previstos para o desenvolvimento da gestão democrática da cidade.

De forma alguma esta defesa significa contemplar uma visão municipalista tradicional, pois o pressuposto constitucional do pacto federativo é das políticas públicas locais serem desenvolvidas de forma integrada e articulada com a União e o Estado Federado.

O que está sendo ressaltado é que Município deve assumir o seu papel preponderante de determinar as políticas de uso, ocupação e exploração do seu território para atender as necessidades e interesses de seus habitantes, com base na sua competência legislativa constitucional, tendo como principal instrumento, o Plano Diretor, que deve ser formulado e executado através de um processo democrático e participativo.

Através deste posicionamento do Município disciplinar assuntos que também são tratados pelos demais entes federativos, cabe destacar a nossa posição quanto ao disciplinamento do Município referente à regulação do uso e ocupação do seu território e sobre as normas de uso e ocupação do solo e de preservação do meio ambiente.

I.II.4. Da prevalência das normas do Estatuto da Cidade para a revisão do Plano Diretor do Município de Fortaleza

A sustentabilidade da propriedade urbana se materializa com a concretização do seu uso em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, como bem aponta o parágrafo único do artigo 1º do Estatuto da Cidade. De acordo com este dispositivo legal, o Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana para atender às funções sociais da cidade.

As normas do Estatuto da Cidade devem ser consideradas prioritárias para fins de disciplinamento do uso da propriedade considerando o parágrafo único do artigo 1º do Estatuto da Cidade que estabelece que “para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

As normas do Estatuto da Cidade voltadas a assegurar um meio ambiente urbano saudável - requisito para a qualidade de vida nas cidades, portanto, requisito para as pessoas viverem em moradias adequadas nas cidades - devem também ser consideradas para que seja estabelecido o critério de a propriedade urbana atender à sua função social.

A eficácia deste princípio dirigente da política urbana voltada a condicionar o exercício do direito à propriedade urbana depende da forma com que será disciplinado o exercício deste direito pelos Municípios, por meio do Plano Diretor.

As diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico são direcionadas para a atuação da União, Estados e Municípios, sendo que, em grande parte, por ser o Município o ente federativo com maior competência e responsabilidade em promover a política urbana, estas diretrizes passam a impor limites ao seu campo de atuação. Por serem normas que determinam condutas de forma genérica para todos os Municípios uma vez que as normas gerais são voltadas para todo o território nacional, os limites estabelecidos de maneira alguma significam uma lesão à autonomia local.

Cabe aos Municípios aplicar as diretrizes gerais, de acordo com as suas especificidades e realidade local, devendo para tanto constituir uma ordem legal urbana própria e específica tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor.

As diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico são, em especial para os Municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O Poder Público municipal somente estará respeitando o Estatuto da Cidade, quando os

instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender as diretrizes gerais previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

A aplicação pelos Municípios do Plano Diretor, da Operação Urbana Consorciada, do Direito de Preempção, da Outorga Onerosa do Direito de Construir tem que atender a essas diretrizes como a de combater a especulação imobiliária, da gestão democrática da cidade, da implementação do direito à cidades sustentáveis, da promoção da regularização urbanização e regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda.

A possibilidade do uso desses instrumentos pelos Municípios contrariando as diretrizes gerais da política urbana, poderá ser questionada até por via judicial, em razão do pleno desrespeito a lei federal de desenvolvimento urbano e as normas constitucionais da política urbana.

Com base no próprio Estatuto da Cidade poderá esta prática ser considerada como uma lesão à ordem urbanística nos termos do artigo 53, possibilitando que as entidades da sociedade civil utilizem o instrumento da ação civil pública visando responsabilizar os agentes públicos e privados responsáveis pelo uso indevido dos instrumentos de política urbana que acarrete lesão às funções sociais da cidade e ao direito à cidades sustentáveis.

As exigências fundamentais de ordenação da cidade do Plano Diretor devem atender aos princípios constitucionais da política urbana e as diretrizes dessa política previstas no Estatuto da Cidade que são vinculantes para o Município regular o mercado imobiliário, determinar restrições, imposições e obrigações para a propriedade urbana fazendo com que esta tenha uma destinação social em benefício da coletividade.

Ao Plano Diretor é incumbida a tarefa de estabelecer como normas imperativas aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a definição dos critérios para a utilização dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, tais como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as Operações Urbanas Consorciadas, o Direito de Preempção, a Transferência do Direito de Construir e as Zonas Especiais de Interesse Social.

I.III - MATÉRIAS DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA NECESSÁRIAS

I.III.1. Princípios, Diretrizes e Objetivos do Plano Diretor

É necessária a revisão dos princípios, diretrizes e objetivos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 por dois motivos em especial. Um para haver a adequação destes com a realidade social, cultural e econômica do Município e de seus habitantes e a situação da apropriação e formas de uso do território levando em conta o ambiente natural e construído, tendo em vista a idade de 14 anos do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992. O segundo motivo é da necessidade de serem adotadas as diretrizes e objetivos da política urbana estabelecidas no texto constitucional, no Estatuto da Cidade (Artigo 2º) para regular e condicionar a atuação dos agentes públicos, privados e sociais de modo a prover condições adequadas e dignas de vida aos seus habitantes.

O artigo 1º do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 estabelece as diretrizes gerais da política urbana de Fortaleza e o artigo 2º estabelece seus objetivos. A revisão e adequação dessas diretrizes e objetivos se faz necessária uma vez que no decorrer de 14 anos a realidade política, econômica e social do município sofreu diversas alterações.

I.III.1.1. Compatibilidade com a Lei Orgânica do Município de Fortaleza

Primeira questão relevante na revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 é a observância das normas sobre a política urbana e o Plano Diretor estabelecidas na Lei Orgânica do Município (LOM).

A Lei Orgânica que se configura como uma Constituição Municipal contém um conjunto de normas sobre as exigências para a instituição do Plano Diretor, sobre as diretrizes, matérias e instrumentos que devem ser consideradas no processo de revisão do Plano Diretor.

O atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 trata da regularização fundiária como um dos objetivos da política urbana, mas não contempla de forma expressa as determinações da Lei Orgânica referente a remoção dos moradores, que, de acordo com a Lei Orgânica, apenas podem ocorrer em situações extraordinárias.

Há outras determinações em relação à política urbana expressas na LOM que devem ser observadas na elaboração do Plano Diretor como o desestímulo da urbanização em áreas com necessidade de preservação de seus elementos naturais e de características de ordem fisiográficas; vulnerabilidade e intempéries, calamidades e outras condições adversas; necessidade de preservação do patrimônio histórico, arqueológico ou paisagístico; necessidade de proteção aos mananciais, às praias, regiões lacustres, margens de rios e dunas; previsão de implantação e operação de equipamentos urbanos de grande porte, tais como, terminais aéreos, marítimos, rodoviários, ferroviários, autopistas e outros; necessidade de preservação ou criação de condições para produção de hortas e pomares, conforme estabelece o artigo 150 da LOM.

O cumprimento da função social da propriedade também é tema da Lei Orgânica que estabelece através do artigo 151 que a propriedade urbana cumpre sua função social quando ela: assegurar a democratização de acesso ao solo urbano e à moradia; adaptar-se à política urbana no Plano Diretor; equiparar sua valorização ao interesse social; não for utilizada para especulação imobiliária. Chama a atenção o fato do atual Plano Diretor, por meio do seu artigo 4º, que define o cumprimento da função social da propriedade

urbana não contemplar o expresso no inciso I do artigo 151 da LOM que define que a propriedade urbana cumpre sua função social quando assegurar a democratização de acesso ao solo urbano e à moradia.

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza traz no Capítulo da Política Urbana uma seção específica para o Plano Diretor. As normas estabelecidas para o Plano Diretor pela LOM devem ser observadas no processo de elaboração do Plano das quais se destacam a necessidade do Plano Diretor considerar habitação, trabalho e recreação como atividades essenciais a vida coletiva abrangendo aspectos econômicos, sociais, administrativos e físico-espaciais; a necessidade de ampla discussão com a comunidade dos temas relativos ao Plano Diretor; a utilização de instrumentos para assegurar o cumprimento da função social da propriedade e a determinação de uma comissão permanente de acompanhamento do Plano Diretor.

Importante ressaltar a necessidade de observância no processo de elaboração do Plano Diretor das normas estabelecidas na lei orgânica para as políticas setoriais de habitação, saneamento, meio ambiente e transporte coletivo.

I.III.1.2 Compatibilidade com o Estatuto da Cidade

Nota-se, a partir da leitura dos objetivos e diretrizes constantes do Plano Diretor Urbano de Fortaleza, a preocupação do planejamento urbano propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, a noção da necessidade da participação da população no planejamento urbano e sua execução, a preocupação com a compatibilização do crescimento da cidade e a infra-estrutura existente, o interesse em preservar, conservar e recuperar as áreas e edificações de valor histórico paisagístico e natural e a necessidade de facilitar, por meio do planejamento urbano a distribuição dos serviços públicos à comunidade e a preservação do meio ambiente.

No entanto, alguns aspectos importantes tratados no artigo 2º do Estatuto da Cidade, necessários para consecução de uma política urbana socialmente justa, não são abordados no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992.

O artigo 2º do Estatuto da Cidade contém duas diretrizes que são balizadoras para a execução da política urbana que são a garantia do direito à cidade sustentáveis e a gestão democrática da cidade que será tratada em tópico específico. Neste sentido, os objetivos do Plano Diretor, bem como suas diretrizes, devem estar em consonância com a efetivação conteúdo de modo a garantir aos seus habitantes o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços público, ao trabalho e ao lazer.

As diretrizes da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico devem ser contempladas no novo Plano Diretor de Fortaleza por ser o principal instrumento municipal desta política. Tais normas gerais deverão servir como normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O poder Público apenas estará respeitando o Estatuto da Cidade quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender às diretrizes gerais expressas no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

Outra questão importante que deve ser tratada é a necessidade dos objetivos e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor se traduzirem em metas e ações estratégicas e diretrizes para aplicação dos instrumentos de política urbana, para que de fato os objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano Diretor se cumpram. Neste sentido, para possibilitar que as diretrizes, ações estratégicas e metas estabelecidas no Plano Diretor se cumpram, o parágrafo 1º do artigo 40 do Estatuto da Cidade determina que o Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Ainda, o artigo 2º, IV do Estatuto da Cidade determina que o Poder Público ao desenvolver sua atuação urbanística deverá, necessariamente se utilizar do instrumento planejamento, pelo qual os cidadãos tem direito a cidades planejadas. Neste sentido o jurista Carlos Ari Sunfeld dispôs que:

“Na lógica do Estatuto, o ordenamento urbanístico não pode ser um aglomerado inorgânico de imposições. Ele deve possuir um sentido geral, basear-se em propósitos claros, que orientarão todas as disposições. Desse modo, o ordenamento urbanístico deve surgir como resultado de um planejamento prévio – além de adequar-se sinceramente aos planos” (Sunfeld, 2002)⁵.

Pelo que é necessário que o Plano Diretor avance em suas formulações no sentido de indicar quais as metas a serem alcançadas para efetivação desses objetivos e diretrizes, bem como definir que ações estratégicas deverão ser realizadas para que as metas estabelecidas possam ser alcançadas, não basta que o Plano Diretor aponte para objetivos e diretrizes e não determine ações e utilização de instrumentos para isso.

Ainda na análise específica do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 importante esclarecer, que além deste não contemplar todas as diretrizes da política urbana estabelecidas pelo artigo 2º do Estatuto da Cidade, o mesmo não avança no sentido de apontar ações estratégicas para consecução dos objetivos nele contidos.

A necessidade da utilização de imóveis subutilizados ou não utilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura, para que cumpram sua função social, determinação do artigo 4º, “d”, não encontra resposta nos instrumentos tratados no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992.

I.III.2. Ordenamento Territorial

I.III.2.1. O Macrozoneamento como Instrumento de Ordenação do Território

O ordenamento do uso e ocupação do solo é matéria obrigatória do Plano Diretor em razão da Constituição Federal em seu artigo 182 determinar que através deste instrumento devem ser especificadas as exigências fundamentais de ordenação da cidade que servem para verificar se a propriedade urbana atende a sua função social. A regulação da propriedade urbana pelo Município através do Plano Diretor traz novos desafios no campo jurídico para adequar o instrumento legal do zoneamento que tem sido utilizado tradicionalmente como forma de controle do uso e ocupação do solo impondo restrições ao exercício do direito de propriedade urbana.

José Afonso da Silva nos traz o seguinte entendimento sobre o significado do zoneamento face o novo marco legal urbano:

“Consiste num conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-se ao princípio da função social. Essa natureza do zoneamento decorre, nos nossos dias não tanto do poder de polícia, mas da faculdade que se reconhece ao poder público de intervir, por ação direta, na ordem social e econômica e social, e, portanto, na propriedade e no direito de construir, a

⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. Em: DALLARI, Adilson. *Estatuto da Cidade - Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. Adilson Dallari e Sergio Ferraz (orgs.). São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

fim de que restringindo-se no interesse público, conformá-los e condicioná-los à sua função social” (Silva, 1995, p.217)⁶.

A complexidade e a diversidade de usos e atividades no território dos Municípios exige uma regulação do uso e ocupação do território com critérios de natureza macro que qualifiquem as características urbanísticas e ambientais e as necessidades de seus habitantes.

A conjugação da forma tradicional do zoneamento de ser estabelecido na forma de zoneamento de uso e funcional com o estabelecimento de um ordenamento jurídico municipal que discipline o regime da propriedade urbana traz novos elementos para esta regulação tais como o cumprimento das funções sociais da cidade e a garantia do direito a cidades sustentáveis.

As estratégias e os objetivos da política urbana devem estar contemplados na forma de ordenar o território, de modo que exista um regramento justo e igual para os habitantes terem o direito de usufruir e utilizar o território do município de modo que sejam reduzidas as desigualdades sociais e econômicas em razão das formas e possibilidades de apropriação do território.

Uma ordenação do território de natureza macro permite a constituição de um núcleo base no campo jurídico e legal para a regulação da propriedade urbana através da utilização do instituto do macrozoneamento.

O macrozoneamento é a forma jurídica e legal pelo qual o ordenamento do território deve ser efetuado no Plano Diretor que se traduz na divisão do território em unidades territoriais que expressem as funções e a destinação que os habitantes pretendem atribuir às diferentes áreas do Município.

O macrozoneamento deve ser instituído no Plano Diretor como a resultante da leitura da realidade local feita pelos diversos segmentos da sociedade que mediante um processo democrático participativo definem com o Poder Público os objetivos e as estratégias para o uso, ocupação e apropriação das diferentes regiões do Município.

O macrozoneamento é o instrumento pelo qual se estabelece a regulação jurídica do uso e ocupação do solo no Município em consonância com os preceitos da política urbana. Através do macrozoneamento o território do Município é dividido em macrozonas que devem levar em conta as funções e a destinação social, econômica, cultural e ambiental das regiões do seu território.

O macrozoneamento deve promover a divisão do território especificando os usos e formas de ocupação estratégicas se, por exemplo, é predominantemente ou exclusivamente urbano, ambiental, ou cultural. O macrozoneamento deve determinar as áreas onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação em razão da capacidade de infraestrutura e serviços existentes ou não, das condições do meio físico, das necessidades de preservação ambiental e de proteção cultural e histórica, das características de uso e ocupação existentes e das necessidades e as condições socioeconômicas de seus habitantes.

O atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 divide o território do Município em três diferentes macrozonas: a macrozona urbanizada, a macrozona adensável e a macrozona de transição, tendo sido estabelecidas conforme dispõe o artigo 23 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 de acordo com a distribuição espacial das atividades socioeconômicas com intensidade variável em função da ocupação existente, da oferta de equipamentos e infra-estrutura, prestação de serviços públicos e da gestão do espaço urbano.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: 2ª edição, Malheiros, 1995, p. 217.

No entanto, é preciso esclarecer que os índices urbanísticos não são os mesmos para cada macrozona tendo em vista que estas, para fins de definição dos índices e parâmetros urbanísticos, são subdivididas em microzonas. A divisão em microzonas, conforme expresso no artigo 24 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 é fundamentada na distribuição de atividades e serviços, com densidades variáveis segundo as condições de solo, infra-estrutura básica existente e projetada até o ano 2000 (Ver Mapa 47 – PDDU Microzoneamento, no Caderno de Mapas anexo a esse relatório).

São características das diferentes macrozonas definidas pelo artigo 41 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992:

- Macrozona urbanizada é aquela atendida integralmente pela rede de abastecimento d'água e parcialmente pelo sistema de esgoto, onde se verifica a maior concentração da população e das atividades urbanas com as melhores condições de infra-estrutura;
- Macrozona adensável é aquela atendida em parte pelo sistema de abastecimento d'água, sem sistema de coleta de esgotos, onde se verifica uma tendência de expansão das atividades urbanas, com possibilidade de ordenamento e direcionamento da implantação da infra-estrutura, sem prejuízo da ocupação existente;
- Macrozona de transição é a área não adensada, sem infra-estrutura de água e esgoto, configurando-se área de reserva para expansão urbana, com características urbanas e agrárias.

I.III.3. Parcelamento do Solo

I.III.3.1 - Autonomia do Município para a Regulação e Regularização do Parcelamento do Solo

A Constituição Federal de 1988 inseriu o município na estrutura da Federação, conforme preceituado nos artigos 1º e 18. Além disso, atribuiu-lhe autonomia para organizar-se e para legislar exclusivamente sobre algumas matérias (artigos. 29 e 30), sem a necessidade de se submeter ao controle da União ou do Estado. José Afonso da Silva destaca que a autonomia advinda com a Constituição Federal de 1988 tem uma qualidade especial na organização do Estado brasileiro:

“Veja-se a diferença fundamental da outorga da autonomia municipal: as normas constitucionais anteriores sobre ela se dirigiam aos Estados-membros, porque estes é que deveriam organizá-los, assegurando-a, mas, aí, se reservavam a eles poderes sobre os Municípios, que agora já não têm: o poder de organizá-los, de definir suas competências, a estrutura e competência do governo local e o respectivo limite. Agora não, as normas constitucionais instituidoras da autonomia dirigem-se diretamente aos Municípios, a partir da Constituição Federal, que lhes dá o poder de auto-organização e o conteúdo básico de suas leis orgânicas e de suas competências exclusivas, comuns e suplementares (arts. 23, 29, 30 e 182).” (Silva, 1994, p.546)⁷.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 9ª ed., 4ª tiragem, 1994, p. 546.

Desse modo, quando o artigo 30 da Constituição Federal institui que cabe ao município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, na verdade está lhe atribuindo competência exclusiva, a qual não comporta interferência nem da União nem do Estado; assim, o município, ao assumir a regularização de um parcelamento, nada mais faz do que ordenar seu território.

No mesmo diapasão, o art. 182 da Constituição Federal diz que as funções sociais da cidade devem ser descritas pelo Plano Diretor, elevando-o a condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Uma das funções sociais da cidade é a habitação, sendo certo que a regularização dos loteamentos já existentes faz parte desta função. Essas leituras são corroboradas por José Afonso da Silva:

“O uso e a ocupação do solo urbano, ou, mais propriamente, do espaço urbano, constitui matéria privativa da competência ordenadora do Município, e por isso vem sendo objeto das diretrizes do Plano Diretor e da regulamentação edilícia que o complementa” (Silva, 1989, p.405).⁸

Não se pode esquecer que a União tem competência constitucional para legislar sobre diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação e saneamento (art. 21, XX), bem como para estabelecer normas gerais de direito urbanístico (art.24, I, §1º). Contudo, referidas normas não podem colidir com matérias de competência exclusiva dos municípios, sob pena de se macular o princípio do pacto federativo. Neste sentido:

“O que se reconhece à União é a possibilidade de estabelecer normas gerais de urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional. Ultrapassando esses lindes, a ação federal atentará contra a autonomia estadual e municipal e incorrerá em inconstitucionalidade” (Meirelles, 1993, p.338)⁹.

No que concerne à esfera estadual, não pode o Estado estabelecer normas urbanísticas para o Município. Embora o art. 24 da Constituição Federal também atribua ao Estado competência concorrente, juntamente com a União, para legislar sobre normas gerais de direito Urbanístico, é certo que essa competência não pode interferir na competência exclusiva do município, pois referida competência restringe-se a estabelecer normas suplementares às normas gerais da União naquilo que diz respeito à ordenação de seu território *em nível supramunicipal e de coordenação* (Silva, 1995, p.216)¹⁰.

Em conseqüência, o tema parcelamento do solo é da competência autônoma do Município e não é uma competência oriunda da Lei Federal nº 6.766/79, mas da própria Constituição Federal, inclusive sobre a égide da Constituição Anterior. Neste sentido:

“Apesar de fixar normas urbanísticas genéricas, padrões mínimos válidos para todo o território nacional, o ato de aprovação do parcelamento do solo urbano continua sendo de exclusiva competência do município (ou do Distrito Federal), em atenção ao peculiar interesse local na matéria (art. 15,II, da CF), salvo nas hipóteses exaradas no art.13,

⁸ SILVA, José Afonso da. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989, p.405.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: 6ª edição, Malheiros, 1993, p.388.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: 2ª edição, Malheiros, 1995, pág. 216.

em que esse ato de aprovação implicará, na sua formação, a anuência prévia do Estado” (Mukai, 1980, p.216)¹¹.

Ressalve-se que o entendimento colacionado está calcado no texto da Constituição anterior que conferia uma autonomia menor aos municípios. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Município foi elevado ao *status* de ente da federação, o que torna ilegítimo o comando do art.13 da Lei Federal nº 6.766/79, o qual coloca os municípios de regiões metropolitanas sob o julgo de órgãos estaduais, atribuindo aos Estados-membros uma superioridade hierárquica em relação ao Município.

Ainda, a competência exclusiva do Município não se refere só à edição de normas para sua aprovação, mas também às regras para discipliná-lo e regularizá-lo, porque se trata de um interesse local.

Neste sentido, conforme entendimento do juiz Hélio Lobo Junior, do 1º Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, em artigo escrito para o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, sob o título “Loteamentos - Considerações sobre a alteração do plano”, conclui-se que disciplina do art. 28 da Lei Federal nº 6.766/79 para a alteração do loteamento tem caráter provisório, vale dizer, só vale para os loteamentos em execução; findo o loteamento, ou seja, quando a totalidade dos lotes foram vendidos e o parcelamento já se encontra integrado à cidade, caso seja irregular, submeter-se-á às normas estabelecidas em legislação municipal¹².

Em conclusão, temos que a aprovação, a disciplina e a regularização do parcelamento do solo urbano são de exclusiva competência municipal, sendo inválida qualquer exigência feita por parte de outros entes políticos, inclusive com relação às regras condicionadoras do registro imobiliário criadas pelos órgãos do Poder Judiciário responsáveis pelas corregedorias dos cartórios, os quais devem promover o necessário para que as normas que editam a respeito da regularização de loteamentos não interfiram na autonomia do município.

Portanto, as normas municipais sobre o parcelamento do solo prevalecem sobre as normas estaduais e federais que conflitam com a autonomia municipal desde que em consonância com os preceitos constitucionais da política urbana.

Também concluímos que cabe ao Plano Diretor disciplinar o parcelamento do solo de modo a definir os critérios e requisitos para a implantação de novos parcelamentos, bem como os critérios e requisitos para a regularização dos parcelamentos irregulares, definindo as contra-partidas para a regularização de loteamentos e empreendimentos imobiliários e normas especiais para os loteamentos e conjuntos habitacionais populares.

Para o Município de Fortaleza estabelecer este regramento no seu Plano Diretor, de modo a revisar o atual capítulo sobre o parcelamento do solo deverão ser observados, além das normas gerais do Estatuto da Cidade, os seguintes parâmetros estabelecidos na legislação federal de parcelamento do solo urbano – Lei Federal nº 6.766/79 e na Lei Federal nº 9.785/99:

- As definições de loteamento, desmembramento, lote, infra-estrutura básica e de equipamentos comunitários e urbanos;
- A promoção de parcelamento do solo para fins urbanos somente nas zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica definidas no Plano Diretor;
- A definição do percentual das áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, proporcionais à densidade de ocupação que deve ser definida no Plano Diretor;

¹¹ MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. *Loteamentos e Desmembramentos Urbanos*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980, p.59.

¹² LOBO JR., Hélio. “Loteamentos - Considerações sobre a alteração do plano”. Retirado do site do IRIB – Biblioteca Virtual – www.irib.org.br/LoboJr, junho/2006.

- A definição da área mínima do lote nos casos em que os loteamentos para serem implantados determinarem maiores exigências ou quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;
- A definição para cada macrozona e zonas do Município de Fortaleza dos usos permitidos e dos índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, incluindo obrigatoriamente as áreas mínimas e máximas de lote e os coeficientes máximos de aproveitamento;
- Estabelecer normas especiais de ocupação e parcelamento do solo, de índices e padrões urbanísticos nas zonas de urbanização específica de assentamentos ocupados por população de baixa renda como é o caso das zonas especiais de interesse social, de acordo com as alterações trazidas pela Lei Federal nº 9.785/99;
- Exigir complementarmente, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos, considerando-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado;
- Fixar os requisitos exigíveis para a aprovação de desmembramento de lotes decorrentes de loteamento cuja destinação da área pública tenha sido inferior à mínima prevista;
- Aplicar de forma prevalente as normas municipais de parcelamento do solo sobre as normas do Estado nas seguintes situações: I - Quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal; II - Quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, bem como os parcelamentos realizados em municípios integrantes das regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal; III - Quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m² (um milhão de metros quadrados).

Com base na sua competência constitucional o Município de Fortaleza deve através do Plano Diretor estabelecer as normas que devem ser aplicadas para a aprovação de parcelamento do solo visando a abertura de loteamento nas áreas que sejam definidas como especiais pelo Estado ou pela União.

I.III.3.2 Análise do Parcelamento do Solo com o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 e com a legislação Municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano

O Título II, Capítulo VIII, do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992, ao tratar do parcelamento, determinando apenas aspectos gerais a serem regulamentados por legislação municipal específica sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo. O disciplinamento no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 sobre o parcelamento do solo apenas estabelece o conteúdo da então lei de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

O atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992, trata do Parcelamento do Solo em seus artigos 88 e 89, remetendo em seu artigo 89 a regulamentação do parcelamento para lei municipal específica de parcelamento, esse artigo elenca as medidas que a lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo deverá adotar; entre elas recepciona alguns itens estabelecidos no artigo 3º da Lei Federal 6766/79 como: assegurar que nenhum parcelamento será permitido em terrenos com declividade super a 30% sem parecer técnico bem como nos terrenos de baixios,

alagadiços e sujeitos a inundações, antes de parecer técnico apresentado pelo interessado à prefeitura.

Com a edição da Lei Municipal nº 7987/96, lei que estabelece o uso e ocupação do solo (considerando as alterações da leis 8603/01, 8394/99), permanece ainda em vigor quanto ao parcelamento do solo a lei 5122-a/79 complementada através das leis 5532/81, 6543/89, 5234/79 (esta específica de conjunto habitacional de interesse social) e pela lei 7987/97 que altera os artigos 14 e 15 da Lei 5122-a/79; estabelece-se portanto lote mínimo diferenciado por microzona, os artigos específicos de conjuntos habitacionais, instituição de aglomerados populares e o sistema viário.

O artigo 3º da Lei Municipal nº 5.122–A de 13 de março de 1979, estabelece como formas de parcelamento do solo o arruamento, o loteamento, o reagrupamento de terrenos e o desdobro de lotes, contendo seu conceito mais atualizado na Lei Municipal nº 5.532 de 1981, que mantém as modalidades de parcelamento do solo alterando apenas a nomenclatura de desdobro de lotes por desdobramento de lotes.

O artigo 192 da Lei Municipal nº 7987/96 considera Conjuntos Habitacionais de Interesse Social, os projetos destinados a urbanização de áreas, incluindo a infraestrutura, enquadrados em programas de entidades governamentais federais, estaduais e municipais para atendimento da população de baixa renda.

O parágrafo 1º do artigo 194 determina como obras de infra-estrutura para Conjuntos Habitacionais de Interesse Social a execução da pavimentação das vias, os sistemas de abastecimento d'água, de esgotamento sanitário, iluminação pública e arborização.

O capítulo V do Título III da Lei 7987/96, artigo 204, determina a instituição de áreas para aglomerados populares considerando as seguintes situações: assentamentos espontâneos - áreas de terrenos públicos (exclusive logradouros públicos e áreas institucionais oriundas de doações em loteamentos) ou particulares ocupados por população de baixa renda - favelas ou assemelhados - destituída da legitimidade do domínio dos terrenos, cuja forma de ocupação se dá em desacordo com a legislação urbanística em vigor; e reassentamento popular - terrenos para os quais houver interesse do Poder Público municipal, estadual ou federal, na promoção de loteamentos e assentamentos para a população de baixa renda.

O artigo 206 da referida lei determina que as áreas deverão ser identificadas pelo Poder Público municipal, estadual ou federal objetivando uma ação de urbanização e regularização jurídica da propriedade da terra, e serão declaradas pelo Poder Público Municipal como Zona Residencial Especial - ZRE, por ocasião dos projetos de urbanização ou reassentamento popular.

O artigo 12 da Lei Municipal nº 5122-A, com redação dada pelo artigo 1º da Lei nº 6543/89 estabelece que da área total do projeto de parcelamento do solo será destinado um mínimo de: 45% para área do sistema viário; 15% para áreas livres (praças, parques, jardins e outras destinações da mesma natureza); 5% para áreas institucionais; 5% para implantação de programas habitacionais de interesse social.

A Lei 7987/96 estabelece para as áreas de reassentamento popular, uma das categorias de áreas para aglomerados populares, para a área total do terreno objeto do reassentamento a destinação de no mínimo 10% (dez por cento), para área verde. O artigo 7º da Lei Municipal 5234/79 que dispõe sobre normas especiais para a construção de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social estabelece como percentual mínimo de destinação de áreas públicas na construção de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social: 33% para o sistema viário; 10% para áreas livres; e 4% para áreas institucionais.

Vale ressaltar a definição de lote de acordo com a Lei 6.766/79, após as alterações trazidas pela Lei Federal 9785/99 (§4º e §5º do artigo 2º) que estabelece como lote, o terreno servido de infra-estrutura básica e cujas dimensões atendam os índices

urbanísticos definidos no Plano Diretor; considerando infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de saneamento de águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não.

Devendo, portanto, tal definição ser adotada no novo Plano Diretor, considerando ainda a infra-estrutura básica para os parcelamentos situados em Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS) declaradas por lei providas de no mínimo:

- Vias de circulação
- escoamento de águas pluviais
- Rede de abastecimento de água potável
- Soluções para esgotamento sanitário e para energia elétrica domiciliar

A lei de parcelamento do solo municipal deverá considerar as alterações trazidas pela Lei 9.785/99 de que as dimensões dos lotes deverão atender os índices urbanísticos definidos no Plano Diretor ou em lei municipal; e serão proporcionais aos parâmetros, diretrizes e objetivos estabelecidos pelo Plano Diretor.

Além disso, é importante salientar que o projeto de loteamento deverá estar de acordo com a Lei Federal nº 6.766/79, principalmente no que se refere aos prazos estabelecidos posteriormente pela Lei Federal nº 9.785/99, no caso da legislação municipal ser omissa.

Do registro do loteamento e desmembramento há que considerar na nova lei de parcelamento do solo as alterações trazidas pela Lei 9785/99, tanto na apresentação no requerimento do acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente (ressalvado o disposto no §4º do art. 18º da Lei 6766/79); como no tratamento especial que se faz a dispensa do título de propriedade quando se tratar de parcelamento popular, conforme estabelecido no §4º e §5º do artigo 18º da Lei Federal 6766/79.

Dentre as possibilidades decorrentes das alterações estabelecidas pela Lei 9785/99, destaca-se a permissão de regularização de loteamentos clandestinos e irregulares mediante a adoção de índices e parâmetros urbanísticos especiais quando comprovado interesse público. O estabelecimento de normas especiais permite também a produção de lotes direcionados ao mercado de habitação popular.

Condomínio na legislação municipal vigente (5577/82 e artigos 66 a 72 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992) não é modalidade de parcelamento do solo, mas possibilidade de construção de mais de uma unidade habitacional unifamiliar ou multifamiliar em um mesmo terreno, prevendo ou não a individualização das áreas privativas e obrigatoriamente a definição de áreas coletivas. No entanto, o Projeto de Lei n 3.057/2000 que visa a de alteração da lei 6766/79 que se encontra atualmente em tramitação no Congresso Nacional prevê condomínio como modalidade parlamento do solo.

No entanto, para a implantação deste empreendimento é preciso obedecer às exigências e os critérios sobre parcelamento do solo previstos de forma mais geral na lei federal nº 6766/79, e nas normas municipais de parcelamento do solo que poderão ser instituídas no plano diretor.

A falta dos objetivos e das ações estratégicas do Município de Fortaleza na promoção do parcelamento do solo, para a implantação de novos loteamentos e regularização dos loteamentos irregulares, pode ser considerada uma deficiência do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 uma vez que não integra as ações de parcelamento do solo às ações da política urbana municipal.

Com base na leitura técnica urbanística na revisão do Plano Diretor deverão ser apontadas que tipologias de loteamentos deverão ser estimuladas para serem

implantadas no Município, as que deverão ser objeto de restrições pelo impacto que irá resultar mediante a imposição de contrapartidas, compensações e requisitos mais onerosos para os agentes privados.

Por exemplo, se existe a necessidade de ampliar a oferta de loteamentos populares, devem ser estabelecidas medidas e ações estratégicas para viabilizar estes empreendimentos como por exemplo a definição de áreas com oferta de infra-estrutura urbana e de qualidade ambiental como Zonas Especiais de Interesse Social.

É preciso estabelecer uma vinculação entre as atividades e usos que serão priorizadas através do Macrozoneamento no Plano Diretor, bem como a aplicação dos instrumentos de indução como o parcelamento compulsório para as áreas urbanas consideradas como vazios urbanos e subutilizados de modo que seja potencializado o uso da capacidade de infra-estrutura e serviços existentes.

É preciso definir além das áreas onde serão priorizadas a implantação de novos loteamentos e a regularização de loteamentos irregulares, definir as exigências e contrapartidas do empreendedor e das comunidades beneficiárias, mediante mecanismos de indução para o parcelamento do solo.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992, além das exigências previstas na legislação federal de parcelamento do solo, não estabelece as contrapartidas visando a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

A Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, do Direito de Superfície, do Consórcio Imobiliário, são exemplos de instrumentos urbanísticos que trabalham no sentido de promover a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da implantação de um loteamento urbano (falaremos adiante especificamente sobre o instrumento da Outorga Onerosa).

Matéria que precisa ser tratada obrigatoriamente no Plano Diretor referente ao parcelamento do solo é sobre a responsabilidade pela implantação e manutenção da infra-estrutura e prestação de serviços nos loteamentos que serão implantados e que precisam ser regularizados, reforçando as determinações expressas na Lei Municipal de Parcelamento do Solo.

Ao proprietário/empreendedor deve ser imposto o ônus para implantar um loteamento (diretrizes viárias, áreas públicas, obras de esgotamento sanitário, drenagem, etc.), pois esse fracionamento seqüencial, de ordinário, é feito mediante análise isolada, quadra por quadra, projeto por projeto, sem a preocupação dos Municípios com o impacto urbanístico do todo.

Haverá, certamente, o repasse dos custos das obras de infra-estrutura para o Município (já tão assoberbado com outras prioridades) e, em conseqüência ao contribuinte, quando o loteador deveria fazê-lo, por estar interferindo na expansão da cidade, criando espaços habitáveis, um adensamento urbano que reclama obras e serviços públicos, nesse sentido há que se tentar tomar as precauções necessárias, ou seja, aplicação dos requisitos da Lei Federal nº 6.766/79 para os fracionamentos.

I.III.3.3 Recomendações

O Plano Diretor do Município de Fortaleza ao tratar do parcelamento do solo deverá conter os seguintes elementos, reforçando e revendo em alguns casos a Lei Municipal e Federal do Parcelamento do Solo:

- Definir os objetivos e as ações estratégicas para o parcelamento do solo;

- Definir através do macrozoneamento às áreas onde deve ser induzida a implantação de loteamentos populares e a aplicação dos instrumentos de indução à utilização do solo, como o Parcelamento Compulsório, e o Consórcio Imobiliário;
- Definir as tipologias de loteamento que devem ser implantadas e estimuladas no Município de Fortaleza;
- Definir os instrumentos e os mecanismos de contrapartidas e compensações para a implantação de loteamentos geradores de impacto, tais como a Outorga Onerosa de alteração de uso do solo;
- Definir critérios específicos de parcelamento do solo para a implantação de condomínios fechados com as respectivas contrapartidas e compensações dos proprietários e empreendedor;
- Definir os instrumentos e os critérios para promover a regularização dos loteamentos irregulares.

I.III.4. Instrumentos da Política Urbana

I.III.4.1 Os Instrumentos de Política Urbana como Matéria Obrigatória do Plano Diretor

Uma matéria que precisa ser tratada obrigatoriamente no Plano Diretor para o atendimento dos objetivos e diretrizes da política urbana no sentido da cidade e da propriedade urbana no Município de Fortaleza e para atender suas funções sociais é o da regulamentação dos instrumentos previstos no texto constitucional e no Estatuto da Cidade de tal forma descritos e trabalhados para que resultem na sua auto-aplicabilidade.

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza através do artigo 159 contém um rol de instrumentos que poderão ser aplicados pelo Poder Público municipal tais como o IPTU Progressivo no Tempo, a Desapropriação por Interesse Social ou Utilidade Pública, discriminação de terras públicas destinadas prioritariamente a assentamentos de pessoas de baixa renda, o inventário, registro, vigilância e tombamento de bens imóveis, Contribuição de Melhoria e tributação de vazios urbanos.

O atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 determina, por meio de seu artigo 5º, que para o cumprimento dos objetivos e diretrizes da política urbana poderão ser utilizados uma série de instrumentos divididos em institucionais, financeiros e econômicos, urbanísticos, jurídicos e tributários. No entanto não há no Plano Diretor qualquer regulamentação desses instrumentos o que impossibilita em alguns casos como veremos a seguir a sua imediata ou futura aplicação dependendo das exigências legais previstas no Estatuto da Cidade para sua previsão e grau de regulamentação no Plano Diretor do Município.

Importante esclarecer que apesar Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 trazer em seu bojo a possibilidade de utilização desses instrumentos os mesmos não puderam ser regulamentados tendo em vista a inexistência, à época de sua edição, de uma lei federal que tratasse a política urbana no Brasil, lei que só foi publicada em 2001 denominada Estatuto da Cidade; possibilitando a regulamentação dos instrumentos previstos desde 1992 no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992.

O Estatuto da Cidade através do inciso V do artigo 4º, apresenta um conjunto de institutos jurídicos que poderão ser utilizados pelo Poder Público municipal para a execução da política urbana, dentre os quais cabe destacar os institutos que estão regulamentados no próprio Estatuto da Cidade:

- Desapropriação para Fins de Reforma Urbana;
- Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;
- Direito de Superfície;
- Direito de Preempção;
- Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso;
- Transferência do Direito de Construir;
- Operações Urbanas Consorciadas;
- Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV);
- Concessão de Direito Real de Uso;
- Concessão de Uso Especial para fins de Moradia;
- Usucapião Especial de Imóvel Urbano.

O atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 contém parte deste conjunto de instrumentos, mas não estão devidamente regulamentados. De acordo com o artigo 42 do Estatuto da Cidade o Plano Diretor deve no mínimo instituir e disciplinar os seguintes instrumentos:

- Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;
- Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo;
- Desapropriação para fins de Reforma Urbana;
- Direito de Preempção;
- Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso;
- Transferência do Direito de Construir;
- Operações Urbanas Consorciadas.

A questão fundamental sobre o conteúdo do Plano Diretor é se o conteúdo mínimo previsto no artigo 42 do Estatuto da Cidade é obrigatório para o Município de Fortaleza ou se é uma mera faculdade. Isto é se o Município de Fortaleza deverá ou poderá aplicar os instrumentos previstos no artigo 42.

A leitura literal do §4º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 implica em responder que é apenas facultativo para o Município aplicar estes instrumentos. Porém se for feita uma leitura abrangente da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, se verifica que esta faculdade se torna uma obrigatoriedade em razão do Município ser o principal responsável pela promoção da política urbana e do Plano Diretor ter como principal objetivo o estabelecimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade para a propriedade urbana cumprir a sua função social.

Importante anotar que para a aplicação da função social da cidade e da propriedade urbana a Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades estabelece que o Plano Diretor deverá determinar critérios para a caracterização de imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados; critérios para a aplicação do instrumento do estudo de impacto de vizinhança; delimitar as áreas urbanas onde deverá ser aplicado o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório considerando a infra-estrutura urbana; e definir o prazo para a notificação dos proprietários de imóveis prevista pelo art. 5º, parágrafo 4 do Estatuto da Cidade.

O Município de Fortaleza por ter a obrigação de instituir um Plano Diretor e conter áreas urbanas que não estão cumprindo uma função social, tem a obrigação de identificar e delimitar estas áreas no plano como dispõe o artigo 42 do Estatuto da Cidade.

Ressalta-se que o conteúdo mínimo do Plano Diretor é da mesma forma disciplinado, mais recentemente, pela Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades, estabelecendo a necessidade e obrigação do Plano Diretor ter no mínimo: ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da cidade; ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; os instrumentos da política urbana estabelecidos no art. 42 do Estatuto da Cidade vinculado aos objetivos e estratégias do Plano Diretor, subordinando a aplicação dos instrumentos se sua respectiva área de aplicação estiver delimitada no Plano Diretor (artigo 4º).

Como o Município de Fortaleza poderá garantir que a propriedade urbana cumpra a sua função social, sem dispor das áreas que estejam desrespeitando este preceito constitucional da política urbana e aplicar os instrumentos mencionados no artigo 42 do Estatuto da Cidade?

Como o Município atenderá as diretrizes da política urbana estabelecidas no artigo 2º do Estatuto da Cidade como referentes à ordenação de uso e controle do solo destinadas a evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação a infra-estrutura urbana; bem como a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização sem a utilização dos instrumentos indutores da política urbana?

Portanto o Município de Fortaleza tem a obrigação e não a mera faculdade de utilizar os instrumentos voltados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social sendo, portanto, trata-se de regra vinculante e não discricionária para o Município.

A nossa conclusão é que o Município de Fortaleza somente executará uma política urbana que assegure o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da função social da propriedade a partir do Plano Diretor se este contiver como matéria obrigatória:

- a) a definição e delimitação as áreas que não atendem a função social da propriedade consideradas como não edificadas, não utilizadas e subutilizadas;
- b) a instituição e regulamentação dos instrumentos mencionados no artigo 42 do Estatuto da Cidade de forma que sejam auto-aplicáveis e tornem o Plano Diretor auto-aplicável.

I.III.4.2 Requisitos para a Aplicabilidade dos Instrumentos do § 4º do Artigo 182 da Constituição Federal

De acordo com o §4º do artigo 182, é facultado ao Poder Público municipal aplicar os seguintes instrumentos, como meio de exigir do proprietário de imóvel urbano que promova o seu adequado aproveitamento com base no Plano Diretor e em lei municipal específica: Parcelamento ou Edificação Compulsórios; Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Progressivo no Tempo; Desapropriação para Fins de Reforma Urbana.

Para a aplicação desses instrumentos pelo Poder Público municipal de acordo com o Estatuto da Cidade, é necessário o preenchimento dos seguintes requisitos no Plano Diretor:

- definir os critérios para as situações em que a propriedade urbana não edificada, não parcelada e não utilizada não atende a função social;
- definir os critérios para as situações em que a propriedade urbana é considerada subutilizada como por exemplo a definição do aproveitamento mínimo ou a definição de um determinado uso, como habitação de interesse social (HIS);
- delimitar as áreas do Município no qual a propriedade urbana não edificada, não utilizada e subutilizada ficará sujeita à aplicação dos instrumentos de indução da utilização do solo urbano;

- estabelecer as normas e procedimentos para aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo, e da desapropriação para fins de reforma urbana;
- estabelecer um prazo para a notificação dos proprietários de terrenos nos quais incidem esses instrumentos, como coloca a Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades.

De acordo com o inciso I do artigo 42 do Estatuto da Cidade, para a delimitação as áreas urbana sujeitas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, deve ser considerada a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização.

Sobre a existência de infra-estrutura o objetivo é potencializar o uso e ocupação do solo de áreas urbanas que tenham disponibilidade de infra-estrutura existente ou projetada.

O Plano Diretor de João Pessoa, por exemplo, define como áreas passíveis de aplicação dos instrumentos previstos no parágrafo 4º do art. 182 da CF os lotes ou glebas não edificadas, subutilizadas e não utilizadas localizados nas zonas adensáveis e nas zonas especiais de interesse social. Zonas adensáveis são aquelas onde as condições do meio físico e a disponibilidade de infra-estrutura instalada permitem a intensificação do uso e ocupação do solo.

O critério da intensidade de uso da propriedade urbana para atividades urbanas tem que ser compatível com a capacidade de infra-estrutura urbana de equipamentos e serviços. Para a propriedade urbana atender a sua função social é preciso que exista um grau de razoabilidade entre a intensidade de seu uso com o potencial de desenvolvimento das atividades de interesse urbano. Por exemplo, para áreas de preservação de manancial, a implantação de um loteamento urbano com alta densidade populacional, sem dúvida estará desrespeitando o critério da existência de infra-estrutura, e não atenderá ao princípio da função social da propriedade.

Sobre a demanda para utilização este critério deve ser entendido de forma abrangente, não se restringindo apenas ao fator econômico rompendo com a lógica perversa do mercado fundiário nas cidades brasileiras. A demanda por utilização deve contemplar a demanda social e cultural existente nas cidades para potencializar o uso das áreas urbanas.

Por exemplo, se existe uma área urbana situada numa região da cidade com infra-estrutura que permita a intensificação do uso do solo, e existe uma demanda para usar esta área para habitação popular, esta demanda não é econômica, mas é social, pois atenderá ao interesse social da população de baixa renda de obter uma moradia com infra-estrutura e serviços urbanos disponíveis.

A demanda social e cultural para a utilização de área urbana deve ser adotada para definir o aproveitamento mínimo do imóvel urbano no Plano Diretor, de modo que o instrumento da utilização compulsória possa ser aplicado.

A demanda social e cultural para a utilização de áreas urbanas deve ser incorporada no Plano Diretor, especialmente como critério para considerar se um imóvel urbano se caracteriza como um imóvel subutilizado, de modo que as áreas onde exista uma concentração de imóveis nesta situação sejam delimitadas no Plano Diretor para fins de serem aplicado a edificação ou a utilização compulsória nos termos do §1º do artigo 5º do Estatuto da Cidade.

I.III.4.3. Critérios para a Regulamentação do Direito de Preempção

O direito de preempção de acordo com o artigo 25 do Estatuto da Cidade, confere ao Poder Público Municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

Nos termos do §1º deste artigo lei municipal baseada no Plano Diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção. O Plano Diretor, ao definir as metas e prioridades da política urbana, indicará que tipo de áreas será necessário de serem delimitadas para o direito de preempção ser exercido.

O artigo 26 do Estatuto da Cidade aponta os tipos de necessidades em que o Poder Público poderá exercer o direito de preempção, a saber: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

O Plano Diretor pode definir uma escala de prioridade para o exercício do direito de preempção. Por exemplo, um município com carência de áreas verdes pode definir como prioritário a aquisição de áreas para a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes. Um município que não tem terras públicas em área com infra-estrutura pode definir como prioritário a constituição de reserva fundiária.

O Plano Diretor também pode definir os critérios para a delimitação das áreas em que incidirá o direito de preempção como de ser aplicável somente em regiões das cidades adensáveis com disponibilidade de potencializar o uso da infra-estrutura existente.

Podendo este instrumento ser utilizado, por exemplo, para a grande demanda de moradia identificada na leitura comunitária desse estudo, dessa forma o poder público poderá identificar os lotes, as áreas e os edifícios que se aplicará o direito de preempção.

I.III.4.4. Gestão social da valorização da terra

Antes de entrarmos nos critérios para regulamentação dos instrumentos urbanísticos, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Operação Urbana Consorciada, é necessário colocá-los como instrumentos necessários à gestão social da valorização da terra.

O Estatuto da Cidade coloca como diretriz geral, o combate à retenção especulativa de imóvel urbano (art. 2º, inciso VI, “a”). Mais adiante, o Estatuto consagra ainda outras importantes diretrizes gerais, que de forma expressa tratam da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização:

“Art. 2. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

IX – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;”

Como coloca Levy *et all*, a gestão social da valorização da terra não é facultativa ao poder público, ela deve ser preocupação do Plano Diretor, que deve conter instrumentos para essa gestão:

“Essas diretrizes são orientadas pela própria idéia de gestão e recuperação da valorização do solo. Partem do pressuposto que os incrementos de valor de uma propriedade urbana que derivam de ações do poder público devem retornar à comunidade como um todo, e não serem apropriados pelos proprietários individualmente. As ações públicas que geram valorizações fundiárias – incluindo o investimento em infra-estrutura e serviços, ou ações decorrentes de decisões regulatórias sobre o uso do solo urbano – devem reverter em um benefício a todos os habitantes da cidade. A partir dessa análise podemos concluir que a norma geral estabelece que a gestão social da valorização da terra passa a ser vista agora como instrumento de realização de justiça social na cidade.

Para a realização dessas diretrizes, o Estatuto da Cidade avança, instituindo uma série de instrumentos de política urbana, que devem ser usados tendo por objetivo reverter a lógica da exclusão nas cidades. Por serem normas gerais, conclui-se que instrumentos de política urbana aplicados em oposição a essas diretrizes – que evocam os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana bem como da democratização do acesso à terra – podem ser invalidados e os responsáveis por sua instituição punidos” (Levy, Santoro e Cymbalista, 2005, p. 17-18)¹³.

O Plano Diretor é um dos principais instrumentos para a gestão da valorização da terra. Ao organizar o crescimento e funcionamento da cidade, também é um instrumento que regula o preço da terra. Suas decisões podem promover a valorização fundiária, na medida que propõe alterações da norma urbanística ou mesmo mudanças na classificação do solo, fatores geradores de valorização, que deve ser recuperada e distribuída de forma justa.

O Plano Diretor é também um instrumento importante para evitar a retenção especulativa de imóveis, principalmente no que diz respeito à indução da ocupação de imóveis e terrenos vazios dotados de infraestrutura. Promovendo assim a democratização do acesso à terra e podendo operar de forma preventiva, evitando posteriores apropriações indevidas da valorização do solo.

O Plano Diretor define a realização concreta das diretrizes gerais do Estatuto e a aplicação dos instrumentos de política urbana no território da cidade, por isso deve prever a aplicação de instrumentos que trabalhem para a gestão social da valorização, dentre os quais, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso e as Operações Urbanas Consorciadas.

¹³ LEVY, Mariana; SANTORO, Paula; e CYMBALISTA, Renato. “Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária”. Em: SANTORO, Paula (org.). Gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Pólis, 2005, pp.14-37.

I.III.4.5. Critérios para a regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir

A Outorga Onerosa é um instrumento que foi conceituado na década de 70 como um mecanismo para recuperação da valorização fundiária gerada pelos investimentos públicos, mediante o estabelecimento de um coeficiente único para o conjunto da cidade e venda de coeficiente adicional. Esse conceito se ampliou e o Estatuto da Cidade determina não um coeficiente único, mas um coeficiente básico, que pode variar de região para região. O que se mantém é o conceito que mostra que, os proprietários que se beneficiarem com uma utilização maior do potencial construtivo e, pois, da infra-estrutura urbana deverão devolver parte da riqueza à coletividade. O mesmo acontece com a Outorga Onerosa de Alteração de Uso. O Estatuto determina que o Plano Diretor fixe áreas nas quais poderá ser permitida a alteração de uso do solo mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (Estatuto da Cidade, art. 29).

Outro avanço trazido pelo Estatuto da Cidade é a vinculação do instrumento ao Plano Diretor municipal, colocando como limite máximo ao direito de construir a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área (art. 28, parágrafo 3º). Dessa forma, evita-se o adensamento construtivo desvinculado a um plano de desenvolvimento urbano e a um estudo das condições e possibilidades de provisão de infra-estrutura.

Portanto, para o Município utilizar a Outorga Onerosa do Direito de Construir, devem ser fixadas no Plano Diretor as áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico nos termos do artigo 28 do Estatuto da Cidade.

Para a utilização deste instrumento nos termos do §2º do artigo 28, o Plano Diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

De acordo com §3º deste artigo, cabe ao Plano Diretor definir os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Ao Plano Diretor também é atribuída a competência nos termos do artigo 29 para fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Com relação ao limite máximo de alteração do uso do solo por não haver previsão expressa no Estatuto sobre este aspecto, por analogia ao §3º do artigo 28 que atribui ao Plano Diretor definir os limites máximos do coeficiente de aproveitamento, deve ser atribuição do Plano Diretor além de fixar as áreas, definir o limite máximo de alteração de uso do solo.

O Estatuto da Cidade prevê no art. 30, para a auto-aplicabilidade do instrumento, que:

(1) seja definida a fórmula de cálculo da cobrança. Essa exigência é importante para promover aferições adequadas de valores de solo, que não sejam negociadas caso a caso, passíveis de influências políticas e deficiências técnicas. Além disso, um cálculo simples e público colabora na transparência dos processos e facilita o monitoramento dos recursos arrecadados;

(2) sejam definidos os casos passíveis de isenção do pagamento da Outorga. É importante para entender o instrumento da Outorga não apenas como recuperador ou gestor da valorização da terra, mas como um instrumento de controle urbanístico. A isenção pode ser possível, por exemplo, para estimular a produção de determinados usos, como usos não residenciais em regiões dormitório com a intenção de diminuir a necessidade de deslocamentos na cidade, ou uso para produção de Habitação de Interesse Social, ou mesmo para implantação de equipamentos culturais ou de saúde em áreas carentes desses equipamentos (Guia do Estatuto da Cidade, p.71). A isenção, nesse caso, serve como um subsídio para a produção de HIS e não configura um privilégio de alguns.

(3) seja definida a contrapartida do beneficiário. A contrapartida dada pelo beneficiário não é necessariamente paga em dinheiro, pode ser também em obras e serviços para o desenvolvimento urbano, ou em bens imóveis. A definição das contrapartidas é fundamental para a compreensão do caráter social das mesmas. O Estatuto trouxe alguns avanços e estabeleceu finalidades para a utilização dos recursos obtidos aos objetivos da política urbana, à realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e também no sentido de evitar que fossem revertidos em benefícios para quem obteve os direitos de construir, revalorizando os imóveis e não revertendo-se em benefícios à coletividade. Elas são: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (Estatuto da Cidade, art. 26, incisos I a VIII).

Geralmente, associa-se a utilização desse instrumento a um fundo e um conselho gestor (composto pela sociedade civil e pelo poder público), de forma a gerir de forma mais transparente e participativa os recursos e contrapartidas obtidos, as finalidades para as quais foi utilizado, entre outros.

Há uma forte defesa jurídica na interpretação desse instrumento.

Não se pode confundir a outorga onerosa com um tributo por não haver um ato compulsório, gerador de obrigação ao particular, como é o caso do IPTU; o particular ao adquirir a Outorga Onerosa pratica um ato voluntário e caso não queira adquirir a outorga isso não implica em qualquer sanção ao particular. Além disso, é importante lembrar que a aquisição da Outorga Onerosa poderá receber outro tipo de encargo que a vinculação a moeda corrente como, por exemplo, doação de área urbana, construção de casas populares, urbanização de favelas.

O município de Fortaleza, apesar de prever em sua legislação o instrumento da Outorga Onerosa no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992, não o regulamentou inviabilizando sua aplicação. A atual legislação de uso e ocupação do solo permite índices altos de potencial construtivo e em contrapartida o poder público apenas possui ônus, beneficiando somente o proprietário privado e deixando o poder público com todos os encargos. O município deverá, portanto, na proposta de seu novo Plano, considerar que a política urbana tem como princípio garantir as cidades sustentáveis destinar recursos a combater as desigualdades urbanas. E para isso deverá respeitar os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade que já foram citadas acima. E uma delas é especificamente essa: o poder público não arcar com o ônus e instituir a Outorga Onerosa do Direito de Construir como contrapartida possibilitando dessa forma a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

I.III.4.6. Critérios para a Regulamentação das Operações Urbanas Consorciadas

De acordo com o artigo 32 do Estatuto da Cidade, lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, poderá delimitar áreas para aplicação de Operações Consorciadas.

Pelo §1º deste artigo considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Da forma como vêm sendo utilizada, a Operação Urbana Consorciada utiliza-se do mesmo raciocínio da Outorga Onerosa, permitindo alterações nos índices urbanísticos e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, mas associa essas alterações a um plano urbanístico para um perímetro determinado. Significa que

estabelece uma área dentro da qual a valorização recuperada deverá ser aplicada na própria área (Levy *et all*, 2005).

Cada Operação envolve o redesenho desse espaço, cujos limites devem estar descritos no Plano Diretor municipal, tanto do espaço público como privado, portanto resulta na combinação de investimentos privados e públicos. É portanto, um instrumento utilizado para a implementação de um projeto urbano para uma área, por meio de parceria entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes (Guia do Estatuto, p.78). Por isso, o projeto deve ser do interesse de todos do município, e deve ser debatido e acordado no Plano Diretor.

Algumas experiências com o instrumento anteriores ao Estatuto da Cidade mostram que em alguns casos há a recuperação da valorização, mas essa, ao ser reinvestida onde já houve valorização, acaba por reconcentrar recursos e reforçar processos de segregação socioespacial e exclusão territorial (Fix, 2001). Nesse sentido a proposta de Plano Diretor de Fortaleza, se optar por utilizar esse instrumento, deverá trabalhar no sentido de delimitar perímetros que envolvam não apenas a possibilidade de valorização da terra para investidores privados, mas locais onde haja necessidade de recuperação urbana, onde haja o interesse público em se investir e a possibilidade de envolver investidores privados nessa ação.

Além da definição do perímetro, o Plano Diretor deve dispor sobre os critérios para a aplicação das Operações Urbanas Consorciadas. O Plano Diretor pode, por exemplo, dispor que as operações urbanas podem ser aplicadas nas áreas que foram consideradas como subutilizadas ou nas áreas centrais da cidade que necessitam ser revitalizadas. Importante definir no Plano Diretor os mecanismos para assegurar que a população atingida pela operação urbana seja beneficiada e não prejudicada pela operação urbana.

A Operação Urbana poderá ser utilizada para a promoção de uma política habitacional, atendendo aos critérios do Estatuto da Cidade, entres eles a Operação Urbana deverá se formulada e executada com participação popular, deverá ser conjugado o interesse do mercado imobiliário com a demanda por habitação de interesse social. Para tanto há que considerar as Operações Urbanas em áreas descontínuas, ou seja, potencializar as atividades imobiliárias em um determinado bairro e utilizar os recursos oriundos dessa operação para um bairro de periferia com carência de infra-estrutura e equipamentos públicos.

O Plano Diretor também poderá definir quais são as áreas urbanas na cidade que poderão estar sujeitas as Operações Urbanas, que posteriormente deverão ser delimitadas por lei municipal conforme estabelece o artigo 32 para o Município utilizar este instrumento. É importante lembrar que essa possibilidade de postergar o conteúdo detalhado da lei de uma Operação Urbana deve se aproveitada para que seja feita uma grande consulta popular, debates e deliberações coletivas sobre qual é o plano que se quer fazer para aquela área.

Se for importante e relevante para o município, ele pode, e deve detalhar o instrumento no Plano Diretor, principalmente seus critérios, como reforçar a proposta do Estatuto da Cidade de qual deve ser o conteúdo mínimo para o plano de uma Operação Urbana: definição da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação; necessidade de Estudo prévio de Impacto de Vizinhança; definição de contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos (alterações na norma e classificação do solo); forma de controle da Operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil (art. 33, incisos I a VII).

Com relação às finalidades da Operação, consideramos interessante reforçar as finalidades que o Estatuto da Cidade propõe para o instrumento da Outorga Onerosa, reforçando que elas devem ser finalidades redistributivas. Quanto à destinação dos

recursos obtidos, no caso de Fortaleza, consideramos interessante a inclusão de elementos como a destinação de uma porcentagem de recursos para construção de Habitação de Interesse Social.

Assim como a Outorga Onerosa, geralmente, associa-se a utilização desse instrumento a um fundo e conselho gestor (composto pela sociedade civil e pelo poder público), de forma a gerir de forma mais transparente e participativa os recursos e contrapartidas obtidos, as finalidades para as quais foi utilizado, entre outros.

I.III.5. Regularização Fundiária e Política Habitacional

I.III.5.1. A Regularização Fundiária como Matéria Obrigatória do Plano Diretor

Como já foi ressaltado a nova ordem jurídica que dispõe sobre a questão urbana dá um suporte inequívoco à ação dos Municípios empenhados no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que têm diretamente afetado a vida de todos os que vivem nas cidades brasileiras.

Uma das situações que precisa ser enfrentada no Município de Fortaleza diz respeito aos assentamentos informais e irregulares formados, principalmente, por população de baixa renda.

O Estatuto da Cidade para possibilitar que os entes federativos em especial os Municípios enfrentem esta problemática estabeleceu a regularização fundiária como uma diretriz vinculante da política urbana que tem como fundamento assegurar aos habitantes destes assentamentos informais e irregulares o pleno exercício do direito à cidades sustentáveis e o direito à moradia.

O Estatuto da Cidade através do inciso XIV do artigo 2º considera a regularização fundiária como uma diretriz da política urbana que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana da seguinte forma:

“Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (Estatuto da Cidade, art. 2º, inciso XIV).

O Estatuto da Cidade estabelece no artigo 4º uma série de instrumentos que devem ser utilizados para a execução da política urbana municipal, dentre os quais há instrumentos que devem ser aplicados para a promoção da regularização fundiária que são os seguintes:

- Zonas Especiais de Interesse Social;
- Concessão de Direito Real de Uso;
- Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia;
- Usucapião Especial de Imóvel Urbano;
- Direito de Superfície, que tem finalidades diversas mas deve também ser utilizado para a regularização fundiária;
- Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Por ser um componente essencial da política urbana esta matéria deve ser obrigatoriamente tratada no Plano Diretor de Fortaleza de forma adequada de modo que as diversas situações de assentamentos informais e irregulares sejam passíveis de regularização jurídica e urbanística.

Com relação aos terrenos de marinha e outros terrenos de domínio da União e de domínio do Estado do Ceará, deve-se atentar aos limites da atuação do Município. Cabe ao Município de Fortaleza através do Plano Diretor, estabelecer os critérios para regularização jurídica da posse nos terrenos de marinha, sendo que é a União ou o Estado, por deter a titularidade destas áreas, que deverá regularizá-las.

Acerca da regularização jurídica da posse nos Terrenos de Marinha e outros terrenos de domínio da União e de domínio do Estado do Ceará, far-se-á necessário no Plano Diretor tratar das diferentes tipologias de ocupação existentes, quais sejam, tanto o aspecto dos assentamentos informais da população de baixa renda, como da média e alta renda.

Nos casos de loteamentos informais e clandestinos ocupados por população de média e alta renda deverá, considerando o interesse público na regularização, se estabelecer critérios para fixação de contrapartidas em caso de regularização fundiária.

O tratamento no Plano Diretor de Fortaleza sobre os objetivos, critérios, e formas de aplicação dos instrumentos referentes à regularização fundiária deverá ser feito com o intuito de adequar e compatibilizar as normas e a legislação existente sobre esta matéria em especial a Lei Orgânica do Município, a lei municipal que estabelece o plano de regularização fundiária (Lei Municipal nº 8.923/04) e o atual Plano Diretor com as normas e preceitos previstos no Estatuto da Cidade e no texto da Constituição Federal que consolida o direito à moradia em seu artigo 6º como um direito fundamental que é a base de fundamento da política habitacional e da regularização fundiária.

I.III.5.2 Análise do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992

A Política Habitacional e a regularização fundiária não são tratadas como temas específicos do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992, não havendo capítulo ou seção específica para tratamento dessas políticas. O atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992, no entanto trata a regularização fundiária e a política habitacional como objetivos da política urbana municipal definidos nos incisos VII e VIII do artigo 2º do Plano Diretor de 1992, e o disciplinamento da política habitacional e fundiária nos artigos 73 a 77 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992.

Os artigos 73 a 77 do PDDU.FOR 1992 estabelecem a tipologia dos assentamentos espontâneos que podem ser objeto de regularização fundiária; determinam a necessidade da elaboração de um plano urbanização para cada uma dessas áreas e estabelece um conteúdo mínimo para esse plano de urbanização; determinam a elaboração de outros programas como de geração de emprego e renda, que devem ser elaborados juntamente com o plano de urbanização, bem como determina que para a política de regularização fundiária serão utilizados os recursos constantes do Fundo de Terras do Município de Fortaleza.

Apesar de estabelecer o urbanização e regularização fundiária e o acesso à terra e a ampliação da oferta de habitação para a população de renda média e baixa, e algumas medidas que devem ser tomadas pelo Poder Público o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 não estabelece quais os instrumentos serão utilizados pela administração para proceder a regularização fundiária, o que juntamente com a demarcação das ZEIS deve ocorrer no novo Plano Diretor.

I.III.5.3 Do Fundo de Terras

A Lei Municipal nº 6.541 de 21 de novembro de 1989, institui o Fundo de Terras no município de Fortaleza, destinado à implantação de programas habitacionais de interesse social. Compõem esse Fundo, conforme estabelece o artigo 2º da Lei que institui o Fundo de Terras: terras de propriedade do patrimônio municipal, ressalvados os terrenos denominados institucionais, doados a partir de loteamentos já existentes, cuja destinação específica é a implantação de programas sociais que não os habitacionais; áreas objeto de transferência de domínio do patrimônio da União ou Estado para o município; o percentual de área exigido quando da aprovação de projetos de parcelamento para implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social (a Lei Municipal nº 6543/89 em seu artigo 3º, III, determina a necessidade de destinação de no mínimo 5% da área total objeto do parcelamento do solo, para implantação de programas habitacionais de interesse social); áreas decorrentes de permuta do Poder Público Municipal, dos direitos de construção, para as zonas dotadas de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais; outras áreas objeto de doações ou transferências para fins de implantação de programas habitacionais de interesse social; áreas desapropriadas pelo Poder Público Municipal para integrarem Programas Habitacionais.

A determinação do percentual obrigatório de 5 % (cinco por cento) do total da área de cada loteamento estabelecido pela Lei Municipal nº 6543/89 em seu artigo 3º, III, é fundamental para se ter uma política urbana, ampliando assim a atuação do poder público no enfrentamento das demandas por moradia popular, e efetivando a função social da propriedade urbana, sem encargos para o erário e sem demandas judiciais.

A legislação permite admitir a opção de oferta de outra área estranha ao loteamento, em qualquer outra zona do Município, desde que ocorra a prévia aprovação do Poder Público e seja mantida a equivalência dos seus preços de mercado.

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza recepcionou a Lei Municipal nº 6.541 de 21 de novembro de 1989, instituindo em seu artigo 152 o fundo de terras do Município de Fortaleza, destinado exclusivamente à implantação de programas habitacionais para atendimento da população de baixa renda. O parágrafo 2º do artigo 152 da LOM avança no sentido de estabelecer um controle social do Fundo de Terras municipal garantido participação popular no planejamento gerenciamento do fundo de terras através do Conselho Municipal de Habitação Popular.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992, determina, por meio do parágrafo único do artigo 77, que os recursos originários de repasse de organismos estaduais e federais, bem como internacionais destinados a programas habitacionais de interesse social serão, depositados no fundo de terras e administrados com a participação do Conselho Municipal de Habitação Popular. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 determina ainda que os recursos para implantação do programa habitacional de baixa renda serão os constantes no Fundo de Terras do Município de Fortaleza.

É importante salientar que o Município na aplicação da Política Urbana deverá ter um cadastro atualizado desse fundo, caracterizando essas áreas, ou seja, se as mesmas se localizam em áreas dotadas de infra-estrutura, se localizam em locais de fácil acesso ou em áreas de preservação ambiental, etc, a fim de dar uma destinação compatível à localização e necessidades de cada área. Importante esclarecer que a dificuldade de identificação dessas áreas acontece tendo em vista que ao longo desses anos o Fundo de Terras foi administrado por diferentes secretarias passando à gestão das Administrações criadas em 1997, pela Lei Municipal 8000/97.

Grande parte dos Conjuntos Habitacionais construídos pela prefeitura utilizaram áreas do Fundo de Terras. A atuação da Prefeitura frente à questão da irregularidade fundiária ao longo dos anos que passaram não contou com um controle urbanístico e tributário eficaz.

Há certamente que avaliar a complementaridade e aplicabilidade do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano nas áreas constantes no Fundo de Terras, sendo este primeiro estabelecido pelo artigo 6 do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992, principalmente como esses dois fundos se relacionam.

Outra questão pertinente é a relação do fundo de terras com a política de regularização fundiária no município de Fortaleza que deverá ser tratada no novo Plano Diretor.

I.III.5.4 Análise da Lei Municipal nº 8.923/04, que institui o Plano Municipal de Regularização Fundiária do Município de Fortaleza

A Lei Municipal nº 8.923/04 cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social. A lei, no entanto, se limita a estabelecer procedimentos administrativos para execução desse Plano como, por exemplo, a necessidade de cadastramento das áreas públicas definidas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) junto a cada Secretaria Executiva Regional (SER), com a identificação de seus ocupantes que serão beneficiados por esta lei e a reafirmar o direito de ocupantes de áreas públicas à concessão de uso especial para fins de moradia previsto na Medida Provisória 2.220/01.

Tendo em vista que a lei se limita a estabelecer procedimentos administrativos para execução do programa e reafirmar o direito dos ocupantes de área pública de terem a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, há uma série de temas necessários que deveriam ser tratados na lei de regularização fundiária. Por implantar um Plano de regularização fundiária para as ZEIS a lei deveria tratar de todos os aspectos da regularização desde a identificação da área que deverá ser objeto da intervenção até as ações de monitoramento e controle após o processo de regularização fundiária.

Neste sentido o Plano Diretor de Fortaleza, ou a lei de regularização fundiária, deverá estabelecer os tipos de ZEIS, seus perímetros, os critérios para instituição de novas ZEIS, as formas de gestão da regularização fundiária, formas de participação da sociedade e dos beneficiários dos processos de regularização fundiária, conteúdo mínimo dos planos de urbanização em ZEIS, que instrumentos serão utilizados para regularização de áreas públicas e privadas, e as formas de utilização desses instrumentos, além das ações relativas controle e monitoramento da regularização fundiária.

A lei que cria o Plano de Regularização Fundiária tem uma concepção restrita das ações de regularização fundiária que devem ser desempenhadas pelo Poder Público limitando apenas a tratar da regularização fundiárias de áreas públicas ocupadas não estabelecendo ações e diretrizes para a regularização fundiária de áreas privadas ocupadas por população de baixa renda.

Outro problema da lei é que ela deixa de regulamentar outros instrumentos de regularização fundiária que devem ser previstos na legislação municipal para facilitar o processo de regularização fundiária no município de Fortaleza como a Concessão de Direito Real de Uso, a Autorização de Uso, Cessão de Posse e o Usucapião Especial de Imóvel Urbano. Outra lacuna da lei diz respeito a previsão de assistência técnica e jurídica gratuita para a população de baixa renda. O novo Plano deverá determinar a possibilidade de utilização desse rol de instrumentos.

Importante comentar que a Lei nº 8.923/04 não foi de iniciativa do Poder executivo, mas sim do legislativo e que, portanto, não houve em sua formulação ampla discussão envolvendo os órgãos da Prefeitura Municipal que tratam do tema, bem como com a população.

I.III.5.5 Análise da Lei nº 8.918/04, que instituí a Política Habitacional de Interesse Social do Município de Fortaleza

A Lei Municipal nº 8.918/04 estabelece os princípios, diretrizes, normas e estratégias da Política Habitacional de Interesse Social, que conforme determina o artigo 1º tem como objetivo assegurar condições dignas de moradia à população de Fortaleza, dotada de infra-estrutura básica, com garantias de durabilidade, e estabilidade da estrutura física, com condições adequadas de conforto ambiental e disponibilidade de uso dos serviços públicos. A lei determina ainda as diretrizes gerais e estratégias da política habitacional de interesse social.

Cumprir ressaltar algumas lacunas presentes na lei ora analisada no que diz respeito a gestão democrática da política municipal de habitação de interesse social e quanto aos instrumentos previstos na legislação e a regulamentação desses instrumentos e a definição dos parâmetros da habitação de interesse social.

No que diz respeito à gestão democrática da política habitacional a lei deveria mencionar a necessidade da realização de audiências e consultas públicas na execução da política habitacional, bem como a realização de uma avaliação periódica desta política pela população do município, por exemplo, em momentos como da Conferência da Cidade.

A adequação da composição do Conselho Municipal de Habitação Popular e a criação de um Fundo Municipal de Habitação Popular ou outro que o valha, além de um Plano Municipal de Habitação é fundamental para que o Município de Fortaleza possa aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o que possibilitará o acesso deste município aos recursos oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

No que tange a previsão de instrumentos para execução da política habitacional de interesse social a lei ora analisada trata apenas da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e da alienação de terreno de propriedade do município deixando de tratar de instrumentos fundamentais para execução da política habitacional como as ZEIS, a Concessão de Direito Real de Uso, a Autorização de Uso, Cessão de Posse, Usucapião Especial de Imóvel Urbano, Direito de Superfície, Transferência do Direito de Construir, instrumentos que devem ter sua forma de aplicação previstas na lei.

A lei que trata da política habitacional de interesse social não define os parâmetros determinam o que é habitação de interesse social, ou seja, o que deve ser considerado habitação de interesse social para fins de execução da política municipal de habitação. São esses parâmetros que irão reger a atuação tanto do poder público como da iniciativa privada na promoção habitacional de interesse social.

Os parâmetros que definem a habitação de interesse social devem ser temas do Plano Diretor ou da lei que trata da política habitacional de interesse social no sentido de estabelecer os critérios para tanto o Poder Público e a iniciativa privada promoverem habitação de interesse social de acordo com determinações previstas em lei de acordo com critérios previamente discutidos e acordados com a sociedade fortalezense.

Importante comentar que a Lei nº 8.918/04 não foi de iniciativa do Poder executivo, mas sim do legislativo e que, portanto, não houve em sua formulação ampla discussão envolvendo os órgãos da Prefeitura Municipal que tratam do tema.

I.III.5.6. Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

A demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, no Plano Diretor do Município de Fortaleza têm quatro motivos fundamentais: vincular a política de regularização fundiária e habitacional a política urbana, possibilitando a articulação das ZEIS com outros instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade; o estabelecimento de uma planejamento em relação a política de regularização fundiária e habitacional; reconhecer o direito dos moradores de áreas ocupadas por população de

baixa renda; e vincular o Orçamento Municipal a política de regularização fundiária e habitacional.

A vinculação da política de regularização fundiária e habitacional com a política urbana estabelecida para o município de Fortaleza por meio do Plano Diretor tem como objetivo fundamental articular as ZEIS tanto de áreas ocupadas para regularização fundiária como ZEIS de áreas subutilizadas ou não utilizadas como reserva de terras para habitação de interesse social com os demais instrumentos de indução da ocupação urbana como direito de preempção, transferência do direito de construir e parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Apenas com a demarcação das ZEIS no Plano Diretor é possível estabelecer sua fundamental relação com os demais instrumentos de política urbana acima mencionados. Neste sentido é indispensável a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor do Município de Fortaleza com o intuito de articular o instrumentos das ZEIS com os demais instrumentos de indução do uso do solo urbano previstos no Estatuto da Cidade.

O estabelecimento de um planejamento para a política de regularização fundiária e habitacional é uma das diretrizes da política urbana expressas no artigo 2º, IV do Estatuto da Cidade que versa acerca da necessidade de “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população...”. Tendo em vista o planejamento do desenvolvimento das cidades e da distribuição espacial da população ser uma das diretrizes da política urbana expressas no artigo 2º do Estatuto da Cidade a demarcação de ZEIS no Plano Diretor, estabelecendo um planejamento para intervenção municipal nessas áreas é uma obrigação em municípios em que há áreas ocupadas por população de baixa renda que se pretende regularizar.

O artigo 2º, inciso XIV estabelece como diretriz da política urbana a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. Nesse sentido a regularização fundiária é um direito da população de baixa renda moradora de áreas ocupadas. Tendo em vista que as ZEIS são o reconhecimento por parte da sociedade de que estas áreas devem ser regularizadas e que os moradores têm direito de permanecer nessas áreas e considerando que as ZEIS são a forma de ter esse direito reconhecido, essas devem necessariamente, respeitando o artigo 2º, XIV do Estatuto da Cidade, serem demarcadas no Plano Diretor do Município de Fortaleza. Deve-se, no entanto, considerar as possíveis limitações em relação a permanência dos ocupantes de lotes nos casos em que acarrete risco de vida ou a saúde dos ocupantes o Poder Público deverá garantir o exercício do direito a moradia aos ocupantes da área em outro local.

O parágrafo 1º do artigo 40 do Estatuto da Cidade determina que “o Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”. Nesse sentido para que a política de regularização fundiária e habitacional do município esteja de fato refletida no orçamento municipal e conseqüentemente nas ações de governo é necessários que estas estejam expressas no Plano Diretor. Daí a necessidade de demarcação das ZEIS no Plano Diretor para que o orçamento municipal de conta das questões relacionadas à irregularidade fundiária disponibilizando recursos orçamentários para os planos e programas de regularização em ZEIS.

Importante ressaltar a possibilidade de o Plano Diretor prever a delimitação de novas ZEIS em leis específicas, para acompanhar a dinâmica de crescimento da cidade. Neste caso o próprio plano diretor deverá fixar critérios para a delimitação de novas ZEIS no Município de Fortaleza, considerando essa possibilidade de forma expressa.

Importante comentar a recente edição da Resolução CONAMA n° 369/06 que em seu artigo 9º da estabelece a possibilidade da regularização das ocupações consolidadas

antes de 10 de julho de 2001 (data de publicação do Estatuto das Cidades) que sejam de baixa renda, predominantemente residenciais, localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor ou outra legislação municipal; com densidade demográfica maior que 50 habitantes por hectare e com pelo menos três itens de infra-estrutura mínima, como rede de água, energia, esgoto, coleta de lixo e malha viária.

Neste sentido é necessário estabelecer no Plano Diretor as diferentes tipologias de ocupação existentes, tanto os aspectos dos assentamentos informais da população de baixa renda – como nos casos tratados pela Resolução CONAMA acima citada – como das ocupações de média e alta renda existentes em áreas de proteção ambiental.

I.III.6. Meio ambiente

I.III.6.1. A responsabilidade do Município na proteção do meio ambiente

O problema da proteção do meio ambiente urbano talvez seja o que melhor traduz a complexidade e a sensibilidade da noção de desenvolvimento sustentável, expressão que nos remete a idéia de equilíbrio entre dois valores caros a sociedade moderna e a princípios conflitantes: preservacionismo e progresso.

Trata-se de uma espécie de desenvolvimento que os atuais ordenamentos constitucionais, em regra, propugnam para os seus respectivos Estados, na qual o qualificativo sustentável está a indicar uma relativização de valores econômicos e sociais em favor da proteção do interesse das gerações futuras, consubstanciada na tutela do meio ambiente e na proteção dos recursos naturais.

A busca deste equilíbrio, na cidade, ganha contornos específicos quando se considera o problema típico da realidade urbana, esta, por natureza, uma realidade conflituosa, onde os interesses dos diversos segmentos da população entram freqüentemente em embate. A aplicação irrestrita do Código Florestal para todo o território brasileiro, desconsiderando, no caso das cidades, as peculiaridades de cada uma delas e as suas especificidades em relação a possíveis áreas rurais e urbanas, pode trazer, a depender da situação, gravíssimos transtornos urbanos.

Nosso questionamento baseia-se na constitucionalidade ou não da aplicação do Código Florestal e demais legislações ambientais de âmbito federal e estadual que conflitem com as legislações e normas instituídas pelo Município de Fortaleza visando à preservação do meio ambiente nos termos da Lei Orgânica do Município e do Plano Diretor.

Este questionamento também é válido para as normas que tratam do uso, ocupação e parcelamento do solo instituídas no âmbito da União e do Estado que lesem a autonomia do Município de disciplinar estes assuntos que são de interesse local e de competência privativa dos Municípios nos termos do artigo 30, incisos I, VIII e IX.

Diante do disposto no artigo 182, parágrafos primeiro e segundo da Constituição Federal de 1988, que compete aos Planos Diretores dos municípios a tarefa de estabelecer o conteúdo da função social da propriedade urbana e de ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. No caso de conflito entre a legislação ambiental local e a legislação ambiental estadual e federal como, por exemplo, o Código Florestal, referente às regras de uso e ocupação do território municipal considerado de preservação ambiental qual instrumento deve prevalecer?

O nosso ordenamento constitucional, além de adotar a defesa do meio ambiente como princípio de ordem econômica, dedica o seu Capítulo VI, constante do Título da Ordem Social, à proteção do meio ambiente. O direito à proteção ambiental é estabelecido em

favor do homem, considerado não apenas em sua individualidade, mas como membro da sociedade ou de uma coletividade. É explicitado como direito individual e social.

Tanto o Plano Diretor, quanto as demais leis municipais não poderão, sob pena de inconstitucionalidade, afrontar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal, estando o Poder Público municipal sujeito aos deveres ali estabelecidos, na medida em que toquem a sua competência. Mas estes deveres são postos de modo a permitir, no caso urbano, uma adequação às particularidades do interesse ambiental nessas áreas, em especial no tocante ao dever de proteção da flora e da fauna urbana. Tal decorre do fato de que, analisando sistematicamente o texto constitucional, veremos que o próprio conceito deste direito à proteção ao meio ambiente urbano é concretizado, é conformado pelos Planos Diretores Municipais, e desconsiderar as normas neles contidas é afrontar o próprio texto constitucional (art. 182).

A partir da Constituição Federal de 1988 a competência para legislar sobre florestas inseriu-se no âmbito da chamada competência concorrente. A tarefa infraconstitucional de proteção do meio ambiente é hoje compartilhada pelos diversos entes da federação. Além do mais, a Constituição trouxe mais um dado novo, a inserção do Município como ente da Federação e, com isto, a outorga de uma série de competências expressas e implícitas, todas decorrentes do poder de legislar sobre os assuntos de interesse local, não exclusivamente local, mas predominantemente local. Expressamente, como já foi ressaltado, foi-lhe conferida, de forma exclusiva a competência para o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo (art. 30, VIII), além da execução da política de desenvolvimento urbano, a ser estabelecida pelo Plano Diretor e demais instrumentos legais nele fundado (lei de uso do solo, lei de parcelamento municipal, código municipal de meio ambiente), de acordo com as diretrizes fixadas em norma geral (urbanística).

Assim, a depender da situação de cada cidade, a aplicação nas áreas urbanas das medidas constantes na legislação federal como o Código Florestal e nas legislações estaduais de forma irrestrita, podem obstaculizar a garantia do direito à terra urbana, à moradia, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de uso e ocupação do solo e edificação dentre outros estabelecidos na Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. Esses casos de conflito, devem ser enfrentados pela legislação municipal.

O Estatuto da Cidade regulamenta um conjunto importante de instrumentos de regulação e controle urbano cuja aplicação exige a elaboração e implementação do Plano Diretor. O crescimento de Fortaleza sobre as áreas de interesse ambiental, inclusive com um crescente adensamento populacional, exige uma política urbana e um planejamento territorial capaz de induzir o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade.

I.III.6.2. Áreas de preservação ambiental

O artigo 39 do Estatuto da Cidade define que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. Entre as diretrizes do artigo 2º no caso específico do meio ambiente se destaca a do inciso XII que estabelece como diretriz da política urbana a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

A Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades que estabelece o conteúdo mínimo do Plano Diretor determina em seu artigo 2º, que as funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município de forma a garantir áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído. Neste sentido se faz necessário para determinação do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana estabelecer no Plano Diretor quais as áreas de preservação, proteção e recuperação ambiental.

O PDDU 1992 define como zonas especiais as áreas de interesse ambiental – dunas, a orla marítima como áreas próxima a faixa de praia, as faixas de praias consideradas como áreas “*non aedificanti*”; áreas de preservação também consideradas “*non aedificandi*” e áreas de proteção consideradas áreas que demandam um tratamento especial, sendo que a LUOS Lei n 7987 de 1996 estabelece o uso e ocupação nessas áreas, sendo que na área de interesse ambiental – dunas dividida em dois trechos Praia do Futuro e Sabiaguaba.

O Município de Fortaleza já tem diversas áreas do município definidas como de preservação ambiental, no entanto, não guardam relação com a legislação federal de unidades de conservação a Lei Federal 9.985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, considerando é claro que isso não poderia ter ocorrido na data de publicação da legislação municipal, que é anterior a Lei que institui o SNUC. A definição dessas áreas por Decreto não deve ser a principal forma de definição das áreas de preservação ambiental.

Quanto a instituição de Parque Municipal cumpre transcrever recentes julgados que entendem que a instituição de unidade de conservação que engloba áreas particulares não configura desapropriação indireta não impondo a Prefeitura Municipal a necessidade de proceder a indenização dos proprietários dessas áreas, conforme podemos ver pelas ementas abaixo transcritas:

“DESAPROPRIAÇÃO - Indireta - Não configuração - Limitação administrativa - Hipótese de propriedade localizada na Mata Atlântica - Incidência da proibição do Decreto Federal 99.547/90 - Ação improcedente - Recurso não provido. A limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, condicionadora de exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem estar social, podendo incidir sobre a propriedade privada; difere da desapropriação porque consiste somente na restrição ao uso da propriedade, imposta genericamente a todos os proprietários sem qualquer indenização. (Apelação Cível n. 232.574-2 - Itapeceira da Serra - Relator: VICENTE MIRANDA - CCIV 17 - M.V. - 16.08.94)”

“Código: 10940 Matéria: LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA Recurso: EI 112485 2 Origem: SB CAMPO Orgão: CCIV 19 Relator: BARROS MONTEIRO Data: 03/04/89 - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA - INDENIZAÇÃO - IMPROCEDÊNCIA - TERRENO SITUADO DENTRO DO PERIMETRO DE RESERVA FLORESTAL - MATAS RESERVADAS PARA DEFESA DA FAUNA E FLORA DA REGIÃO - HIPÓTESE EM QUE O PROPRIETÁRIO DEVERA CONSERVAR A TOTALIDADE DOS DIREITOS INERENTES AO DOMÍNIO, SUJEITANDO-SE APENAS A REGULAMENTAÇÃO DO EXERCÍCIO DESTES DIREITOS, PARA CONFORMA-LOS AO BEM-ESTAR SOCIAL - AUSÊNCIA DE DIREITO A INDENIZAÇÃO EMBARGOS REJEITADOS.”

Quanto a compatibilidade com a lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC essa é interessante tendo em vista principalmente a discussão

acerca da utilização dessas áreas. Neste sentido deve-se levar em consideração para elaboração do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza a definição da Lei que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação que divide as unidades em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. O grupo das unidades de conservação é composto pelas seguintes categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. O grupo das unidades de uso sustentável é composto pelas seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

I.III.6.3 Do Saneamento Ambiental

A falta de saneamento ambiental é um dos aspectos mais críticos no município de Fortaleza, do ponto de vista da preservação ambiental e da sustentabilidade da cidade.

Tanto na Lei Orgânica do Município nos artigos 162 a 172 definem o programa de saneamento urbano, estabelecendo como sendo o abastecimento de água tratada; a coleta, tratamento e disposição finais de esgotos sanitários e resíduos sólidos; drenagem urbana e proteção de mananciais para o abastecimento de água e outros usos (artigo 162 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza).

Estabelece ainda esse mesmo diploma legal a competência do Poder Executivo Municipal elaborar um Plano Diretor de saneamento ambiental a fim de atender toda a população, cria um fundo municipal de água e esgoto da cidade de Fortaleza.

A legislação municipal trata da questão de saneamento, resíduos sólidos, drenagem, lançamento de águas pluviais, limpa fossa, etc., no entanto como marco para a elaboração do Plano Diretor, devemos ter como referência o Projeto de Lei de Política Nacional de Saneamento Básico (PNS), estabelecida pelo Projeto de Lei 5.296/05, em tramitação no Congresso Nacional. A política propõe uma visão integrada dos sistemas públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em conjunto com o manejo de águas pluviais (drenagem) e o gerenciamento de resíduos sólidos (coleta e tratamento de lixo).

De acordo com o citado essa lei, o objetivo fundamental da política de saneamento é alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, a fim de melhorar as condições de vida nos meios urbano e rural. O projeto define salubridade ambiental como a capacidade de prevenir a ocorrência de doenças relacionadas com o meio ambiente, favorecendo o pleno gozo da saúde e o bem-estar. A proposta assegura a todos os cidadãos o direito à água, prioritariamente para o consumo humano e a higiene; o abastecimento em quantidade suficiente para promover a saúde pública; soluções adequadas para a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final dos esgotos sanitários; o manejo dos resíduos sólidos (lixo) de forma sanitária e ambientalmente adequada. Assegura ainda a drenagem ou manejo das águas pluviais para promover a saúde, a segurança e reduzir os prejuízos decorrentes das enchentes; o planejamento adequado e a fiscalização dos serviços públicos de saneamento, para evitar desperdícios em obras; e o acesso da população de baixa renda, dos índios e quilombolas a esses serviços.

O atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992, no capítulo X, estabelece apenas diretrizes para o saneamento básico, subdividido em abastecimento de água, esgotamento sanitário, sistema de limpeza urbana e sistema de drenagem urbana, no entanto não estabelece nenhuma ação estratégica relacionada com essa temática e nem o sistema de gestão.

Para que se garanta a efetividade de uma política de saneamento ambiental para destinação e tratamento do esgoto, é imprescindível que o município preveja dotação

orçamentária para implementação de política de saneamento ambiental que deverá ser regulamentada no Plano Diretor como prioritária para o desenvolvimento urbano.

I.III.7. Patrimônio Histórico Cultural

I.III.7.1 Análise do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 e da Lei Municipal nº 8.023/97

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 não estabelece diretrizes e ações estratégicas para proteção do patrimônio histórico e cultural do município. O município de Fortaleza tem uma lei específica para essa finalidade, a Lei Municipal nº 8.023/97 que dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico e cultural do município de Fortaleza.

Apesar do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 não tratar especificamente do tema do patrimônio histórico e cultural o Plano, por meio do artigo 57, VI, criou as Áreas Especiais de Interesse Urbanístico, que são áreas predominantemente edificadas localizadas em quaisquer das macrozonas, que, em função de sua importância histórica, paisagística e cultural requerem tratamento específico. O tratamento específico deverá ser dado através de um plano urbanístico para a área conforme determina o artigo 60. Cabe a Lei Municipal nº 8.023/97, portanto, estabelecer as formas de proteção do patrimônio histórico e cultural do Município de Fortaleza.

A Lei Municipal nº 8.023/97, que dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico e cultural do Município de Fortaleza traz uma concepção ampla do patrimônio histórico e cultural do município sendo considerados, conforme dispõe o artigo 1º, no entanto, apenas estabelece instrumentos e ações para a proteção do patrimônio construído, em especial bens imóveis. A lei no sentido de proceder a proteção do patrimônio histórico e cultural do município cria o Conselho de Tombamentos do Município composto por representantes da sociedade civil previamente estabelecidos em lei e por representantes do Poder Público, além de instituir os procedimentos para o tombamento de bens imóveis.

Existe um conselho que é exclusivo para questões de tombamento e preservação histórico cultural. Um dos desafios da proposta de Plano Diretor é articular a atuação deste Conselho com as ações da política urbana como um todo, possibilitando a realização conjunta de projetos, com recursos e interesses públicos comuns.

Tendo em vista que a compreensão acerca do patrimônio histórico e cultural na legislação municipal é a mais ampla considerando bens materiais e imateriais é importante que se estabeleçam outras formas de proteção que não só por meio do instituto do tombamento. Assim devem ser criadas outras formas de incentivos e apoio para a proteção tanto dos bens materiais como imateriais que tem valor histórico e cultural para o Município.

Neste sentido o Plano Diretor municipal deve apontar outras formas de proteção do patrimônio histórico e cultural articular o controle social e a implementação da política de proteção do patrimônio com o controle social e a implementação da política urbana como um todo. O Plano deverá definir ainda os critérios para que novos bens possam ser considerados patrimônio histórico e cultural, além de definir aqueles que devem ser protegidos por seu relevante interesse em relação a sua história e cultura e instrumentos que deverão ser utilizados para essa proteção.

I.III.8. Bens Públicos

I.III.8.1 O papel do município no disciplinamento dos bens públicos

O município como ente federativo responsável pelo disciplinamento do uso e ocupação do solo e legislação de interesse local (artigo 30, I e VIII da Constituição Federal) e responsável pela execução da política urbana (artigo 182 da Constituição Federal) tem um papel preponderante no disciplinamento das formas de utilização dos bens públicos para determinar quando os bens públicos cumprem sua função social. Incluindo aqueles pertencentes à União e ao Estado. Neste sentido, o Plano Diretor municipal deve estabelecer como deverá se dar a utilização dos bens públicos localizados dentro do território municipal.

Tanto a Lei Orgânica do Município de Fortaleza como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 tratam dos bens públicos, no entanto as duas leis tratam dos bens públicos apenas na perspectiva de disciplinamento do uso dos bens públicos pertencentes ao município. A Lei Orgânica do Município de Fortaleza traz uma seção específica para tratar dos bens públicos e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 trata dos espaços livres e bens de uso comum do povo. No entanto, considerando a competência municipal para legislar sobre uso e ocupação do solo o município deve também disciplinar o uso e ocupação do solo dos bens pertencentes à União e ao Estado do Ceará presentes no Município. Neste sentido tanto os bens da União como do Estado do Ceará presentes no município de Fortaleza deverão fazer parte do ordenamento geral da cidade.

A Lei Orgânica, por meio dos artigos 91 e 92, define como sendo bens públicos todas as coisas móveis e imóveis, direitos e ações que a qualquer título lhes pertençam, definindo que os bens imóveis de acordo com sua destinação poderão ser dominiais, de uso comum do povo e de uso especial. A Lei Orgânica define ainda procedimentos administrativos em relação aos bens públicos como a conferência da escrituração patrimonial com bens existentes e a realização de um inventário e um cadastro de todos os bens municipais.

A Lei Orgânica (artigo 95) define ainda os critérios para alienação de bens municipais definindo que a alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e que deverá seguir as seguintes normas: quando de bens imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, somente dispensada no caso de permuta para urbanização de favelas, obedecidos os requisitos previstos em lei e; quando de bens móveis, dependerá apenas de hasta pública, efetuada privativamente por leiloeiro público, dispensando-se este procedimento nos casos de doação, que será permitida exclusivamente para fins assistenciais a instituições filantrópicas sem fins lucrativos, ou quando houver interesse público relevante, justificado pelo chefe do Poder Executivo ou pelo Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

A lei determina ainda, por meio do artigo 95, parágrafos 1º e 2º a proibição da doação, permuta, venda, locação ou concessão de uso de qualquer fração de áreas dos parques, praças, jardins ou lagos públicos, admitindo-se apenas a permissão de uso de pequenos espaços destinados à venda de jornais, revistas, artesanatos ou lanches. Definindo que a concessão de uso das áreas institucionais somente poderá ser outorgada a entidades assistenciais e sem fins lucrativos e para implantação de equipamentos comunitários.

No entanto em relação ao disciplinamento do uso dos bens públicos a mais relevante determinação da Lei Orgânica, por meio do artigo 97, é de que as terras públicas não utilizadas ou subutilizadas serão prioritariamente destinadas a assentamentos de população de baixa renda e à instalação de equipamentos coletivos, definindo como de baixa renda as famílias com renda média não superior a três salários mínimos, excluída a

possibilidade de assentamento em terras destinadas a implantação de logradouros públicos.

O Plano Diretor, nos seus artigos 81 e 82, disciplina o uso dos bens públicos apenas na perspectiva do tratamento dos espaços livres oriundos do parcelamento do solo. O Plano estabelece que espaços livres oriundos de parcelamento do solo, bem como outros bens de uso comum, exceto vias públicas, destinam-se prioritariamente a implantação de áreas verdes. O Plano Diretor define áreas verdes como sendo todos os parques públicos, praças e jardins; as áreas verdes ligadas ao sistema viário; as áreas com cobertura vegetal situadas nos lugares de preservação e proteção, espaços livres, áreas verdes e áreas institucionais de arruamentos e parcelamentos existentes, bem como áreas verdes de projetos a serem aprovados.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 determina ainda que os espaços livres deverão ser urbanizados, prioritariamente onde há maior concentração de população.

I.III.8.2 Do cadastro dos imóveis públicos no âmbito da administração municipal

O cadastro é um preceito de obrigatória observância na administração dos bens municipais, assim entendidos o registro, a identificação de seus imóveis, a alienação e aquisição de bens imóveis do, ou para o Município, subordinam-se a exigências administrativas e financeiras estabelecidas na Lei Orgânica do Município de Fortaleza e na Lei Federal 4.320, de 1964 e ainda em normas específicas de licitação.

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza determina em seu artigo Art. 94 que todos os bens municipais deverão ser cadastrados, com a identificação respectiva, numerando-se os bens imóveis aludidos no artigo anterior, segundo o que for estabelecido em regulamento, ficando esses bens imóveis sob a responsabilidade do chefe da secretaria ou diretor do órgão a que forem destinados.

O cadastro territorial é uma solução no controle do imóvel público, o cadastro deve ser confiável e informar além dos dados dos proprietários os dados do território, os dados econômicos do território, e ainda os dados dos seus ocupantes.

É de suma importância estabelecer dentro da estrutura institucional do poder público as responsabilidades e os procedimentos de controle desse cadastro, para tanto se faz necessário estabelecer as competências para o cadastro de bens públicos, facilitando a atualização e assim proporcionando uma boa e real gestão dos bens públicos de forma que o gestor público tenha um efetivo conhecimento do patrimônio público.

O contrário dificulta a atividade da policia administrativa, o município que desconhece os usuários desses imóveis públicos, os termos pelos quais se efetivou o uso do imóvel público, dificilmente conseguirá efetivar a função social da propriedade pública.

No caso de Fortaleza, o Decreto nº 11.059/01 disciplina o procedimento para o Controle do Patrimônio Público Imóvel no âmbito da Administração Municipal; estabelecendo em seu artigo 1º a competência da Secretaria de Administração do Município - SAM, a partir de informações gráficas e técnicas fornecidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e de Ambiente – SMDT, atual SEINF, de controlar e manter o cadastro de Patrimônio Imóvel do Município de Fortaleza, determina ainda a obrigação a qualquer órgão municipal no caso de aquisição, perda ou permuta de bens públicos enviar para a SAM, SMDT, atual SEINF e SEFIN (Secretaria de Finanças) a documentação comprobatória do respectivo ato no prazo de 15 dias (a contar do ato que originou tal fato).

No caso de bem públicos adquiridos através do Fundo de Terra, deverá após a escritura, a doação ou a desapropriação com o respectivo registro imobiliário ser cadastrada na

Secretaria de Administração do Município (SAM) e encaminhada a SDTM, atual SEINF, SEFIN, COMHAB e a Coordenadoria de Habitação da SEMD.

Com relação às hipotecas que garantirão a realização de infra-estrutura e pavimentação dos loteamentos deverão estas ser arquivadas na Secretarias Regionais (SER) que são os órgãos responsáveis pela análise dos loteamentos devendo ser dado ciência a SMDT, atual SEINF do crédito a favor do município para controle de execução da obra de infra-estrutura básica.

Como relação aos conjuntos habitacionais estabelece esse decreto a obrigatoriedade da Comissão de Habitação do Município (COMHAB), a Coordenadoria de Habitação da SMDE, a SMDT, atual SEINF e as SERs de fornecerem à SAM nominalmente a relação de todos os conjuntos habitacionais construídos pelo Município.

Considerando que a Secretaria de Administração do Município SAM deve ter ciência de todos os termos de proporcionou o uso do bem público, a SAM por força desse decreto é a Secretaria onde se constituirá o cadastro do Patrimônio Público Imóvel do Município de Fortaleza.

A análise a ser realizada aqui é se efetivamente essa lei tem operacionalidade, se o modelo institucional estabelecido para o gestor público para realizar o cadastro tem efetividade, atinge portanto o fim para o qual foi estabelecido, se as secretarias nele relacionadas possuem essa competência, se de fato realizaram esse cadastro, se esse cadastro está ou não sendo constituído e se esta vinculado ao território. Todas essas questões de ordem prática e jurídica devem ser observadas para elaboração do Plano Diretor para que a propriedade pública tenha de fato uma função social.

I.III.8.3 Bens Públicos da União

Uma das questões fundamentais que deverá ser enfrentada pelo Plano Diretor do Município de Fortaleza é a definição da função social dos bens imóveis pertencentes à União em especial os terrenos de marinha tendo em vista a ocupação da orla, das margens dos rios e lagoas existentes no município de Fortaleza.

A) CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O INSTITUTO E SEU CONCEITO:

O artigo 20, inciso VII atribui à União o domínio dos Terrenos de Marinha e seus acrescidos. Este dispositivo Constitucional forneceu o “status” constitucional ao domínio pela União dos terrenos de marinha e dos seus acrescidos de marinha, cuja disciplina jurídica (características, domínio e regime de aproveitamento) era tratada pelo Decreto-Lei 9760 de 5/9/1946 e atualmente pela Lei 9636 de 15/5/1998.

Da mesma forma que a Constituição Federal dispõe, o Decreto-Lei 9760/46 já tratava do assunto incluindo no artigo 1º, alínea “a” a previsão de titularidade pela União dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Nos termos deste Decreto - Lei, o artigo 2º estabelece o conceito dos terrenos de Marinha e o artigo 3º dos acrescidos. Assim, “São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio¹⁴ de 1831, por sua vez são terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha”.

¹⁴ Segundo Caldas Aulete (“Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa”, Ed Delta 1970, v. 4 p 2915), preamar é substantivo feminino, significando “o momento em que a maré atinge o seu limite máximo; “maré cheia (fenômeno que se repete duas vezes cada dia)”.

Com relação aos terrenos acrescidos de marinha é interessante assinalar algumas explicações teóricas. Nos termos da doutrina, os terrenos acrescidos de marinha são bens dominicais da União formados natural ou artificialmente junto aos terrenos de marinha, entendidos como aqueles situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés e os que contornam as ilhas situadas em zonas onde também se faça sentir a influência das marés) alcançados pela área compreendida desde a linha da preamar média de 1831, medindo-se 33 m para a parte da terra.

Os terrenos de Marinha e seus acrescidos são dominicais, e nos termos do artigo 99 do Novo Código Civil, inciso III “Os bens públicos dominicais constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real, de cada uma dessas entidades”, sendo que o parágrafo único acrescenta :“Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”.

Trata-se de bens que integram o patrimônio da União (artigos 20, I a XI e 176) dos Estados (artigos 26, I a IV) ou dos Municípios, como objeto do direito pessoal ou real dessas pessoas de direito público interno. Vale dizer, são bens que poderão ser utilizados em qualquer fim ou mesmo alienados pela Administração e sobre os quais o Poder Público poderá exercer poderes de proprietário.

B) DA DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA:

Nos termos do artigo 9º do Decreto-Lei 9760/46, o Serviço do Patrimônio da União é o órgão competente para determinação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias.

As regras de procedimento administrativo adotadas pelo SPU para realizar a demarcação dos terrenos de marinha estão regulamentadas nos artigos 10 à 14 do Decreto-Lei 9760/46.

Nos termos do decreto citado, a SPU determinará os terrenos de marinha e seus acrescidos com base nos documentos e plantas de autenticidade irrecusável referentes ao ano de 1831, ou, quando não obtidos, à época que o mesmo se aproxime.

A SPU convidará os interessados, sejam eles certos ou incertos, pessoalmente ou por edital, para que em 60 (sessenta) dias ofereçam o estudo, documentos e outros esclarecimentos relativos aos terrenos a serem demarcados.

C) OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS PRESUMIDAMENTE DE DOMÍNIO DA UNIÃO - DENTRE ELES OS TERRENOS DE MARINHA:

Embora o tema seja referente aos bens dominicais da União em geral, regulados pelo Decreto-Lei 9760/46, a Seção V que trata do assunto é também aplicável aos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Por força do artigo 61, o Serviço de Patrimônio da União exigirá de todo aquele que estiver ocupando imóvel presumidamente pertencente à União a apresentação dos documentos e títulos comprobatórios de seus direitos sobre o mesmo.

A presunção de que trata o artigo é dada por um cadastro mantido pela União dos imóveis que presumidamente lhe pertencem. Isto ocorre, por exemplo, com as áreas litorâneas ainda não demarcadas. Neste caso, a presunção de propriedade por parte da União é fornecida pelo órgão local da SPU que utilizará indicadores como plantas planialtimétricas, formação vegetal, continuação presumida de linha já demarcada e outros indicativos.

Os dispositivos normativos referentes à regularização da ocupação de imóveis presumidamente da União são regulados pelos artigos 61 a 63 do Decreto - Lei 9760/46.

Com o propósito de fazer com que os ocupantes dos bens imóveis presumidamente pertencentes à União apresentem os documentos, o SPU por edital ou outro meio de intimação dará aos interessados o prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por igual termo, a seu prudente arbítrio.

Da necessidade dos bens públicos da União cumprirem sua função social de acordo as determinações expressas no Plano Diretor

Importante ressaltar a necessidade da propriedade pública, nesse caso específico os bens imóveis da União, mas também considerando os bens de domínio do Estado e do Município presentes no município de Fortaleza, cumprirem uma função social. E ainda, o disposto no artigo 39 do Estatuto da Cidade que versa que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, considerar que os bens da União devem cumprir sua função social de acordo com a ordenação do uso do território conforme estabelece o Plano Diretor Municipal. Neste sentido os bens da União não apenas estão subordinados ao cumprimento da função social da propriedade urbana como as determinações expressas no Plano Diretor Municipal.

Neste sentido cabe a leitura dos ensinamentos de Sílvio Luís Ferreira da Rocha¹⁵ que trata essa questão da seguinte maneira:

“A nosso ver, os bens públicos também estão submetidos ao cumprimento de uma função social, pois servem de instrumento para a realização, pela Administração Pública, dos fins a que está obrigada.”

E mais adiante em suas conclusões diz¹⁶:

“O fim obrigatório que informa o domínio público não acarreta sua imunização aos efeitos emanados do princípio da função social da propriedade, de modo que o princípio da função social da propriedade incide sobre o domínio público, embora haja necessidade de harmonizar o referido princípio com outros.”

Da utilização dos bens imóveis da União

A utilização dos bens públicos pelos administrados está relacionada com a modalidade de destinação de bem público, nos termos do artigo 99 do novo Código Civil. Assim, dependendo da categoria de bem, uso comum do povo, uso especial ou dominial o particular poderá utilizá-lo de uma forma distinta.

Pelo fato dos terrenos de Marinha e seus acrescidos serem considerados bens dominicais, como já foi dito no item A), poderão os mesmos serem utilizados pelos particulares

Segundo Diógenes Gasparini, em obra já citada, o uso exclusivo destes bens pelos particulares estão atrelados à existência de títulos jurídicos, classificados em três categorias: legal, unilateral e a contratual.

¹⁵ “Função Social da Propriedade Pública”, Malheiros, 2005, p 124.

¹⁶ “Função Social da Propriedade Pública”, Malheiros, 2005, p 159.

O artigo 64 do Decreto-Lei 9760/46 dispõe sobre as formas de utilização de bens imóveis da União por terceiros e destaca a locação, aforamento e cessão, quando não empregados no serviço público.

É interessante transcrever os dizeres de Diógenes Gasparini ao referir-se à ocupação: “Quanto à ocupação, está ela disciplinada pelos arts. 127 usque 133 do aludido Decreto-Lei 9760/46 no que não foi modificado pelo Decreto-lei 15761/77 e pela Lei Federal 9636/98. Esta Lei autoriza o Poder Executivo, por intermédio da SPU, a identificar, demarcar, cadastrar, registrar as ocupações e promover a utilização ordenada dos bens imóveis da União. O Decreto-Lei federal 1561/77 e a Lei Federal 9636/98, a nosso ver, acabaram por instituir e impor à Administração Federal a obrigatoriedade de rever todas as ocupações e proceder à regularização das em desacordo com a lei, mediante a adoção dos instrumentos de trespasse de uso: locação, aforamento, cessão, concessão de uso, conforme o caso. Essa obrigatoriedade não assegura aos ocupantes qualquer direito à ocupação nem indenização por benfeitorias, salvo as hipóteses que especifica. Ademais, pode a inscrição ser cancelada a qualquer tempo, reintegrando-se a União na posse do bem. Aí, portanto, está, no estilo tradicional, a adoção da permissão de uso”.

Desta forma é possível concluir que é possível utilizar os bens imóveis da União em regime distinto do previsto pelo artigo 64 do Decreto-lei 9760/46, sendo que as ocupações de fato exercidas nos terrenos da União passaram a ser regulamentadas pelo uso de aforamentos, cessões de uso, concessão de uso, por força do Decreto-Lei 1561/77 e Lei Federal 9636/98.

É interessante apontar que o parágrafo 3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias apesar de ter facultado ao legislador ordinário até mesmo a extinção do regime, manteve a aplicação do instituto aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima.

Por força do artigo 71, “o ocupante de imóvel da União sem assentimento desta poderá ser sumariamente despejado¹⁷ e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando sujeito ao disposto nos artigos 513, 515 e 517 do Código Civil¹⁸. O parágrafo único excetua desta regra do caput os ocupantes de boa-fé, com cultura efetiva e *moradia habitual*, e os com direitos assegurados por este Decreto-Lei”.

Da gestão dos bens imóveis da União pelo Município de Fortaleza

A Lei Federal 9639/98 dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. A lei estabelece uma série de critérios para regularização, aforamento, administração e alienação de bens imóveis de domínio da União definido a possibilidade da celebração de um convênio do Município com a União.

O artigo 4º da Lei determina que os Municípios, a juízo e a critério do Ministério da Fazenda, observadas as instruções que expedir sobre a matéria, poderão ser habilitados, mediante convênios ou contratos a serem celebrados com o Serviço do Patrimônio da União - SPU, para executar a identificação, demarcação, cadastramento e fiscalização de áreas do patrimônio da União, assim como o planejamento e a execução do parcelamento e da urbanização de áreas vagas, com base em projetos elaborados na forma da legislação pertinente. Assim deve se considerar a possibilidade de Fortaleza, tendo em vista a necessidade do Município procurar realizar ações para que a propriedade da União cumpra sua função social de acordo com o que estabelece o Plano Diretor firmar convênio com a Secretaria do Patrimônio da União para proceder a gestão das terras da União presentes no Município de Fortaleza.

¹⁷ Segundo Luís Carlos Cazetta, autor dos Comentários à Legislação Imobiliária da União, www.spu.planejamento.gov.br, o termo deve ser entendido como desapossado, o que não significa sujeitar-se ao rito da ação correspondente (possessória) ao da ação de despejo de que trata a legislação processual civil.

¹⁸ Atualmente substituído pelos artigos 1214 a 1222 do Novo Código Civil.

Os parágrafos 1º e 2º do artigo 4º da Lei 9639/98, determinam que na elaboração e execução dos projetos elaborados para executar a identificação, demarcação, cadastramento e fiscalização de áreas do patrimônio da União, assim como o planejamento e a execução do parcelamento e da urbanização de áreas vagas, serão sempre respeitados a preservação e o livre acesso às praias marítimas, fluviais e lacustres e a outras áreas de uso comum do povo.

E ainda, tendo em vista a responsabilidade assumida o Município poderá ter acesso a parte das receitas provenientes da arrecadação anual das taxas de ocupação e foros, propiciadas pelos trabalhos que tenham executado e da venda do domínio útil ou pleno dos lotes resultantes dos projetos urbanísticos por eles executados.

No que diz respeito especificamente à gestão da zona costeira do Município de Fortaleza a que se levar em consideração o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro instituído pela Lei Federal 7661/98 e regulamentado pelo Decreto 5300/04 que estabelece as atribuições do Município no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

O artigo 6 do Decreto 5300/04 estabelece os objetivos da gestão da zona Costeira como sendo: a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão da zona costeira; o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na zona costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural; a incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos, compatibilizando-as com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; o controle sobre os agentes causadores de poluição ou degradação ambiental que ameacem a qualidade de vida na zona costeira; a produção e difusão do conhecimento para o desenvolvimento e aprimoramento das ações de gestão da zona costeira.

O artigo 14 do Decreto 5300/04 estabelece que o Poder Público Municipal, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, planejará e executará suas atividades de gestão da zona costeira em articulação com os órgãos estaduais, federais e com a sociedade, cabendo-lhe: elaborar, implementar, executar e acompanhar o PMGC, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, bem como o seu detalhamento constante dos Planos de Intervenção da orla marítima; estruturar o sistema municipal de informações da gestão da zona costeira; estruturar, implementar e executar os programas de monitoramento; promover o fortalecimento das entidades diretamente envolvidas no gerenciamento costeiro, mediante apoio técnico, financeiro e metodológico; promover a compatibilização de seus instrumentos de ordenamento territorial com o zoneamento estadual; promover a estruturação de um colegiado municipal.

O colegiado municipal deve funcionar, conforme determina o Decreto, como fórum consultivo ou deliberativo, estabelecido por instrumento legal, que busca reunir os segmentos representativos do governo e sociedade, que atuam em âmbito municipal, podendo abranger também representantes do governo federal e dos Estados, para a discussão e o encaminhamento de políticas, planos, programas e ações destinadas à gestão da zona costeira. Neste sentido deve o Município de Fortaleza desde já instituir colegiado com a finalidade de discutir e encaminhar políticas, planos, programas e ações destinadas a gestão da Zona Costeira o que deve ser incorporado no Plano Diretor do Município de Fortaleza no sentido de ampliar o número de instrumentos a disposição do município de Fortaleza capazes de fazer a gestão das terras da União presentes no Município.

Outro instrumento fundamental e necessário de ser fortalecido pelo Plano Diretor Municipal é o Plano de Intervenção na Orla, que deve ser considerado e incorporado para fins de elaboração do Plano Diretor do Município de Fortaleza.

I.III.8.4 Da regularização fundiária de interesse social e transferência de imóveis ociosos para projetos habitacionais de interesse social de áreas da União e da Medida Provisória nº 292/06

Tendo em vista a necessidade demonstrada anteriormente da propriedade pública cumprir a sua função social a edição do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória 2220/01 incluindo a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda entre uma das diretrizes da política urbana (artigo 2º, do Estatuto da Cidade) cumpre esclarecer acerca da necessidade de se proceder à regularização dos imóveis de domínio da União ocupados por população de baixa renda considerando os instrumentos de regularização fundiária previstos na Medida Provisória 2220/01, da concessão de uso especial para fins de moradia, da concessão de direito real de uso e da autorização de uso.

Neste sentido é imperativo para o Plano Diretor Municipal, considerando a competência municipal para disciplinar o uso e ocupação do solo municipal e estabelecer critérios para o cumprimento da função social da propriedade, seja ela pública ou privada, estabelecer os critérios para regularização dos bens imóveis da União presentes no município ocupados por população de baixa renda.

Com o intuito de otimizar a regularização fundiária de interesse social foi aprovada a recente Medida Provisória nº 292, de 26 de abril de 2006 que otimiza e simplifica os processos de regularização fundiária de interesse social, facilita também a transferência de imóveis ociosos da União para projetos habitacionais de interesse social.

Essa Medida Provisória representa um avanço no âmbito administrativo estabelecendo procedimentos ágeis para a real implementação da função social da propriedade urbana pública, da União.

A seguir elencamos os pontos mais importantes da Medida Provisória, que muito contribuirão na regularização fundiária das terras da união e que por certo deverão ser recepcionados no novo Plano Diretor de Fortaleza:

- A possibilidade de utilização dos instrumentos de regularização fundiária quando se tratar de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social tais como: Concessão de Direito Real de Uso, Aforamento Gratuito e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia em imóveis da União, inclusive nos terrenos de marinha e seus acrescidos desde que seus possuidores ou ocupantes preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.
- Institui procedimento ágil que permite a demarcação e registro de áreas da União junto aos Cartórios de Registro de Imóveis;
- Possibilidade da Secretaria de Patrimônio da União retomar imóveis emprestados para órgãos da Administração Pública Direta não utilizados para serem destinados e ocupados por população de baixa renda para implantação de programa de regularização fundiária;
- Permite a extinção do Aforamento (enfiteuse) por abandono do imóvel, caracterizado pela ocupação do imóvel por população de baixa renda;
- Estende as hipóteses de isenção das taxas cobradas pela União sobre seus imóveis;

- Determina a aceitação dos instrumentos de reconhecimento de posse pelo Sistema Financeiro da Habitação como garantia para a obtenção de financiamento para a construção e melhorias habitacionais;
- Possibilita a venda dos imóveis do INSS e da RFFSA aos beneficiários de programas de regularização fundiária ou provisão habitacional de interesse social a partir de uma avaliação adequada;
- Estabelece a solução negociada para suspensão das ações possessórias, contribuindo para evitar os conflitos violentos para retomadas de imóveis do INSS e RFFSA.
- Autoriza a doação de bens imóveis de domínio da União e fundos públicos, nas transferências destinadas a realização de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social;
- Altera Lei no 9.636, de 15 de maio de 1998, art. 6 - Seção II - Do Cadastramento, dispensando do a comprovação do efetivo aproveitamento nos casos de assentamentos informais definidos pelo município como Zonas Especiais de Interesse Social, nos termos do Plano Diretor ou outro instituto que garanta a função social da área.
- Permite o cadastramento do assentamento em imóveis possuídos por população de baixa renda para sua moradia, onde não for possível individualizar as posses, para posterior outorga de título de forma individual ou coletiva, dispensando a comprovação do efetivo aproveitamento individual.
- Estabelece no caso regularização fundiária de interesse social, de área ocupada pela população de baixa renda, a gratuidade na cessão, na concessão de direito real de uso e na concessão dos direitos enfitêuticos relativos a frações de terrenos cedidos.
- Determina inclusive a concessão de direito real de uso de imóveis da união gratuitamente, inclusive dos terrenos de marinha e acrescidos, para associações e cooperativas, dispensando o procedimento licitatório, somente quando se tratar de pessoa física ou jurídica de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional;
- Altera a Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93), dispensando de licitação a alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, nos casos de alienação, Aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública.
- Considera regularização fundiária de interesse social aquela destinada a atender a famílias com renda familiar não superior a cinco salários mínimos.
- Isenta de foros, taxas de ocupação e laudêmios, referentes a imóveis de propriedade da União, as pessoas consideradas carentes ou de baixa renda, cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família.
- Estabelece a possibilidade de realização de convênios e parcerias entre União, estão e Município para proceder à regularização fundiária.

Cumpra esclarecer que a Medida Provisória 292/06 não é a norma que determina a necessidade de se estabelecer um processo de regularização fundiária dos bens de domínio da União ocupados por população de baixa renda, ela apenas estabelece uma

série de procedimentos que simplificam e otimizam essas ações. A necessidade e obrigatoriedade do estabelecimento de um processo de regularização fundiária em bens de domínio da União vem do artigo 2º do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória 2220/01.

I.III.9. Política Tributária

I.III.9.1 Observações gerais

Podemos dizer que no Brasil há cinco espécies de tributo: imposto, taxa e a contribuição de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios. Descrevendo-os brevemente, o imposto é uma modalidade de tributo que tem por hipótese de incidência um fato qualquer, não consistente numa atuação estatal; a taxa é uma obrigação *ex lege* que nasce de uma atividade estatal relacionada, de modo específico ao contribuinte e que podem ser de prestação de serviço público ou do exercício do poder de polícia; a contribuição de melhoria é um tipo de tributo que tem por hipótese de incidência uma atuação estatal indiretamente referida ao contribuinte. Esta atuação estatal, por sua vez, só pode constituir numa obra pública que cause valorização imobiliária dos imóveis localizados em suas imediações; a contribuição social é utilizada para financiar a seguridade social; e o empréstimo compulsório que pode ser instituído pela União para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, ou no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

O objetivo da tributação é prioritariamente arrecadar recursos financeiros para a manutenção do Estado Federal e de seus entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e municípios. No entanto, a política tributária moderna utiliza o tributo com o objetivo de intervir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens e produzindo os efeitos mais diversos na economia. Esta é a função extrafiscal do tributo.

No campo da política urbano-ambiental, a tributação de cunho extrafiscal tem um papel de extrema importância, seja para obrigar o cumprimento da função social da propriedade com o IPTU progressivo no tempo, seja com os incentivos e isenções fiscais para as áreas permanecem com seus imóveis ambientalmente protegidos.

O Município de Fortaleza, por meio da Lei nº 0027 de 27 de dezembro de 2005, alterou a legislação tributária municipal. Abordaremos, por ora, somente a questão do Imposto Predial e Territorial Urbano dada a sua significativa importância para a efetivação da política urbana municipal.

I.III.9.2 IPTU

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, previsto pela Constituição Federal em seu artigo 156, I e parágrafo 1º, é de competência privativa dos municípios e do Distrito Federal.

Além disso, o IPTU foi expressamente mencionado no artigo 182 da Constituição Federal, como instrumento extrafiscal para a realização da função social da propriedade urbana. O artigo 7º do Estatuto da Cidade esclarece que a propriedade que não cumprir sua função social, determinada pelo Plano Diretor, sofrerá a incidência do IPTU de forma progressiva no tempo, mediante a majoração de alíquotas pelo prazo de 5 anos consecutivos. Ou seja, somente a partir da edição do Estatuto da Cidade que se tornou possível a aplicação da progressividade no tempo prevista pela Constituição da República.

Com isso, o Estatuto da Cidade consolidou o papel de destaque do IPTU na concretização da política urbana e na efetivação da função social da propriedade.

No entanto, ainda que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 tenha inserido o IPTU progressivo no texto legal o mesmo não foi aplicado, tendo em vista a inexistência de lei federal que regulamentasse sua aplicação.

Com relação às isenções previstas em leis verifica-se que há uma limitação na política de benefício em relação ao IPTU para imóveis de interesse ambiental, deveria a lei prever uma política diferenciada como, por exemplo, da possibilidade de adoção de índices menores para todos os imóveis de proteção ambiental. Assim, o IPTU pode ser um instrumento importante na preservação do meio ambiente natural e cultural por meio de concessão de isenções e incentivos aos proprietários de imóveis protegidos.

Assim, o município de Fortaleza deveria modificar a cobrança do IPTU de modo a promover, principalmente, a conservação e a restauração do patrimônio cultural, da paisagem urbana, com a concessão, pelo poder público, de isenções e descontos aos contribuintes. Isenções que poderão ser utilizadas para a preservação, proteção e a manutenção de áreas de interesse ecológico ou paisagístico, devendo a lei que as instituir prever, expressamente, a obrigatoriedade de comprovação de que tais áreas estejam sendo corretamente mantidas e preservadas pelo proprietário.

Poderá o IPTU ser utilizado de forma a incentivar o uso de determinado imóvel conforme, por exemplo, foi determinado na Lei Municipal 6.050 de dezembro de 1986, que instituiu percentuais diferenciados e com valores maiores para a cobrança do IPTU de imóveis vazios situados em determinada zona, pretendendo assim incentivar o uso do imóvel, essa mesma lei reduzia a alíquota menor para imóveis arborizados com árvores frutíferas determinando a quantidade de árvores necessárias por metro quadrado.

A Lei Complementar nº 0027 de 27 de dezembro de 2005, lei que altera a Legislação Tributária Municipal, que atualmente esta vigente no município, define a não incidência do IPTU para o contribuinte que comprove possuir apenas 1 um imóvel no Município de Fortaleza e que nele resida desde que seu valor venal seja de até R\$ 23.914, 00 (vinte e três mil novecentos e quatorze centavos), estabelece redução para alguns imóveis em determinados perímetros, o que precisa ser avaliado na nova proposta de lei a fim de que o IPTU seja um instrumento aplicado para consolidar a função social da propriedade urbana.

I.III.9.3 Como avançar na política tributária de Fortaleza no que se refere ao cumprimento da função socioambiental da propriedade

Estabelecer a política tributária do município necessita urgentemente de uma reforma no sentido de avançar na questão do cumprimento da função social da propriedade e, principalmente, que permita a aplicação das leis ora em vigor.

Em Fortaleza, conforme averiguado no processo de elaboração do Plano Diretor, apesar do esforço realizado pela Prefeitura Municipal, por meio da veiculação de campanha de mídia para diminuição na inadimplência do IPTU esta ainda é bastante presente no município com relação ao IPTU.

No sentido de estabelecer uma política tributária que cumpra com os objetivos da política urbana, entendemos que o município precisa elaborar e atualizar constantemente o cadastro completo dos imóveis da sede urbana de Fortaleza, e também, a planta genérica de valores, estabelecer políticas para a população de baixa renda e para as áreas ambientais. Esses instrumentos são essenciais para o município fazer cumprir, de fato, a função socioambiental da propriedade, realizando, assim, a justiça fiscal e adequando a política tributária e financeira aos objetivos da política urbana estabelecidos para o município.

I.IV. QUESTÕES LEGAIS E JURÍDICAS SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E PLANO DIRETOR

I.IV.1. Preceitos Constitucionais do Estado Democrático e da Gestão Democrática da Cidade

I.IV.1.1. O significado da democracia no Regime Jurídico Brasileiro

A Constituição Federal em seu primeiro artigo, “caput”, explicita que o Estado Brasileiro deverá ser classificado como Estado Democrático de Direito e no próprio parágrafo único do mesmo artigo complementa dizendo tratar-se de um regime democrático fundado no princípio da soberania popular, que preconiza que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente.

Através da interpretação da Carta Constitucional que define o regime político brasileiro como Democrático, é possível extrair que esta democracia é caracterizada por três princípios básicos: representatividade, participação e pluralismo. A Constituição Federal instituiu, como forma de exercício do poder democrático, no artigo 1º, parágrafo único, um sistema que combina a democracia representativa e a democracia com participação direta, caracterizando o sistema de Democracia semidireta, isto é, democracia participativa.

José Afonso da Silva¹⁹ afirma, que a democracia representativa acaba fundando-se apenas na idéia de igualdade abstrata perante a lei. Segundo este autor:

“[...] assenta-se no princípio individualista que considera a participação, no processo do poder, do eleitor individual no momento da votação, o qual não dispõe de mais influência sobre a vida política de seu país do que a momentânea de que goza no dia da eleição, por certo relativizada por disciplina ou automatismo partidário e pela pressão dos meios de informação e da desinformação da propaganda; que, uma vez produzida a eleição, os investidos pela representação ficam desligados de seus eleitores, pois não os representam a eles em particular, mas a todo o povo, à nação inteira” (Silva, 2002).

Estas imperfeições estão sendo corrigidas pela própria evolução dos processos políticos que passaram a incorporar outros elementos na democracia representativa que começaram a introduzir uma relação um pouco mais estreita entre os mandatários e o povo, com os partidos políticos, sindicatos, associações políticas, comunidades de base e imprensa livre.

A evolução da democracia participativa foi retratada pela Constituição Federal, através da Iniciativa Popular (artigos 14, III e 61, parágrafo 2º), referendo popular (artigo 14, II CF e 49, XV) plebiscito (artigo 14 e 18 da CF) ação popular (artigo 5º, LXXIII) e os institutos dos artigos 10, 11, 31, parágrafo 3º, 37, parágrafo 3º, 74, parágrafo 2º, 194, VII, 206, VI, 216, parágrafo 1º.

E por fim, o último princípio que informa o Estado Democrático de Direito é o do pluralismo político, nos termos do artigo 1º, V. Trata-se de uma forma de acolher os vários

¹⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Editora Malheiros, 20a edição. 2002

segmentos de uma sociedade composta de diversas categorias sociais, de classes, grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos. A sociedade pluralista é caracterizada por uma sociedade litigiosa, com interesses contraditórios e antinômicos. O pluralismo deverá procurar construir o equilíbrio entre as tensões múltiplas e contraditórias, conciliando a sociabilidade e o particularismo, administrando os antagonismos, evitando divisões irreduzíveis.

A Constituição Federal consagrou vários artigos que trazem em si a manifestação de princípios que visam a construção de uma democracia pluralista. Neste caso, é possível enumerar pluralismo de opinião entre os cidadãos (liberdade de reunião, associação, artigo 5º, XVI e XVII) pluralismo dos partidos políticos (artigo 17), pluralismo político (artigo 1º), pluralismo econômico (livre iniciativa e concorrência, artigo 170), pluralismo de idéias e instituição de ensino (artigo 206, III), pluralismo cultural (artigos 215 e 216) e por fim o pluralismo de meios de informação (artigo 220, caput e parágrafo 5º).

Diante do exposto, é possível concluir que a concepção de regime político Democrático, nas formas representativas, pluralista e participativa, assinala uma importante evolução dos mecanismos de participação da população nas decisões de governo, deixando de ser puramente indireto, exercido por meio dos representantes legais para ser direto, através de mecanismos de atuação participativa e pluralista.

I.IV.1.2 O preceito constitucional da participação popular na gestão e planejamento da cidade

A organização política e administrativa do Município instituída pela Lei Orgânica Municipal deve apresentar no seu corpo o princípio democrático no âmbito da planificação municipal, nos termos dos artigos 29, XII e 30 inciso VIII da Constituição Federal, que determinam de forma imperativa que o planejamento municipal elaborado pelo Poder Público Municipal seja realizado com a participação das associações representativas.

Desde já é importante assinalar, que este artigo não deve ser interpretado de forma apressada, fazendo crer que apenas as associações poderão participar do planejamento urbano. Não é possível excluir a participação direta dos cidadãos no processo de planejamento municipal, por força do próprio artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal, que preceitua a soberania popular, princípio fundamental do Estado Democrático.

Segundo Maricelma Rita Meleiro, a interpretação do artigo 29, VII pela doutrina passa pela fixação de parâmetros para que os membros interessados participem do processo de gestão do planejamento urbano, incluindo cidadãos e associações entendidos da seguinte forma:

“No caso de planejamento e da gestão da cidade, sua democratização deve levar em conta a atuação dos múltiplos agentes que interferem na formação e na dinâmica do espaço urbano. Entre esses agentes, destacam-se, além do próprio Poder Público, os empresários dos setores imobiliário, industrial, comercial e de prestação de serviços; os profissionais que, além de serem moradores da cidade, usam-na como matéria prima para o seu trabalho (arquitetos, engenheiros, geógrafos, planejadores urbanos, etc...) e os próprios moradores. Entre os últimos, os grupos de baixa renda têm papel de relevo, pois, na medida em que não têm acesso à habitação através do mercado imobiliário forma, criam formas alternativas de ocupação do espaço, como invasões e favelas, que escapam total ou parcialmente ao controle do Poder Público” (Meleiro).

Deste modo, é possível afirmar que o sentido de participação democrática no processo de planejamento passa pela idéia de heterogeneidade dos participantes, sejam eles associações ou cidadãos. Isto significa dizer que é preciso garantir uma maior participação popular em todas as etapas do processo decisório, de forma a não caracterizar apenas o referendo, execução e sugestão por parte do agente. É preciso que ele apresente e discuta propostas, delibere sobre elas, procurando, sobretudo, modificar as diretrizes estabelecidas pelos dirigentes sendo capazes de formular opções de outras diretrizes.

A Constituição Federal determina que as Leis Orgânicas garantam a participação popular na forma do artigo 30, inciso XIII, através da iniciativa popular de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestações de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

I.IV.1.3. As formas de gestão democrática no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política urbana, definiu os critérios para o exercício democrático do planejamento urbano, previsto no artigo 29, VII e XIII da Constituição Federal.

A gestão democrática da cidade é reconhecida pelo Estatuto da Cidade, como uma das diretrizes gerais da política urbana, pelo artigo 2º, incisos II e XIII que preceituam:

“(...) gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; audiência do Poder Pública Municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”.

É interessante ressaltar mais uma vez que estas diretrizes gerais são dotadas de força normativa, criando normas vinculantes para o processo de planejamento Municipal, em especial para o Plano Diretor, criando, inclusive, consequências jurídicas sancionatórias com relação à possibilidade do uso dos instrumentos urbanísticos contrariando as diretrizes gerais da política urbana.

Além disto, a Lei Federal considerou no Capítulo II a Gestão Democrática como Instrumento da Política Urbana e como instrumento na produção e discussão do Plano Diretor, disciplinado no Capítulo III. Na realidade, a Gestão Democrática é disciplinada no Capítulo IV da Lei Federal, que enumera os mecanismos que poderão operacionalizar a participação popular na formulação do planejamento urbano.

Desta forma, estes Capítulos trazem a real dimensão, isto é, a concretização da participação das associações e cidadãos na consecução do planejamento urbano municipal, que compreende essencialmente a produção de Plano Diretor, das Leis de uso e ocupação do solo, Zoneamento do espaço urbano, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

O Estatuto da Cidade ao dispor sobre o processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação determina que os Poderes Legislativo e Executivo Municipais garantirão, na forma do artigo 40, parágrafo 4º:

"I - promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II- publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III- o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”.

Trata-se de um dispositivo legal que impõe e não faculta a realização de audiências públicas e debates com a participação popular no processo de elaboração, fiscalização e implementação de Plano Diretor, seja no Poder Executivo seja no Poder Legislativo.

Não é necessário que a Lei Orgânica estabeleça previsão expressa sobre a obrigatoriedade da realização de Audiências Públicas no Executivo Municipal, uma vez que a previsão do Estatuto da Cidade por si só é suficiente para um grupo de cidadãos exigir este direito.

Assim, se o Poder Executivo no projeto de lei do Plano Diretor pretender delimitar determinadas áreas urbanas da cidade como não utilizadas ou subutilizadas, é direito da comunidade, moradores e proprietários dessa área urbana exigir a realização de audiências públicas/conferências sobre a concordância ou não com essa proposta de uso do solo urbano.

Da mesma forma explicitada anteriormente, a realização de audiência pública pelo Legislativo é condição de validade da Lei Municipal que instituir o Plano. Contudo, a Lei federal não cuidou de disciplinar o modo e o período em que estas audiências serão realizadas, apenas previu nos termos do artigo 52, VI, como consequência jurídica decorrente da não realização das audiências a imputação ao prefeito de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei Federal nº 8.429/92.

Além da participação da população em audiências e debates públicos, a Lei federal também garantiu a participação democrática através da garantia de publicidade dos documentos e informações produzidas e o acesso de qualquer interessado a tais documentos e informações.

Isto significa dizer que a Administração Pública deverá assumir tanto uma postura ativa em relação aos membros da cidade, divulgando, dando ciência ao público da existência dos atos produzidos quanto postura receptiva em relação aos interessados nos assuntos, permitindo o acesso, tornando disponíveis as informações para o público em geral. No primeiro caso, os cidadãos deverão apropriar-se do conhecimento sobre as informações inerentes à vida na cidade as atividades, serviços, planos, recursos, sistema de gestão, formas de uso e ocupação do solo urbano.

O descumprimento destes comandos legais gera para o prefeito, nos termos do artigo 52, VI, a prática de atos de improbidade definidos pela Lei Federal nº 8.429/92. Ao lado destas consequências jurídicas sancionatórias de cunho pessoal, isto é, imputação ao prefeito de atos de improbidade, caso não obedeça ao instituído no artigo 40, parágrafo 4º, a jurisprudência do Rio Grande do Sul vem sem manifestando de forma a considerar que a não garantia dos processos democráticos na elaboração e implementação do Plano Diretor geram a caracterização de inconstitucionalidade da Lei.

O Plano Diretor, nos termos do julgamento pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul das ADINS 70003026564 e 70002576239, não pode desrespeitar os comandos legais que determinam a realização de planejamento municipal por meio de gestão democrática, garantindo a promoção de audiências públicas e a garantia da publicidade e informação nos termos do artigo 40, parágrafo 4º, inciso II e III do Estatuto da Cidade.

Tanto na primeira ADIN proposta contra uma Lei Municipal que institui o Plano Diretor do Município de Bento Gonçalves, quanto a segunda ADIN referente ao Plano Diretor do

Município de IMBÉ foi caracterizado vício formal no processo legislativo e na produção de lei que não respeitaram o parágrafo 5º do artigo 177 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul que determinava que as Leis Municipais do Rio Grande do Sul sobre política urbana deveriam obedecer à condicionante da publicidade prévia e garantia da participação de entidades comunitárias, sob pena de ofender ao princípio da Democracia Participativa.

O Capítulo da Gestão Democrática da Cidade apresenta como conteúdo essencial normas de processo político-administrativo, que informam o modo concreto de formulação da política urbana e da incidência dos dispositivos tratados nos outros Capítulos, através da consecução da participação popular. Em suma, trata-se de um Capítulo que disciplina a participação dos cidadãos e habitantes no processo político, legislativo, administrativo, orçamentário e controle social das atividades da gestão urbana.

O intuito da Gestão Democrática, regulado pelo Estatuto da Cidade, é procurar fazer com que os instrumentos de política urbana, disciplinados no artigo 4º da Lei Federal não sejam meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusão, procurando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, nos termos do artigo 182 da CF.

Na realidade do espaço urbano, a gestão democrática apresenta um fundamento muito mais interessante, como foi demonstrado por Renato Cymbalista²⁰:

“O Estatuto da Cidade dá aos Municípios o poder de interferir sobre os processos de urbanização e sobre o mercado imobiliário. Isso significa que a Prefeitura pode mexer com práticas e privilégios muito arraigados, principalmente no que se refere aos maiores proprietários urbanos. Também as práticas clientelistas envolvendo a regularização fundiária podem ser combatidas. Alguns setores provavelmente insistirão na permanência destes privilégios. Neste caso, é fundamental que a Prefeitura envolva ativamente os diferentes setores da sociedade nos debates dos instrumentos e do Plano Diretor. Apenas dessa maneira poderá ficar claro para todos que em alguns casos é preciso que uma minoria abra mão dos seus privilégios para que sejam garantidos os recursos territoriais e materiais que permitirão um crescimento mais equilibrado da cidade” (Cymbalista,).

Desta forma, é possível apontar como concluiu Maria Paula Dallari Bucci²¹ como resultados gerados pela aplicação da Gestão Democrática no planejamento urbano dos Municípios:

“Os potenciais resultados da aplicação democrática dos instrumentos propostos no Estatuto da Cidade são muitos: a democratização do mercado de terras, o adensamento das áreas mais centrais e melhor infra-estruturadas, reduzindo

²⁰ Estatuto da Cidade, Dicas - Desenvolvimento Urbano 181, São Paulo, publicação do Instituto Polis-Estudos, Assessoria e Formação em Políticas Sociais divulgada na página eletrônica www.polis.org.br.

²¹ Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10257/01) Adilson Abreu Dallari e Sergio Ferraz- Editora Malheiros.

também a pressão pela ocupação das áreas mais longínquas e ambientalmente mais frágeis; a regularização dos imensos territórios ilegais. Do ponto de vista político, os setores populares ganham muito, à medida que a urbanização adequada e legalizada dos assentamentos mais pobres passa a ser vista como um direito, e deixa de ser objeto de barganha política como vereadores e o Poder Executivo. O legislativo também ganha, pois a superação das práticas clientelísticas pode elevar o patamar da política praticada na Câmara, em direção aos seus reais objetivos: a elaboração e aprovação das leis e o acompanhamento crítico da atuação do Executivo” (Bucci).

O artigo 43 do Estatuto da Cidade procurou garantir a gestão democrática das cidades através de:

“I- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II- debates, audiências e consultas públicas;

III- Conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e V- vetado (trazia a previsão de plebiscito e referendo)”.

Por sua vez o artigo 44 procurou garantir para o orçamento participativo, instituído no artigo 4º, alínea “f” inciso III, os instrumentos de gestão democrática tais como: “realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”.

Dos Conselhos Gestores

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas foram estimulados pela Constituição Federal, artigos 29, XII, 206, VI e 114, VI, como forma de propiciar a valorização do cidadão como colaborador, co-gestor, prestador e fiscalizador de atividades da Administração Pública.

Trata-se de um órgão administrativo colegiado, decorrente do princípio da democracia representativa com representantes da sociedade e do Poder Público, que de acordo com o artigo 43, inciso I do Estatuto da Cidade consagra a necessidade da adoção de conselhos nos níveis nacional, estadual e municipal para a consecução da política urbana. Neste caso, a composição dos Conselhos deverão contar com representantes dos setores público e privado, de entidades da sociedade civil e de movimentos sociais ligados à questão urbana.

O Conselho Nacional das Cidades, qualquer que seja o seu âmbito de atuação, titulariza como função a formulação, gestão, controle e avaliação das políticas públicas urbanas. No âmbito municipal, os Conselhos devem ser criados por Lei Municipal que determinará sua composição, duração de mandatos, forma de indicação ou eleição dos participantes, além de suas atribuições, bem como a definição de seu caráter consultivo ou deliberativo.

Com relação ao caráter do Conselho, é importante que seja ressaltado o seu caráter deliberativo, por ser mais condizente com o sentido de participação democrática da população nas deliberações de planejamento urbano, justamente por conferir força aos representantes populares no sentido de tomarem decisões junto ao Poder Executivo.

Deste modo, pelo fato dos Conselhos serem criados por Lei Municipal, não se torna mais possível acolher a solução preconizada por muitos Municípios que criaram Conselhos por Decreto do Executivo, deixando de funcionar em decorrência das disputas partidárias e pessoais entre os grupos políticos da antiga e atual gestão Municipal, prejudicando os direitos da coletividade.

Além disto, o fato de criar os Conselhos por meio de Lei é fundamental justamente para garantir a eficácia e o funcionamento dos Conselhos, pois a Administração Municipal somente ficará obrigada a respeitar as decisões do Conselho se houver previsão legal estabelecendo este comando legal.

Os Conselhos são órgãos públicos autônomos, de natureza própria. Vale dizer, enquanto órgão colegiado administrativo se configura como um órgão integrante da Administração Pública responsável pela política urbana, o que não significa afirmar que esteja sujeito a qualquer subordinação hierárquica no exercício de suas atribuições. O fato de estar integrado à Administração Pública só é necessário para seu funcionamento, para prestar o suporte administrativo, operacional e financeiro para o Conselho. A independência perante os órgãos governamentais deverá ser preservada, uma vez que uma de suas atribuições consistem na fiscalização e atuação dos órgãos e autoridades públicas.

O Conselho pode ter uma composição paritária (dividido em dois blocos, equivalentes em tamanho e poder de representantes do Poder Público e da sociedade civil) ou tripartite (quando se entenda conveniente segmentar a representação da sociedade civil em dois grupos, um de usuários do espaço urbano, representados pelas associações de bairros, moradia, ONGS, entidades ambientalistas, entidades profissionais, engenheiros e outros integrantes dos setores empresariais ligados à produção do espaço urbano, representados pelos incorporadores imobiliários e consultores).

Na realidade, a composição dos Conselhos consagra o princípio pluralista da Democracia, que enfatiza a articulação entre os vários membros heterogêneos da sociedade. Esta composição é estabelecida por Lei, sendo que a opção a ser feita dependerá do grau de organização e mobilização social das comunidades, devendo sempre ser assegurado o equilíbrio entre a Administração e os representantes da sociedade.

Além da composição equilibrada dos membros do Conselho, é preciso garantir que o processo de deliberação apresente procedimentos de consulta, de forma a assegurar a todos os segmentos da sociedade, o direito de participar das tomadas de posição.

Os conselhos da mesma forma deverão apresentar articulação central conjugada com as formas descentralizadas da gestão pública.

E por último, como forma de assegurar o funcionamento do órgão estatal é preciso definir dotação orçamentária própria e suporte técnico para o exercício das funções. Isto significa dizer, que o Conselho deverá priorizar a construção de um fundo municipal para gerir os recursos para seu funcionamento.

Da Audiência Pública

Com base no devido processo legal (artigo 5º, LIV, da Constituição Federal) e ampla defesa (artigo 5º, LIV, da Constituição Federal) a audiência pública deverá ser utilizada como garantia processual dos direitos difusos e coletivos tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, devendo fazer parte tanto dos processos administrativos quanto dos legislativos.

Na realidade, as audiências públicas e consultas públicas asseguram a consecução dos princípios constitucionais relacionados à atuação do Poder Público, tais como o da prestação de informações de interesse geral, presente tanto no artigo 5º, XXXIII, como no princípio da publicidade, do artigo 37 da Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade como forma de concretizar os princípios constitucionais, no campo do planejamento municipal estabeleceu nos artigos 2º, XIII e 43, II que os institutos das audiências públicas e consultas públicas sejam solicitados pelos cidadãos, associações representativas da sociedade sobre assuntos referentes à política urbana perante os entes federativos da União, Estados e Municípios e nos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito Federal, Estadual e Municipal.

Além disto, erigiu a ordem urbanística como forma de proteção do direito à cidade que integra a categoria de direitos difusos e coletivos, por meio do artigo 53, o que em consonância com a Constituição cria uma obrigatoriedade para que os Poderes Executivo e Legislativo realizem as audiências públicas e consultas nos processos administrativos e Legislativos.

A participação popular, através de audiências públicas e consultas públicas deve ser assegurada aos cidadãos e grupos sociais como forma de desenvolver o contraditório e ampla defesa processual, uma vez que traduz o exercício do direito da coletividade expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão com maior grau de aceitação acerca de assuntos de interesse desta própria coletividade.

É interessante ressaltar a dupla importância atribuída a estes instrumentos democráticos, sobretudo, audiências públicas. De um lado o instrumento é destinado a prestar informações, esclarecimentos, fornecimento de dados e documentos sobre a matéria que será objeto de deliberação para a comunidade interessada e que será atingida pela Administração Pública ou por Lei, de outro refere-se ao espaço fornecido para que os cidadãos manifestem suas opiniões, propostas, apontem soluções e alternativas, possibilitando o conhecimento pela administração pública ou do Legislativo das opiniões dos cidadãos sobre o assunto que será objeto de deliberação.

Embora o Estatuto da Cidade, no artigo 43, II não tenha disposto acerca da obrigatoriedade ou não da realização das audiências públicas e consultas, a própria interpretação conjugada entre os dispositivos constitucionais acima mencionados e o Estatuto da Cidade, artigo 2º, XIII proporcionam a solução da controvérsia jurídica.

As audiências públicas deverão ser consideradas obrigatórias no processo legislativo para edição de leis e outros atos normativos referentes à qualquer matéria de política pública, dentre elas política urbana e dos direitos fundamentais da pessoa humana.

A falta de previsão expressa acerca da necessidade de realização de audiências pública no regimento interno dos Poderes Legislativos de qualquer esfera federativa na tramitação de projeto de Lei, não significa o impedimento de sua realização mediante solicitação de grupos de cidadãos e entidades representativas da sociedade.

No caso de Leis Orçamentárias, os artigos 29, XII da CF e 44 do Estatuto da Cidade determinam a obrigatoriedade do Poder Público Municipal realizar as audiências públicas para aprovação dos instrumentos de planejamento municipal que são o plano plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e Plano Diretor.

Caso não sejam realizadas as audiências públicas, será apontado vício formal no processo legislativo que por sua vez gera inconstitucionalidade formal da lei e atos normativos, justamente por não obedecerem aos princípios já citados, previstos na Constituição Federal.

Desta forma, é importante considerar as opiniões reproduzidas nas audiências como forma de propositura de emendas legislativas durante o processo de discussão da lei, como forma de concretizar o princípio do contraditório, incentivando a manifestação de opiniões e desejos da população na tomada de decisões sobre o espaço que habitam.

Entretanto, em relação aos processos Administrativos o entendimento é um pouco diverso. Para que as audiências públicas sejam consideradas requisito obrigatório do processo administrativo, é necessário que exista Lei Municipal fixando a obrigatoriedade

ou assegurando o direito dos cidadãos e das entidades da sociedade civil de solicitarem a sua realização. Neste último caso, a audiência pública torna-se obrigatória a partir de sua solicitação.

Caso seja obrigatória, por estar prevista em Lei, o descumprimento da obrigatoriedade gera processo administrativo inválido e conseqüentemente a decisão também será atingida pelo mesmo vício. Embora não seja previsão expressa do Estatuto da Cidade, é importante ressaltar para o fato do Poder Executivo municipal observar o disposto nos artigos 2º, XIII e 53 do próprio diploma federal. A interpretação conjugada dos artigos indica para a obrigatoriedade das audiências públicas no âmbito administrativo justamente por ser a ordem urbanística considerada direito difuso e coletivo aliado ao fato de ser necessário o uso dos instrumentos nos casos em que existirem efeitos danosos ao meio ambiente ou à segurança da população.

Com relação às consultas públicas, sua realização é obrigatória no caso do Estudo de Impacto de Vizinhança, pois o artigo 37, parágrafo único do Estatuto da Cidade determina que os documentos ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público Municipal por qualquer interessado.

Assim, a audiência pública deverá ser matéria do novo Plano Diretor do Município de Fortaleza sendo prevista de forma articulada com as atividades do executivo municipal possibilitando uma ampliação da participação da sociedade nas decisões públicas.

Das Conferências da Cidade

As Conferências da Cidade sobre assuntos de interesse urbano com fundamento nos artigos 2, II e 43, II do Estatuto da Cidade são consideradas “fóruns” privilegiados para formação de uma cultura de participação popular e consulta democrática na formulação de políticas públicas.

Os Conselhos Federais, Estaduais e Municipais, por meio de Lei ou Decreto do Poder Executivo, deverão regulamentar, respectivamente, as Conferências Federais, Estaduais e Municipais. As Leis ou Decretos que instituírem as Conferências deverão estabelecer competências e matérias, deliberação, critérios e procedimentos para a escolha dos delegados, forma de organização e funcionamento da Conferência e previsão de um colegiado responsável pela organização da Conferência.

Deverão ser realizadas a cada dois anos para avaliar a política urbana e definir as ações de governo e da sociedade. O propósito fundamental das Conferências é de estabelecer a mobilização entre o Governo e a sociedade civil para a discussão, avaliação e a formulação das diretrizes e instrumentos de gestão das políticas públicas, definindo uma agenda com planos de ação, metas e prioridades sociais para a cidade.

Este instrumento deve ser regulamentado no novo Plano Diretor do Município de Fortaleza para que se institucionalize um processo permanente de avaliação e formulação da política urbana de forma participativa no município.

Da Iniciativa Popular

A Iniciativa Popular no campo do Poder Legislativo é o meio pelo qual o povo pode apresentar diretamente ao Legislativo, projetos de Lei subscritos por um número mínimo de cidadãos. Poderá ser aplicado nos três níveis federativos, Federal, Estadual e Municipal. Na esfera Federativa a iniciativa popular vem regulada pelo artigo 61, parágrafo 2º da Constituição Federal.

Pelo fato da Constituição não ter fixado as matérias que podem ser objeto de iniciativa popular, com base no princípio da democracia participativa, soberania popular, cidadania, pleno exercício dos direitos políticos é possível defender o entendimento de não restringir

as matérias legislativas de iniciativa popular, sejam de iniciativa do Executivo, Legislativo e Judiciário. Desta forma, não é mais possível sustentar que assuntos de lei reservados à iniciativa do Poder Executivo não podem ser objeto de iniciativa popular.

Na esfera dos Municípios, a iniciativa popular poderá ser utilizada para apresentação de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou bairros, por meio da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado, por força do artigo 29, XIII da CF. Cabe à Lei Orgânica Municipal a função de regulamentar o processo legislativo da iniciativa popular, com o direito de apresentar emendas à Lei Orgânica, direito de defesa dos signatários do projeto de Lei na Câmara Municipal, prazo de tramitação e votação. Neste caso, poderá ser aproveitada as hipóteses de iniciativa popular do Estatuto da Cidade, previstas nos artigos 33, III e 35, III.

Embora os institutos de plebiscito e referendo tenham sido vetados pelo Poder Executivo, deixando de pertencerem ao inciso V do artigo 43, ainda são suscetíveis de serem utilizados pelos Municípios com base nos artigos 14 I e II da CF, artigo 6º da Lei 9709/98, artigo 4º, III “s” do Estatuto da Cidade.

Já no caso dos Municípios, com base no artigo 30, I e II que atribui a estes entes a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal no que couber, poderão legislar sobre referendo e plebiscito, justamente para ampliar as oportunidades de consulta aos habitantes da cidade sobre assuntos de seu interesse, tanto no campo administrativo quanto no legislativo.

Do Plebiscito e Referendo

O Plebiscito é uma consulta de caráter geral, que tem por finalidade decidir previamente sobre determinada questão política ou institucional. Já o referendo tem o propósito de ratificar ou regular matérias que já foram inicialmente decididas pelo Poder Público, como a aprovação ou rejeição de projetos de lei. Esse mecanismo poderá ser acionado sempre após a edição dos atos normativos para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais já aprovadas pelo Legislativo.

Deste modo, as decisões administrativas, por exemplo, referentes às operações urbanas, concessão de licenças para projetos urbanísticos de grande impacto ambiental ou de impacto de vizinhança ou a implantação de aterros sanitários de usinas de compostagem de lixo poderiam ser submetidas ao referendo dos moradores do distrito, bairro ou das áreas diretamente atingidas.

Da Gestão Orçamentária Participativa

E por fim, o orçamento público, considerado pelo artigo 4, III, “f” e parágrafo 3º do Estatuto da Cidade como instrumento de planejamento municipal com base nos princípios constitucionais de participação popular, artigo 74, parágrafo 2º da CF, que confere legitimidade popular para que seja denunciado irregularidades ou ilegalidades contábeis e financeiras perante o Tribunal de Contas da União, deverá ser submetido a uma gestão democrática.

Na realidade, para que os cidadãos e associações em geral exerçam seu direito constitucional de fiscalizar as finanças públicas, sobretudo, orçamentos públicos, é necessário que lhe seja assegurado o direito à obtenção das informações sobre as finanças públicas, bem como a participação nas definições das prioridades da utilização.

É neste sentido que o artigo 4, parágrafo 3º do Estatuto da Cidade traça uma clara associação entre participação e controle social. Deste modo, para exercer a fiscalização o cidadão necessita participar da gestão pública, cabendo ao Poder Público assegurar esta intervenção.

No caso, o próprio artigo 49 explicita, no campo municipal a forma como ocorrerá a gestão democrática do orçamento participativo. De acordo com esta norma geral de aplicação indiscriminada em todo o território nacional é condição obrigatória para a aprovação do orçamento anual municipal pela Câmara Municipal a realização de audiências e consultas públicas no processo de aprovação da Lei do orçamento Municipal resultando na inconstitucionalidade da Lei.

Deste modo, caberá aos Municípios, através de Lei Municipal, estabelecer de forma específica como será o processo de participação popular enquanto requisito obrigatório para aprovação das peças orçamentárias.

I.IV.2. O Estudo de Impacto de Vizinhança como Matéria do Plano Diretor

I.IV.2.1 Finalidade e Conteúdos do Estudo de Impacto de Vizinhança

O uso do imóvel urbano não gera interferências apenas nas relações entre o proprietário do lote ou empreendimento e o Poder Público. Na realidade, existem efeitos diretos na dinâmica urbana causados pelos impactos ao redor do imóvel produzidos pela utilização ou ocupação de um lote urbano.

O Zoneamento concebido para orientar o uso e ocupação do solo não é capaz por si só de proteger a população em relação aos usos incômodos, através do estabelecimento de zonas homogêneas, as quais permitem em seu interior apenas certos usos permitidos.

A incapacidade atribuída ao Zoneamento de regular todos os usos conflituosos de vizinhança, passou a ser resolvida pelo Estudo de Impacto de Vizinhança. Isto porque, os empreendimentos muitas vezes poderão comportar, mesmo atendendo aos requisitos urbanísticos que propiciam a expedição de licença de construir, profundos impactos nas regiões ao redor de onde estão localizados, sobrecarregando o sistema viário, saturando a infra-estrutura, drenagem, esgoto e energia elétrica e outros.

O Estudo de Impacto a vizinhança consiste em um instrumento que permite a tomada de medidas preventivas pelo ente estatal com o propósito de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis, principalmente, os grandes centros.

Como forma de alcançar o planejamento urbano, o EIV é capaz de prever as repercussões que determinados empreendimentos gerarão na região em que será implementado para que o Poder Público, no momento necessário, adote medidas que procurem amenizar efeitos e manter o equilíbrio da vida da população ao seu redor.

Trata-se de adequar a construção ao meio no qual será inserida ou vice-versa. Com base no artigo 36 do Estatuto da Cidade, é possível compreender que serão as Leis de cada Município e não Decretos ou Portarias as responsáveis pela fixação de critérios a partir dos quais serão determinados as atividades e empreendimentos submetidos à regra contida na Lei Federal. São os Municípios que reúnem condições necessárias para averiguar quais os empreendimentos poderão gerar distúrbios de grande porte a ponto de exigir sua intervenção na prestação de serviços públicos, ou, ao contrário, impedir que o projeto siga em frente, com a denegação da licença correspondente.

O Estudo de Impacto de Vizinhança deverá ser elaborado tanto por particulares quanto pelo Poder Público, na qualidade de executor de obras inseridas nas características previstas na Lei Municipal. Da mesma forma, o EIV deverá abranger empreendimentos residenciais ou comerciais, pois esses dois tipos de empreendimento apresentam interesse na garantia de equilíbrio urbano do entorno da obra.

É preciso ressaltar que não importa que o empreendimento esteja localizado na área urbana. Na verdade, o importante para análise da região que abrangerá o EIV é a

localização do impacto gerado pelos empreendimentos e não a localização do mesmo. O Estudo de Impacto a Vizinhança deverá demonstrar de forma clara a repercussão que a implementação do empreendimento causará à vida e às atividades das pessoas que vivem em seu entorno, bem como estimar seus efeitos sobre a infra-estrutura pública do local.

Para isto, o empreendedor ao elaborar o Estudo, deverá atentar para o “rol” mínimo instituído pelo artigo 37 do Estatuto da Cidade, que trata dos principais elementos de infra-estrutura capazes de impactar o equilíbrio de uma região em caso de empreendimento ou atividade de grande porte ou relevo. Desta forma, cada ente Municipal terá competência para detalhar ou expandir a listagem geral, não podendo restringi-la.

Finalmente, é importante abordar que o parágrafo único do artigo 37 do Estatuto da Cidade trata da possibilidade conferida por Lei de priorizar a participação popular no trâmite da aprovação do EIV. Trata-se da concretização da diretriz contida no artigo 2º, inciso XIII do Estatuto da Cidade que passou a reconhecer a importância da participação da sociedade nos assuntos relacionados ao planejamento urbano Municipal. No caso específico do EIV, a população por habitar na região de impacto é mais habilitada para contribuir com críticas necessárias para elaboração do estudo, uma vez que é detentora das informações mais precisas sobre a região e o funcionamento das infra-estruturas públicas no local.

O Estatuto da Cidade, artigo 37, determina que o Estudo de Impacto de Vizinhança deverá considerar as seguintes questões: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

A atual legislação de uso e ocupação do solo do município de Fortaleza, Lei Municipal nº 7987/96 estabelece em seu artigo 168 considera para implantação de projetos especiais as seguintes variantes: preservação ambiental: recursos hídricos, reservas naturais, e controle da poluição; sistema viário; transporte a circulação; interrelação com a cidade - aspectos do ambiente construído e paisagem natural; zoneamento de uso e ocupação do solo, indicadores urbanos da ocupação; parcelamento do solo; normas estabelecidas em legislação específica; infra-estrutura - saneamento básico (drenagem, abastecimento d'água, esgotamento sanitário e destino final do lixo); energia e comunicação. O artigo 169 considera as seguintes variantes: compatibilização do empreendimento com o sistema viário de circulação e acessos; características e dimensionamento do número de vagas de estacionamento de veículos; características e dimensionamento das áreas de embarque e desembarque de passageiros e do pátio de carga e descarga; características e localização dos dispositivos de acesso de veículos e pedestres e respectiva área de acumulação.

I.IV.3. Análise do Sistema de Planejamento e Gestão no atual Plano Diretor

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992, traz um título específico para o tratamento do Sistema de Planejamento e Gestão do município com dois capítulos distintos, o da Estrutura Funcional e do Sistema de Informações. Ele define uma organização dos órgãos da prefeitura definindo que o Sistema Integrado de Planejamento Municipal (SIPLAM), compõe-se de um órgão de deliberação superior – Conselho de Orientação Político – Administrativo do Município (COPAM), do órgão central de planejamento – Instituto de Planejamento do Município (IPLAM), e dos órgãos de execução representados pelas entidades integrantes da administração direta, indireta, fundacional e administrações regionais, bem como os conselhos e as comissões instituídos no âmbito do Município. Em 1997 as atribuições do SISPLAM foram alteradas por meio da Lei Municipal nº 8.128/97, momento no qual aconteceu uma reforma

administrativa na Prefeitura Municipal e a coordenação do Planejamento Municipal foi transferida para a Secretaria de Ações Governamentais.

Em 1999, por força da Lei Municipal nº 8.283/99, o IPLAM foi extinto e suas atribuições referente ao planejamento urbano passaram à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – SMDT, extinta em 2001 quando foi criada a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA, criada, por meio da Lei Municipal nº 8.608/01, com a finalidade de unificar o Planejamento Municipal, definida como a coordenação do planejamento, sistema de informações e controle orçamentário conforme estabeleceu o Decreto nº 11.105/01.

No que diz respeito a gestão democrática da política urbana o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 apenas estabelece uma comissão que tem como atribuição a avaliação permanente do Plano Diretor, a chamada Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) que tem conforme estabelece o artigo 99 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 as atribuições de avaliar, propor e apreciar reformulações e complementações de legislação urbana. A CPPD também recebe outras atribuições na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município: referendar o parecer da Comissão Normativa de Desenvolvimento Urbano – CNDU de atividades classificadas como Projetos Especiais e como Pólo Gerador de Tráfego antes de serem implantadas no município; e elaborar parecer acerca dos projetos especiais não regulamentados em lei.

Importante notar que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 apesar de criar uma comissão para avaliar a implementação do Plano Diretor e as alterações sugeridas para outras legislações afetas ao desenvolvimento urbano, além de submeter suas decisões a decisão final do Prefeito nada avança em relação à utilização de outros instrumentos de participação e gestão democrática das cidades conforme determina o Estatuto da Cidade em seu artigo 43 como órgãos debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Além da gestão orçamentária participativa que apesar de ser utilizada pela atual gestão por meio do orçamento participativo não está institucionalizada na legislação municipal. Tendo em vista que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU.FOR 1992 foi editado antes do advento do Estatuto da Cidade o novo Plano Diretor deverá se adequar e contemplar as normas do Estatuto relativas a gestão democrática das cidades.

Neste sentido o novo Plano Diretor deverá definir a forma de utilização desses instrumentos de gestão democrática, bem como rever o caráter consultivo da atual comissão de avaliação do Plano Diretor e sua composição. Além de definir ainda como se dará articulação desses instrumentos entre si e a relação do Conselho que trata da política urbana com os demais Conselhos Municipais como de Meio Ambiente e Habitação.

A composição da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD foi estabelecida pela Lei Municipal nº 8.108/97 considerando membros natos os órgãos da administração especificados por decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal, e como membros representantes a Câmara Municipal de Fortaleza; Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB-CE; Associação dos Geógrafos do Brasil; Associação Cearense de Engenheiros Civis; Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Ceará; Associação de Empresas Construtoras do Ceará, em sistema de rodízio com o Sindicato das indústrias de Construção Civil do Ceará; Câmara dos Dirigentes Lojistas; Associação Comercial do Ceará; Associação dos Engenheiros Sanitários; Universidade Federal do Ceará; Federação dos Bairros e Favelas, em sistema de rodízio com a União das Comunidades da Grande Fortaleza; Departamento Estadual de Trânsito; Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Ceará.

Quanto à composição da CPPD dada por força da Lei Municipal nº 8.108/97, cumpre algumas observações. A indicação dos membros da Comissão representantes da sociedade civil sem que ocorra um processo democrático de eleição para representação da sociedade civil na comissão fere o princípio da isonomia estabelecido pela Constituição Federal no sentido de não dar oportunidade em iguais condições para as entidades representativas presentes no município de Fortaleza de se fazerem representar na Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD. Outra questão que deve ser considerada é o fato de para a representação da sociedade civil não ser estabelecido mandato possibilitando a alternância da representação e adequação as dinâmicas representativas da sociedade fortalezense o que é fundamental para o estabelecimento de um processo democrático e participativo para a condução da política urbana no município de Fortaleza.

Neste sentido o novo Plano Diretor do Município de Fortaleza deverá prever para o órgão colegiado de condução democrática da política urbana um processo democrático de eleição de seus membros considerando os diversos segmentos presentes no município, determinando ainda a alternância da representação por meio do estabelecimento de um mandato por um período determinado para o exercício desta representação.

I.IV.4. O Plano Diretor como Matéria de Competência do Legislativo Municipal

A Constituição Federal, artigo 182 e artigo 40 do Estatuto da Cidade, Plano Diretor é aprovado por Lei Municipal. Da mesma forma, o artigo 40, parágrafo 3º determinou que “a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revisada, pelo menos, a cada dez anos”.

Diante desta exposição de artigos é forçoso concluir que o mesmo instrumento, ou seja, Lei que aprova o Plano Diretor deverá ser usada como instrumento de Revisão do mesmo. Não é possível, portanto, atribuir revisão de Plano Diretor por meio de Decretos ou Resoluções.

O fato de atribuir à lei o processo de aprovação e revisão de Plano Diretor diz respeito a propiciar um amplo debate com a população, por meio de instâncias de representatividade popular como a Câmara Municipal.

Não é juridicamente sustentável que se atribua este tipo de matéria à Decreto ou Resolução, instrumento normativo que não passa por discussão popular, por serem produzidos no âmbito dos Poderes que o editam. O Decreto, nos termos do artigo 84, VII da Constituição Federal, é instrumento destinado a cumprir a Lei e não inovar o ordenamento jurídico. A Resolução é produzida no âmbito do Poder Legislativo com o intuito de produzir efeitos internos deste órgão e não como mecanismo de inovar a ordem jurídica, revisando Plano Diretor.

Por força dos princípios gerais do Direito, nos termos da Lei de Introdução do Código Civil, artigo 6º, a Lei começa a vigorar da data de sua publicação e produz efeitos imediatos e gerais, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Isto significa que Lei nova não poderá alterar situações já consolidadas, como, por exemplo, as Resoluções que já aprovaram projetos de licenciamento e de construção de edificações. No entanto, não será possível interpretar este artigo no sentido de limitar as matérias de revisão do Plano. Veja, não é possível impedir que o novo Plano disponha de forma distinta, por Lei, definindo diretrizes gerais para posterior definição das atividades de uso permitido, tolerados ou proibidos, pois o interesse público na regulação do espaço será diferente das concepções anteriores ao Plano Revisado, devendo produzir seus efeitos imediatos, uma vez que Lei posterior revoga a anterior quando seja com ela incompatível, nos termos do artigo 2º, parágrafo 1º da Lei de Introdução ao Código Civil.

Diante destes argumentos, verifica-se que não poderá haver limitação de matérias a serem revisadas pelo Plano Diretor, devendo apenas obedecer às diretrizes, objetivos e parâmetros instituídos no artigo 2º do Estatuto da Cidade, podendo ser ampliados, mas nunca restritos ou limitados.

II. LEITURA URBANÍSTICA

SUMÁRIO

	página
II. LEITURA URBANÍSTICA	
Introdução Metodológica	81
II.1 EVOLUÇÃO URBANA	84
II.1.1 CONDICIONANTES HISTÓRICOS	84
II.2 MEIO AMBIENTE	91
II.2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO GEOAMBIENTAL	91
II.2.1.1 Clima	92
II.2.1.2 Geologia	95
II.2.1.3 Recursos Hídricos	96
II.2.1.4 Solos	99
II.2.1.5 Recobrimento Vegetal	100
II.2.1.6 Compartimentação Geoambiental	106
II.2.2 IMPACTOS AMBIENTAIS – CONSIDERAÇÕES PARA CONTINUIDADE DAS ANÁLISES	110
II.3. ESTRUTURA URBANA	112
II.3.1. HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE FORTALEZA	113
II.3.2. SISTEMA VIÁRIO	113
II.3.1.1. Sistema Viário na Configuração Urbana Atual	113
II.3.1.2. Hierarquia Viária Urbana	116
II.3.1.3. Articulação viária regional	121
II.3.2. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	126
II.3.2.1. Uso do solo	126
II.3.2.2. Ocupação do Solo	132
II.3.3. PARCELAMENTO DO SOLO	137
II.3.3.1. Estrutura Fundiária	137
II.3.3.2. O parcelamento do solo e a evolução da malha urbana	137
II.3.3.3. A destinação de áreas públicas nas legislações de parcelamento do Município	139
II.3.4. HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	145
II.3.4.1. Breve histórico da formação dos bairros populares de Fortaleza	145
II.3.4.2. Pressupostos metodológicos e aspectos conceituais	145
II.3.4.3. Síntese do levantamento	146
II.3.5. EQUIPAMENTOS SOCIAIS OU EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	165
II.3.5.1. Introdução	165
II.3.5.2. Equipamentos de Saúde	165
II.3.5.3. Equipamentos de Educação	169
II.3.5.4. Cultura	170
II.3.5.5. Equipamentos para a acessibilidade urbana e metropolitana	172
II.3.5.6. Institucional	173
II.3.5.7. Lazer, clubes e esporte	173

II.3.5.8.	Mercados públicos	174
II.3.5.9.	Cemitérios	175
II.4.	MOBILIDADE URBANA	176
II.4.1	SISTEMA DE CIRCULAÇÃO VIÁRIA	176
II.4.1.1	Os Sistemas de Controle Semafórico e Integrado de Transportes	177
II.4.1.2.	Impactos no sistema de circulação	177
II.4.2	SISTEMA DE TRANSPORTE	178
II.4.2.1	Transporte de Cargas	179
II.4.3	SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO	180
II.4.3.1	Acessibilidade ao Sistema de Transporte Público	180
II.4.3.2	Sistema de Transporte Público Coletivo	181
II.4.3.3	Sistema de Transporte Público Individual	188
II.5.	INFRA-ESTRUTURA URBANA	190
II.5.1.	SANEAMENTO BÁSICO	190
II.5.1.1	Abastecimento de Água	190
II.5.1.2	Esgotamento Sanitário e Sistema de Drenagem	192
II.5.2.	RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA URBANA	199
II.5.3.	ENERGIA ELÉTRICA	202
II.5.4.	COMUNICAÇÕES	203
II.6.	ESTRUTURA SOCIO-ECONÔMICA	205
II.6.1.	POPULAÇÃO	205
II.6.1.1	Aspectos Demográficos	205
II.6.2.	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - IDH	209
II.6.3.	DISTRIBUIÇÃO DE RENDA EM FORTALEZA POR REGIÃO ADMINISTRATIVA	210
II.6.4.	EMPREGO/MERCADO DE TRABALHO	212
II.6.5.	ATIVIDADES ECONÔMICAS	214
II.6.5.1.	Indústria	214
II.6.5.2.	Comércio	214
II.6.5.3.	Serviços	215
II.6.5.4.	Turismo	215
II.6.5.5.	Logística	216
II.7.	DINÂMICA IMOBILIÁRIA	218
II.7.1.	EXPANSÃO DO MERCADO DE IMÓVEIS: CENTRO E ZONA LESTE	219
II.7.1.1.	A situação atual do mercado de imóveis	220
II.7.2.	A VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA: EXPANSÃO URBANA E TENDÊNCIAS DE OCUPAÇÃO	222
II.7.3.	APROFUNDANDO A COMPREENSÃO DA DINÂMICA IMOBILIÁRIA EM FORTALEZA/CE	227
II.7.4.	IMPACTOS TERRITORIAIS DA CONDUTA DOS ATORES LIGADOS À DINÂMICA IMOBILIÁRIA	229
II.8.	DINÂMICA METROPOLITANA	231
II.8.1.	CONFIGURAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA	231

II.8.2.	ATUAL CENÁRIO METROPOLITANO: EIXOS DE EXPANSÃO E INFRA-ESTRUTURA	233
II.8.3.	DESCENTRALIZAÇÃO INDUSTRIAL	236
II.8.4.	CONSIDERAÇÕES PARA APROFUNDAMENTO TEÓRICO	237
II.9.	PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS	239
II.9.1.	PPA – PLANO PLURIANUAL (2006-2009)	239
II.9.2.	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – PRINCIPAIS PROJETOS	240
II.9.3.	PLANO DIRETOR DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ	245
II.9.4.	BIDFOR	246
II.9.5.	METROFOR	248
II.9.6.	PROJETO ORLA	250
II.9.7.	PLANOS EM FORMULAÇÃO	252
II.9.7.1.	Plano Diretor de Desenvolvimento Portuário do Porto de Fortaleza, para o Horizonte de 2015 – Atualização e Reformulação	252
	BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	253

II. LEITURA URBANÍSTICA

Introdução Metodológica

A leitura técnica urbanística sobre o território de Fortaleza foi realizada com base em pesquisa de dados secundários constantes em um conjunto de trabalhos produzidos pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (tanto de produção direta quanto os resultantes de contratação de consultorias técnicas especializadas), pelo governo do estado do Ceará (para as informações articuladas com o tratamento de temas em âmbito estadual e metropolitano). (LEGFOR)

Outras fontes fundamentais foram as integrantes de um conjunto de trabalhos produzidos na universidade por profissionais de diferentes áreas atinentes à construção do conhecimento sobre a realidade municipal a partir de abordagens bastante diversificadas e enriquecedoras.

A utilização de dados constantes de periódicos – jornais e revistas – também deve ser registrada, ainda que sua citação apareça no corpo do texto e não na relação de bibliografia consultada, que pode ser encontrada ao final de toda a leitura urbanística.

Contribuição muito rica foi dada pelos diferentes movimentos sociais envolvidos no processo de discussão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, a partir de contribuições pessoais ou de organizações encaminhadas à coordenação dos trabalhos – SEPLA – Secretaria de Planejamento do Município.

No que se refere à construção da leitura técnica urbanística há que se registrar a opção metodológica que foi realizada. Partiu-se do pressuposto que a cidade é fenômeno resultante de processos sociais e econômico-territoriais vivenciados por sua sociedade ao longo da sua história. Nesse sentido, a ordem de exposição dos temas relacionados à leitura urbanística parte da apresentação do que se convencionou chamar “Evolução Urbana” (principalmente a partir do trabalho basilar de Reis Filho, da década de 1960, recentemente ampliado e reeditado em 2001).

Compreendendo a ação da sociedade como essencialmente transformadora do ambiente natural, gerando o que conceitualmente se entende por “ambiente construído” (Moreira, 1999)⁴³, à evolução urbana segue a apresentação das características ambientais e físicas do território de Fortaleza.

A partir da estruturação do quadro acima exposto, passa-se à leitura da estrutura urbana de Fortaleza, considerando os componentes – sistema viário; uso, ocupação e parcelamento do solo; habitação de interesse social e equipamentos sociais – como um conjunto de elementos que estruturam o espaço da cidade. Ressalve-se que o componente habitacional releva o padrão popular – ou de interesse social – por conta da importância dada à temática habitacional na elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, tanto no que se refere à grande quantidade de assentamentos irregulares e conjuntos habitacionais populares presentes no município quanto no tocante à forte demanda por novas unidades habitacionais encaminhada pelas organizações sociais durante o início do processo de discussão da leitura comunitária sobre a cidade.

Destacado enquanto temática urbana segue a questão da Mobilidade Urbana, por agregar não apenas o componente físico-territorial, mas o de gestão pública que viabiliza a quantidade e qualidade dos deslocamentos, qualificando a acessibilidade em todo o território municipal e metropolitano.

Para complementar a abordagem físico-territorial o tema seguinte é o da Infra-Estrutura Urbana, com seus componentes de saneamento ambiental e alguns dados da cobertura de atendimento no município.

⁴³ MOREIRA, A. C. M. L.. Megaprojetos & ambiente urbano: parâmetros para elaboração do Relatório de Impacto de Visinhança. Pós - Revista do Programa de Pós Graduação da FAU/USP, São Paulo, n. 7, p. 107-118, 1999.

A partir desse momento, passa-se a refletir sobre a estrutura sócio-econômica do município, partindo dos aspectos demográficos e renda, passando pelas condições atuais do mercado de trabalho e o quadro das atividades econômicas – indústria, comércio, serviços, turismo e logística portuária e aeroportuária.

A atividade produtiva relacionada com a dinâmica imobiliária recebeu capítulo específico com a compreensão que esse campo da economia lida e gera valores sobre um objeto de produção completamente diferente daquele produzido nas demais atividades econômicas. A atuação sobre a terra urbana congrega uma série de movimentos e investimentos que, em definitiva, tem orientado tanto os vetores de expansão urbana em todas as cidades brasileiras quanto o perverso processo de exclusão sócio-ambiental que se verifica, sobretudo na extrema valorização de bairros com infra-estrutura e investimentos para as classes de maior poder econômico e na concentração cada vez mais adensada das populações mais pobres em zonas carentes de infra-estrutura e distantes dos centros que oferecem trabalho e inclusão cultural.

A dinâmica metropolitana, que se analisa na seqüência da dinâmica imobiliária, expande a forma de abordagem territorial para o conjunto dos 13 municípios institucionalmente articulados atualmente na Região Metropolitana de Fortaleza, apresentando suas condições de produção econômica, de acessibilidade intra-metropolitana e de estabelecimento dos principais usos na RMF.

A compreensão dos temas acima relacionados levou à seleção, por fim, dos mais expressivos planos, programas e projetos em andamento nos âmbitos municipal, metropolitano e estadual, informando o processo de planejamento e de gestão democrática do município de Fortaleza principalmente no que se refere à habitação de interesse social, à mobilidade no município e na Região Metropolitana de Fortaleza, de gestão territorial e de gestão orçamentária com participação social.

II.1. EVOLUÇÃO URBANA

II.1.1. CONDICIONANTES HISTÓRICOS

As origens da cidade de Fortaleza estão relacionadas com as fortificações implantadas ao longo do século XVII, resultantes das disputas entre portugueses e holandeses para o estabelecimento neste território. A localização dessas fortificações se relaciona com as margens do rio Pajeú, onde atualmente se concentram atividades vinculadas ao mercado central, a igreja da Sé e o Parque Riacho Pajeú.

No século XVIII, durante os primeiros trinta anos, Fortaleza é elevada à Vila de Nossa Senhora da Assunção (ver Figura II.1.1.); em 1799, com o desmembramento da Capitania de Ceará da capitania de Pernambuco, Fortaleza passa a vivenciar a possibilidade de desenvolvimento econômico de forma autônoma, passando para o século XIX com um ambiente de investimento público e privado em na infra-estrutura.

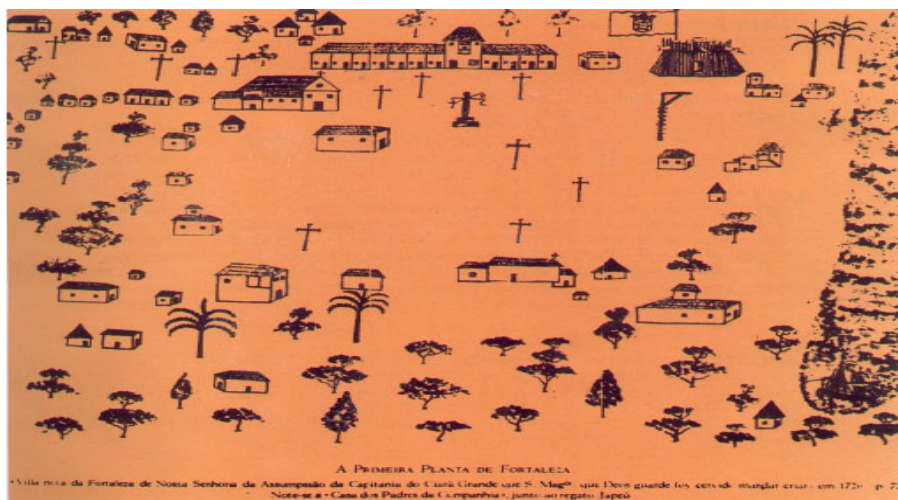


Figura II.1.1- Planta da Cidade. Fonte: CASTRO, 1977.

Em 1812, surgem as primeiras normas de organização do espaço urbano, elaboradas pelo engenheiro Antonio José da Silva Paulet, que propõe um traçado espacial em forma de xadrez. A localidade ainda era considerada uma vila e o levantamento de sua planta tinha como objetivo melhorar o crescimento e a expansão da vila.

Quatro anos mais tarde, a primeira notação iconográfica que apresentava por extenso o curso do rio Pajeú é elaborada pelo citado engenheiro. Em 1823, a Vila de Nossa Senhora da Assunção é elevada à categoria de cidade. Entre 1834 e 1837, uma pequena barragem é construída no rio Pajeú, destinada a abastecer a cidade; em 1857, ocorrem várias transformações urbanas, entre elas: pavimentação, abertura de vias e implantação de trilhos de bondes.

Em 1875, o engenheiro Adolfo Herbster propõe a expansão urbana, projetando em planta as avenidas Tristão Gonçalves, Duque de Caxias e Dom Manuel, ainda hoje as principais vias de acesso ao centro, ver Figura II.1.2. O Plano demonstrava a viabilidade de expansão no sentido centro-oeste ao longo da atual Guilherme Rocha, depois da Praça do Liceu, recebendo outra denominação, Avenida Francisco Sá. (Ver Caderno de Mapas, Mapa 21a). A preocupação em torno do crescimento urbano revela o interesse por parte do poder público em fazer obras de infra-estrutura: nivelamento das ruas, pavimentação e organização do tráfego de veículos.

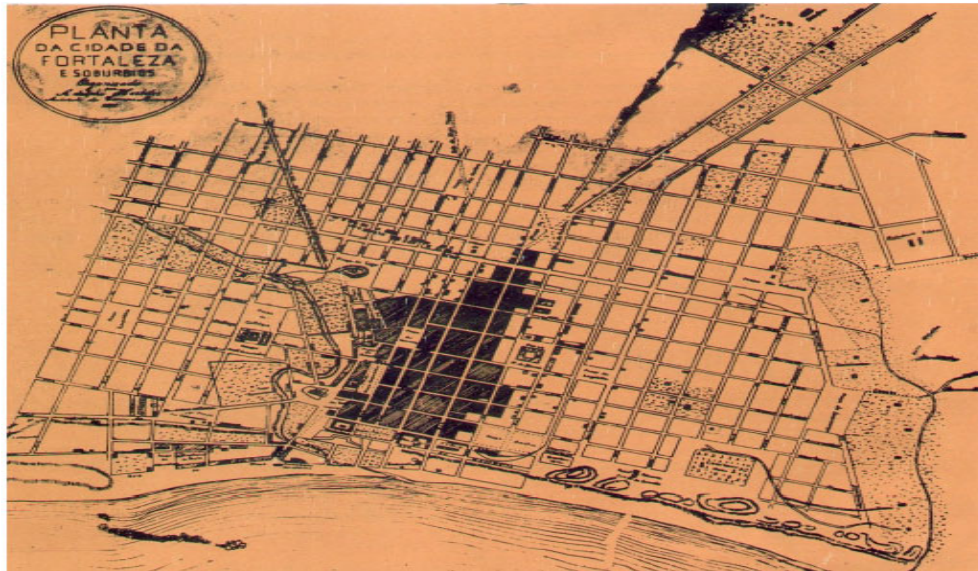


Figura II.1.2 - Planta da cidade elaborada por Adolfo Herbster, introduzindo a malha urbana ortogonal.

Em 1890, o transporte ferroviário é implantado no Ceará (IPLANCE, 1882, p.49). A ferrovia assume uma grande importância para o crescimento demográfico e, conseqüentemente, da expansão da cidade no final do século XIX. Através da produção da lavoura do algodão no sertão central do Ceará, a capital projetava-se como um porto algodoeiro imprimindo-lhe a função de cidade comercial, ao negociar a produção com várias cidades do interior.

Os caminhos ao longo da estrada de ferro viabilizaram a instalação das primeiras atividades de indústria e a mão-de-obra operária que trabalhava nas oficinas de reparos de vagões e vivia em moradias nas proximidades da linha, surgindo os primeiros assentamentos mais precários da cidade.

Entre 1880 e 1926 são implantadas as estradas de ferro ligando as cidades do interior (em ordem cronológica: Baturité, Quixadá, Iguatu, Crateús, Crato e Sobral). O porto de Fortaleza, localizado no Poço das Dragas, foi reformado, possibilitando as exportações de algodão do Estado, destacando a cidade como importante centro comercial.

Entre 1900 e 1930 as novas transformações urbanísticas alteram a paisagem da cidade, marcando-a com investimentos na estruturação urbana, provocando o interesse de novos moradores do interior que se deslocam para a capital. Em função das novas oportunidades de emprego e de melhoria na vida, a migração interna contribuiu para o aumento da área urbana, ocupando áreas periféricas. O setor público intensifica o interesse pelo controle urbano, passando a ser mais efetiva a preocupação da administração municipal com a retificação do alinhamento das casas em 1914, com o embelezamento das praças e a arborização de ruas e residências, impondo uma disciplina às condutas e ao comportamento dos moradores da cidade. Problemas sanitários envolvendo o abastecimento de água (e, por extensão, a falta de captação de esgoto), apresentam-se como uma ameaça à saúde pública, provocando investimentos em obras para a instalação do serviço de canalização de água e coleta de esgotos, que ocorrem até 1927.

A população estimada em 1920 é de 78.000 habitantes. Os melhoramentos urbanos seguem recebendo uma série de investimentos, entre eles: a construção do mercado público, as obras de melhoria do sistema de abastecimento de água, término da construção da Ponte Metálica (1906), a construção do teatro José de Alencar (1910), as linhas de bondes substituídas por elétricos que fizeram expandir diversos bairros a partir

do centro (1913), a retificação do alinhamento das casas para o alargamento das ruas (1914), a ponte de concreto (1923).

O início do século XX configura um período de absorção dos valores culturais europeus. Na sociedade da *belle-epoque* havia uma preocupação com o que se considerava “*asseio e aformoseamento urbano*”⁴⁴. Intensificam-se as medidas disciplinares impostas pelos poderes e saberes comprometidos com a ordenação sócio-territorial urbana. A Praça do Ferreira surgia como *locus* das manifestações populares e das reivindicações políticas.

Bairros como Jacarecanga e Benfica possuíam residências luxuosas e equipamentos públicos educacionais de qualidade. Em menor escala, a Praia de Iracema vai se delineando como espaço da elite e reforçando a segregação sócio-espacial entre os ricos e os pobres.

Em 1931, Raimundo Girão, então secretário da prefeitura, orienta a elaboração de um código urbano, com o intuito de controlar as ocupações, com certas preocupações ecológicas e paisagísticas, elaborando a Planta da Cidade em escala 1:5000.

Em 1933, o urbanista Nestor de Figueiredo elabora um plano viário, no qual propunha a implantação de um sistema rádio-concêntrico de vias principais. Este plano de remodelação e extensão da Cidade de Fortaleza, em escala 1:5.000, utiliza os conceitos do planejamento urbano pautado pelas diretrizes da Carta de Atenas (separação dos usos urbanos em habitação, trabalho, lazer e circulação), mas sua proposta não obteve apoio do Conselho Municipal.

Na década de 1930, a antiga estrada do Soure, atualmente Avenida Bezerra de Menezes, é uma das vias de ligação oeste existentes na cidade desde as primeiras plantas. Os prolongamentos e acessos do centro ao litoral não se faziam na orla da praia, o principal eixo de ligação centro-oeste, ainda é hoje a Francisco Sá. Nas suas margens foram construídas várias indústrias, galpões, estabelecimentos de comércio e os trabalhadores dessas unidades foram, ao longo dos anos, apropriando-se das áreas mais livres para construir suas moradias, que se prolongaram até a consolidação da favela Arraia Moura, hoje Pirambu. Para o setor Leste, a expansão se dá através do acesso ao porto do Mucuripe.

Na década de 1930, a área central vai perdendo atrativo de fixação de residências da burguesia comercial e financeira. As populações oriundas do interior do Estado, sem moradia e trabalho ocupam áreas de preservação provocando o surgimento das favelas e o crescimento urbano espontâneo e desordenado. É o início do processo de industrialização, favelização e a formação de novos bairros, como Aldeota. O indutor do crescimento acentuado de moradias (não planejadas) é o fluxo migratório constante de lavradores sem terra e de pequenos proprietários do interior do estado. A apropriação dos espaços litorâneos pela população mais pobre ocorreu tanto no setor oeste como no leste, e passou a definir-se como uma barreira para expansão das residências da elite com interesse de fixar residências no litoral.

A população pobre vai ocupando várias áreas naturais, desprotegidas da fiscalização e áreas sem infra-estrutura favorecendo a ilegalidade fundiária. A extensão do litoral é distribuída em dois setores de praia limitados pelo rio Ceará (Oeste) reunindo as praias Barra do Ceará, do Arpoador, das Goiabeiras, do Pirambu, Formosa. No lado oposto, está a Ponta do Mucuripe (Leste), reunindo as praias de Iracema, dos Diários, late Clube, Náutico, Cais do Porto, a Ponta do Mucuripe, a praia do Titanzinho, praia do Futuro e Sabiaguaba.

⁴⁴ Refere-se à modernidade dos anos 1920 cujos melhoramentos urbanos foram observados por PONTE (1999): construções de edifícios, reformas de praças, calçamentos, ajardinamentos, remodelação de logradouros públicos.

De 1930 a 1950, além das favelas do Pirambu e Mucuripe, havia o Cercado do Zé Padre (localizado entre as avenidas Beira Mar e Jose Bastos junto aos trilhos), o Lagamar, o além da Varjota, Meireles, Papoquinho e da Estrada de Ferro. Também era ocupado pela população carente o Morro do Moinho (localizado no Mucuripe enfrente ao late Clube), entre a estação ferroviária e o cemitério São João Batista (este é o Arraial Moura Brasil), o bairro do Seminário, o de São João do Tauape, que se estendia à área mais baixa do Lagamar; uma vez que, à margem da BR-116, localizava-se o Alto da Balança e, antes de Messejana, ficava o lugar denominado de Cajazeiras (JUCÁ, 2003).

Enquanto na faixa litorânea os moradores de baixa renda da praia de Iracema, Meireles e Mucuripe sofrem um processo de expulsão para as áreas mais próximas ao porto, os bairros da periferia são ocupados desde o início sob a ameaça de despejo, Alto Alegre (Mucuripe) e o bairro Joaquim Távora, aparecem como lugar de disputa pela classe média. Nos novos loteamentos e residências existiam dezenas de casas mais antigas em que se instalavam os pobres, geralmente ocupando as ruas em meio a uma paisagem de cajueiros e coqueiros.

Entre 1948 e 1952, o engenheiro Saboya Ribeiro elaborou o Plano Diretor para Remodelação e Extensão de Fortaleza com uma nova proposta viária no município, que preserva com avenidas, os leitos dos riachos Pajeú, Jacarecanga e Tauape. A proposta delimita também, áreas de parques, preservando as margens do riacho Maceió. É o primeiro plano com destaque real para as áreas verdes do município. O Plano Diretor foi aprovado pelo Decreto nº 785 de 26 de fevereiro de 1947, não constando cópia nos arquivos da SEINF.

Em 16 de maio de 1950 é aprovado o Código Urbano do Município de Fortaleza, publicado no Diário Oficial do Município de 29 de novembro de 1952. De acordo com o Título VI - Plano Diretor e Disposições Finais, Capítulo I., Art. 474, “[...] as disposições do Decreto nº 785 de 26 de fevereiro de 1947, que aprovou o plano Diretor, passam a fazer parte integrante do Código com a redação e modificação que ficam estabelecidas no Capítulo”. São estabelecidas no capítulo, entre outras disposições, a classificação viária e previsões de alargamento e as faixas a serem reservadas ao longo dos riachos a serem canalizados.

O mar avança sobre a cidade como conseqüência da construção do quebra-mar sobre os arrecifes, logo após a construção do porto do Mucuripe. Em 1952, nas praias do Meireles, Volta da Jurema, Iracema, as residências foram invadidas pelo mar e centenas de pessoas ficaram desabrigadas. Mesmo assim, como a mão de obra era muito barata e existia um grande número de trabalhadores da construção civil, esses mesmos bairros continuaram a crescer, sendo construídas novas residências da elite, mesmo com carências de serviços urbanos como as dificuldades em termos de trânsito, abastecimento de água e coleta de esgoto.

Em 1959, é realizado o Levantamento Aerofotogramétrico de Fortaleza, Ver Caderno de Mapas (Mapa 21b). E posteriormente atualizado na Escala 1:5.000 (1963), que cobre o Município da Foz do Cocó a Barra do Ceará, limitado ao sul pouco abaixo da Lagoa do Mondubim e Açude Uirapuru.

O Plano Diretor elaborado por Hélio Modesto (1962/63) foi o primeiro plano a apresentar uma abordagem integrada, cujas proposições abrangem aspectos econômicos, sociais e administrativos. Esse plano leva em conta o comportamento e organização social da população e suas tendências de ocupação e uso do solo. Ao mesmo tempo, é criado um código de obras dando condições à fiscalização das diretrizes urbanísticas. O plano projetou avenidas parques ao longo do leito dos riachos Pajeú, Jacarecanga a Aguanambi. Ver Figura II.1.3.

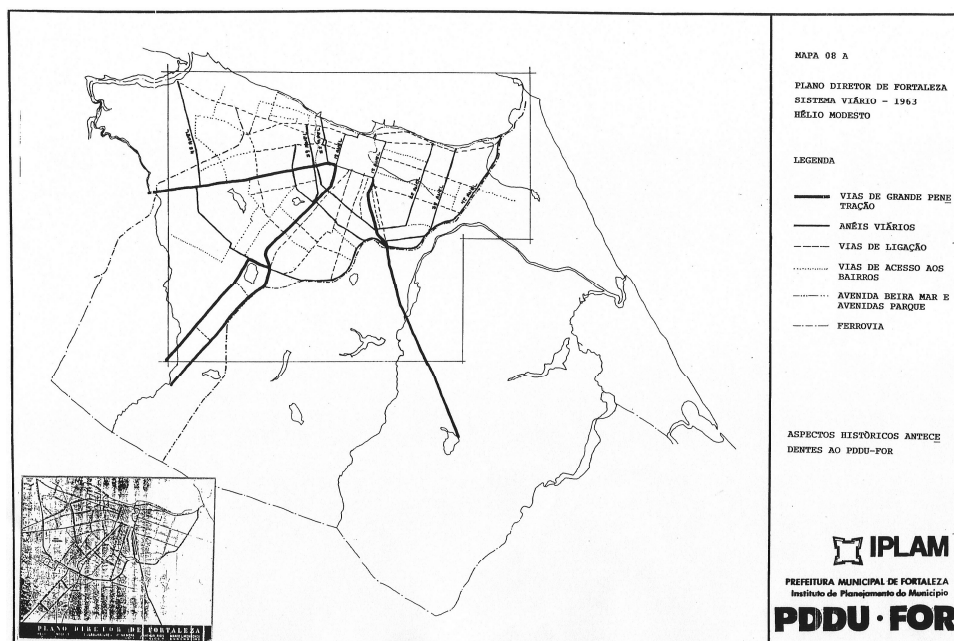


Figura II.1.3 – Plano Hélio Modesto. Fonte: PPDU – FOR, 1992.

Os movimentos e mobilizações populares pelo direito à moradia no bairro do Pirambu, Dias Macedo e Lagamar eclodiram na década de 1960, intensificando a luta pela permanência na área.

Entrada a década de 1970, se implanta o parque industrial em Maracanaú, a 15 km de Fortaleza, já enfrentando muitas dificuldades na sua infra-estrutura, como ausência do abastecimento d'água, oferta de meios de transporte e a viabilização de moradias para que os operários das indústrias habitassem nos bairros do entorno. Na medida em que a cidade recebe cada vez mais migrantes, são construídos novos conjuntos habitacionais ao longo das linhas tronco norte e sul da REFFSA.

A política de habitação do BNH do final da década de 1970 provocou a construção de conjuntos, que promovem uma nova reestruturação do espaço, em função dos novos centros periféricos, tais como: Conjunto Caucaia, Nova Metrópole, Conjunto Industrial, Jereissati 1 e 2. Grandes conjuntos habitacionais foram construídos dando uma dimensão metropolitana aos espaços em expansão da cidade, o Conjunto Ceará, Conjunto Esperança e Novo Mondubim.

Outros conjuntos habitacionais para faixas de renda superiores são construídos na zona leste: Cidade 2000, loteamentos no Papicu e Praia do Futuro, conjunto habitacional Vereda Atlântica. Na zona Oeste, são gerados novos bairros típicos de classe média como a Parquelândia, São Gerardo, Parque Universitário e Campus do Pici. Na Zona sul, no bairro da Maraponga, os novos loteamentos favoreceram o processo de valorização do bairro, com residências de recuos laterais e calçadas arborizadas.

As reivindicações populares, a partir dos anos 1970, trazem ainda a ação de políticos locais que buscam perpetuar seu poder sobre aquelas áreas de favelas ou loteamentos clandestinos. Muitas lideranças comunitárias acompanham e envolvem em questões políticas. Nesse mesmo período, o governo do Estado institui o programa de construção e instalação do CSU - Centro Social Urbano (equipamento de lazer e serviços sociais). Estes espaços oficiais de controle social, que diretamente são administrados pelo poder do Estado, são uma tentativa de esvaziamento dos movimentos sociais reivindicatórios, conciliando interesses conflitantes.

Em 1973, são instituídas as Regiões Metropolitanas no País, sendo criada a Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza - AUMEF, com a finalidade de coordenar, controlar e supervisionar o planejamento a nível metropolitano; além disso, foi criada a

Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – CODEF, com a finalidade de coordenar, controlar e supervisionar o planejamento no âmbito municipal.

Em 27 de fevereiro de 1975 é editada a Lei nº 4.486 que dispõe sobre parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. A proposta de Lei foi elaborada por comissões especiais sobre a Coordenação da CODEF, tendo por base as diretrizes do PLANDIRF e o levantamento aerofotogramétrico de 1972. Permaneceram em vigor as disposições da Lei nº 2004/63 relativas a obras e posturas.

Em 1980, com a cidade apresentando 1.320.000 habitantes, as construtoras optam pela construção de edifícios na Av. Beira Mar, dando início à intensificação do processo de verticalização.

Ao lado da várzea do Rio Cocó, é construído o Shopping Center Iguatemi em 1982, consolidando outros usos no seu entorno, várias atividades de comércio, novas edificações residenciais, restaurantes, pequenas lojas, escritórios, clínicas médicas. A tipologia dos edifícios residenciais construídas e em construção, são semelhantes aos que vinham sendo construídos na Aldeota, porém na Água Fria e Edson Queiroz apartamentos para a classe média surgem em 2 ou 3 torres de apartamentos, os lotes são maiores e possuem estrutura de lazer, serviços e segurança vigiada.

Ainda na década de 1980, a Avenida Bezerra de Menezes, localizada no setor oeste, destaca-se como principal corredor de atividades comerciais, como a construção do North Shopping e, com sua expansão na década de 1990, consolidou-se como um centro de comércio.

É durante esta década que o município de Fortaleza atinge níveis de urbanização bastante acentuados; a mancha urbana expande-se para o setor sudoeste em regiões limítrofes do perímetro urbano, iniciando-se o processo de fragmentação metropolitana associado a uma descentralização das indústrias, com um novo papel assumido pelo setor terciário que estimula os investimentos nas cidades de médio porte. Uma Fortaleza de contrastes e desigualdades, com uma intensa dinâmica econômica oriunda do mercado de imóveis e os maiores índices de exclusão social.

Entre os anos de 1979 e 1983 o poder público atua na implantação de equipamentos de lazer na cidade, são eles os Parques Urbanos Opaia, Cocó e Avenida Beira-mar (trecho compreendido entre a volta da Jurema e o late Clube), precisamente no que diz respeito à instituição das áreas verdes.

Em 1986, são instituídas as Áreas de Proteção Ambiental (pelo município) dos rios Cocó e Ceará. Três anos depois, é fundado o Parque Ecológico do rio Cocó. Em 1991, foi criada a Área de Proteção Ambiental da Lagoa da Maraponga. Em 1992, foi elaborado novo Plano Diretor, que analisa a cidade, dividindo-a, segundo atendimento à infra-estrutura básica (água e esgoto), em três macrozonas: zonas urbanizadas, adensável e de transição. Em 1994, criada a Área de Proteção Ambiental da Lagoa de Messejana. Em 1997, foi criado o Parque Estadual Marinho da Pedra da Risca do Meio; em 1999, cria-se a Área de Proteção Ambiental do Estuário do Rio Ceará e, em 2000, a Área de Proteção Ambiental do Rio Pacoti.

Em 1992 é aprovado o PDDU/FOR - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e implantado o SIT - Sistema Integrado de Transporte, que indica a construção de 7 terminais e o sistema de ônibus com 218 linhas regulares.

Em 1995 é realizado novo levantamento aerofotogramétrico com vôo de outubro e restituição em 1996. No ano seguinte, em 1997, cria-se a Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – SMDT e, em 1999, cria-se a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SMDE.

Assiste-se, a partir dos anos 1990, à chegada dos investimentos do turismo que se coloca como estratégia estatal para o desenvolvimento devido ao vasto litoral e às possibilidades

de geração de emprego e renda. Como pólo de atração da população migrante, o turismo gera a execução de grandes obras; nesse sentido, o setor da construção civil contribuiu para a reestruturação da economia da cidade. A cidade se equipa, estende a infraestrutura e recriam novos lugares.

A partir da intensificação do novo processo de internacionalização da economia, conhecido como “globalização”, novos investimentos em infra-estrutura urbana em diversos territórios da cidade, principalmente no litoral, são justificados em função do chamado “interesse de capitais internacionais”, com investimentos estrangeiros no mercado imobiliário que intensificam esses negócios com a prestação de serviços promovendo a idéia de uma nova cidade com um novo desenho para suas áreas de expansão (Ver Caderno de Mapas, Mapa 21c).

II.2. MEIO AMBIENTE

Como já apontado anteriormente, com a análise da evolução da ocupação do território de Fortaleza, a precariedade das condições de acesso à moradia e, até mesmo à cidade, teve como “recurso” final a ocupação irregular de áreas outrora não ocupadas, como por exemplo, áreas consideradas de APP (Áreas de Proteção Permanente)⁴⁶: margens de rios e lagoas, faixa de praia, mangues etc.

Neste sentido, é importante observar e inter-relacionar a caracterização das unidades ambientais com os aspectos das condições climáticas, recursos hídricos, vegetação visando apreender as informações necessárias na conjunção das condições naturais e as inter-relações entre homem e meio físico. Esse tipo de observação deve gerar subsídios verdadeiramente imprescindíveis na análise do espaço, desde a ocorrência de grandes mudanças até chegar às formas de uso e ocupação iníqua do solo e na degradação dos recursos naturais.

Uma das formas de compreender o fenômeno urbano é abordá-lo como um conjunto de paisagens em dinâmica constante que estão organizadas hierarquicamente, influenciadas pelas ações antrópicas ao longo do tempo. Nesse sentido, a cidade deve ser compreendida como sistema em desenvolvimento, integrante do meio, em que os processos naturais e as intervenções humanas estão inter-relacionadas.

II.2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO GEOAMBIENTAL

Os sistemas ambientais ou territoriais naturais, enquanto geossistemas, são constituídos de componentes naturais e inter-relacionados em sua distribuição e inter-condicionados, por seu funcionamento e sua dinâmica, numa interação complexa e estão caracterizados pelas condições lito-estruturais, relevo, clima, recursos hídricos, solos, cobertura vegetal. O meio natural encontra-se organizado “[...] em termos de hierarquias funcionais – os geossistemas. Em outras palavras, divide-se em partes (geossistemas de classes diversas e subsistemas) entre os quais se estabelecem relações simultâneas” (SOTCHAVA, 1978).

“o geossistema é admitido como um complexo dinâmico numa perspectiva histórica de espaço-tempo muito breve. Assim, o potencial ecológico, a exploração biológica e a ocupação antrópica constituem dados instáveis com efetiva variação temporoespacial” (SOUZA, 2005).

Uma vez que o entendimento dos processos geoambientais constitui ferramenta importante na compreensão dos impactos ambientais em áreas urbanas consolidadas, para compreender as questões ambientais num espaço urbano como o de Fortaleza, faz-se necessário utilizar instrumental teórico e metodológico baseado numa análise holística, dialética e articulada entre as interações sociedade-natureza e da formação dos sistemas ambientais.

Os impactos ambientais evidenciados nestas áreas estão, em grande parte, relacionados à concentração populacional e às mudanças ocorridas nas dinâmicas naturais. Trata-se de uma estrutura espacial que é, de certa forma, resultante de arranjos territoriais articulados no espaço urbano, isto é, a partir dos principais componentes físico-territoriais que o constituem.

⁴⁶ APP's são bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos, cobertos ou não por vegetação, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, a reprodução de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Tratam-se de áreas consideradas como instrumentos de relevante interesse ambiental e caracterizadas pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto. (Resolução CONAMA n.º 303/2002).

Desta forma, faz-se necessário um conhecimento totalizante referente às características ambientais em Fortaleza, precisamente no que diz respeito às Informações para o planejamento territorial. Tais características possuem interação entre os processos físicos e humanos, mostrando os verdadeiros riscos para as peculiaridades dos limites ambientais. Uma visão integrada dos limites e potencialidades dos ambientes inerentes às áreas urbanas constitui instrumento fundamental à manutenção adequada do meio e à atenuação dos impactos; isto é, é necessário pensar de forma integrada as condições da população local e do meio natural para agir de forma igualmente integrada sobre os problemas setoriais na cidade.

Os componentes da contextualização geoambiental apresentados a seguir são:

- Clima;
- Recursos hídricos;
- Geologia;
- Solos;
- Recobrimento vegetal;
- Compartimentação das unidades geoambientais.

II.2.1.1. Clima

As inter-relações entre a morfologia urbana (propriedades termodinâmica, estrutura, densidade, rugosidade das construções; permeabilidade, uso e ocupação do solo etc.) e os elementos naturais climáticos compõem a configuração do clima urbano (ventos, insolação, umidade relativa, pluviometria). Assim, as condições climáticas da cidade de Fortaleza estão associadas, sobremaneira, com os indicadores meteorológicos: direção e velocidade dos ventos, insolação, precipitação pluviométrica e temperatura atmosférica.

Ventos

A característica dos ventos na cidade de Fortaleza é regida pela presença de um forte ciclo temporal denominado de Zona de Convergência Intertropical - ZCIT. A ZCIT é uma zona ou região marcada pela confluência dos ventos alísios de nordeste e sudeste, correspondendo tanto à intensa nebulosidade quanto à baixa pressão atmosférica. Sendo um ciclo sazonal, a ZCIT migra de sua posição mais ao norte, no oceano Atlântico, em direção ao sul, durante o verão austral. Geralmente, os ventos alísios de sudeste são mais intensos quando a ZCIT está ao norte nos meses de agosto a outubro, diminuindo progressivamente com sua migração para o equador, até alcançar os mínimos valores anuais durante os meses de março e abril, quando os ventos de sudeste são mais fracos.

Outro fenômeno conhecido como “El Niño”, caracterizado como um aquecimento das águas no setor centro-leste do oceano Pacífico também atua no clima da região, influenciando os ventos zonais, apresentando anomalias climáticas que influenciam a estação chuvosa no Nordeste. A ZCIT, associada a este fenômeno, atua sobre as características climáticas locais, induzindo anomalias ao período chuvoso e ao de estiagem na Cidade.

O vento é um importante componente da dinâmica da paisagem natural e subsistente para a composição da morfologia local. As direções predominantes dos ventos são de SE, ESE, E e NE; com predominância dos ventos de SE e E, e em menor frequência evidencia-se os ventos com componente norte nos meses de janeiro, fevereiro, março e abril (MAIA *et al*, 1996). As médias de velocidade chegam a superar os 4 m/s nos meses mais secos no segundo semestre (entre agosto e dezembro). No início da estação

chuvosa, com a chegada da ZCIT, registram-se mudanças na direção dos ventos, passando a predominar os de nordeste. No período de estiagem (segundo semestre), procede-se um predomínio dos ventos de SE, cujas velocidades são as mais intensas.

Quadro II.2.1 – Dados da velocidade e direção do vento - Estação Automática de Fortaleza, 1999-2004

Ano	Velocidade do Vento (m/s)	Direção do Vento (graus)
2000	3,11	158,38
2001	3,45	157,8
2002	2,55	158,3
2003	3,53	90,7
2004	3,28	147,9

Fonte: Fundação Cearense de Meteorologia - FUNCEME.

De acordo com estudos realizados por Maia *et al* (Ibidem), houve uma redução na velocidade dos ventos causada precisamente por fatores antrópicos. Trata-se de uma redução de 3 m/s, valor encontrado sobremaneira na estação da Fundação Cearense de Meteorologia – FUNCEME, localizada na Aldeota; quando comparada com medições em outras estações meteorológicas localizadas na praia (estações meteorológicas da Coelce, situada nas praias do Mucuripe e Cofeco).

Regime Pluviométrico

O regime pluviométrico ou a precipitação de um local está relacionado ao comportamento das condições de umidade, temperatura e da taxa de insolação. Estabelecida no macroclima da faixa costeira, o clima da Cidade corresponde, de acordo com a classificação de Koppen, ao tipo “Aw”. Tal condição indica que o regime pluviométrico está concentrado ao período denominado de chuvoso, distribuído entre os meses de fevereiro, março e abril e maio. O regime pluviométrico é conhecido como tropical, dividindo-se em duas estações: uma chuvosa e a outra conhecida como de estiagem. A primeira estação corresponde às chuvas do período em que se prolonga entre os meses de fevereiro a junho, apresentando máximas pluviométricas no mês de março. A segunda ocorre no período de estiagem, entre os meses de agosto e dezembro.

Controlado de forma preponderante pela ZCIT durante o período chuvoso, o índice pluviométrico em Fortaleza varia entre 1.200 mm a 1.500 mm (FUNCEME). Outros sistemas secundários, tais como os vórtices ciclônicos de altos níveis, as linhas de instabilidade e as brisas marinhas (estas duas últimas atuam principalmente ao longo da zona costeira), são também responsáveis por episódios de precipitações sobre a Cidade. No período de estiagem, entre os meses de agosto a novembro, a ZCIT se desloca até o hemisfério norte e as chuvas sobre a região cessam progressivamente. Tanto a sazonalidade climática bem definida quanto a qualidade da estação de chuvas sobre a área de estudo, dependem das condições atmosféricas e oceânicas, as quais modulam a intensidade, a fase e o movimento da ZCIT. Com efeito, é a partir do mês de julho que a taxa de suas precipitações vai se reduzindo até o mês de novembro. Os meses de outubro e novembro registraram os mais baixos valores precipitados acumulados.

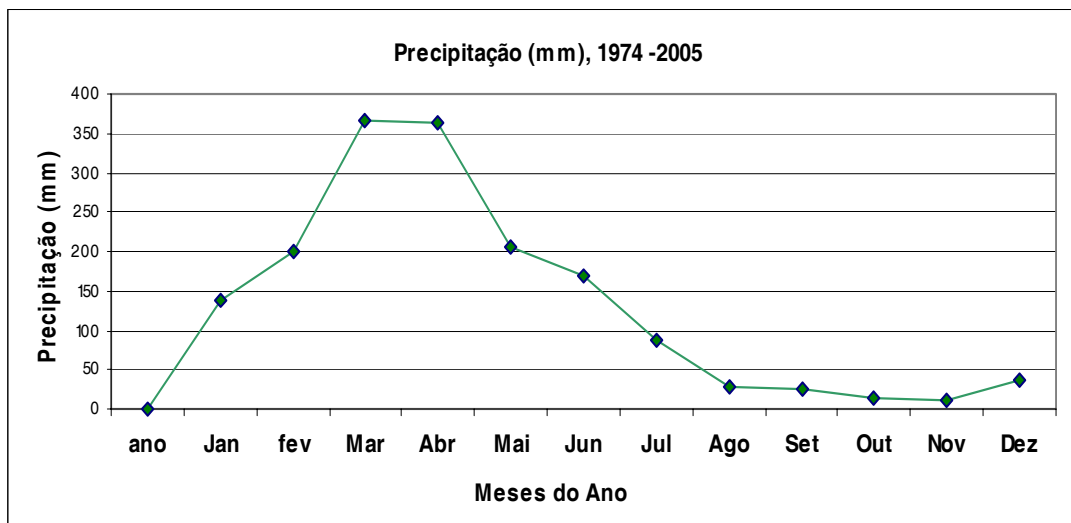


Figura II.2.1 – Precipitação na cidade de Fortaleza. Fonte: FUNCEME.

Temperatura

No que diz respeito aos níveis de temperatura média mensal, a inexistência de grandes variações, devido ao caráter tropical da região Nordeste e sua proximidade com a linha do Equador, permite que sejam registradas as taxas de oscilações térmicas com médias que variam entre os valores de 26° a 27°C, apresentando com máximas entre 31° a 32°C.

Com um regime térmico indicado com temperaturas elevadas e reduzida amplitude, as características atmosféricas definiram um clima quente, com temperatura média anual de 26,8°C e variações de 5°C. A variação média da temperatura em Fortaleza assemelha-se uma harmônica anual com valores mais baixos (média 26,3°C) entre os meses de junho e agosto e valores mais altos entre (média de 27,6°C) entre outubro e janeiro (INMET; FUNCEME).

Insolação e umidade relativa

Os índices médios mensais que apresentaram os menores valores de insolação foram registrados durante o período de maior precipitação, devido a uma maior nebulosidade. Os maiores valores situaram-se nos meses de agosto e outubro, no período de estiagem, os quais se apresentam com os menores índices de precipitação.

A umidade relativa do ar verificada em Fortaleza é de aproximadamente 75,6%. A insolação média anual é cerca de 2.900 horas, apresentando exposição ao sol de 2.650 horas/ano a 3.000 horas/ano. A variação anual da precipitação é controlada pelo movimento da ZCIT, principal sistema sinótico responsável pela quadra chuvosa no Estado e na Cidade, e, que dependendo da sua posição e tempo, pode provocar chuvas intensas ou não. Com um regime pluviométrico variável, todavia, as precipitações ocorrem no primeiro semestre, distribuindo - se entre os meses de março e maio (INMET, FUNCEME).

Clima urbano de Fortaleza: síntese

Em Fortaleza, os ventos com velocidade média entre 2,5m/s e 4,5m/s amenizam a temperatura da área urbana, proporcionando um conforto térmico através da direção dos ventos alísios, provenientes com maior intensidade de leste e sudeste (FUNCEME). As médias meteorológicas verificadas na cidade evidenciam que a intensidade dos ventos está associada às precipitações pluviométricas e à insolação. Períodos com maiores

velocidades dos ventos estão relacionados com baixas precipitações e longos períodos de insolação. Ocorre um maior fluxo eólico, isto é, aumento da velocidade dos ventos, proporcionado pela sazonalidade climática, no período de estiagem, durante os meses entre agosto e dezembro - intervalo em que ocorrem precipitações abaixo da média.

De acordo com dados do INMET e FUNCEME, no que se refere às principais observações meteorológicas em Fortaleza (1997-2004), Tabela II.2.1, o período em que há uma menor ocorrência de precipitações pluviométricas – com ventos mais intensos e elevada insolação média -, caracteriza uma fase de migração das dunas, devido a um aumento do transporte de sedimentos eólicos. Estas condições meteorológicas indicam o segundo semestre como o período em que há uma maior remobilização eólica, isto é, importantes indicadores de migração dos corpos dunares e de formação e disposição de bancos de areia.

Tabela II.2.1- Principais observações meteorológicas em Fortaleza - 1997-2004

Anos	Temperatura do ar (°C)				Umidade relativa (%)	Nebulosidade (0-10) (%)	Precipitação pluviométrica		Evaporação total (mm)	Insolação total (horas/décimos)
	Média das máximas	Média das mínimas	Máxima absoluta	Mínima absoluta			Altura total (mm)	Altura máxima (em 24 h)		
1997	31,0	24,3	32,0	22,8	69,7	3,6	1.143,3	162,0	1936,6	2863,8
1998	31,6	25,0	32,2	21,9	74,0	3,6	1.012,4	80,6	2473,4	2247,4
1999	31,0	23,9	31,8	22,7	76,8	5,4	1.324,4	361,	2286,6	2925,7
2000	30,5	23,6	31,2	22,7	78,3	5,6	1.960,0	507,1	1566,8	2802,7
2001	30,7	23,9	32,6	20,8	77,7	5,4	1.726,4	89,2	1563,3	2921,3
2002	30,6	23,7	32,9	20,9	78,9	5,7	1.842,6	189,0	1651,8	2741,7
2003	30,9	23,9	31,8	22,8	79,0	5,5	2.073,8	-	1606,6	2819,6
2004	30,8	23,9	32,2	22,4	78,0	6,0	1.928,3	180,6	1816,4	2824,2

Fonte: Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos do Ceará - FUNCEME e Instituto Nacional de Meteorologia – INMET, In: Ceará em Números (IPECE, 2005).

De acordo com Meireles *et al* (2001), indicando também o estudo realizado por Maia *et al* (1996), a velocidade dos ventos ficou reduzida em média 3,0m/s conforme foi sendo verificada a intensidade da verticalização urbana, principalmente no campo de dunas e proximidades dos canais estuarinos, representa um tensor associado ao incremento da temperatura da cidade. De acordo com Meireles (Ibidem), trata-se de uma região em que os ventos entram em direção à cidade. Os canais estuarinos dos rios Cocó e Pacoti atuam como canalizadores das correntes eólicas, levando os ventos para áreas mais interiores da cidade de Fortaleza, amenizando o efeito microclimático do calor.

II.2.1.2. Geologia

A cidade de Fortaleza apresenta uma configuração topográfica que evidencia uma altitude média aproximada de 26 metros, considerando o nível zero a partir do mar. No que diz respeito ao esboço geológico, são evidenciadas na cidade (Quadro II.2.2): dunas, paleodunas, depósitos flúvio-aluvionares e de mangue e Formação Barreiras. Os principais depósitos identificados na região, levando-se em conta a área de ocorrência e o volume de material sedimentar, foram os eólicos (dunas), seguidos pelos depósitos praias holocênicos, sedimentos de planície de maré, praia atual, depósitos de mangue e sedimentos lacustres e lagunares. Rochas de praia ocorrem nas desembocaduras dos rios Cocó e Ceará, nas praias do Serviluz (ponta do Mucuripe), Leste-Oeste e Dois Coqueiros (MEIRELES *et al*, 2001).

Sobre a Formação Barreiras estão os depósitos praias holocênicos, que afloram entre o sopé das dunas e a faixa de praia. Sua origem está relacionada com processos de regressão marinha durante o Holoceno, disponibilidade de sedimentos em deriva litorânea e conformação morfológica da zona costeira. Estão localizados em diversos pontos entre as desembocaduras dos rios Pacoti e Ceará, mas a maior área de abrangência ocorre na Praia do Futuro. Sobre estes terraços estão dispostas ruas, avenidas e edificações, entre as dunas e a faixa de praia. Estes depósitos contornam a ponta do Mucuripe e prolongam-se por toda a faixa litorânea. A partir da faixa de praia, os terraços apresentam uma continuidade lateral com a zona de berma (pós-praia). É importante indicar que a zona de berma atual está quase que completamente ocupada pelas construções.

Quadro II.2.2 - Caracterização das unidades geológicas de Fortaleza

Unidades	Discriminação
Sedimentos Quaternários	Estão localizados nas áreas litorâneas sob formas de acumulação. Representados por: <ul style="list-style-type: none"> • Dunas fixas, semifixas e móveis; • Depósitos aluvionários; • Depósitos Fluvio – marinhos; • Paleodunas.
Sedimentos Terciários	Representados por sedimentos da Formação Barreiras e dos Colúvios-eluviais, sob formas de dissecação, compreendendo uma superfície tabuliforme pouco dissecada pela drenagem, com inclinação suave em direção ao litoral, onde possui maior espessura, diminuindo ao sul de Fortaleza.
Terrenos Cristalinos	São unidades mais antigas do período pré-cambriano sob a forma erosiva. Estão representadas pelas rochas do Complexo Gnáissico-Migmatítico e encontradas espaçadamente ao longo dos limites sul, sudeste e sudoeste de Fortaleza.

Fonte: PMF (2003).

Os depósitos geológicos e os processos geomorfológicos originados por meio das oscilações do nível do mar e das mudanças climáticas ocorridos durante o Quaternário contribuíram para as formas e evidências geoambientais em Fortaleza, precisamente na planície litorânea (MEIRELES *et al*, 2001).

II.2.1.3. Recursos Hídricos

Para o planejamento urbano, as bacias hidrográficas são unidades em que o gerenciamento integrado dos mananciais hídricos pode contribuir para um uso e aproveitamento menos impactante e mais racional dos recursos (ver Caderno de Mapas, Mapa 2). O território de Fortaleza é drenado por quatro bacias hidrográficas: Bacia da Vertente Marítima, Bacia do rio Cocó, Bacia dos rios Maranguapinho/Ceará e Bacia do rio Pacoti (ver Caderno de Mapas, Mapa 4a).

Bacia da Vertente Marítima

A bacia da Vertente Marítima abriga a área litorânea de ocupação mais antiga de Fortaleza, caracterizando-se por apresentar alta densidade populacional no município. Essa bacia corresponde à faixa de dunas situadas entre as bacias dos rios Maranguapinho e Cocó, cuja topografia favorece a drenagem para o mar. Compõe-se de sub-bacias que apresentam drenagem direta para o oceano. Os principais eixos macrodrenantes estão representados pelos riachos Jacarecanga, Pajeú, Maceió e Papicu, ocupando uma área de contribuição de 34,54 km², abrangendo os bairros Aldeota, Mucuripe, Meireles, Iracema, Moura Brasil, Farias Brito e parte dos bairros de Benfica, Joaquim Távora, Jacarecanga, Pirambu e Cocó. A elevada densidade populacional nessa

bacia implica que ocupação evidencia reflexos negativos na drenagem e no sistema viário dessa região (PMF, 2002).

Bacia do Rio Cocó

O rio Cocó nasce na vertente oriental da serra de Pacatuba ou da Aratanha no município de Pacatuba. Possui a maior bacia de Fortaleza, drenando as porções leste, sul e central do município. Ocupa uma área de 215,9 km², sendo que os principais eixos macrodrenantes são os rios Cocó e Coaçu e os canais do Jardim América e Aguanambi. Segundo PMF (2002), no que se refere à ocupação, a área da bacia do rio Cocó em Fortaleza apresenta menor densidade de ocupação em relação às demais.

Bacia do Rio Maranguapinho/Ceará

O rio maranguapinho nasce na serra de Maranguape, penetra em Fortaleza no Parque Alto Alegre e constitui o principal afluente do rio Ceará, com o qual se encontra, aproximadamente a 5 km de sua foz. Localizada na porção oeste de Fortaleza, a Bacia do Maranguapinho possui 84,73 km², sendo a segunda bacia hidrográfica em extensão do município (PMF, 2002). Com padrão predominantemente dendrítico e uma extensão de 15,5 km no município de Fortaleza, localiza-se numa zona predominantemente residencial, com densidade populacional elevada.

Bacia do Rio Pacoti

Parte da Bacia Hidrográfica do Rio Pacoti está presente em uma pequena área do Município de Fortaleza, precisamente na desembocadura, ocupando 319,27ha (correspondendo a 1,01% da área municipal), onde 101,37ha (31,75% da bacia) está coberta pela vegetação de Mangue, e outros 3,62ha (1,13% da bacia) ocupados com vegetação de dunas (PMF, 2003).

Poluição dos recursos hídricos

As águas interiores têm como drenagens principais os rios Cocó e Maranguapinho, ambos transformados em corpos receptores de materiais poluentes de diversas ordens, sendo ainda afetados por atividades antrópicas, tais como, aterros, desmatamentos, movimentos de terra, despejos de óleos e de material retirado de fossas, entre outros.

De acordo com PMF (2002), estudos realizados pela SEMACE entre 1995 e 1997, em quatro trechos ao longo do rio Maranguapinho localizados nos bairros Bom Jardim, Bonsucesso, na Avenida Fernandes Távora e à jusante do Frigorífico Industrial de Fortaleza – FRIFOR, demonstraram irregularidades com relação à qualidade da água e à falta de infra-estrutura em relação ao saneamento, caracterizada pela precariedade do sistema de coleta e tratamento de esgotos. Nessas áreas, evidenciam-se ocupações irregulares ao longo do rio supracitado.

A Bacia do Rio Cocó também carece de um monitoramento sistemático. De acordo com PMF (2002), sabe-se que uma das principais fontes de poluição do rio Cocó era proveniente do Aterro do Jangurussu, que se encontra desativado, funcionando hoje somente como estação de triagem de lixo.

As praias na bacia da Vertente Marinha são caracterizadas por grande ocupação urbana. Nessa região localiza-se a maior parte dos serviços de hotelaria e turismo da cidade que, apesar de ser dotada de sistema de coleta e tratamento de esgotos, possui algumas edificações despejando clandestinamente esgoto bruto nas galerias de drenagem pluvial. No que se refere às águas oceânicas, a região monitorada pela SEMACE abrange três

setores: setor Leste, compreendido entre o rio Cocó e a Praia do Farol; setor Centro, compreendido entre a Praia do late e a Ponte Metálica; e setor Oeste, compreendido entre a Praia da Leste-Oeste e o rio Ceará.

Nas praias dos bairros Cristo Redentor, Barra do Ceará, devido à alta densidade ocupacional, inexistência de rede de esgotos até 1996, evidenciam-se riachos poluídos e presença de lixo nas galerias pluviais e em vias públicas próximas ao mar. Bem como, observam-se nessas áreas domicílios ainda não se interligados à rede de esgotamento sanitário.

No que se refere aos sistemas lacustres, a expansão urbana vem interferindo no equilíbrio hídrico, no microclima e na valorização da paisagem urbana. Os estudos conhecidos até agora não abordam uma análise detalhada, tampouco possuem uma série temporal suficiente para dimensionar os problemas que ocorrem nessas áreas, restringindo-se a diagnósticos hidro-ambientais (SEMACE, 1998 apud PMF, 2002). Dessa forma, as lagoas e os açudes em Fortaleza vêm sofrendo ao longo das últimas décadas, processo de degradação decorrente do crescimento urbano desordenado e ausência e ou insuficiência de infra-estrutura de saneamento, uma vez que estes corpos lênticos estão localizados em áreas densamente povoadas e, muitas vezes, evidenciam-se ocupações irregulares nas faixas de preservação.

Assim, as fontes de poluição (conforme Quadro II.2.3) estão associadas ao lançamento de esgotos domiciliares, industriais, bem como pela deposição de lixo nas margens das lagoas e dos açudes e transportados por processo de lixiviação das galerias de águas pluviais. Em conseqüência, observa-se que algumas lagoas apresentam espelho d'água reduzido em função do processo de eutrofização e transporte de sedimentos, uma vez que esta condição não atende às exigências da Resolução Conama nº. 20/1986. No que diz respeito às fontes de poluição dos corpos lênticos, é visível despejos de lixo e uso inadequado da água, mortandade de peixes durante o período de chuvas em função da diminuição nas concentrações de oxigênio dissolvido, aumento da turbidez, etc. (PMF, 2002).

Quadro II.2.3 – Principais Fontes de Poluição dos Corpos Lênticos em Fortaleza

Lagoa	Tipos de Poluição			
	Esgoto Sanitário	Lixo	Esgoto Industrial	Esgotos Hospitalares e Criação de Animais
Opaia	x	x		
Mondubim	x			x
Parangaba	x	x	x	x
Maraponga	x	x		
Messejana	x		x	
Precabura	x	x		
Papicu	x	x		

Fonte: SEMACE, 1998 apud PMF, 2002.

No que concerne aos danos às bacias hidrográficas, precisamente à qualidade físico-química da água, indica-se os seguintes fatores: forte incidência de lançamento de esgotos sem tratamento e efluentes industriais, com presença de atividade orgânica muito elevada, originada pelo excesso de nutrientes provenientes e acúmulo excessivo de lixo nas margens, ora flutuando ora em suspensão dos rios e lagoas, degradando quimicamente a qualidade da água. Os processos de degradação ambiental e expansão urbana são evidenciados, completamente, nas bacias da Vertente Marítima, do rio Cocó, e do rio Maranguapinho/Ceará, uma vez que as ocupações irregulares que ocorrem ao longo do rio Maranguapinho comprometem a vegetação nativa local num estágio bastante avançado de degradação (PMF, 2002).

II.2.1.4 Solos

Os solos constituem base fundamental para as atividades humanas realizadas num determinado território, uma vez que se encontram associados ao processo do suporte para as atividades no que se refere ao uso e ocupação, construção de residências e de vias de acesso e implantação de infra-estrutura de saneamento básico/ambiental, bem como congrega inter-relações com relevo, recursos hídricos, recobrimento vegetal. Dessa forma, quaisquer mudanças inseridas nesses elementos acarretará em alterações no solo.

As principais classes de solos que ocorrem no município de Fortaleza são: Podzólico Vermelho-Amarelo Distrófico, os Solos Aluviais, as Areias Quartzosas Marinhas Distróficas, entre outros. Devido à intensa ocupação do solo urbano, grande parte dos solos do município estão recobertos por edificações e vias públicas e onde se encontram aparentes estão degradados pela utilização intensiva, resultante do processo de ocupação (PMF, 2002).

As condições geográficas em Fortaleza referentes às baixas altitudes e ao lençol d'água muito próximo à superfície favorecem os processos de inundação e alagamento, precisamente no período chuvoso. Associadas a essas condições, a impermeabilização do solo e a ocupação irregulares nas margens de rios, riachos, lagoas intensificam os problemas.

As áreas de risco geológico em muitos casos estão associadas a deslizamentos de terra relacionados ao assentamento de favelas em corpos de dunas. A constituição arenosa dessas dunas propicia uma alta taxa de infiltração das águas pluviais e, conseqüentemente, um nível de saturação do solo elevado. Também as declividades mais acentuadas do terreno, a retirada da cobertura vegetal, a pressão e a distribuição das habitações nas encostas são os principais fatores que provocam a desestabilização dessas áreas (PMF, 2002).

Conforme Mapa 5 (Ver caderno de Mapas), pode-se distinguir os solos na Cidade, da seguinte forma:

Solos aluviais – AL

Os solos aluviais (Neossolos flúvicos, pela classificação da Embrapa, 1999) contêm predominância de material originado dos sedimentos depositados pelos rios durante o processo de enchentes. Vegetação ciliar ocorre nesse tipo de solo e seu relevo varia de plano a suave ondulado.

Podzólicos vermelhos – amarelo distrófico - PV

Os podzólicos (Nitossolos) apresentam textura argilosa e média, bem drenados, moderadamente porosos, sobretudo na parte superficial, ocorrendo em diversas áreas da cidade (Ver Mapa 5).

Solonetz – SS

Os solos solonetz apresentam textura média, arenosa e argilosa. São encontrados no leito do rio Cocó (Ver Mapa 5).

Areias quartzosas marinhas distróficas – AMD

As Areias quartzosas marinhas distróficas – AM D (Neossolos Quartzarênicos) encontram nas unidades geoambientais do Litoral da cidade, originados a partir de sedimentos arenosos terció-quaternários (PEREIRA; SILVA, 2005).

Planossolo solódico – PLS

Os planossolos, devido à drenagem imperfeita, apresentam problemas de encharcamento na época do período chuvoso e ressecamento e fendilhamento na época do período de estiagem. Em geral são solos moderadamente profundos a rasos, raramente profundos (PEREIRA; SILVA, 2005).

Solonchak – SK

Os solos Solonchak (Gleissolos) são formados por sedimentos finos de deposição quaternária, misturados com detritos orgânicos. Na cidade, estão distribuídos na desembocaduras dos rios Cocó, Ceará e Pacoti (ver Caderno de Mapas, Mapa 5), abrigando vegetação ciliar e vegetação de mangue.

Litólico eutrófico – LE

Os solos litossolos (Neossolos litólicos) são solos encontrados nos setores sudoeste, sudeste e sul da Cidade, com drenagem moderada a acentuada (PEREIRA; SILVA, 2005).

II.2.1.5 Recobrimento Vegetal

A vegetação nativa da cidade foi sendo devastada progressivamente conforme o desenvolvimento do processo de ocupação. Nas últimas décadas, a retirada da cobertura vegetal vem ocorrendo de forma mais impactante.

Originalmente, a Cidade evidenciava uma cobertura vegetal nativa em quase toda sua superfície. Com o desordenado processo de urbanização, a vegetação florestal nativa foi sendo reduzida progressivamente. De acordo com PMF (2003), apresentava em 1968, 65,79% do Município com cobertura vegetal. Junto à expansão urbana, evidenciava-se apenas 16,64% de vegetação nativa em 1990, detectando um decréscimo de 49,15%. Em 2002, apenas 7,06% de vegetação nativa era encontrado, indicando que em 34 anos, 63% foram devastados pela ocupação do/no solo urbano de Fortaleza.

Dessa forma, a cobertura vegetal de 2.237,76 hectares (7,06% da área total de Fortaleza) é uma área insuficiente para indicar que o ambiente esteja conservado e preservado. Tanto a flora e a fauna presentes nos ambientes ao longo dos recursos hídricos estão totalmente comprometidas em maior ou menor escala. Trata-se de um processo de degradação ambiental em que afeta também dos recursos hídricos de Fortaleza; isto é, parte da bacia de drenagem encontra-se canalizada, aumentando a velocidade da água superficial, conseqüentemente diminuindo a penetração no solo.

As principais formações encontradas na cidade de Fortaleza são: vegetação de Mangue; vegetação de Matas de Tabuleiro Litorâneo; vegetação de Dunas; vegetação de Cerrado; vegetação de Transição entre Matas de Tabuleiro Litorâneo e Caatinga (ver Caderno de Mapas, Mapa 3).

Vegetação Ribeirinha/Lacustre

Vegetação Ribeirinha e a Lacustre são formações que se estabelecem ao longo das várzeas dos rios Cocó, Maranguapinho e em alguns de seus afluentes, bem como em lagoas. Evidencia-se intenso desmatamento dessas áreas, devido à expansão urbana, eliminando essas formações naturais hoje existentes em poucos locais do município,

precisamente nos rios supracitados, riachos e lagoas localizados, precisamente nos quadrantes sudeste, sul, e sudoeste (PMF, 2002).

Vegetação de Tabuleiros e Associação Caatinga/Cerrado

A faixa litorânea do município de Fortaleza, após sucessivos cordões paralelos de dunas, apresenta em direção ao interior terrenos planos com declives muito suaves, entalhados pelos cursos d'água que se dirigem para o mar ou para as lagoas, denominadas de tabuleiros litorâneos. Os tabuleiros litorâneos apresentam uma cobertura vegetal, que de acordo com sua composição e fisionomia, pode se classificar em dois tipos distintos: a vegetação de Tabuleiro, e associação de Caatinga/Cerrado, ambas encontradas no município (PMF, 2002). Trata-se de áreas que vêm sendo progressivamente ocupadas pelo processo de urbanização, ocorrendo em reduzidos trechos na Cidade.

A área Mata de Tabuleiros do Curió situada no bairro homônimo, nas proximidades da Lagoa da Precabura, está inserida sobre os Tabuleiros Pré-litorâneos da Formação Barreiras. Contem uma vegetação densa com indivíduos de porte arbóreo. No açude Santo Anastácio (açude da Agronomia), a vegetação de tabuleiros encontra-se próximo ao estágio de clímax, e juntamente com a reserva do Curió constituem-se como as únicas áreas de tabuleiros preservadas em Fortaleza.

A vegetação de Cerrado caracterizada como um complexo vegetacional com estrato herbáceo/arbustivo, caules tortuosos típica das áreas do Planalto Central brasileiro. No entanto evidenciam-se alguns encraves sob condições de climas semi-áridos, que constituem evidências de flutuações climáticas ao longo dos anos. Dessa forma, é no bairro Cidade dos Funcionários em que se encontra o último remanescente desse complexo vegetacional em Fortaleza.

Vegetação de mangue

A vegetação de mangue ocorre na desembocadura dos rios Cocó e Ceará e Pacoti. Evidencia-se nas últimas décadas, degradação deste tipo de vegetação na foz dos rios supracitados. Trata-se de áreas de preservação permanente que estão ameaçadas por ocupações irregulares.

Vegetação de dunas

As praias e as dunas em Fortaleza encontram-se bastante degradadas face à expansão da ocupação urbana sobre elas. As dunas móveis, dunas fixas e paleodunas ainda não ocupadas estão com a cobertura vegetal bastante alterada, o que aumenta o potencial que possuem para desencadear processos erosivos.

O uso e ocupação por salinas foi um impacto nas planícies flúvio-marinhas das encontradas em Fortaleza. No contexto atual, salinas abandonadas transformadas em apicuns (vegetação halofítica herbácea) ou em coqueirais, e salinas ainda em funcionamento compõem o conjunto de paisagens das planícies flúvio-marinhas juntamente com os manguezais.

Áreas verdes e parques urbanos

As áreas verdes funcionam como barreiras físicas e acústicas. Neste sentido, representam espaços que devem ser mantidos e considerados no uso e apropriação dos espaços, bem como no planejamento e implantação de vias e na circulação de veículos.

Segundo dados da PMF (2002), Fortaleza não possui um sistema público de áreas verde estruturado e hierarquizado. Evidenciam-se praças, parques urbanos e pólos de lazer

implantados pelas sucessivas administrações que não compõem uma estrutura organizada. Além disso, face às condições de precariedade dessas áreas, faz-se necessário melhorar as condições de conservação da maioria desses locais.

As áreas verdes urbanas por bairro constam de listagem fornecida pela Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização - EMLURB apud PMF (2002). Essas áreas compreendem tipologias diferenciadas que totalizam 681 unidades (Quadro II.2.4), estando distribuídas em muitos bairros da cidade. Os bairros que apresentam maior número de áreas verdes são: Centro, Conjunto Ceará I e II, Barra do Ceará e Prefeito José Walter (Ibidem).

Quadro II.2.4 - Número de Áreas Verdes Urbanas por Tipo - 1999

Áreas Verdes Urbanas	Número
Praças	516
Parques	14
Prédios públicos	17
Espaços públicos	16
Calçadas	11
Canteiros centrais	38
Estacionamentos	2
Pólos de lazer	11
Praças de esporte	38
Terrenos de praças	2
Terminais de ônibus	6
Cemitérios	5
Monumentos	1
Entornos de lagos e lagoas	4
Total	681

Fonte: EMLURB Junho/99 apud PMF, 2002.

Em termos da superfície urbana recoberta por áreas verdes, consoante informações de PMF (2002), Fortaleza dispõe de 328 hectares de áreas de praças distribuídas nas 571 praças existentes. A área das praças representa cerca de 1% da superfície municipal, estando distribuída uniformemente por todas as seis Regionais, com exceção da Regional VI que apresenta menor percentual, ver Quadro II.2.5.

Quadro II.2.5 - Áreas e Número de Praças por Regional

Regionais	Área (ha)		Nº de Praças	A/B
	Praças (A)	Regional (B)		
I	35,0	2.538,2	119	1,4
II	63,5	4.933,9	103	1,3
III	45,5	2.777,7	55	1,6
IV	33,6	3.427,2	106	1,0
V	80,5	6.346,7	86	1,3
VI	69,8	13.492,5	102	0,5
Total	328,0	33.516,5	571	1,0

Fonte: Iplam/98 apud PMF, 2002.

Conforme dados de PMF (2002), a gestão das áreas verdes é realizada pelas Secretarias Executivas Regionais (SERs) e Emlurb, que possuem as seguintes atribuições:

Emlurb

- Administração do horto municipal visando à arborização e à venda de mudas para a população;
- Realização de podas e cortes por solicitação das SERs;
- Construção de praças pelo setor de engenharia;
- Implantação e manutenção de parques e jardins;
- Plantio de árvores em ruas por solicitação das SERs.

SERs

- Solicitação de podas e cortes;
- Solicitação de plantio em ruas.

Com relação ao corte de árvores, dentro de lotes ou em vias públicas, as autorizações são dadas pelas Secretarias Executivas Regionais. Quando autorizado o corte, é exigido que a pessoa doe duas mudas para cada uma que corta. No caso de supressão de vegetação de áreas maiores, a autorização é dada pela SEMACE (PMF, 2002).

A implantação dos parques públicos em Fortaleza na década de 1970 objetivou garantir áreas de lazer público à população. A Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização - EMLURB é o órgão municipal com a finalidade de garantir a conservação e execução do paisagismo das áreas públicas. Cabem às Secretarias Executivas Regionais – SER's fiscalizarem tais áreas, enquanto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM, em parceria com EMLURB e SER's, compete o desenvolvimento de projetos urbanísticos para estes locais. As praças, parques e pólos de lazer foram implantados por sucessivas administrações sem compor uma rede hierarquizada da menor unidade (praça de bairro ou de unidade de vizinhança) até o equipamento de grande porte (parque urbano). De acordo com Síntese Diagnóstica (SEINF, 2004), precariedade do estado de conservação contribui para os reduzidos índices de usufruto dessas áreas pela população fortalezense. Grande parte destas áreas é patrimônio público oriundo de 15% da área total das glebas objeto de parcelamento do solo.

Em 1981, foi composto o primeiro Programa de Parques Urbanos de Fortaleza, como realização pioneira para atender as demandas de lazer, dotação de áreas livres e verde público á população fortalezense. Então neste estudo foi detectado que o crescimento acelerado de Fortaleza promoveu saturação dos espaços, ampliando, sobretudo, desconforto ambiental. O Programa realizou dotação de índices históricos da ordem 4,41m²/hab, implantando os primeiros grandes parques urbanos e manutenções de praças, programa de paisagismo, arborização etc. Dentre os parques, ver Quadro II.2.6 destacam-se:

- Parque Pajeú, na Zona Central de Fortaleza, como experiência pioneira em 1,4ha e consolidação do Bosque do Paço Municipal de Fortaleza;
- Parque da Lagoa do Opaia, com área inicialmente composta com 11ha e 6ha de espelho d'água;
- Parque Beira Mar, com original área urbanizada de apenas 2,7 ha e 2.030 metros de extensão, entre a Av. Desembargador Moreira e o late Clube. Ficou, entretanto, concluído o trecho entre o Clube Náutico Atlético Cearense e o Poço da Draga, na Orla Marítima Central;

- Parque do Alagadiço/São Gerardo, com 19,50ha de área delimitada, com urbanização de 3,15ha, marcada pela alta concentração de situações de grande arborização, próxima ao Riacho que lhe dá nomeação;
- Parque da Lagoa Parangaba, com 84,15ha, sendo 29 ha de espelho d'água;
- Parque Zoológico Sargento Prata, com 15,07ha no bairro Passaré, destinado a implantação de viveiros de suporte à atividade de paisagismo da Prefeitura Municipal de Fortaleza;
- Pólo Lazer da Barra do Cocó, instalado em uma área de 1,2ha, no extremo Oeste do Município, foi integralmente alterado por pressão de ocupações e usos indevidos;
- Bosque Presidente Geisel, que a exemplo do Parque Beira Mar envolveu inúmeras desapropriações e continha dimensões de 5ha, dos quais 1,9ha foram urbanizados.

Quadro II.2.6 - Parques Urbanos de Fortaleza

Parque Urbano	Localização	Área (ha)	Legislação	Administração	Ecosistema
Bosque Dom Delgado		-	Lei nº 4.158, de 26/04/1973	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER II).	-
Bosque General Eudoro Correia		-	Lei nº 4.486, de 1975	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER II).	-
Bosque Presidente Geisel/Museu do Automóvel	Bairro Guararapes	5,00	Lei nº 4.513, de 23/05/1975	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER II).	-
Paço Municipal/Parque Pajeú	Bairro Centro	4,00	-	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER II).	-
Parque Adahil Barreto (Rio Cocó)	Bairro Cocó	-	Lei nº 5.574, de 11/11/1983	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER II).	-
Parque Alagadiço	Bairro Alagadiço/São Gerardo	3,20	Decreto nº 5.295, de 23/03/1979	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER I).	-
Parque da Liberdade – Cidade da Criança	Bairro Centro	2,40	Lei nº 84, de 21/10/1998	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER II).	-
Parque Ecológico do Riacho Maceió	Bairro Mucuripe	7,10	-	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER II).	Ribeirinho
Parque Ecológico Rio Branco	Bairro Joaquim Távora	8,20	Decreto nº 8.960/92, DOM 11/92 Decreto nº 4.628/76, DOM 19/02/76	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER II).	-
Parque Lagoa do Opaia	Bairro Aeroporto/Vila União	11,00	Lei nº 5.122 – A / 79 Decreto 4.483, de 24/04/1979	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER II).	Lacustre
Parque Lagoa do Papicu	Bairro Papicu	8,00	Lei Nº 5.525/81, De 04/01/82	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER IV).	Lacustre
Parque Lagoa do Parangaba	Bairro Parangaba	3,50	Lei nº 7.842, de 06/12/1995 de 14/12/1995	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER IV).	Lacustre
Parque Parreão	Bairro de Fátima/Parreão	2,20	-	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER IV).	-
Parque Zoológico Sargento Prata Horto Municipal Falconete Filho	Bairro Passaré	15,10	Lei nº 5.021, de 16/05/1978	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER VI).	-
Pólo de Lazer da Barra do Ceará	Bairro Barra do Ceará	1,40	Decreto nº 5.295, de 23/03/1979	Administração Municipal. Secretaria Executiva Regional (SER I).	Urbano

Fonte: PMF, 2002.

Unidades de conservação – U.C.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamentando o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, é o principal instrumento jurídico em que se encontra de forma organizada as normas e diretrizes pertinentes à gestão das áreas naturais protegidas (unidades de conservação Federais, Estaduais e Municipais) que, planejado, manejado e gerenciado como um todo será capaz de viabilizar os objetivos de conservação.

De acordo com SNUC, as unidades de conservação são espaços territoriais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Criadas por ato do Poder Público, a formação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, identificando localização, dimensão e os limites mais adequados para a unidade, consoante regulamento específico. Neste sentido, são identificadas 8 Unidades de Conservação Estaduais e Municipais, institucionalizadas e implantadas na Cidade, ver Quadro II.2.7.

Quadro II.2.7 – Unidades de Conservação no Município de Fortaleza

Nome	Instrumento Normativo	Administração	Região/Município	Área (ha)	Ecosistema
Parque Ecológico do Rio Cocó	Decreto Estadual n.º 20.253/89	Estadual (SEMACE)	Fortaleza	1.155,20	Manguezal
Parque Estadual Marinho da Pedra do Risca do Meio	Lei Estadual n.º 12.717/97	Estadual (SEMACE)	Fortaleza	3.320,00	Marinho
Área de Proteção Ambiental do Rio Pacoti	Decreto Estadual n.º 25.778/00	Estadual (SEMACE)	Fortaleza, Eusébio e Aquiraz	2.914,93	Manguezal e Dunar
Área de Proteção Ambiental do Estuário do Rio Ceará	Decreto Estadual n.º 25.413/99	Estadual (SEMACE)	Fortaleza e Caucaia	2.744,89	Costeiro e Manguezal
Parque Ecológico da Lagoa da Maraponga	Decreto Municipal n.º 21.349/91	Estadual (SEMACE)	Fortaleza	31,00	Lacustre
Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba	Decreto Municipal n.º 11.986/12 fev. 2006	Municipal (SEMAN)	Fortaleza	470	Dunar
Área de Proteção Ambiental de Sabiaguaba	Decreto Municipal n.º 11.987/20 fev. 2006	Municipal (SEMAN)	Fortaleza	1.009,74	Costeiro e Dunar, Complexo Vegetacional Litorâneo
Reserva Ecológica Particular da Lagoa da Sapiranga	Portaria SEMACE n.º 031/97	Fundação Maria Nílva A. Soares	Fortaleza	58,76	Lagoa, Complexo Vegetacional Litorâneo

Fonte: Semace; Silva, Pereira (2005).

Dentre as unidades de conservação, APA Estadual do Estuário do Rio Ceará, ocupa 2.744,89 ha em terrenos dos municípios de Fortaleza e Caucaia. Esta unidade é de uso direto, ou seja, em sua área podem ser desenvolvidas atividades urbanas com as restrições indicadas nos artigos 3º e 4º do Decreto nº. 25.413/99 de criação da APA (PMF, 2002). O Parque Ecológico do Rio Cocó ocupa 446,2 ha, abrangendo partes dos bairros Cocó, Salinas, São João do Tauape, Jardim das Oliveiras, dentre outros.

II.2.1.6 Compartimentação Geoambiental

A base de delimitação da compartimentação geoambiental é de natureza geomorfológica, uma vez que sintetiza o conjunto dos componentes geoambientais. Trata-se de uma compartimentação que é parte de uma herança da evolução natural Quaternária, de forma que cada compartimento contém aspectos próprios de drenagem superficial, arranjos de solos e padrões fisionômicos de vegetação (SOUZA, 2005).

A capacidade de suporte inclui condições de potencialidades e limitações. As potencialidades são tratadas como atividades ou condições que têm exequibilidade em cada unidade geoambiental, sendo propícias à implantação de atividades ou de infraestrutura. As limitações às atividades sócio-econômicas, além das restrições ligadas à legislação ambiental, são identificadas com base na vulnerabilidade e nas deficiências do potencial produtivo dos recursos naturais e do estado de conservação da natureza, em função dos impactos produzidos pela ocupação urbana. Os riscos se referem aos impactos negativos de uma ocupação desordenada do ambiente.

Seguindo uma base teórico-metodológica geossistêmica, são apresentadas quatro unidades geoambientais e suas subdivisões em função de natureza geomorfológica. A sinopse da compartimentação geoambiental de Fortaleza, organizada em forma de matriz, baseada a partir de Souza (2005), conta com os seguintes aspectos (Quadro II.2.8):

- unidade e subunidade ambiental,
- características naturais dominantes,
- capacidade de suporte associado às potencialidades e limitações de cada unidade e os principais riscos de ocupações ou de impactos a serem produzidos.

Quadro II.2.8 – Compartimentação geoambiental

Unidade geoambiental		Características Naturais Dominantes	Capacidade de suporte		Risco de Ocupações
			potencialidades	Limitações	
Planície litorânea	Faixa praial e dunas móveis	Faixas de praias com larguras variáveis e campo de dunas diferenciadas e campo de dunas móveis trabalhadas por ações antrópicas.	Patrimônio paisagístico Atrativos turísticos Recarga de aquíferos	Implantação viária Loteamento Baixo suporte para edificação Ecodinâmica desfavorável	Desequilíbrio do balanço sedimentológico Poluição de recursos hídricos Transito de areias Perda de atrativos turísticos
	Campo de dunas fixas e paleodunas	Campo de dunas fixas e paleodunas pertencentes às gerações mais antigas.	Patrimônio paisagístico Atrativos turísticos Recursos hídricos subterrâneos	Restrições legais Implantação viária Loteamentos Baixo suporte para edificação	Desmonte de dunas
	Planície flúvio-marinhas	Desembocaduras fluviais revestidas ou não por manguezais com superfícies planas e parcialmente encharcadas e com solos de mangues, decorrentes de processos combinados de origem fluvial e marinha.	Educação ambiental Pesquisa científica Pesca artesanal Lazer Preservação da biodiversidade	Restrições legais Inundabilidade	Degradação de manguezais Diminuição da produtividade biológica Poluição dos recursos hídricos Despejo de efluentes, resíduos sólidos e detritos Aterramento
	Planícies lacustres e flúvio-lacustres	Áreas lacustres e entorno imediato decorrentes da ocorrência de lagoas de origem fluvial, freática ou mista e faixas de terra de acumulação de sedimentos areno-argilosos bordejando os espelhos d'água revestidos por matas ciliares.	Reservas hídricas superficiais Ecoturismo Lazer Patrimônio paisagístico	Restrições legais inundabilidade	Degradação de mata ciliar Despejo de efluentes, detritos e resíduos sólidos Poluição dos recursos hídricos e dos solos Ampliação das áreas inundáveis
Tabuleiros Pré - litorâneos		Superfície com caimento topográfico suave para linha de costa, desenvolvida em sedimentos Plio-Quaternários da formação Barreiras e dissecada em interflúvios tabulares.	Pesquisa científica Águas subterrâneas Expansão urbana Instalação viária	Deficiência hídrica durante o período de estiagem Baixa fertilidade dos solos	Risco de poluição dos recursos hídricos e dos solos Expansão urbana e impermeabilização comprometendo a recarga hídrica
Planícies fluviais	Área de inundação sazonal	Área plana resultantes da acumulação fluvial sujeita a inundações periódicas que bordejam as calhas dos rios, atingindo alargamento considerável nos baixos vale do rio Pacoti, por exemplo; Ocorrência de solos aluviais.	Recursos hídricos Atrativos turísticos Atrativos de lazer	Restrições legais associadas a mata ciliares Expansão urbana	Degradação da mata ciliar desencadeando processos erosivos e assoreamento dos rios Poluição dos recursos hídricos Inundações e cheias
Morro e Crista residual		Morro ou crista residual ocupam uma pequena parcela área no município de Fortaleza, precisamente onde ocorre atividade de produção mineral (brita) nos depósitos de natureza vulcânica (Morrote do Cararu).	Patrimônio paisagístico	Mineração	Degradação do morro em função da mineração

Fonte: SOUZA, 2005. .

Unidades Geoambientais

- **Planície litorânea**

A planície litorânea compreende os faixa praial e dunas móveis, Campo de dunas fixas e paleodunas, Planície flúvio-marinhas, Planícies lacustres e flúvio-lacustres, entre as desembocaduras dos rios Pacoti e Rio Ceará. A planície litorânea tem dinâmica constante de manutenção do litoral, diretamente associadas às oscilações relativas do nível do mar e às mudanças climáticas. Trata-se de superfície composta por terrenos submetidos às influências marinha, eólica e pluvial, contento faixas praias, campo de dunas moveis com diferentes gerações, mangues, ocorrência de estuário, bom potencial de recursos hídricos, areias eólicas e solos de mangues (SOUZA, 2005).

A faixa de praia, configurando-se em função de processos de acumulação, é formada por areias quartzosas médias e grosseiras, não consolidadas que compõem os sedimentos praias (SOUZA, 2000). A faixa de praia alonga-se por toda extensão da costa fortalezense, com larguras irregulares, caracterizando praias largas e planas no setor entre a praia do Serviluz e foz do rio Cocó.

No extremo norte da faixa de praia no Serviluz, “um molhe perpendicular à deriva litorânea dos sedimentos (as areias provenientes de sudeste foram barradas pela estrutura de engenharia), interfere no volume de areia armazenado, o que provocou um engordamento contínuo desta faixa de praia” (MEIRELES *et al*, 2001).

As praias de Fortaleza estão submetidas a impactos relacionados com a construção de equipamentos urbanos, uma vez que as ocupações em direção a zona de praia, abrangeu áreas de domínios de marés, dunas móveis, leito sazonal das lagoas e margens dos estuários.

Os campos de dunas existentes na cidade ocorrem em alguns pontos como, por exemplo, na planície litorânea de praia do Futuro. Em função de sua fragilidade ambiental, trata-se de locais inviáveis às ocupações residenciais e implantação de equipamentos urbanos.

As dunas existentes nas desembocaduras dos estuários ainda atuam como importantes morfologias para a manutenção da dinâmica costeira. As existentes na margem direita do rio Pacoti, nas proximidades da ponte, com altitudes que ultrapassam os 70m, representam um aporte de material que através dos bancos de areia (formados pelo acúmulo de areia proveniente das dunas), fornecem sedimentos para a Praia do Futuro. Atuam como reguladoras dos processos de transporte de sedimentos, ao fornecer areia para as praias. Os bancos de areia que foram fixados pela vegetação de mangue, contribuíram para a ampliação e evolução do ecossistema estuarino (MEIRELES, *et al*, 2001).

Para a caracterização das gerações de dunas, devem ser levados em conta aspectos espaço-temporais, geográficos, morfológicos, climáticos e os processos geológicos relacionados com a dinâmica dos fluxos de energia gerados pelas oscilações do nível do mar. Então, no que diz respeito à definição de dunas, foram identificadas 3 gerações na Cidade (MEIRELES *et al*, 2001):

1ª Geração: fixas – transversais e paralelas à direção predominante dos ventos, ocorrem nas praias de Sabiaguaba e do Futuro.

2ª Geração: as dunas móveis e/ou semi-fixa – transversal e paralela à direção predominante dos ventos ocorrem nas praias de Sabiaguaba, do Futuro, Pirambu, Barra do Ceará.

3ª Geração: as dunas móveis - transversais à direção predominante dos ventos, ocorrem nas praias de Sabiaguaba, do Futuro e Barra do Ceará.

Evidencia-se também a existência do promontório do Mucuripe, que é uma ponta rochosa formada por rochas do embasamento cristalino que se compõe de quartzitos, gnaisses e

migmatitos. Esta ponta divide o litoral da Capital em duas partes costeiras bem distintas, compartimentando a planície litorânea de Fortaleza em dois setores: o primeiro setor segue a orientação SE-NW, apresentando um amplo segmento retilíneo com cerca de 9 km que se estende desde a foz do rio Pacoti até a ponta do Mucuripe; o segundo inicia-se nesta ponta, segue a enseada do Mucuripe com a orientação NE-SW, depois com a orientação ESSE-NNW até a desembocadura do rio Ceará (SALES, 1993).

No que concerne à Planície Litorânea, evidencia-se planícies flúvio-marinhas e planície lacustre.

No que se refere às planícies flúvio-marinha, destacam-se os rios Cocó e Ceará e Pacoti. Os manguezais são áreas localizadas “nas áreas estuarinas ou de planícies flúvio-marinhas, que se caracterizam pela mistura de água doce e salgada [...]” (BRANDÃO, 1995) nos rios mencionados.

A planície flúvio-marinha, ao longo do estuário do rio Cocó, compõe-se de sedimentos argilo-arenosos que são ricos em matéria orgânica. Trata-se de um ecossistema costeiro que vem sofrendo alto impacto da ação humana.

A planície lacustre interdunar é conformada por lagoas interdunares (depósitos lacustres localizados em ambientes de transição), precisamente está no Papicu. Trata-se de um ambiente de antigos fluxos que foram barrados pelas dunas e que estão envolvidas em sedimentos areno-argilosos; isto é, areias quartzosas distróficas. Dessa forma, na cidade, verificam-se lagoas com alimentação fluvial, tais como as Lagoas do Papicu, da Precabura. Assim, áreas lacustres e entorno imediato são decorrentes da ocorrência de lagoas de origem fluvial, freática ou mista e faixas de terra de acumulação de sedimentos areno-argilosos bordejando os espelhos d’água revestidos por matas ciliares (SOUZA, 2005).

- **Tabuleiros Pré-litorâneos**

Tabuleiros Pré-litorâneos em Fortaleza formam uma superfície plana com caimento topográfico suave em direção ao mar e evidenciando sedimentos pertencentes à Formação Barreiras. São ambientes com largura variável no Centro, Sul, Sudoeste e Sudeste do Município. Trata - se de superfície com caimento topográfico suave para linha de costa, desenvolvida em sedimentos Plio-Quartenários da formação Barreiras e dissecada em interflúvios tabulares.

- **Áreas de Inundação**

As áreas de inundação sazonal correspondem às superfícies topograficamente mais baixas constituindo as faixas de acumulação aluviais, apresentando-se periodicamente banhadas ou permanentemente alagadas. Trata-se de área plana resultantes da acumulação fluvial sujeita a inundações periódicas que bordejam as calhas dos rios, atingindo alargamento considerável nos baixos vale do rio Pacoti, por exemplo. Ocorrência de solos aluviais.

- **Morro e Crista residual**

Morro ou crista residual ocupa uma pequena parcela área no município de Fortaleza, precisamente no quadrante sudeste (entre o município de Eusébio e a capital) onde ocorre atividade de produção mineral (brita) nos depósitos de natureza vulcânica (Morrote do Cararu).

II.2.2. IMPACTOS AMBIENTAIS – CONSIDERAÇÕES PARA CONTINUIDADE DAS ANÁLISES

A expansão urbana de Fortaleza, precisamente desde a década de 1930, vem gerando um processo de ocupação inadequado em espaços naturais: várzeas dos córregos, riachos, lagoas, encostas de dunas. Os resquícios de preservação da paisagem natural ou da vegetação ciliar nas margens dos cursos d'água vêm sofrendo progressivas alterações que contribuíram para o assoreamento e estrangulamento de trechos da rede hidrográfica de Fortaleza. Esse processo comprometeu sobremaneira a drenagem das bacias hidrográficas, provocando uma das principais vulnerabilidades ambientais do Município: as inundações que, ocorrem principalmente, nas bacias do rio Cocó e do Maranguapinho/Ceará, entre os meses do período chuvoso.

Um porto, calçadões, avenidas e residências foram sendo construídos em uma zona de domínio das ondas e de intensa mobilidade de areia. Em função disso, desde a década de 1970 agravaram-se os processos erosivos na dinâmica litorânea em virtude das mudanças na dinâmica litorânea, precisamente às associadas à construção do porto do Mucuripe na enseada de mesmo nome (VASCONCELOS, 1998). Portanto, as mudanças por parte da construção do porto e do molhes de retenção de sedimentos e da fixação de dunas, ora produziram bloqueio destes que se destinavam à faixa de praia, ora acarretaram processos erosivos causados. Erosão esta, sobremaneira, causada pela diminuição das areias, pelo ataque de ondas e pelas oscilações de marés. Pois, as dunas outrora se movimentavam de leste para oeste através desse promontório, o qual representava uma indispensável zona de trânsito de sedimentos.

Trechos do campo de dunas e a faixa de praia ao longo da orla foram intensamente ocupados intensamente por em áreas conhecidas como Barra do Ceará (Figura II.2.8), Pirambu, Goiabeiras e Serviluz. No caso do Serviluz, trata-se de um lugar em que é constantemente impactado pelo soterramento parcial de residências, vias de acesso e outros equipamentos urbanos que foram erigidas em terrenos de marinha. Em outros locais, precisamente nos morros Santa Terezinha e do Teixeira, riscos de deslizamentos ocorrem, precisamente durante o período chuvoso.



Figura II.2.8 – Avanço dunar sobre ocupações irregulares na Barra do Ceará, em 1997.

No que diz respeito aos pequenos riachos de Fortaleza, os mais impactados pela expansão urbana são os riachos Maceió e Pajeú, “que não mais conservam em seus leitos unidades geológicas relacionadas com flutuações de marés. Esses canais foram completamente descaracterizados, no que se diz respeito aos aspectos morfológicos, geológicos e ecológicos” (MEIRELES *et al*, 2001).

Em relação aos mangues, ações antrópicas interferiram completamente nas modificações sazonais de salinidade e fluxo estuarino dos rios Cocó, Pacoti e Ceará, comprometendo a vegetação de mangue.

Indubitavelmente, a expansão urbana no Município não considerou as medidas de proteção e preservação e muitos danos ambientais são visíveis em função da eliminação e alteração dos componentes bióticos naturais: aumento da temperatura climática urbana por meio dos prédios que barram o fluxo das brisas marinhas, a sobre-exploração dos aquíferos sub-superficiais, além do efeito do aquecimento provocado pelo asfaltamento e da impermeabilização do solo.

Diretrizes de proteção ambiental e de um zoneamento de interesse ambiental deverão ser construídas ao longo do processo de elaboração do Plano Diretor de Fortaleza, contribuindo para a reorientação da ocupação do território, sobretudo no que se refere, de um lado, à conservação das áreas ambientalmente frágeis e, de outro, ao assentamento adequado de todos os segmentos da sociedade local. Pois,

[...] o impacto do antropismo, através da presença do homem como povoador e como predador, tendeu, ao longo do tempo, a provocar desequilíbrios ambientais cuja maior ou menor intensidade é distinta nas diversas unidades geoambientais. (SOUZA, 2005).

Dessa forma, existe uma tendência para acentuação da pressão sobre os recursos naturais, em áreas urbanas consolidadas. Então, para compreender as questões ambientais num espaço urbano como o de Fortaleza, é indubitável analisar a posição atual e contextualização das unidades geoambientais, suas potencialidades e limitações, bem como os riscos às ocupações, considerando uma análise holística, dialética e articulada entre as interações sociedade-natureza e da formação dos sistemas ambientais.

II.3. ESTRUTURA URBANA

A estrutura urbana de Fortaleza será conceitualmente considerada nesta análise a partir da articulação dos principais componentes físico-territoriais que constituem o espaço urbano. Assim, fazem parte da análise da estrutura urbana:

- o sistema viário em seus elementos físicos – redes de ruas, avenidas e outros suportes físicos de circulação;
- uso e ocupação do solo – o conjunto dos usos e atividades exercidos na massa edificada e, por sua vez, as características e padrões do conjunto edificado em termos de ocupação dos terrenos, alturas e coeficientes de aproveitamento;
- parcelamento do solo – componente da estrutura urbana articulado diretamente ao sistema viário, uma vez que a abertura de parcelamentos está condicionada pela liberação de circulação entre eles e entre conjuntos de lotes que conformam as quadras edificadas; por outro lado, o parcelamento se articula diretamente com a ocupação do solo ao concentrar diferentes padrões e parâmetros para construção nos diferentes espaços da cidade; e, ainda, com a estrutura fundiária, que é componente fundamental na reflexão teórica e prática em Fortaleza e em todas as cidades, uma vez que sua conformação ao longo da construção social do espaço urbano orienta de forma marcante as maneiras de parcelar, de construir e de circular.
- Habitação – e, sobretudo habitação de interesse social – esse componente, relevado no tema do uso do solo, adquire fundamental importância, uma vez que, de todos os usos, o habitacional é o principal que constitui toda a cidade. E, o padrão social ou popular desse uso é, para as características da metodologia do Instituto Pólis para elaboração de qualquer proposta para o território, o mais caro no sentido de sua consideração na conformação urbana e social e também no sentido das resoluções de habitabilidade e segurança na posse da terra.
- Equipamentos sociais – este item do uso do solo, também relevado no item estrutura urbana, se justifica pela importância que os equipamentos adquirem em relação à habitação, principalmente à demanda popular que não tem acesso aos serviços privados de saúde e educação principalmente. Dessa forma, opta-se por destacar também este uso que serve como catalizador e ponto de convergência para a ação pública municipal em termos de investimento tanto financeiros quanto fundiários.

A estrutura urbana é de certa forma resultante de arranjos territoriais, promovidos pelo sistema viário, o parcelamento, usos e ocupações, habitação — em especial de interesse social e os equipamentos sociais, articulados no espaço urbano.

II.3.1. HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE FORTALEZA

A leitura urbanística da estrutura urbana leva em conta o conhecimento de um conjunto de legislações urbanísticas de impacto sobre o crescimento da cidade de Fortaleza a partir do início do século XIX, conforme a relação exposta a seguir:

- Em 1812, primeiras normas de organização do espaço urbano, elaboradas pelo engenheiro Antonio José da Silva Paulet, que propõe um traçado viário ortogonal.
- Em 1875, o engenheiro Adolfo Herbster propõe a expansão urbana, projetando em planta diversas avenidas estruturais.
- Código de Posturas de 1932 (Decreto nº. 70) - disposições relativas a obras e posturas, parcelamento do solo e normas para aprovação, zoneamento, sistema viário, uso e ocupação.
- Em 1933, o urbanista Nestor de Figueiredo elabora um plano viário, no qual propunha a implantação de um sistema rádio-concêntrico de vias principais.
- Código Urbano do Município de Fortaleza de 1950 (Lei nº. 188/1950) – com a classificação viária e previsões de alargamento e as faixas a serem reservadas ao longo dos riachos a serem canalizados.
- O Plano Diretor (1962/63) foi o primeiro plano a apresentar uma abordagem integrada, cujas proposições abrangem aspectos econômicos, sociais e administrativos. Esse plano leva em conta o comportamento e organização social da população e suas tendências de ocupação e uso do solo.
- Código Urbano do Município de Fortaleza de 1962 (Lei nº. 2004/1962) Ao mesmo tempo, é criado um código de obras dando condições à fiscalização das diretrizes urbanísticas.
- Em 1973, são instituídas as Regiões Metropolitanas no País, sendo criada a Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza.
- Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano de 1975 (Lei nº. 4486/1975) – que dispõe sobre parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.
- Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano de 1979 (Lei nº. 5122/1979) e Legislações Complementares.
- Conjunto Habitacional de Interesse Social (Lei nº. 5234/1979).
- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU/FOR (Lei nº. 7061/1992).
- Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS (Lei nº. 7987/1996). Esta lei manteve em vigor os dispositivos das Leis nº. 5122/1979 e complementares e da Lei nº. 5234/79, quanto ao parcelamento do solo, à exceção do lote mínimo, que passou a ser definido pelas microzonas ou zona especial.
- A Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS/FOR (PMF, 1996) veio, posteriormente, regulamentar as diretrizes propostas no PDDU/FOR-92.

II.3.2. SISTEMA VIÁRIO

II.3.1.1. Sistema Viário na Configuração Urbana Atual

O município de Fortaleza ocupa um território de 313km², todo ele considerado como área urbana, com densidade demográfica média de 6,8 mil habitantes/km² (IBGE, 2000). O sistema viário apresenta problemas típicos da maioria das grandes cidades brasileiras que

tiveram um período de rápido e intenso crescimento urbano, com políticas de estruturação viária insuficientes.

A estrutura viária de Fortaleza é marcada por uma malha ortogonal organizada em meados do Séc. XIX, superposta a um traçado radial cujas origens remontam às relações com os antigos caminhos de ligação com o interior, posteriormente consolidados com o estabelecimento das ligações ferroviárias entre Fortaleza e a região interiorana de Baturité (1882); Quixadá (1891); Iguatu (1910); Crateús (1912); Crato (1926) e Sobral (1939).

A partir dos anos 1931/32 observa-se na planta cadastral da cidade, realizada por Raimundo Girão, a implantação total do projeto de arruamento elaborado por Adolfo Hebster em 1875, se expandindo para além de seu traçado original em direção aos setores leste (Aldeota) e Oeste, ao longo das vias eixo de penetração para o interior, destacando-se as AV. Bezerra de Menezes (Estrada do Soure); Capistrano de Abreu (Estrada da Parangaba) e Visconde do Rio Branco (Estrada de Messejana). A partir daí, é acentuada a ocupação ao longo dessas vias devido aos crescentes contatos com o interior o que levou às melhorias no sistema rodoviário, introduzindo um novo elemento à malha urbana, afirmando um direcionamento com a consolidação de um sistema de vias radiais associadas ao traçado em xadrez.

Ainda na administração de Raimundo Girão (1933) o Urbanista Nestor de Figueiredo elabora o “Plano de Remodelação e Extensão de Fortaleza” onde propunha um sistema rádio-concêntrico de vias principais, através de ruas periféricas e alargamento das radiais, com a retirada do ramal férreo da Av. José Bastos, sem aprovação do Conselho Municipal.

O “Plano Diretor para Remodelação e Extensão de Fortaleza” (1947) de Saboya Ribeiro define uma hierarquia de vias a abrir e alargar composta por *boulevards*, avenidas canais, vias locais principais e vias secundárias, estabelecendo também praças e áreas verdes de preservação, compondo um sistema ecológico para a cidade. Apesar de aprovado, não foi aplicado devido a pressões dos setores privados.

Em 1962 o Plano Diretor de Fortaleza, elaborado por Hélio Modesto, enfatiza o sistema rádio-concêntrico, associado a um esquema de anéis de circulação, preservando a malha ortogonal como apoio, classificando as vias segundo sua função e projetando avenidas parques ao longo dos riachos Pajeú, Jacarecanga e Aguanambi. Na Zona Central, destina trechos das Ruas Liberato Barroso e Guilherme Rocha para uso exclusivo de pedestre que foi expandido para outras vias como a Edgar Borges e Pedro Borges.⁴⁷

É desse período também uma série de propostas para o sistema viário como a construção de trecho da Av. Beira Mar; o Anel Viário da Av. Perimetral, ligando entre si os bairros da periferia da cidade (Barra do Ceará ao Mucuripe); Av. Luciano Carneiro, melhorando o acesso ao aeroporto, todas efetivadas entre os anos 1960 e 1970.

Com a criação da Região Metropolitana de Fortaleza (1972) e o PLANDIRF – Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza, foram implantados diversos programas e propostas para o sistema viário como a construção das avenidas: Presidente Castelo Branco (Leste-Oeste); Borges de Melo; Aguanambi; Beira Rio (continuação da Leste-Oeste até a Barra do Ceará); Zezé Diogo e o 4º Anel Viário (Mondubim).

O “Plano Diretor Físico do Município de Fortaleza”, aprovado em 1975, estabelece uma hierarquia de vias de acordo com suas funções básicas, composta de: vias expressas (60,00m de secção transversal); arteriais (34,00m) e coletoras (24,00m), ficando as demais vias caracterizadas como vias locais. Acentua o esquema rádio-concêntrico, através da proposta de alargamento das vias radiais (expressas), como também

⁴⁷ A contextualização da formação do sistema viário de Fortaleza foi baseada no estudo: *Fortaleza – Evolução Urbana* - Prefeitura Municipal de Fortaleza: 1979.

intensifica o sistema de anéis (vias expressas) propondo uma seqüência de distanciamento que buscava uma melhor distribuição do fluxo viário.

O “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza” (PDDUFOR/1992) estabelece diretrizes para o sistema viário urbano composto por dois subsistemas: o Sistema Viário Estrutural, formado pelos eixos e anéis expressos, arteriais e as ferrovias e o Sistema Viário de Apoio, formado pelas vias coletoras, comerciais, locais e paisagísticas.

Pode-se dizer que houve, a partir dos anos 1990, um aumento na ampliação do sistema viário de Fortaleza com a implantação e alargamento de algumas vias que fazem a conexão entre as diversas zonas da cidade como: Av Domingos Olímpio, (sentido Leste-Oeste, na zona central e periférica); Av. Washington Soares; Rogaciano Leite; Raul Barbosa e parte do primeiro Anel Expresso (zona Leste); trecho da Av. Dr. Theberge; Av. Gov. Parsifal Barroso; prolongamento da Av. Pres. Castelo Branco (zona Oeste); Av. Pres. Juscelino Kubitchek; trechos da Av. Perimetral e a via que dá acesso ao aeroporto Pinto Martins (Zona Sul). Apesar disso, ainda persistem descontinuidades nos traçados de algumas vias, dificultando o fluxo.

Atualmente, verificamos que a maioria dos problemas identificados no sistema viário de Fortaleza é oriunda, em certa medida, do descompasso entre o crescimento urbano e o planejamento do sistema, onde podemos ressaltar: a carência de ligações perimetrais e transversais; deficiências na geometria das vias que às vezes apresentam seções transversais impróprias para as atuais demandas ou, em outros momentos, apresentam seções variáveis ao longo do eixo de uma mesma via ou de vias justapostas, causando pontos de estrangulamento no sistema viário (ver Caderno de Mapas, Mapa 27). Em todos os casos, tais características comprometem o desempenho da malha, enquanto elemento de circulação, integração e fluidez entre os espaços da cidade.

O sistema de circulação de Fortaleza é compartilhado entre os diversos modos de transporte — carros, caminhões, ônibus, motos, bicicletas — e pedestres que, devido à qualidade e dimensão das calçadas, muitas vezes transitam ao longo da pista de tráfego. Nas regiões de maior circulação de pessoas e veículos é notadamente crescente os problemas de ordem físico-operacional do sistema viário.

A malha viária, o sistema de circulação, o uso e a ocupação do solo encontram-se, todos, intimamente relacionados, uma vez que a cada nova gleba loteada ou novo equipamento gerador de tráfego construído, são criadas alterações sensíveis no fluxo viário e na eficiência do sistema, como também são influenciados por elas. Portanto, as definições referentes aos parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo que orientam a expansão urbana, devem considerar, além das características básicas das vias, as condições atuais do fluxo, os pontos de estrangulamento do sistema, a disponibilidade e/ou exigência de estacionamento previsto, entre outros aspectos que devem estar articulados às diretrizes de um plano diretor municipal de transporte.

A área mais consolidada da cidade, situada entre o litoral e o primeiro anel viário, (perímetro formado pelo ramal ferroviário do Mucuripe / Via Expressa /, Av Borges de Melo / Av. Eduardo Girão / Av. José Bastos) é a que concentra os principais problemas relacionados ao conflito entre a malha viária, mobilidade e a acessibilidade. Essa região coincide, em boa parte, aos limites da Região Administrativa 02, excetuando-se o trecho entre o ramal ferroviário do mucuripe e o Rio Cocó. Desse modo, a região interna ao primeiro anel viário caracteriza-se por uma malha ortogonal praticamente regular, com vias dispostas em orientação geográfica aproximada ao dos sentidos Norte/Sul e Leste/Oeste, sobre uma topografia plana. A grande maioria das vias dos bairros Centro, Aldeota e Meireles, contidos nesse perímetro, possui sentido único de circulação, operando em esquema de “binários”. Entre elas, destacam-se as vias: Santos Dumont/Costa Barros e Pereira Filgueiras/Tenente Benévolo, além dos binários de penetração no centro, tais como os formados pelas Avenidas Senador Pompeu/Barão do Rio Branco, 24 de Maio/General Sampaio, entre outras.

Esse núcleo coincide também com as microzonas ZU1 e ZU2 do PDDU-FOR/92 e continua a ser o maior pólo de atração de fluxo de transporte do município encontrando-se articulado com outras zonas geradoras de viagens através das vias expressas e arteriais, de sentido radial. A alta concentração de atividades dos setores de comércio e serviços, desse núcleo, demanda estacionamentos e atrai grande volume de pedestres que disputam espaço nas vias para pontos de parada de ônibus e de carga e descarga de mercadorias. A demanda por estacionamento de veículos particulares nessa região (particularmente no Centro e Aldeota) ocasionou a implantação do sistema de estacionamento rotativo pago — Zona Azul — ao longo de suas vias que apenas amenizou o problema pontual de acesso ao comércio e serviços, mas não se configura como parte de uma política integrada para os problemas do sistema viário da cidade, intensificados por ser constituído, em sua maioria, por vias estreitas, não permitindo sequer a ultrapassagem nos pontos de parada de ônibus, ocasionando níveis críticos de desempenho operacional no sistema viário local, o que exigirá uma postura mais rigorosa na aprovação de novos projetos em áreas já congestionadas.

II.3.1.2. Hierarquia Viária Urbana

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU/FOR de 1992, em seu art. 33 do Capítulo V - Da Estrutura Urbana, orienta que o sistema viário do município de Fortaleza seja composto por dois subsistemas: o estrutural e o de apoio. O primeiro, constituído por eixos e anéis expressos, vias arteriais e ferroviárias, tem como função o aumento e a uniformização da acessibilidade em toda a área, orientando a ordenação da estrutura urbana, a conexão com vias metropolitanas e regionais, a ligação entre áreas de geração de tráfego e pólos de atividades, procurando racionalizar as rotas de transportes coletivos e cargas. O segundo subsistema, de apoio, formado por vias comerciais, coletoras e locais, conectadas ao sistema estrutural, tem como função dar suporte ao desenvolvimento das áreas onde estão inseridas.

No capítulo IV - Das Definições, em seu art. 21 – incisos XII a XVI, o PDDU/FOR-92 caracteriza o Sistema Viário Estruturante do Município em seis categorias que merecem ter sua denominação revisada uma vez que os três primeiros tipos remetem a uma terminologia do tráfego rodoviário que para alguns é incompatível com os da área urbana. Desse modo temos que as seis categorias são:

I - **Via Expressa** - vias destinadas a atender grandes volumes de tráfego de longa distância e de passagem e a ligar os sistemas viários urbano, metropolitano e regional, com elevado padrão de fluidez;

II - **Via Arterial I e II** - vias destinadas a absorver substancial volume de tráfego de passagem de média e longa distância, a ligar pólos de atividades, a alimentar vias expressas e estações de transbordo e carga, conciliando estas funções com a de atender ao tráfego local, com bom padrão de fluidez;

III - **Via Coletora** - vias destinadas a coletar o tráfego das vias comerciais e locais e distribuí-lo nas vias arteriais e expressas, a servir de rota de transporte coletivo e a atender na mesma proporção o tráfego de passagem e local com razoável padrão de fluidez;

IV - **Via Comercial** - vias destinadas a atender ao tráfego local nas Áreas de Urbanização Prioritária com baixo padrão de fluidez;

V - **Via Local** - vias destinadas a atender ao tráfego local, de uso predominante nesta via, com baixo padrão de fluidez;

VI - **Via Paisagística** - via com limitado padrão de fluidez, com o objetivo de valorizar e integrar áreas especiais, preservação, proteção, faixas de praia, recursos hídricos, dunas e orla marítima.

Além dessas definições o PDDU/FOR-92, no Capítulo IX – Das Diretrizes Para o Sistema de Circulação e Transporte, em seu art. 91, aponta quinze diretrizes para o sistema viário e circulação abordando diversas orientações de caráter geral e indicativo, carecendo de revisão à luz de novos estudos fundamentados em abordagem científica, capazes de reafirmar, negar ou complementá-las tendo em vista as novas demandas e objetivos do município.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS/FOR (PMF, 1996) veio, posteriormente, regulamentar as diretrizes propostas no PDDU/FOR-92 adotando em sua concepção estrutural uma maior flexibilidade no uso do solo, adequando as atividades ao sistema viário segundo a classificação das vias (Expressa, Arterial I, Arterial II, Coletora, Comercia, e Local), relacionando-as a alguns parâmetros urbanísticos como: os recuos de frente, lateral e de fundos, exigindo o cumprimento das observações contidas nas normas relativas a adequação do uso ao sistema viário (anexo 8.1 – LUOS-96). Define com isso as classes das atividades e subgrupos de uso como: adequadas, inadequadas e projeto especial (objeto dependente de estudo posterior).

Além do condicionamento dos usos ao sistema viário, a LUOS-96 conceitua e estabelece os indicadores urbanos da ocupação de acordo com cada microzona de densidade, definida no macrozoneamento, tais como: taxa de permeabilidade, taxa de ocupação, fração do lote, índice de aproveitamento, altura máxima da edificação e dimensões mínimas do lote.

Desse modo, a LUOS de 1996 procura se alinhar às tendências críticas da época permitindo uma maior dinâmica da economia urbana, ao permitir que atividades especializadas como: comercial, serviços e industrial (antes restritas aos corredores de atividades e zonas específicas) se compatibilizassem em áreas anteriormente definidas de uso restrito. Com isso, foi ampliada a possibilidade de se criar situações de congestionamento viário com a implantação de equipamentos geradores de tráfego, como universidades, colégios, casas de espetáculos, centro de convenções, entre outros, exigindo do poder municipal um maior acompanhamento e rigor técnico dos estudos de impacto de vizinhança que deverão acompanhar os projetos dessa natureza, na sua etapa de licenciamento e aprovação.

Assim, a via classificada como do tipo Expressa é a que permite a maior diversidade de usos, dos mais diversos portes; diminuindo a hierarquia viária aumentam-se as restrições de ocupação do solo.

Há dois tipos de vias Arteriais: a do tipo I e do tipo II que se diferenciam em função da impossibilidade de alargamento das mesmas. Entretanto, temos que alguns usos são permitidos numa via do tipo “I” e inadequados em vias do tipo “II”, mais restritivas — influenciando, assim, o adensamento de alguns corredores arteriais sujeitos à saturação.

As vias Arteriais por suas características, cumprem três funções básicas:

- mobilidade – atender ao tráfego de passagem com boas condições de fluidez;
- acessibilidade – atender ao tráfego local que se destina aos comércios e serviços (incentivados pela legislação nessas vias);
- controle da ocupação urbana – restringir à implantação de determinados tipos de uso em relação às vias Expressas.

Associadas com as atribuições de uso e ocupação, mobilidade e a acessibilidade, no sistema viário de Fortaleza, estabelecem relações antagônicas, já que onde se proporciona boa mobilidade normalmente se reduz a acessibilidade e também ao contrário.

O sistema viário estruturante do Município previsto pelo PDDU/FOR – 1992 e regulamentado na LUOS/FOR - 1996, demonstra que há uma distribuição das vias arteriais planejadas em toda a área do Município, inclusive sendo utilizadas como

prolongamento das vias expressas que não chegam até o primeiro anel (ver Figura III.3.1.1). Essa configuração prevê o deslocamento do tráfego de passagem tanto na direção Leste-Oeste quanto no sentido radial.

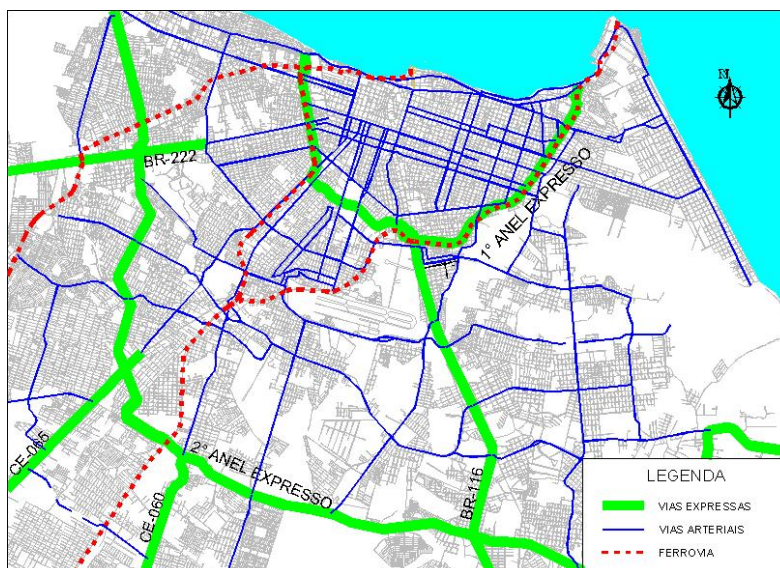


Figura III.3.1.1 - Sistema viário básico do Município de Fortaleza.
 FONTE: PDDU/FOR -1992.

Os anéis viários projetados como vias expressas estão implantados, com características de via arterial, de modo que o 1º anel foi realizado apenas do lado Leste da cidade.

Na área interna ao 1º Anel Expresso, no sistema viário ortogonal, as vias arteriais que devem atender o tráfego de passagem estão no limite de sua capacidade, sem possibilidade de aumento por alargamento de vias. Assim, algumas vias planejadas para atender à demanda local (com seção transversal reduzida), que têm continuidade no sistema viário, passaram a absorver o tráfego de passagem, operando em sentido único com apoio de outra via semelhante em sentido contrário, formando binários de fluxos tráfego, com funções de vias coletoras e até mesmo de arteriais.

A Tabela III.3.1.1 mostra alguns dados absolutos e relativos com relação à malha viária total do Município, às vias arteriais planejadas e as vias que efetivamente atendem ao tráfego de passagem.

Tabela III.3.1.1 - Dados gerais da malha viária de Fortaleza

Sistema viário	Comprimento (km)	%
Malha viária de Fortaleza	3601	100
Vias arteriais implantadas (Lei de Uso do Solo)	235	7 ⁽¹⁾
Vias utilizadas pelo tráfego de passagem	365	10 ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Em relação à malha viária de Fortaleza.
 Fonte: PAULA, 2006

Ciclovias

O fato do desenvolvimento urbano de Fortaleza ter ocorrido de acordo com o modelo de anéis concêntricos, expandindo-se continuamente do centro para a periferia, tem apresentado desafios complexos no que se refere ao transporte urbano, resultando na

concentração de tráfego nos principais corredores radiais de acesso ao centro da cidade, como também a outras centralidades.

No entanto, é na perspectiva do usuário não motorizado, de menor renda, em especial aquele que utiliza a bicicleta como meio de transporte, que se apresenta o mais importante impacto negativo, segundo análise do Plano de Transporte Urbano de Fortaleza – PTUF- PMF/2002-2020. Como principais causas, oriunda desse modelo, aponta: o aumento das distâncias de casa para o trabalho; a utilização de terras sem urbanização; a solução do problema do transporte urbano através do simples aumento da capacidade dos veículos, ocasionando o aumento dos congestionamentos e a limitação cada vez maior de espaço adequado para o uso do ciclista. Desse modo, indica a necessidade de se implantar uma abrangente infra-estrutura voltada para o transporte cicloviário, principalmente pela tendência deste modal ocupar uma parcela cada vez mais significativa do espaço urbano.

Segundo pesquisas⁴⁸ realizadas em 1997, as viagens realizadas em bicicletas é da ordem de 11,5 % do total de viagens diárias motorizadas. Comparativamente, esta porcentagem corresponde a cerca de 50% do número diário de viagens realizadas por automóveis.

A grande quantidade de bicicletas utilizadas como meio de locomoção e a sua concentração em rotas específicas, compartilhando o sistema viário sem qualquer proteção ou o estabelecimento de espaços específicos para a sua circulação (ciclovias ou ciclofaixas) contribui para os problemas de fluidez do trânsito e de segurança para ciclistas e os outros usuários da via.

As pesquisas de contagem volumétrica e de entrevistas realizadas nos corredores de acesso à Área central de Fortaleza, indicaram o eixo oeste formado pelas avenidas Francisco Sá, Sargento Hermínio e Bezerra de Menezes, e o eixo sudoestes, através da Av. Augusto dos Anjos como as mais representativas em termos de volume de bicicletas. As entrevistas apontaram também as regiões de Maranguape e Maracanaú, situadas na RMF, como importantes pólos de origem de viagens por bicicleta.

No Município de Fortaleza, hoje, existem aproximadamente 42 km de ciclovias distribuídas espacialmente conforme apresentado na Figura III.3.1.2. Observa-se que não existe interligação entre os trechos existentes, não proporcionando assim, uma rede cicloviária contínua que assegure segurança para os deslocamentos por esse modal.

⁴⁸ Pesquisa de demanda dos Transportes na Região Metropolitana de Fortaleza - Estudo Metrofor - CBTU /1997.

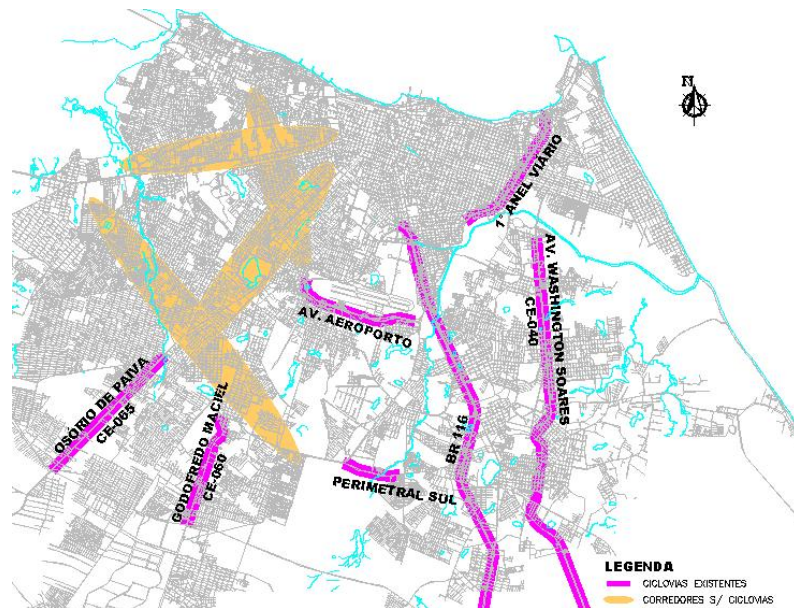


Figura III.3.1.2 – Localização espacial das ciclovias existentes em Fortaleza. Fonte: PMF/AMC, 2006.

Tem-se ainda que o trecho de ciclovias existentes na BR-116 não se encontra definido fisicamente, caracterizando-se por ser somente um espaço pavimentado entre a defesa metálica de proteção e a vegetação do canteiro central da rodovia, todavia, consideravelmente utilizada por usuários de bicicleta. Entende-se dessa forma, que essa infra-estrutura deve ser alterada, de acordo com os padrões de engenharia de tráfego, para que se possa proporcionar melhores condições de segurança para os ciclistas.

Outro fato que se pode ressaltar é que alguns corredores de significantes demandas, identificadas pelo Plano de Transporte Urbano de Fortaleza – PTUF, tais como Augusto dos Anjos/José Bastos, Bezerra de Menezes, Sargento Hermínio e Doutor Theberge/Parsifal Barroso/Humberto Monte, não possuem ciclovias nem tratamento preferencial para a circulação de bicicletas. Segundo dados do PTUF – PMF/2002, em 1999, a bicicleta foi utilizada em 200.527 viagens por dia, equivalente a 6,4% das viagens totais e 11,5% das viagens em que se utilizou um veículo (excluindo os deslocamentos a pé), contra 23% para o automóvel. Desse modo aponta as seguintes recomendações para elaboração de um Plano Ciclovitário para Fortaleza:

- Em primeiro lugar, reconhecer o ciclismo como um modo significativo de transporte, devendo ser incluído nos planos e ações de engenharia, planejamento e políticas;
- Fornecer um sistema de ciclismo com segurança, devido aos inúmeros acidentes envolvendo ciclistas (entre janeiro e agosto de 2001, 24 ciclistas foram mortos em acidentes com veículos em Fortaleza, e 440 ciclistas ficaram feridos);
- Planejar as instalações (*Ciclovias, Ciclofaixas e Vias de uso misto*) de acordo com o ambiente urbano e de tráfego em que serão inseridas, com o objetivo de melhorar o projeto urbanístico que as envolve;
- Formar uma rede de instalações secundárias e terciárias para ciclistas que viajam distâncias curtas e podem utilizar o sistema de ônibus, associadas aos terminais: Antônio Bezerra; Papicu; Conjunto Ceará; Parangaba; Siqueira; e Messejana;
- Fornecer um sistema recreacional de caminhos ciclísticos, ao longo das seguintes áreas: parque do Cocó; Campus das três universidades; áreas lacustres da cidade (Precabura, Messejana e Parangaba); cinturão do aeroporto e ao longo das praias.

- Fornecer uma rede de grandes linhas voltadas para os ciclistas que viajam grandes distâncias e/ou não podem utilizar o sistema de ônibus, uma vez que 71% dos ciclistas percorrem distâncias maiores que 12 quadras ou 2 Km e 23% pedalam por mais de 45 minutos que corresponde a uma distância de 8 a 16 Km;

Segundo o Plano, esta rede de grandes linhas incluiria a extensão das cicloviárias existentes em direção às áreas centrais, até a Avenida Duque de Caxias e Aldeota-Meireles, até a Avenida Santos Dumont; CE065 – Avenida General Osório de Paiva para a área central; CE021 - Avenida Godofredo Maciel até a área central; Rodovia BR116 até a área central e Avenida Washington Soares para a área Aldeota – Meireles.

O sistema de grandes linhas deve incluir, também, a construção de uma nova ciclovia primária na parte ocidental da cidade para ligar as áreas de baixa renda de Vila Velha, Quintino Cunha, Jardim Guanabara e outras com o núcleo industrial localizado em volta das áreas de Floresta e Vila Ellery. Os alinhamentos candidatos incluem a Avenida Mister Hull (BR222), a Avenida da Independência, Rua Raimundo Frota e a Avenida Sargento Hermínio.

II.3.1.3 Articulação viária regional

A articulação viária regional é feita pelos sistemas aeroviário, marítimo e principalmente pelos sistemas rodoviário e ferroviário que são os mais influentes na estruturação urbana do município. Temos no primeiro, um sistema amplo constituído por vários acessos de transporte de cargas e passageiros e no segundo, um sistema que cumpre fundamentalmente dois papéis: o transporte de cargas entre o porto e o pátio externo de cargas da CFN – Companhia Ferroviária do Nordeste, nos limites entre Fortaleza e Maracanaú e o transporte de passageiros entre o centro e as cidades da região metropolitana.

Além dos dois sistemas principais, o aeroviário e o marítimo apresentam volumes expressivos de movimentação de passageiros e cargas entre o município e o restante do país e do exterior. Não temos, por outro lado, algo que possa ser considerado como um sistema de transporte fluvial em operação, devido à pequena profundidade dos principais rios que cortam a cidade, permitindo apenas o uso de embarcações de pequeno porte que desenvolvem atividades de pesca, balsas de transposição entre as margens do rio e passeios turísticos, principalmente no rio Ceará e, em menor escala, no rio Cocó.

Sistema Aeroviário

Por via aérea, Fortaleza se comunica com as demais regiões do Estado, do país e do exterior através do terminal de passageiros e cargas do aeroporto internacional Pinto Martins, localizado em torno do centro geométrico dos limites atuais do município, no bairro Aeroporto. Essa posição, de relativa proximidade com a área urbana, é um problema verificado em todas as capitais brasileiras e acontece devido à velocidade da expansão urbana que, no nosso caso, se deu nos setores Sudoeste, Sul, Sudeste e Leste da cidade. A construção do novo terminal de passageiros do aeroporto Pinto Martins, nos anos 1990, adequou-o aos padrões técnicos internacionais, aproveitando a implantação da antiga pista de pouso, tendo sido tratado como um dos projetos estruturantes para a política de turismo do governo do Estado. Hoje já existem estudos da INFRAERO que apontam para a sua ampliação, tendo em vista o crescente aumento do fluxo de passageiros e de carga. Apesar do ramal ferroviário não ter efetiva conexão operacional com o aeroporto, a geometria do traçado do seu leito, passando muito próximo do terminal aeroviário, permite futuras articulações.

Sistema Marítimo

Por via marítima, as comunicações são feitas através do Porto do Mucuripe, cujas condições de atracação foram conseguidas artificialmente com a construção de um quebra-mar, construído com molhe de pedras, canal de acesso com 10m de profundidade e cais comercial com 1.054m de comprimento. Hoje, está em pauta uma discussão sobre o Plano Diretor do Porto do Mucuripe que pretende estudar alternativas de adequação de suas atividades avaliando a possibilidade de manutenção ou desativação do Parque de Tancagem de combustíveis, a ampliação do terminal turístico de passageiros e adequação de atividades compatíveis com a sua localização no município, entre outros temas.

Sistema Rodoviário

Por terra, Fortaleza se comunica com os municípios da Região Metropolitana e com as demais regiões do estado e do país através de seis rodovias, que estão sob jurisdições dos Governos Federal ou Estadual. As rodovias apresentam configuração radioconcêntrica em relação ao centro expandido de Fortaleza, assumindo na malha urbana da cidade características de vias arteriais, exceto pela BR-116 que se constitui em via expressa a partir do 2º Anel Expresso.

- **Rodovias BR-222/ BR-020** - possuem trecho inicial em comum a partir da Av. Mister Hull até sua bifurcação no município de Caucaia e permitem a conexão com a zona norte do Ceará e com os Estados do Piauí e Maranhão. Ao longo de seu leito, encontra-se o Terminal Rodoviário Urbano de Antônio Bezerra, um terminal intermunicipal rodoviário de passageiros e um processo de conurbação entre os municípios de Caucaia e Fortaleza
- **Rodovia BR-116** – faz a conexão intramunicipal entre a área central e a zona sul e segue interligando Fortaleza aos municípios do Vale do Jaguaribe e Cariri, em direção à região sul do Estado, tornando-se o mais importante eixo de ligação com os demais Estados da região Nordeste, Sudeste e Sul do Brasil. Ainda no trecho metropolitano encontram-se atividades de comércio atacadista de máquinas, indústrias e garagens.
- **Rodovia CE-060** - estabelece a ligação com os municípios de Maracanaú, Pacatuba e Guaiúba, através da Av. Godofredo Maciel, na região sudoeste do município.
- **Rodovia CE-065** – permite o acesso aos municípios de Maranguape e os da Região do Maciço de Baturité, através das Avenidas Augusto dos Anjos e Osório de Paiva, a sudoeste de Fortaleza.
- **Rodovia CE-040** - faz a conexão com os municípios do litoral Leste do Estado, a partir da Av. Washington Soares, importante via urbana de alto tráfego que atende a diversos equipamentos geradores de viagens como universidades, Centro de Convenções, Fórum, casas de espetáculos, entre outros, atingindo também características de eixo comercial dos bairros da recente expansão urbana no município. Foi integrada à rodovia por força de lei estadual, elevando a sua velocidade máxima para 80 Km/h, trazendo inúmeros transtornos e acidentes o que resultou em diversas tentativas de adequação do fluxo, até o rebaixamento da velocidade atual para 60 Km/h. Continua sendo objeto de estudo para a diminuição dos acidentes de trânsito e problemas gerados pelo fluxo viário excessivo.

Sistema de Transporte Ferroviário Metropolitano

Os acessos de Fortaleza com a Região Metropolitana, por via férrea, são realizados por intermédio da estrutura da antiga Rede Ferroviária Federal – RFFSA, operada atualmente pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e CFN – Companhia Ferroviária do Nordeste, que adquiriu a concessão e a operação da malha nordeste de transporte de cargas, no leilão federal de 1997. O sistema é formado por duas linhas principais que partem de Fortaleza na direção da zona sul do Estado até Baturité (Linha Sul) e em direção a linha Norte/Oeste (linha de Sobral);

As linhas ferroviárias, no seu percurso para o Porto do Mucuripe, fazem conexão com o Ramal Parangaba/Mucuripe, o qual se desenvolve, numa extensão de 15 Km ao longo do território do município. As linhas que cruzam as passagens rodoviárias causam impactos na ligação leste/oeste da Cidade, funcionando como elemento de segregação.

O Sistema operado pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, destinado ao transporte de passageiros, serve a vários municípios componentes da Região Metropolitana de Fortaleza, compartilhando as duas Linhas Troncais – Norte e Sul com o sistema ferroviário de carga.

A rede da CBTU está distribuída de forma radial no sistema viário metropolitano, tendo como ponto convergente a estação de João Felipe, situada no centro de Fortaleza. A Linha Tronco Norte, com extensão de 20 km e 9 estações atende aos municípios de Fortaleza e Caucaia, transportando, nos horários de pico, em média 10.000 passageiros por dia. A Linha Tronco Sul atende aos municípios de Fortaleza, Maracanaú e Pacatuba, com extensão de 25 km e 14 estações, com uma demanda média diária de 20.000 passageiros. A Quadro II.3.1.1 apresenta o resumo dos principais dados operacionais do sistema ferroviário metropolitano de passageiros.

Quadro II.3.1.1 - CBTU: DADOS OPERACIONAIS

Municípios atendidos	Fortaleza, Caucaia, Maracanaú e Pacatuba
Extensão da Linha Norte	20 Km
Extensão da Linha Sul	25 Km
Número. De estações	09 – Linha Tronco Norte 14 – Linha Tronco Sul
Número de locomotivas	08
Frota de carros de passageiros	43
Headway	45 min. – Linha Tronco Norte 30 min. – Linha Tronco Sul
Pontualidade (fevereiro/2000)	92,2%
Regularidade	99,3%
Passageiros Transportados	Ano 1999 – 7.923.771 passageiros Abril/2000 – 683.057 passageiros/mês Média por dia útil (abr/2000) – 29.448 passageiros

O sistema de transporte metroviário

Associado ao ferroviário, o sistema metroviário, em fase de implantação do projeto METROFOR, encontra-se atualmente na etapa de construção das primeiras estações de transbordo, tendo sofrido diversos atrasos no cronograma de execução devido às seguidas paralisações das obras. No futuro próximo, esse sistema terá grande efeito estruturante, nos eixos entre o Centro e a zona de expansão urbana da região Sudoeste de Fortaleza principalmente nos ramais das linhas Oeste (Centro – Antônio Bezerra - Caucaia) e Sul (Centro – Parangaba – Maracanaú) aproveitando parte do atual leito ferroviário em superfície, chegando ao centro, em trecho subterrâneo na altura das Avenidas Carapinima e Tristão Gonçalves. Numa etapa posterior, em trecho projetado, a linha Leste partirá do Centro, passando sob o leito da Av. Santos Dumont, fazendo a interligação desses dois primeiros ramais ao terminal rodoviário do Papicu (ver Figura II.3.1.3).



Figura II.3.1.3 - METROFOR – Configuração Futura do Sistema Ferroviário de Passageiros.
FONTE: METROFOR, 2001.

O projeto METROFOR (Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos) cujos estudos e planos iniciais foram desenvolvidos na década de 80 tem por objetivo atender a população da Região Metropolitana de Fortaleza, especialmente dos municípios de Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba Itatinga e Guaiúba, situados na área de influência dos corredores Sul e Oeste do transporte de massa, onde estão

concentrados, aproximadamente, 2/3 da demanda de transporte público de passageiros e a maior parte dos conjuntos habitacionais de baixa renda dos municípios. O projeto de transporte de massa sobre trilhos, em sua maior parte, prevê o aproveitamento do leito dos sistemas atualmente operados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU, preconizando através de implantação por etapas, um sistema de integração modal e tarifária com os demais modos de transporte atualmente em operação⁴⁹.

O Projeto foi concebido através da implantação de estágios de forma modular e evolutiva, aproveitando ao máximo o sistema ferroviário existente possibilitando assim um baixo custo de implantação, beneficiando o sistema ferroviário de cargas, racionalizando sua localização em função de pontos estratégicos da Região Metropolitana, possibilitando a segregação total em relação ao sistema de passageiros sobre trilhos, tornando-os mais eficientes e seguros.

Este projeto contempla o aumento de sua área de influência com a implantação de novas estações e o aumento da velocidade, proporcionando maior segurança, conforto e redução do tempo de viagem dos usuários.

O Projeto também modifica a atual configuração radial das linhas Sul e Norte, transformando-as em uma única linha diametral, destinada ao transporte de passageiros. Este novo traçado permite a ligação entre Maracanaú e Caucaia, passando pelo Centro de Fortaleza, através da construção de uma variante com aproximadamente 4 km, em subterrâneo, numa faixa que segue os eixos das Avenidas Carapinima e Tristão Gonçalves, no trecho compreendido entre a Rua Pe. Cícero, na Linha Sul e a futura Estação Prof. João Felipe, dentro do atual pátio ferroviário da RFFSA e na altura da Rua Pe. Mororó.

A Linha Sul (Fortaleza-Maracanaú-Pacatuba) do sistema metroviário teve suas obras e fornecimentos de equipamentos iniciadas em dezembro de 1998. Entretanto, atualmente, as obras do sistema encontram-se paradas.

⁴⁹ FONTE: METROFOR 2001.

⁵² Ver artigo 24 do PDDU/1992.

II.3.2. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

II.3.2.1. Uso do solo

Características Gerais quanto aos usos do solo em Fortaleza

A área central, primeiro núcleo urbano, concentrou o uso residencial e comercial até a década de 1930, quando a função residencial de alta renda passou a se expandir para oeste (Jacarecanga) e, posteriormente, para leste (Aldeota).

A configuração espacial da cidade de Fortaleza revela duas regiões bastante distintas, um território ao leste do município com uso do solo diversificado e estruturado, com infraestrutura de abastecimento de água e esgoto, e um outro território a oeste com pouca infraestrutura e usos marcados pela precariedade, informalidade e assentamentos irregulares, grande parte das ocupações em áreas de preservação ambiental. Esta parte oeste da cidade é considerada o lado pobre da cidade, enquanto a parte leste é o lado rico da cidade. Constatam-se na ocupação da cidade duas configurações espaciais bastante distintas, entretanto este critério desconsidera as desigualdades intra-urbanas e as diferenças entre os bairros.

O comércio, no setor oeste da cidade, em geral é de pequeno porte, em muitos casos estão localizados nas unidades familiares, ainda predominam as bodegas como estabelecimento. Nas vias estruturantes dos bairros de maior comercialização são destinados usos que permitem atividades de indústrias, pequenos galpões atendem ao mercado atacadista e varejista. Mas são as feiras livres de legumes, frutas e verduras que se destacam nesta parte da cidade, são lugares de identidades da população local e que caracterizam como forma de comércio da comunidade, as feiras são características próprias do comércio da região.

Algumas centralidades também são identificadas como no bairro Carlito Pamplona, eixos de atividades comerciais como na Av. Mister Hull, Bezerra de Menezes. Os bairros que estão nas proximidades dos terminais de transporte público, Antonio Bezerra e Parangaba, têm usos mais diversificados, bairro como Maraponga tem uma ocupação residencial e mista, variando entre pequenos comerciais que atendem o bairro, a lojas de marcas.

A apropriação do espaço urbano atualmente volta-se para atender aos padrões de desenvolvimento sócio-econômico e do mercado de negócios imobiliários, esta tendência de ocupação é muito valorizada na zona leste. As propostas de intervenção visando o desenvolvimento urbano estiveram relacionadas à abertura de grandes avenidas que facilitaram o acesso do centro ao litoral, e o potencial de renda existente dos futuros moradores, privilegiou a formação de um núcleo de comércio e serviços economicamente forte e privilegiado por loteamentos de grandes dimensões. O padrão de uso do solo na zona leste possibilitou o surgimento de residências unifamiliares de alta renda. Posteriormente a transformação do padrão construtivo indica a valorização da infraestrutura consolidada.

Outro fator foi a expansão de vias que ligavam o centro da cidade ao porto do Mucuripe e posteriormente a expansão do Centro e Aldeota. A consolidação do uso comercial foi inicialmente liderada pela chegada do comércio, os primeiros estabelecimentos comerciais às margens da avenida principal, entre eles o Shopping Center Um, localizado na Av. Santos Dumont. Estes novos usos vão promover, em um curto período, uma nova organização espacial, sócio-econômica e comercial na cidade, enquanto que o centro, antiga zona comercial, teve alteradas as suas características como centro de negócios, assim como também perdeu o interesse da população pela moradia.

Assim, Fortaleza ao longo de sua evolução urbana esteve alterando os padrões de urbanização em consequência da localização de determinadas regiões que possuem infra-estrutura, a ocupação e densidade no uso do solo foi incentivada construindo lugares cuja oferta de serviços é maior do que em outras áreas.

Os equipamentos de grande porte em geral consolidaram e expandiram os vetores de crescimento urbano comercial em vários territórios da cidade. Após a construção do primeiro *shopping center* na Aldeota, na década de 1970 (Shopping Center Um) na Av. Santos Dumont onde hoje se constitui um corredor de atividades comerciais. Posteriormente, outros usos e ocupações são consolidados no contexto da expansão centro e litoral, o que possibilitou a chegada de vários outros investimentos privados, entre eles novos shopping centers, agências bancárias, revendedoras de automóveis, clínicas particulares, hospitais, restaurantes, centros empresariais e comerciais.

Durante a década de 1980 um novo eixo de expansão comercial é consolidado em torno da Av. Washington Soares e a construção do Shopping Center Iguatemi acaba por valorizar a terra de todo o seu entorno. Novos padrões habitacionais são implantados com recursos da iniciativa privada que prevê uma rede de expansão comercial.

Estes equipamentos comerciais desenharam em seu entorno um novo uso valorizando a propriedade urbana na sua capacidade máxima de adensamento, novas formas urbanas valorizam a região sudoeste da cidade levando à construção de grandes edificações comerciais e de acesso a um grande público, Centro de Convenções, Campus Universitários, Faculdades Privadas, lojas de decoração, etc.

Nesse mesmo período grandes equipamentos de ensino, de lazer e de cultura, como a Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e o Centro de Convenções, desencadearam um processo de ocupação de novos bairros na região sudeste, entre os quais: o Edson Queiroz e o Água Fria. Não isoladamente desse contexto houve um processo de alteração de padrão econômico do uso do entorno, através da definição de zona residencial, com infra-estrutura implantada pela administração pública, atraindo uma população de renda elevada, em áreas lindeiras a manguezais e entorno de mananciais hídricos (área que já vinha sendo ocupada também pela população de baixa renda).

A partir da década de 1990 se consolida o processo de estabelecimento do vetor de expansão do sudeste da cidade e a especulação imobiliária expande o seu mercado de imóveis promovendo o lançamento de apartamentos para a classe média, os condomínios residenciais, bem como a implantação de vários equipamentos administrativos e institucionais, como o Centro Administrativo Governador Virgílio Távora (Cambeba), o Fórum da Comarca e a Câmara dos Vereadores.

Ainda quanto a questões de propriedade, observa-se que o turismo em Fortaleza vem ganhando destaque na economia local e também acarretando um rearranjo dos usos de toda orla marítima de Fortaleza. Na região da Av. Beira Mar se consolida a rede hoteleira de Fortaleza bem como os serviços de lazer voltados para as atividades turísticas, surgindo uma nova paisagem que privilegia o edifício vertical, alterado-se as alturas e a propriedade urbana ganha um outra dimensão espacial.

Impacto da Legislação do Uso do Solo

As características do uso do solo são atributos territoriais definidos pela legislação urbanística e os planos diretores, que orientam a organização do espaço urbano, estabeleceram critérios de uso e ocupação em varias regiões da cidade.

Os planos diretores de Fortaleza desenvolvidos na década de 1970 foram influenciados pelo ideário da modernidade urbanística onde preconizava as diretrizes da Carta de Atenas: o Plano Diretor de 1975 e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 1979 propunham a separação de usos definindo áreas urbanas em função de sua

utilização moradia, comércio, lazer. A proposta de ocupação do solo que privilegia esta organização espacial segregada busca a homogeneidade da cidade, não se verificando na realidade em função das diferenças sociais e econômicas e das diversidades das mais variadas formas de ocupação.

As zonas residenciais (divididas pelas diferentes densidades estipuladas pelos planos diretores) restringiam as demais tipologias de usos. As zonas mais valorizadas da cidade, como Aldeota, Meireles, Varjota, Papicu e parte do Cocó foram transformadas em áreas de alta densidade, permitindo gabaritos mais elevados. Havia nesses bairros grande disponibilidade de lotes vazios de grande dimensão, o que favoreceu as empresas imobiliárias, com a renda diferencial da terra urbana. Do lado oposto, na região sudoeste, vários bairros residenciais possuem também características bastante diferentes em relação a suas densidades: Siqueira, Conjunto Ceará, Granja Portugal, Conjunto Esperança; e, na região sul, Messejana, Parque Iracema, Paupina e Pedras.

Como resposta à crescente demanda por habitações de interesse social o poder público promoveu, nas décadas de 1970 e 1980, a construção de conjuntos habitacionais em áreas periféricas que, no entanto, não atendiam as regulamentações presentes na legislação. Desta situação irá surgir um grande número de conjuntos sem regularidade fundiária nas zonas onde a urbanização ainda não está consolidada.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR, 1992), complementado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS, 1996), ambos vigentes, deram novas orientações ao planejamento urbano no município.

O zoneamento passa a dividir a cidade em três grandes áreas — Macrozona Urbanizada, Macrozona Adensável e Macrozona de Transição, que se diferenciam pelo estágio de urbanização e pela oferta de infra-estrutura e serviços básicos. As macrozonas foram subdivididas em microzonas de densidade que são definidas em função das características do meio ambiente, da densidade de infra-estrutura e das densidades demográficas existentes e projetadas. (Ver artigos 23 a 25 do PDDU/1992)

As especificidades do ambiente natural, cultural e a compatibilização das densidades e das ofertas de infra-estrutura existente e projetada foram consideradas na definição das várias microzonas. Nestas, destacam-se as áreas especiais, que englobam as Áreas de Preservação, as Dunas, a Orla Marítima, as Áreas de Urbanização Prioritária, entre outras.

Percebe-se que, de uma forma geral, estas novas leis trazem um grande avanço conceitual em relação às anteriores, prevendo a produção de uma cidade mais diversificada funcionalmente, e teoricamente adaptada a considerar os diversos processos de produção do espaço. Essa avaliação é válida, sobretudo no que se refere à possibilidade atual de considerar o uso misto em todo o território de Fortaleza, uma vez que a delimitação de Macrozonas, a partir da consideração da densidade de infra-estrutura, possibilita uma diversidade positiva de estabelecimento de atividades.

As centralidades da cidade

São consideradas centralidades as regiões ou bairros da cidade que concentram diversidade de usos de comércio e serviços de atendimento a uma demanda local, intra-urbana ou municipal. São concentradoras de atividades comerciais indicadas pelo sistema viário, por corredores de atividades, pelo porte dos equipamentos ou edificações que agregam um grande número de pessoas.

A legislação de 1992 e de 1996 identificou áreas que apresentavam concentração significativa de comércio e serviços, classificando como de urbanização prioritária, são elas: Centro, Aldeota, Carlito Pamplona, Antonio Bezerra, Seis bocas, Parangaba, Montese e Messejana. Neste plano foram efetivamente delimitadas apenas as áreas de

urbanização prioritária Centro e Montese. (Ver artigos 30 do PDDU/1992 e 104 a 110 da LUOS/1996)

De uma forma geral, as centralidades ocorreram sem um planejamento urbano adequado visando a recuperação e revitalização das áreas degradadas. Os projetos estruturantes para estas centralidades foram planejados apenas para os microzonas Centro (ZU-1) e Montese (ZU-6)⁵² que são 2 das 8 áreas de urbanização prioritária⁵³. Observa-se que estas centralidades consolidaram suas atividades comerciais em consequência dos diversos usos (comerciais, residenciais e indústrias) e do sistema de circulação que privilegiou a ocupação nas margens da via e que possibilitou a concentração de diversas atividades. Outro indicador de centralidade é a presença do terminal de transporte público, pois é um equipamento de grandes dimensões, que provoca convergência de usuários que potencializa a implementação dos usos de comércio e serviços no seu entorno.

Nas áreas leste (regional II) e sudeste (regional VI) localizam-se as centralidades de maior circulação e atração de população e empregos. No bairro da Aldeota (leste), concentram-se as lojas, departamentos, bancos, agências de negócios, de viagens, clínicas médicas, laboratórios etc.; no setor sudoeste encontram-se os grandes equipamentos institucionais que são considerados como sendo pólos geradores de tráfego. Na regional VI, o bairro de Messejana deve ser considerado uma centralidade pela presença de vários estabelecimentos comerciais e atividades diversas, apresentando também o terminal de transporte público como aglutinador.

Na zona oeste, o eixo da av. Bezerra de Menezes é um corredor de atividade comercial, que se consolida principalmente em consequência da implantação de centros comerciais e o *shopping center Norte* fortaleceu o perfil de centralidade. A partir da consolidação deste equipamento comercial, diversos outros usos surgem no entorno: lojas de autopeças, móveis e decoração, supermercados, restaurantes, bares, tornando a zona oeste independente de outras partes como a região do Centro e Aldeota.

Para o atendimento da grande concentração populacional dos conjuntos habitacionais localizados na regional V, se identifica um eixo que funciona como centralidade, com concentração comercial ao longo das vias (com polarização entorno do conjunto Ceará, prefeito José Walter), essa situação também se verifica nas vias de ligação entre bairros mais periféricos do Município.

O Centro

Percebe-se que a área central, apesar da tendência de perda de realização de seu potencial econômico, ainda representa, principalmente para as áreas mais periféricas da cidade e dos municípios da região metropolitana, uma referência importante como local de compras e de trabalho (ver Figura II.3.2.1). Observa-se que os bairros dos quais se origina o maior número de usuários do Centro são dos setores oeste e sudoeste, além de municípios da região metropolitana que, na maioria dos casos, não dispõem de variedade de comércios e serviços nas proximidades.

⁵³ Ver artigo 30 do PDDU/1992.

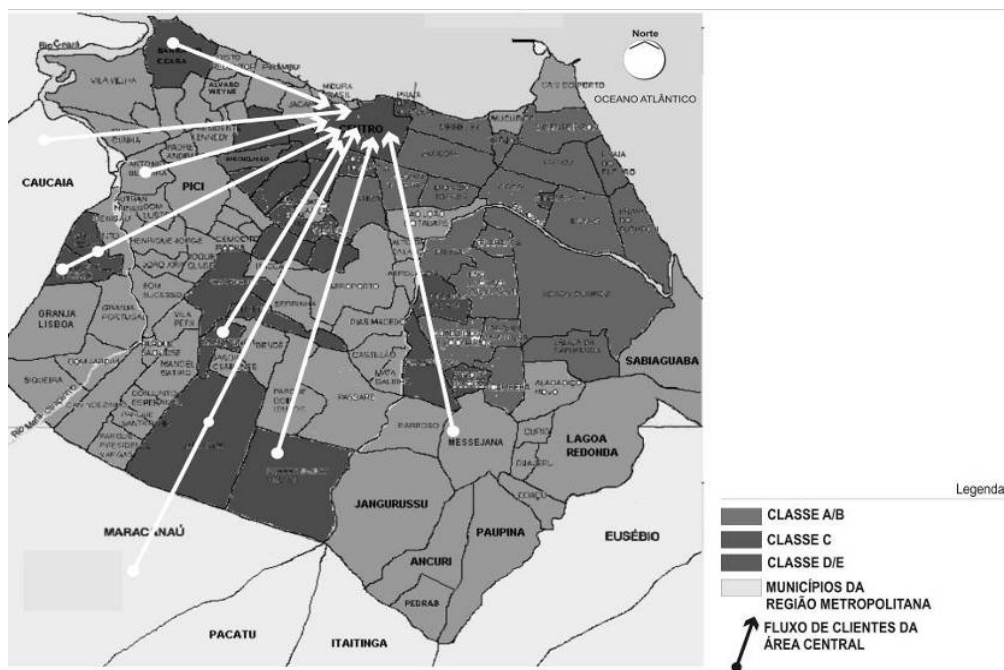


Figura II.3.2.1 - Mapa da distribuição de rendimento da população e principais fluxos para o centro. Fonte: Adaptado de SEBRAE (2004).

O uso comercial do Centro apresenta a característica de formação de ruas especializadas — o comércio de tecidos, o comércio de óticas e relógios, o comércio de eletrônicos, o comércio de tintas e com o comércio de móveis para escritório.

Além das ruas especializadas encontramos também as ruas destinadas ao trânsito de pedestres (calçadões), essas atualmente estão tomadas pelo comércio de ambulantes.

A área central, entretanto, embora concentre melhor infra-estrutura, é uma das áreas de menor densidade habitacional, principalmente em seu núcleo central.

O Centro, no entanto, não estabelece uma relação de centralidade apenas pela concentração de comércio e serviços, mas também em relação a seu valor simbólico. Abriga a maior concentração do patrimônio cultural edificado do Município, além de trechos da orla marítima da cidade dotados de raro valor paisagístico e espaços públicos. Os “incentivos” legais para o desenvolvimento da área central foram, no entanto, no sentido de aumento dos índices de ocupação, o que parece contraditório com a capacidade viária da área, que já é bastante limitada.

Cabe destaque particular entre os usos do solo da área central ao comércio atacadista. Este uso é bastante conflitante com o aproveitamento ambiental e paisagístico do Riacho Pajeú, além de notadamente impactar na mobilidade urbana da área central. Atualmente, permanecem na área principalmente o comércio atacadista de menor porte, não havendo autorização de novos alvarás (desde 1978). O comércio atacadista vem se consolidando na BR116.

Turismo

As atividades de turismo são consideradas como uma cadeia que se vincula ao uso comercial e de serviços (chegando a ser considerado como a “indústria do turismo”) e que gera centralidades. Em Fortaleza as atividades relacionadas ao turismo (locais de entretenimento, hotelaria e gastronomia) estão essencialmente localizadas nos bairros Praia do Futuro, Aldeota, Meireles e Praia de Iracema. As atividades relacionadas com produção do mercado imobiliário (empreendimentos residenciais de serviço e hoteleiro)

encontram-se concentradas no setor leste da cidade e, devido ao esgotamento e custo elevado dos terrenos na região, existe a tendência de ocupação dos bairros mais periféricos (a sudeste) e da verticalização de bairros consolidados como Joaquim Távora e Fátima (mais centrais).

Os demais usos e suas predominâncias na Cidade

O uso residencial

O uso residencial é o uso predominante, exceto por algumas regiões muito especializadas ou de comércio, ou de indústria, todos os bairros do município em seu interior apresentam características residenciais.

O uso industrial

A ocupação industrial apresenta-se dispersa pela malha urbana encontrando-se algumas áreas com concentração de indústrias, tais como a zona industrial da Francisco Sá, o centro da cidade o Distrito Industrial III (situado na divisa dos Municípios de Fortaleza e Maracanaú) e a zona industrial do Mucuripe. Atualmente há uma tendência de dispersão grandes indústrias em direção aos distritos da Região Metropolitana, e mais recentemente para outros núcleos no interior do estado.

A área industrial da Francisco Sá foi historicamente uma zona industrial importante, que concentrava parte das indústrias existentes na região destacando-se as indústrias oleaginosas, metalúrgicas e têxteis, transformando as avenidas Francisco Sá, Theberge e Sargento Hermínio em corredores de atividades comerciais e de serviços, com expressiva movimentação, o que ensejou a formação de uma rede bancária de serviços e apoio. Atualmente muitas destas estruturas industriais encontram-se ociosas e subutilizadas, algumas passando a serem utilizadas como depósito de grandes empresas.

O centro da cidade concentra vários estabelecimentos industriais de pequeno porte, a maior parte artesanal e de distribuição espacial descontínua. As gráficas representam uma grande proporção dos estabelecimentos industriais.

Existe ainda de forma bem distribuída pela cidade um grande número de indústrias de pequeno porte, como as gráficas, metalúrgicas e tecelagens. É bastante característica a distribuição da indústria do vestiário nos bairros Pici, Maraponga e Antônio Bezerra.

Na zona industrial do Mucuripe, localizado junto ao porto, encontram-se companhias distribuidoras de petróleo, moinhos de trigo e outras indústrias ligadas a produtos de importação e exportação. Atualmente a área é objeto de grandes debates, existindo nesse território alguns conflitos de uso e grande perspectiva de transformação pela relocação de parte do pátio de Tancagem da Petrobrás e das outras distribuidoras. Os grandes investidores da área (Companhia Docas, Petrobrás, Moinhos e empresas distribuidoras) têm o interesse no fortalecimento da área como Porto Comercial. Por outro lado, existem ainda outros interesses na área: de um lado, as comunidades populares do Serviluz e Farol Encantado, que lutam pela regularização fundiária, do outro, grupo interessados na preservação ambiental da Praia Mansa⁵⁴.

Os usos institucionais distribuem-se na cidade, são ocupados por equipamentos de lazer, de saúde e educação. Grandes espaços institucionais de uso público, no entanto, representam barreiras à ocupação e a integração da malha urbana. São exemplos: a aeroportuária e as grandes áreas institucionais pertencentes às Forças Armadas.

⁵⁴ Conforme análise do “Estudo de Impacto Ambiental do Programa de Transporte Urbano de Fortaleza” (PMF, 2002).

Usos rurais

Com relação aos usos rurais, embora o município seja considerado como 100% urbano, no sul do Município (Ancuri, Pedras, Jangurussu e Mondubim) existem muitas glebas vazias e as características tipológicas das ocupações são de áreas de transição entre os usos urbanos e os agrários.

II.3.2.2. Ocupação do Solo

Características Gerais quanto à ocupação do solo em Fortaleza

Fortaleza expandiu-se horizontalmente sobre o território e a análise dos mapas de densidade demográfica ilustra a evolução da ocupação do território (ver Caderno de Mapas - Mapas 31abcd).

Como já comentado a partir do núcleo central, a ocupação do território seguiu na área oeste, (área mais pobre do município), e no sentido leste de seu território (vetor predominante de crescimento a partir da década de 1970).

Grandes concentrações demográficas do município estão ocupando áreas inadequadas do ponto de vista ambiental e da oferta de infra-estrutura, contraditoriamente, áreas com quantidade satisfatória de infra-estrutura são ainda permeadas de vazios urbanos. Essa contradição tem como explicação um crescimento disperso, patrocinado em alguns casos pelo poder público (ao realizar investimentos como conjuntos habitacionais na periferia e estruturas institucionais em grandes áreas) e motivado pela especulação da terra urbana.

A cidade de Fortaleza é predominantemente horizontal, apesar de apresentar alguma verticalização na área central desde a década de 1940, somente inicia um processo de verticalização do solo, nos últimos trinta anos, concentrado no setor leste, começando com prédios de apenas três pavimentos, progredindo para enormes e modernos espigões (ver Caderno de Mapas, Mapas 42ab).

Atualmente, há um movimento desenfreado de capitais em direção a essa verticalização do solo urbano de Fortaleza, notadamente na Praia de Iracema, Aldeota, Meireles, Papicu, Cocó e adjacências (SILVA, 2001).

Os índices propostos pela legislação (Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996) legitimam a tendência de verticalização do Município. Excetuando as áreas de proteção ambiental e áreas com menos concentração de infra-estrutura predomina no município, o gabarito máximo de 48 m. Para a área leste, nas proximidades das áreas reconhecidas como centralidade da Bezerra de Menezes e Messejana o gabarito máximo é de 72 m.

A zona leste apresenta a população de mais alta renda, com altos índices de aproveitamento e ocupação (intensa verticalização), grande número de veículos cadastrados e maior quantidade de deslocamentos do Município, principalmente na área formada pelos bairros do Meireles, Aldeota, Joaquim Távora, Fátima e Papicu. Isso indica para a necessidade de adequar os índices de aproveitamento à oferta de sistema viário e ao tipo de prioridade que se planeja para o transporte coletivo nessa área.

O Programa PAR, da Caixa Econômica Federal, desde o ano de 1999, vem favorecendo o início da verticalização dos setores sul e sudoeste, sendo até o momento 4.288 unidades residenciais construídas, ver Figura II.3.2.2. A partir de dados obtidos na Caixa Econômica Federal⁵⁵ sobre programa PAR em Fortaleza, constata-se que a maioria dos empreendimentos, são:

⁵⁵ Conforme consulta junto aos funcionários da Caixa Econômica Federal, em 2005.

- de grande porte (contemplando entre 50 e 100 unidades de habitação);
- do tipo apartamento com até quatro andares;
- de localizações periféricas;
- para beneficiários com rendimentos entre 4 e 6 SM, na maioria dos casos.

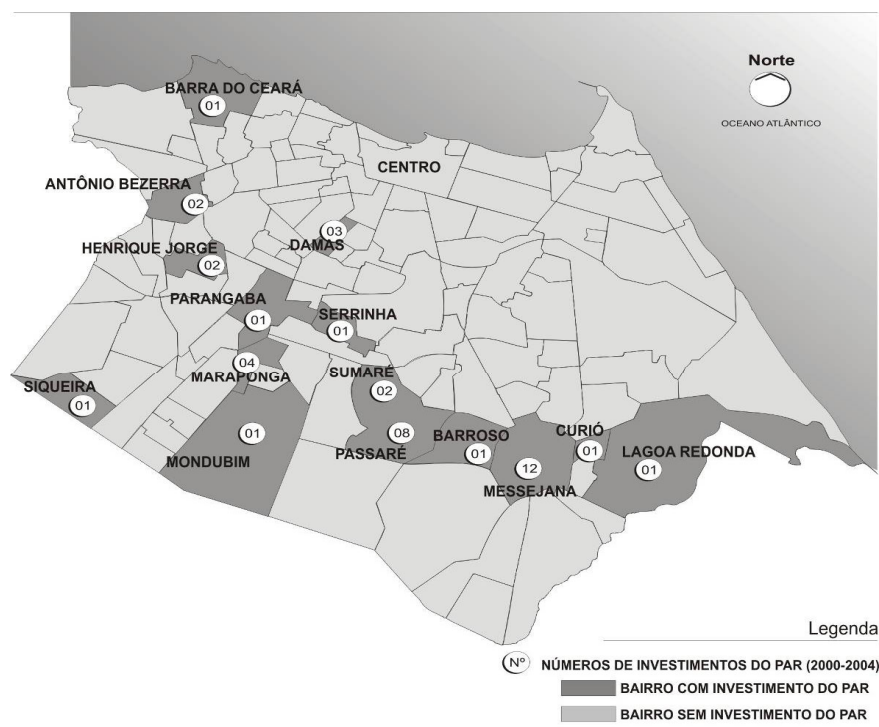


Figura II.3.2.2 – Número de Investimentos do PAR(2000-2004). Fonte: Dados do GIDUR/FOR 2005.

Segundo representantes do setor imobiliário a implementação de projetos do PAR em bairros mais distantes abre espaço para que investidores privados passem a investir em áreas próximas.

A ocupação do solo segundo as legislações

Embora o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR, 1992) tenha previsto a aplicação de uma série de instrumentos urbanísticos (Solo Criado; IPTU Progressivo e Relatório de Impacto do Sistema Viário - RIST) apenas o RIST chegou a ser efetivamente implementado.

A Lei de 1992 estabeleceu índice de aproveitamento 1 para todo o município, sendo aplicado o solo criado ao permitir índices máximos maiores que 1. Como o instrumento não foi efetivamente aplicado, a Legislação de Uso do Solo de 1996 legitimou os índices máximos sem as contrapartidas estipuladas pelo solo criado, ampliando o potencial de verticalização para algumas áreas, entre as quais para a área leste.⁵⁶

A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS, 1996) que seguiu ao plano e estabeleceu os diversos parâmetros previstos no Plano Diretor foi bastante alterada por decretos

⁵⁶ Mesmo sem a aplicação do solo criado já existem índices de aproveitamento igual a 3,0, por exemplo, em determinadas zonas (como nos bairros Aldeota e Meireles), os quais devem ser reavaliados, considerando a mobilidade urbana como fator predominante para a garantia da qualidade dos deslocamentos e do desenvolvimento econômico.

complementares. Muitas destas alterações deram-se sem estudos urbanísticos específicos atendendo por vezes a interesses pontuais. Assim, permitiu-se que em alguns trechos específicos os índices de aproveitamento tenham sido elevados, possibilitando a verticalização de áreas caracterizadas por grande fragilidade ambiental.

Em Fortaleza é adotada, além da taxa de ocupação e do índice de aproveitamento, a fração ideal do lote, que permite criar uma relação entre infra-estrutura existente e densidade. Esse índice serve para controlar o número de unidades dos empreendimentos/casas ou apartamentos/serviços e está relacionado com a quantidade de intra-estrutura instalada na área. Essa fração determinará o número de unidades que poderão ser construídas. A equação estabelece que quanto maior a fração estabelecida para o lote menos habitações podem ser construídas⁵⁷.

A proposta da fração do lote, presente no PDDU de 1992, é reforçada na LUOS de 1996 que, ao diferenciar os índices de aproveitamento, acentua a questão de privilegiar áreas de padrão mais elevado. Além disso, para o cálculo do índice de aproveitamento, na área construída não está contabilizadas as áreas comuns, o que gera a possibilidade de concretizar índices de aproveitamento reais bastante superiores que o estabelecido na LUOS.

Ocupações diferenciadas

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR,1992) reconhece o processo de uso e ocupação diferenciados do solo urbano, ao considerar na lei os Conjuntos Habitacionais de Interesse Social e os Assentamentos Espontâneos (favelas).

O Plano traz ainda os conceitos de Pólos Geradores de Tráfego e Equipamentos de Impacto, que prevêem a análise de interferência certas edificações ou empreendimentos, no tráfego e na estrutura urbana. Os Pólos Geradores de Tráfego serão tratados no que se refere aos impactos desses empreendimentos no Capítulo de Mobilidade Urbana (ver II.4).⁵⁸

Assentamentos irregulares

Em relação à ocupação do solo os assentamentos irregulares de Fortaleza são horizontais (predominam tipologias de um ou dois pavimentos), localizados em áreas públicas ou privadas e grande parte deles em áreas ambientalmente frágeis ou de risco.

Embora as áreas de preservação ambiental do Município representem uma parcela significativa do território nos últimos anos parte dessas áreas vem sendo ocupada por ocupações irregulares.

A ocupação de áreas verdes, margens dos recursos hídricos - principalmente nas bacias do Maranguapinho, Ceará e Cocó e áreas de dunas, representam significativa perda de reservas naturais e danos ao meio ambiente. Além disso, muitas destas áreas apresentam condições insatisfatórias de infra-estrutura.

Conjuntos Habitacionais

Os conjuntos habitacionais ocupam grandes áreas, e concentram um grande contingente populacional. É a solução para a população de renda baixa e média que deseja adquirir a “casa própria”, em geral as unidades residenciais — unifamiliares ou de apartamentos —, são de metragem reduzida, com baixo padrão construtivo e localizados em áreas

⁵⁷ O cálculo é: o número de unidades = (área do terreno x índice de aproveitamento) / fração do lote.

⁵⁸ Os mecanismos legais presentes em lei devem ser aprimorados para que a administração municipal tenha um maior controle na ocupação e na mitigação dos impactos causados por esses tipos de equipamento.

periféricas do Município. Cabe destacar que os primeiros conjuntos construídos no Município, como o Conjunto Ceará e o Conjunto José Walter, possuíam boas qualidades de áreas públicas e foram mais direcionados a classe média.

Condomínios fechados

Embora o Plano Diretor (PDDU-FOR, 1992) considere a tipologia de condomínios horizontais fechados, a dimensão dos lotes está condicionada pela dimensão máxima do lote, que é de 10.000 m² — estabelecida pela Lei de Parcelamento de 1979. Assim, os condomínios fechados são caracterizados por uma concentração limitada de unidades habitacionais (entre 10 e 20).

Os condomínios fechados, considerados como um padrão de ocupação segregador do espaço urbano e de “enclausuramento” das atividades e áreas de convívio resulta, de certa forma, da busca por segurança e qualidade de vida, em geral de famílias de classe média.

Apesar de ser uma tendência recente de ocupação do solo em Fortaleza, em 2002 já existiam mais de 100 condomínios residenciais, quase todos eles localizados a sudeste (FUCK JÚNIOR, 2002).

Atualmente áreas da cidade que tradicionalmente concentram população de menor poder aquisitivo também começam a apresentar condomínios fechados, nesses casos, implantados em menor proporção de áreas e com unidades habitacionais também menores. No entanto predominam os condomínios fechados com unidades de maiores áreas, em áreas de grande apelo do mercado imobiliário (exemplo: bairros Água Fria, e Dunas).

A tendência de condomínios fechados é também uma realidade nos demais municípios da Região Metropolitana. Nestes por haver grande flexibilidade nas legislações urbanística são permitidos condomínios de áreas muito maiores que se caracterizam como grandes loteamentos fechados, sem áreas ou vias públicas e cercados de grandes muros que os isolam e segregam da cidade. Embora seja mais forte a tendência de expansão no sentido do eixo leste, através dos municípios de Aquiraz e Eusébio (que apresentam condomínios do tipo “Alphaville”), essa tendência é também observada em municípios do oeste e sul (Caucaia e Maracanaú). Esses últimos caracterizados por lotes de menores dimensões e de caráter mais popular.

Áreas de valor histórico, cultural e paisagístico

Pode-se observar que o rápido crescimento da cidade de Fortaleza e um ensejo permanente pela modernização condicionaram ao processo de desenvolvimento urbano da cidade uma desvalorização das ações de preservação das áreas de valor histórico, cultural e paisagístico.

Pelas determinações do Plano Diretor em vigência (PDDU, 1992) o patrimônio histórico-cultural figura de forma dispersa ao longo de todo o conteúdo da lei. Não existe uma regulamentação específica e o zoneamento não define zonas especiais de proteção ao patrimônio. O plano estabelece as áreas de Interesse Urbanístico, que correspondem a áreas predominantemente edificadas, localizadas em quaisquer das macrozonas, que em função de sua importância histórica, paisagística e cultural requerem tratamento específico.

A prefeitura alterou o zoneamento da Praia de Iracema, por meio da Lei n°. 7814 de 1995, que regulamentou a área de interesse urbanístico, subdividindo área em setores com regras de ocupação diferenciadas. Apenas parte da faixa próxima à praia foi considerada como área de preservação; o setor que incluía o Poço da Draga e a área onde seria

localizado o Centro Cultural Dragão do Mar foram considerados de revitalização urbana, o que tornava possível a derrubada de construções antigas e sua substituição por edificações de até 16 andares.

Embora a área central represente o conjunto de maior interesse e concentre o maior número de edificações tombadas individualmente, não existe nenhuma legislação específica que valorize a política de preservação.

É considerado limitado o número de conjuntos de edificações históricas de valor que sejam passíveis de restauro integral. Entretanto em diversas áreas da cidade de Fortaleza podem ser localizados exemplares da arquitetura que representam formas de ocupações particulares da cidade ao longo de seu processo de urbanização.

Entre bairros que merecem algum destaque podemos citar: o Centro, a Praia de Iracema, Jacarecanga, Benfica, Messejana e Parangaba. Entre as tipologias podemos destacar uma grande variedade de residências situadas em bairros como a Aldeota, Jacarecanga e Centro; as antigas fábricas e vilas operárias, situadas no setor oeste (Jacarecanga/Carlito Pamplona). As antigas chácaras e remanescentes da ocupação rural em bairros como Benfica, Mondubim. Os conjuntos históricos dos bairros Parangaba e Messejana — núcleos de formação antigos —, e da área central — ocupação histórica e antiga da cidade. Além de antigos caminhos de acesso a cidade, como é o caso do corredor da Av. do Rio Branco.

A desvalorização de certas áreas da cidade tem garantido a preservação de alguns destes exemplares, muitos em estado de abandono (na área central e na Jacarecanga). No caso das áreas valorizadas (na Aldeota particularmente), a grande valorização fundiária e a pressão por verticalização acarretam na demolição de um grande número de edificações, num processo bastante acelerado de transformação morfológica.

Em outras situações, a própria pressão estabelecida pelo sistema viário e pela valorização comercial favoreceu a descaracterização e adaptação das edificações. O Centro, a Parangaba e a Messejana embora concentrem conteúdos históricos significativos, são também apontados com áreas de urbanização prioritária, devido à concentração comercial e de serviços, o que significa na legislação a adoção de gabaritos elevados para estas áreas.

Atualmente, são 4 tombamentos em nível federal, 21 em nível estadual e 13 em nível municipal⁵⁹. A falta de um inventário completo de patrimônio na cidade limita a definição de uma legislação estratégica para a preservação do patrimônio histórico e cultural. O Município prepara-se para iniciar um inventário completo — já planejado nas atividades da Fundação de Cultura do Município. Em janeiro de 2006 foi decretado o tombamento de 14 bens pelo município. Neste processo foram selecionadas edificações de vários bairros da cidade. Até então, a grande maioria dos bens tombados estava na área central que apresenta maior potencialidade para a preservação do patrimônio histórico, por concentrar imóveis significativos de valor arquitetônico. Destaca-se que não há nenhum tombamento de conjunto ou perímetro urbano.

Por serem caracterizadas por processos de formação histórica, os territórios mais antigos da cidade como os bairros da Messejana e Parangaba, concentram vários conjuntos habitacionais que dispõem de uma infra-estrutura consolidada.

Existe atualmente uma demanda pelo fortalecimento da identidade particular dos bairros da cidade, que pode ser conquistada a partir de ações de preservação de locais específicos. Nesse sentido, está sendo promovida uma política de valorização e ocupação de algumas destas edificações. Este tipo de ação parece ser de fundamental importância para o fortalecimento da cultura de patrimônio para a própria população.

⁵⁹ Fontes: Secretaria da Cultura do Estado do Ceará (SECULT); Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCET), 2006.

II.3.3. PARCELAMENTO DO SOLO

O parcelamento do solo, que se dá sob as formas de loteamento e desmembramento, são operações realizadas em áreas urbanas (ou de expansão urbana) seja pelo poder público ou por particulares, realizados mediante projeto aprovado pelo órgão municipal competente.

O parcelamento do solo está condicionado, principalmente, à estrutura viária existente, aos recursos hídricos, ao planejamento da expansão urbana, bem como, pelas características da estrutura fundiária (áreas urbana ou rural, públicas ou privadas, regulares ou irregulares), sendo determinado por Lei específica (Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano de 1979). O uso e ocupação determinados para a área, também estabelecem parâmetros para o parcelamento do solo (Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza de 1996).

II.3.3.1. Estrutura Fundiária

O plano diretor de 1992 (PDDU/FOR)⁶⁵ define Fortaleza como área urbana em todo seu território, não existindo mais, portanto, área rural no município (apesar de, ainda hoje, alguns locais apresentarem características rurais). O parcelamento do solo de Fortaleza está próximo de alcançar a totalidade do território, porém, com áreas consideradas como limitantes da ocupação e da integração urbana⁶⁶ do município, tais como: o aeroporto, o porto do Mucuripe, as grandes áreas institucionais pertencentes às Forças Armadas e às Universidades, as áreas de propriedades da Rede Ferroviária, além das áreas de preservação ambiental (margens dos rios Cocó e nos campos de dunas no extremo leste).

O limite das condições físicas do território e a cidade que continuará crescendo definem um paradoxo ao parcelamento e aos padrões de ocupação: como e onde a cidade deverá apresentar maior adensamento populacional e construtivo. A tendência existente hoje é de polarização, seja em um extremo a solução de ocupação para fins de habitação em áreas inadequadas à moradia (margens dos recursos hídricos, áreas de dunas e mangues, terrenos públicos etc.) pela população de baixa renda, sem acesso à cidade urbanizada (com infra-estrutura e espaços de uso público), e resultando em degradação ambiental; seja em outro a tendência de aparecimento de condomínios horizontais e verticais fechados que oferecem áreas de lazer e serviços em ilhas de segurança, para o desfrute da população de média e alta renda.

A estrutura fundiária do município de Fortaleza apresenta-se, de uma forma geral, com um baixo número de áreas públicas e uma crescente especulação fundiária sobre as áreas particulares, devido, basicamente, à carência de áreas nas regiões com melhor infra-estrutura ou de interesse do mercado imobiliário.

II.3.3.2. O parcelamento do solo e a evolução da malha urbana

A malha ortogonal (traçado xadrez) orientou a configuração da área mais antiga da cidade (sobrepondo-se, em parte, à configuração das áreas de ocupação histórica) e propiciou a articulação dos caminhos de ligação do centro com o sertão, que viriam a ser as vias radiais. Os caminhos radiais foram sendo ocupados sem a preocupação de manter a malha em xadrez. A princípio foram ocupadas por lotes de grandes dimensões (chácaras,

⁶⁵ O IBGE desde 1980 define o território do Município como sendo área urbana.

⁶⁶ O Plano Estratégico do Município de Fortaleza (SEPLA, 2003) discorre sobre essas áreas limitantes.

fábricas, entre outros) e com a expansão da Cidade essas foram sendo loteadas segundo uma matriz em xadrez, paralela às vias radiais.

Assim, o mapa de Fortaleza apresenta parte considerável de seu território com essa estrutura ortogonal, não linear, mas em relação a cada gleba parcelada (lembrando um mosaico de malha xadrez).

A configuração urbana da área central mantém ainda hoje as características definidas pelo parcelamento do solo de seu núcleo original. As características dessa ocupação são: vias estreitas com quarteirões definidos por lotes também estreitos e profundos no sentido leste/oeste e uma concentração significativa de espaços destinados ao lazer (praças) quando comparadas a outras áreas da cidade.

A ocupação da Praia de Iracema deu continuidade ao traçado ortogonal, mas com uma estrutura fundiária diferente, devido a sua função de apoio às atividades portuárias. No entanto, o arraial Moura Brasil situado entre a estação ferroviária João Felipe e o mar não seguiu a organização da malha e configurou-se como um dos primeiros assentamentos espontâneos.

As áreas do Município ocupadas com atividades portuárias, tanto na Praia de Iracema (final do século XIX e início do século XX), quanto no Mucuripe (a partir da segunda metade do século XX) estabeleceram em seu entorno parcelamento diferenciado, com áreas maiores devido às atividades portuárias e alguns núcleos habitacionais espontâneos (exemplo o Poço da Draga e o Serviluz).

A valorização da faixa de praia inicia nas áreas próximas ao centro histórico, ocupadas pelas atividades relacionadas ao uso de lazer (clubes principalmente) e para habitação, numa faixa mais recuada, deslocando-se no sentido leste, atraindo progressivamente a população das classes de maior poder aquisitivo.

Os bairros residenciais que surgem a partir dos anos de 1930, mantêm a estrutura ortogonal/xadrez, mas com algumas adaptações, entre outras: o alargamento da estrutura viária e uma diminuição da proporção de espaços de uso público (são exemplos desse período os bairros Jacarecanga e Aldeota).

A partir da década de 1960, os assentamentos espontâneos ganham maior expressão no território e de certa forma em resposta a essa pressão social por moradia que eles representam, surgiram em seguida os conjuntos habitacionais, localizados, nesse período, em áreas mais periféricas (vários inclusive implementados em áreas limites do Município), marcados por uma estrutura fundiária diferenciada e por uma boa proporção de espaços públicos, algumas sendo posteriormente ocupadas.

O setor imobiliário amplia sua atuação no Município a partir da década de 1970, passando de certa forma a promover a organização fundiária (em geral seguindo a legislação), ampliando as perspectivas de novos loteamentos e empreendimentos através da abertura de novas vias (entre as quais a Avenida Santos Dumont). O setor atualmente investe em condomínios fechados horizontais e também em menor proporção os verticais, essa tendência surgiu na última década e tende a consolidar-se.

Paralelamente a essa seqüência histórica apresentada, considerada a partir da expansão da área central, aconteceu o parcelamento do solo dos povoados espraiados, que se adensaram separadamente do núcleo central, sendo atualmente bairros integrados a malha urbana. As características de expansão desses bairros, no entanto, são diferenciadas. Destacaremos como exemplo dois desses bairros, por estarem entre os oito bairros considerados de urbanização prioritária no PDDU (1992), por sua importância

histórica, havendo sido ambos sede de distritos do Município, são eles: os bairros Parangaba e a Messejana⁶⁷.

O bairro da Parangaba caracteriza-se por um parcelamento do solo com lotes uniformes, na maior parte de sua área. No setor leste do bairro, no entanto, os lotes são menores devido a serem resultantes de parcelamento em antigos terrenos desocupados, além de uma setorização ortogonal devido ao cruzamento com as vias: Av. Gen. Osório de Paiva, Rua Cônego de Castro, Av. Godofredo Maciel e Av. Paranjana, e ainda à via férrea.

A área da Messejana apresenta um parcelamento do solo homogêneo e ortogonal, em sua maior parte. O Conjunto Bandeirantes, no setor sudeste, é uma das exceções a regularidade do parcelamento, com lotes menores e maior adensamento populacional. No setor oeste e leste da lagoa de Messejana, verifica-se um parcelamento do solo com lotes maiores, que configuram grandes áreas vazias, ainda características da região.

II.3.3.3. A destinação de áreas públicas nas legislações de parcelamento do Município

As diversas legislações de parcelamentos do solo buscam regular a destinação de áreas públicas no Município, a fim de serem garantidas áreas de lazer, instalação de equipamentos, o convívio social, de qualidade ambiental e também espaços abertos de transição. Essas áreas, no entanto, historicamente no município foram ocupadas, reparceladas informalmente e ainda objeto de concessão a particulares ou instituições. O que levou a que a cidade apresente hoje um baixo número de praças e áreas verdes; excetuando a região da área central, em que está a maior proporção de praças do município.

O processo de ocupação das áreas públicas pode ser analisado pela comparação entre as plantas da cidade do período entre 1875 e 1945. Porções de áreas identificadas como praças na planta de 1875 estavam ocupadas por edificações na planta de 1945⁶⁸, entre as quais: o Palácio do Comércio, Banco do Brasil, Correios na Praça da Carolina, Escola Normal na Praça do Colégio, Liceu do Ceará na Praça do Jacarecanga, Faculdade de Direito e Caixas D'água na Praça Visconde de Pelotas, Quartel da Polícia Militar na Praça dos Cap. Mores, Galpões da RFFESA na Praça Amélia e Capitania dos portos na Praça da Alfândega. No Cadastro de Bens Imóveis do Município de Fortaleza, existem informações relativas à doação de áreas para a implantação de alguns destes equipamentos.

Vejamos alguns aspectos relevantes da análise histórica da regulamentação específica de parcelamento do solo quanto à destinação de áreas públicas (não entrando no mérito das questões relativas ao sistema viário e aprovação dos loteamentos)⁶⁹.

Código de Posturas de 1932 (Decreto nº. 70) – estabelecia destinação de Área Livre para praças e jardins, o correspondente a pelo menos 5% da área total na Zona Urbana; 7% na Zona Suburbana e 10% na Zona Rural. E ainda, que as Vias Locais com extensão maior que 400,00 m deveriam ser interrompidas por largo ou praça que permitisse inscrever um círculo de 15,00 m de raio.

⁶⁷ Texto base para análise: Relatório de Caracterização. Estudo Socioeconômico, ambiental e urbanístico dos bairros da Parangaba e Messejana (PMF/SEPLA, 2003).

⁶⁸ Segundo análise do documento “Destinação de áreas públicas conforme as diversas legislações de parcelamento do solo X uso e apropriação das áreas” (SEINF, 2006), tendo como referência: a Planta da Cidade de Fortaleza e Subúrbios 1875, Planta da Cidade de Fortaleza de 1888, Planta da Cidade de Fortaleza de 1931/1932 e o Levantamento Aerofotogramétrico do serviço Geográfico do Exército de 1945.

⁶⁹ A análise tem como base o documento “Destinação de áreas públicas conforme as diversas legislações de parcelamento do solo X uso e apropriação das áreas” (SEINF, 2006).

Nas plantas dos loteamentos analisados não constavam, no entanto, quadro de áreas com a identificação do percentual de área livre em relação à área total. A indicação de praças correspondia a quadras e praças conformadas por duas metades de duas quadras ou a um quarto de quatro quadras ficando contíguas aos lotes, interrompendo as vias. Em alguns casos os lotes tiveram como único acesso a área da praça. E em muitos casos a implantação do sistema viário, que não era atribuição do loteador, se deu seccionando as praças em duas ou quatro porções.

Código Urbano do Município de Fortaleza de 1950 (Lei nº. 188/1950) – estabelecia a destinação de Área Livre, definidas como espaços livres (praças, parques e jardins) à razão de 40,00 m² por habitação prevista para a área a urbanizar, desde que a área fosse superior a 10.000,00 m². Previa que quando a área a urbanizar viesse a receber mais de 200 habitações um dos espaços livres deveria ter cerca de 5.000,00 m².

Esta lei previu um “plano de urbanização de terrenos na zona suburbana” no qual seria reservada uma área correspondente a 10% da área total destinada à formação de pequenos bosques, no entanto, esse plano não foi concretizado.

Os loteamentos analisados, do período de vigência desta lei, não continham em plantas o quadro de áreas com a identificação da relação entre o número de unidades e área destinada à área livre. Observou-se que destinação das áreas de praça, em muitos casos seguiu a mesma solução adotada no período anterior.

Código Urbano do Município de Fortaleza de 1962 (Lei nº. 2004/1962) definia como Área Livre, as mesmas condições da lei anterior, exceto por não permitir a fragmentação da área total em partes de área inferior a 1.000,00 m². Ainda nesse período observa-se que as plantas dos loteamentos não traziam o quadro de áreas com a identificação da relação entre o número de unidades e área destinada a área livre, no entanto, conforme a análise dos cálculos, realizados em alguns casos, verificou-se que era atendida a relação.

Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano de 1975 (Lei nº. 4486/1975) – Definiu destinação de áreas públicas com percentuais diferenciados da área total do parcelamento, sendo: um máximo de 15% para vias do Esquema Viário Básico, um mínimo de 15% para Áreas Livres (praças, parques, jardins) e um mínimo de 5% para Áreas Institucionais (escolas, postos de saúde, equipamentos comunitários etc.).

Esta Lei insere a noção das Áreas Institucionais, o que deveria contribuir para não mais haver a destinação futura de áreas verdes para esse fim, o que ocorreu com frequência no período anterior, das áreas a serem ocupadas com equipamentos de educação e saúde, entre outros, bem como houve a desafetação de áreas de sua destinação pública e posterior doação para diversas finalidades (inclusive, por exemplo, para alguns clubes da Praia do Futuro) ou áreas constantes das plantas do loteamento como praça foram objeto de comercialização contando, inclusive, com registros em cartório em nome de particulares.

Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano de 1979 (Lei nº. 5122/1979) e Legislações Complementares – apresenta relevante importância à análise por estar ainda em vigência quanto ao parcelamento do solo (observadas disposições da Lei nº. 7987/96 – Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza).

A lei determina que da área total objeto do plano de parcelamento será destinado um percentual total de 40%, para Sistema Viário, Áreas Livres, Áreas Institucionais, observados um mínimo de 15% para Áreas Livres (praças, parques, jardins) e de 5% para

Áreas Institucionais (escolas, postos de saúde, equipamentos comunitários, etc.). Alterado posteriormente para 45% o percentual de doação passou a incluir o percentual mínimo de 5% para implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social.

De acordo com a Lei no 5532/1981, desmembramento de gleba que não foi objeto de loteamento está sujeita à doação de 15% de Área Livre e 5% de Área Institucional.

Conjunto Habitacional de Interesse Social (Lei nº. 5234/1979) – no que trata de Conjunto Habitacional de Interesse Social estabelece que da área total objeto do plano de parcelamento de conjuntos habitacionais com unidades unifamiliares, será destinado um mínimo de 33% para Sistema Viário, Áreas Livres e Áreas Institucionais sendo um mínimo de 10% para Áreas Livres (praças, parques, jardins e outras destinações da mesma natureza) e o de 4% para Áreas Institucionais (escolas, postos de saúde, equipamentos comunitários, etc.), ficando estabelecido que quando a área destinada ao sistema viário não atingir o índice de 19%, a área necessária para complementar será adicionada às Áreas Livres. E que nos casos de conjuntos multifamiliares o percentual de áreas públicas deverá observar o percentual estabelecido na Lei nº. 5122.A/79. No caso não se aplica ao conjunto de interesse social a disposição de doação dos 5% destinada à implantação de interesse social.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU/FOR (Lei nº. 7061/1992) - Referente aos parcelamentos anteriores à especificação de destinação de áreas institucionais, o plano define que poderão ser instalados equipamentos comunitários em área verde (quando não existirem áreas institucionais no loteamento), sendo que a taxa de ocupação não poderá ultrapassar 20% da área verde, devendo o restante da área ser objeto de urbanização.⁷⁰

Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS (Lei nº. 7987/1996). Esta lei manteve em vigor os dispositivos das Leis nº. 5122/1979 e complementares e da Lei nº. 5234/79, quanto ao parcelamento do solo, à exceção do lote mínimo, que passou a ser definido pelas microzonas ou zona especial.

A LUOS inclui um capítulo especial para conjuntos Habitacionais de interesse social e outro para Aglomerados Populares. Estabelece parâmetros especiais para o parcelamento destinado a Reassentamentos para Aglomerados Populares, observada a área verde mínima de 10% da área, além da necessidade de estudo sobre a área para implantação de equipamentos comunitários para assentamentos com mais de 100 unidades e o lote mínimo de 60,00 m² de área, observada a testada mínima de 4,00m.

Nota-se que a lei aplica o conceito de reassentamento para aglomerados populares e não de urbanização com reassentamento quando for o caso, por exemplo, em áreas de risco. Entende-se que hoje seria um conceito não satisfatório dentro dos preceitos da legislação federal vigente (Estatuto da Cidade, lei 10.257, de 2001).

Diretrizes adotadas pelas legislações

- Localização das Áreas Verdes (Livres) – adotou-se, após a publicação das legislações de 1979, como diretriz básica para a localização de áreas verdes que essas sejam correspondentes com as áreas de preservação dos recursos hídricos, objetivando a implantação de um sistema linear de parques urbanos, e as áreas de maior concentração de vegetação de porte arbóreo.

⁷⁰ Ver artigo 82, parágrafo 1. do PDDU/1992.

A idéia de um sistema linear de parques urbanos, no entanto, não resistiu ao processo de ocupação sistemática destas áreas por assentamentos irregulares de população de baixa renda.

- Localização das Áreas Institucionais – adotou-se como diretriz a destinação em locais altos e de fácil acesso.

Essas áreas em parte foram realmente ocupadas com equipamentos comunitários, mas algumas foram repassadas pelo poder público, por doação ou concessão de uso, para instituições de natureza diversificada; e outras foram ocupadas com assentamentos irregulares.

- Conjuntos Habitacionais de Interesse Social – no período entre 1985 e 1995 Verificar se esse período está realmente correto [1985- 1995] adotou-se o procedimento de não submeter à aprovação da PMF projetos de conjuntos implantados pela COHAB, PROAFA e mesmo COMARB (atual HABITAFOR), principalmente casos de mutirões habitacionais (inexistindo inclusive cópias das plantas no Cadastro de Loteamentos da SEINF).

Em alguns conjuntos promovidos pela COHAB e COMARB, posteriormente submetidos à análise da PMF para regularização entre 1995 e 1996, verificava-se que tinham sido atendidas disposições da Lei nº. 5234/79, quanto ao sistema viário e destinação de áreas públicas, não sendo atendido o lote mínimo de 125,00m² (SEINF, 2006).

Os projetos posteriormente submetidos à análise da PMF, não foram regularizados por apresentarem divergências com a situação implantada⁷¹.

Entre 1996 e 2000 os projetos destinados a habitação de interesse social, promovidos pela COHAB/SEINFRA, COMARB e SERs, passaram a ser submetidos a análise da PMF, por exigência da Caixa Econômica Federal, tendo recebido apenas a aprovação como Reassentamento para Aglomerado Popular ou Conjunto Habitacional de Interesse Social, a nível de análise de orientação prévia, pelo IPLAM e após 1999 pela SMDT, não sendo submetido aprovação definitiva pela SPLAM e após 1997 pelas SERs (SEINF, 2006).

Somente após o ano de 2001, os projetos destinados a conjuntos habitacionais de Interesse social e reassentamentos populares do Município passaram a ser submetidos a todas as etapas de aprovação, devido a exigência da Caixa Econômica Federal - CEF

Referente aos parcelamentos anteriores a especificação de destinação de áreas institucionais o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU/FOR (Lei nº. 7061/1992) define que poderão ser instalados equipamentos comunitários em área verde (não existindo áreas institucionais no loteamento), sendo que a taxa de ocupação não poderá ultrapassar 20% da área verde.

A ocupação de áreas públicas

Embora as diferentes legislações de parcelamento do solo, desde 1932, tenham tratado de organizar a ocupação do território prevendo a individualização de um percentual específico ao espaço público essas medidas nem sempre foram incorporadas pelos loteadores e em algumas situações nem mesmo pela administração pública de determinados períodos.

Os bens patrimoniais do Município (ver Caderno de Mapas, Mapa 40), segundo pesquisa cartorária⁷², totalizam 2.614 imóveis, estando a maioria deles localizados nas regionais VI

⁷¹ Em geral ou não atendiam quanto à reserva de faixas para o alargamento e implantação de vias do sistema viário básico ou as de destinação pública já estavam ocupadas.

e V (810 e 517 respectivamente). Do total de bens patrimoniais 39,8% constam como “invadidos” e 12,6% como “ocupados por terceiros”.

As áreas públicas da União são áreas de pressão para ocupações. Nas faixas de orla ocorre a ocupação promovida pelas “barracas”, a maioria em situação irregular, e em algumas regiões do litoral de Fortaleza grandes e antigas ocupações de assentamentos habitacionais⁷³, além de algumas em área de risco. No que diz respeito aos bens patrimoniais ocupados e os ainda desocupados; conjuntos habitacionais do município; e áreas parceladas regularmente sobre o ponto de vista do Município.

A atual gestão inicia uma série de ações de regularização fundiária realizadas pela Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, dentre elas estão a regularização fundiária de assentamentos populares aprovados no Orçamento Participativo, num total de seis grandes comunidades: Pirambu e Barra do Ceará (Regional I), Couto Fernandes (Regional III), Vila Cazumba (Regional VI), Parque Santa Filomena (Regional VI) e Parque Santa Maria (Regional VI); e a regularização fundiária de 28 conjuntos habitacionais construídos em regime de mutirão de um total de 51 construídos desde 1988. Quanto aos novos Conjuntos Habitacionais a atual gestão tem trabalhado com a diretriz executar as atividades de regularização fundiária paralelamente com as obras, evitando a produção de novos conjuntos irregulares. Há que se falar também da comunidade do Serviluz que juntamente com o Pirambu estão inseridas no Projeto Orla e serão regularizadas em parceria com a Secretaria do Patrimônio da União.

O Fundo de Terras, criado em 1989 estabelecendo a obrigatoriedade de destinação de 5% (cinco por cento) das áreas dos loteamentos para construção de moradias de interesse social, foi administrado por secretarias diferentes desde sua criação, passando à gestão das Secretarias Executivas Regionais quando estas foram criadas em 1997. Grande parte dos Conjuntos Habitacionais construídos pela prefeitura utilizou áreas do Fundo de Terras. A atuação da Prefeitura frente à questão da irregularidade fundiária ao longo dos anos não contou com um controle urbanístico e tributário eficaz. Mesmo que essa situação esteja começando a mudar serão necessários investimentos e vontade política, não somente para garantir judicialmente a posse, mas também para a implementação de programas de urbanização.

Vazios Urbanos

A identificação dos lotes urbanos vazios é de extrema importância no processo de planejamento da Cidade e demanda pesquisa específica. A identificação e análise dos vazios urbanos em Fortaleza é imprescindível para a compreensão dos espaços de crescimento da cidade, bem como, nos casos que caracterizem o não cumprimento da função social da propriedade, em lotes que estejam sendo objeto de especulação no mercado de terras ou venham a ser caracterizados como em abandono, sejam passíveis de implementação do parcelamento e edificação compulsórios (CF 182, parágrafo 4.º):

Serão entendidos como vazios urbanos passíveis de implementação dos instrumentos de indução do Estatuto da Cidade (2001):

⁷² Fonte: COMARB, 2005. A Comissão Municipal de Atualização e Regularização dos Bens Imóveis (COMARB) foi criada por decreto em 1999, tendo como objetivo Identificar e regularizar os bens públicos da PMF.

⁷³ O Projeto Orla do Governo Federal, em Fortaleza objetiva também a regularização fundiária das terras da União. Há três áreas já identificadas: Serviluz, Praia do Futuro e Mucuripe. Foram, ainda, identificadas pelo projeto 94 áreas de riscos, envolvendo cerca de 20 mil famílias. (<http://www.fortaleza.ce.gov.br/imp>)

⁷⁵ Déficit Habitacional no Brasil: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatísticas e Informações / Min. das Cidades. 2ª. Ed. – Belo Horizonte, 2005.

- Imóveis edificados não ocupados em área com infra-estrutura, à perda de população e atividades dessa região nas últimas décadas, resultando em infra-estrutura e equipamentos urbanos sub-utilizados, além de contribuir para a degradação da área.

- Imóveis não ocupados em regiões com infra-estrutura e que estejam em evidente situação de especulação imobiliária (deve haver critérios para a definição desses, entre os quais: o proprietário possuir outros imóveis na Cidade e constar da relação da dívida ativa, por exemplo).

A metodologia que está sendo desenvolvida para o levantamento dos vazios urbanos em Fortaleza considerou, até o momento, o seguinte procedimento:

O cadastro da Secretaria de Finanças gerou uma lista de glebas a partir de 10.000 m², dessa lista foram filtrados somente aqueles indicados como “não edificado” no Cadastro Técnico do Município de Fortaleza – Boletim de Informações Cadastrais. Essas glebas foram mapeadas sobre a base municipal disponível (1996). É importante destacar que a área central e de expansão do centro demandam atenção diferenciada, devido à sua intensa ocupação, mas com alguns vazios ainda incrustados ou lotes edificados que não estejam ocupados, com vazios em terrenos com áreas inferiores a 10.000 m².

Utilizando os mesmos procedimentos pode-se, ainda, construir uma lista mais ampla, com imóveis edificados e não edificados, para o mesmo processo de identificação cadastral (podendo considerar nesse caso, ainda, aqueles com um montante significativo de dívida ativa) e visual para mapeamento. Será necessário o cruzamento com o cadastro de proprietários para identificar os terrenos com dívida tributária para negociação em relação à sua inserção para parcelamento compulsório.

Esses levantamentos sobre a base cadastral suprem em parte a realização de um levantamento específico mais amplo. Com essa metodologia chegaremos ao montante bruto de glebas vazias com localização de infra-estrutura.

Infere o conceito de vazio urbano também as áreas sub-utilizadas (ocupadas parcialmente, aquém de seu potencial construtivo ou de ocupação, como por exemplo: edifícios na área central apenas com o térreo ocupado com o uso comercial), que não cumprem a função social. Essas definições, no entanto, dependem de estudo administrativo-financeiro cuidadoso, que tenham em conta a relação entre o número de áreas de mesma propriedade na mesma situação e a situação fundiária do imóvel (propriedade com problemas de titulação, questões de herança, dívidas tributárias), ainda consideradas as questões de uso e ocupação – isso poderá estabelecer se há especulação imobiliária, por exemplo. Os imóveis vazios e sub-utilizados impactam no conceito da função social da propriedade, entendidas essas áreas como áreas que apresentam infra-estrutura e equipamentos urbanos com potencial para o seu adensamento – bem como a identificação de imóveis não parcelados, não edificados ou subutilizados, podendo nesses imóveis ser aplicados os instrumentos do Estatuto da Cidade, entre eles o IPTU progressivo no tempo (respeitada a alíquota máxima de 15%), lembrando que a importância do instrumento é sempre urbanística e social; parcelamento e edificação compulsórios e desapropriação com títulos da dívida pública. Não são instrumentos de arrecadação, eis que o seu objetivo é a produção de lotes, de espaços utilizados, de moradias.

O Estatuto da Cidade foi aprovado no sentido de viabilizar a atuação municipal sobre os vazios urbanos nocivos para fazer cumprir a Função Social da Propriedade Urbana estabelecendo regras a partir das quais a lei municipal regulará a atuação do Poder Público Municipal e dos proprietários de imóveis urbanos.

Cumprido salientar que todos os instrumentos aplicados nos vazios urbanos deverão ser averbados no registro imobiliário, órgão que dá publicidade a tais gravames que geram o denominado efeito *erga omnes*.

II.3.4. HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

II.3.4.1. Breve histórico da formação dos bairros populares de Fortaleza

Na medida em que Fortaleza cresce, sobretudo a partir do final do século XIX quando foi alçada à condição de capital econômica do Ceará, são lançadas as bases de uma estrutura social formada, em grande parte, pela população vinda do interior que participa ativamente do processo de ordenamento do espaço urbano.

Um crescente contingente de migrantes, premido pelas seguidas secas se estabelece nos terrenos de marinha, área anteriormente dominada pelas comunidades de pescadores dando origem às primeiras favelas da cidade de Fortaleza, como a do Outeiro, do Arraial Moura–Brasil, do Pirambu e do Mucuripe.

No período compreendido entre os anos 1930 e 1955, Fortaleza passa por um crescimento demográfico intenso, gerando a expansão de sua área urbana de forma desordenada e sem infra-estrutura básica, dando lugar a aglomerações de edificações precárias na periferia da cidade com características também de favelas. Nesse contexto, encontramos alguns exemplares em Cercado do Padre Zé (1930); Lagamar (1933); Morro do Ouro (1940); Varjota (1945); Meireles (1950); Papoquinho (1950) e Estrada de Ferro (1954).

Aos poucos Fortaleza se estrutura e se integra aos outros estados da região, tornando-se cada vez mais um pólo de atração da população migrante, principalmente durante os longos períodos de estiagem. Isso provocou um direcionamento do crescimento urbano principalmente para a parte Oeste da cidade, zona de maior concentração industrial até os anos 1970, quando foi implantado o Distrito Industrial de Maracanaú, desmembrado do município de Maranguape em 1983.

Com a criação do BNH em 1964, a política urbana é orientada para construção de grandes conjuntos habitacionais que vão influenciar, sobremaneira, a estruturação do espaço da cidade, alterando sua malha urbana e criando novos focos de concentração demográfica nas zonas Oeste, Sudoeste e Sul da cidade. O Centro passa a ser disputado e ocupado pela população de menor poder aquisitivo, uma vez que a elite dominante se desloca de lá para os novos centros de negócios como o bairro da Aldeota e mais recentemente, para os bairros Edson Queiroz e Cidade dos Funcionários, na zona Leste da cidade.

O breve quadro histórico acima tem por objetivo contextualizar o fenômeno da formação dos bairros populares na cidade de Fortaleza e apoiar a compreensão do perfil sócio-econômico dos seus usuários e do quadro do déficit habitacional e inadequação de domicílios que se seguem no presente trabalho.

II.3.4.2. Pressupostos metodológicos e aspectos conceituais

Para o desenvolvimento do trabalho, foram utilizadas as bases metodológicas desenvolvidas pela Fundação João Pinheiro⁷⁵ em sua publicação “Déficit Habitacional do Brasil”, enquanto que na leitura e utilização de dados gerais, foram utilizados aqueles organizados no Plano Diretor de Habitação⁷⁶, desenvolvido pelo Governo do Estado do Ceará, complementado por fontes disponibilizadas pela HABITAFOR e outras instituições do Terceiro Setor.

A análise se apóia em uma perspectiva sociológica, em que as demandas habitacionais são diferentes para os diversos setores sociais e se transformam com a própria dinâmica

⁷⁶ Plano Diretor de Habitação do Estado do Ceará: Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional. Fortaleza, 2005.

da sociedade, principalmente naquelas com índices de desigualdades extremamente elevados como a nossa, partindo do princípio de que não se devem padronizar as necessidades do habitat para todos os estratos de renda, entendendo que elas não se reduzem, simplesmente, aos aspectos materiais da moradia. Essas se envolvem e se articulam a políticas públicas que abrangem a infra-estrutura urbana básica, equipamentos urbanos e outras que tratam de dimensões culturais, individuais, familiares, coletivas, organização social para o trabalho e autonomia de forma integrada.

Portanto, dentro do conceito mais amplo de necessidades habitacionais a metodologia desenvolvida trabalha com dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. O primeiro compreende a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para solução de problemas sociais específicos de habitação. O segundo reflete problemas de qualidade de vida dos moradores que não se relacionam ao dimensionamento do estoque de habitações e sim, às especificidades internas desse estoque.

II.3.4.3. Síntese do levantamento

A problemática habitacional

O problema habitacional em Fortaleza está intimamente ligado à questão em âmbito estadual devido ao processo histórico de migração, como colocado anteriormente. Portanto, concluiu-se ser importante acrescentar o quadro que se segue constando dados obtidos do levantamento estadual, onde a capital se alinha aos demais municípios, caracterizados por secundários e terciários, de acordo com o seu grau de importância econômica e demográfica. Foram escolhidos aqueles mais relevantes dentre os municípios com população superior a 20.000 habitantes, conforme podemos observar no Quadro II.3.4.1, abaixo, que descreve a classe de tamanho da população dos municípios do Estado.

Quadro II.3.4.1 – Ceará: Classe de tamanho da população dos municípios, 2000

Classes de tamanho da população dos municípios	Número de municípios	População residente	Participação relativa no total do Estado (%)
Estado	184	7.430.661	100,00
Até 5.000	1	4.886	0,07
De 5001 até 10.000	30	228.815	3,07
De 10.001 até 20.000	67	998.680	13,43
De 20.001 até 50.000	62	1.986.632	26,75
De 50.001 até 100.000	18	1.168.000	15,73
De 100.001 até 500.000	5	902.266	12,14
Mais de 500.000	1	2.141.402	28,81

Fonte: PDH, 2005.

Na seqüência, considera-se igualmente importante relacionar os critérios para o dimensionamento das inadequações habitacionais por localização de domicílio, para facilitar a interpretação dos dados explicitados no Quadro II.3.4.2, abaixo.

Quadro II.3.4.2 - Critérios de inadequação habitacional por localização de domicílio

Componentes da Inadequação		ZONA URBANA		ZONA RURAL	
		Adequado	Inadequado	Adequado	Inadequado
ÁGUA	Abastecimento	Rede geral	Poço, outro	Rede geral, poço ou cisterna	Outro
	Canalização	Canalizada em ao menos um cômodo	Canalizada na propriedade Não canalizada	Canalizada em ao menos um cômodo Canalizada na propriedade	Não canalizada
ESGOTO	Existência de Banheiro ou Sanitário	Ter banheiro	Não ter banheiro	Ter banheiro (na falta dele, ter sanitário)	Não ter banheiro nem sanitário
	Escoamento	Rede geral Fossa séptica	Fossa rudimentar Outro	Fossa Séptica	Fossa rudimentar Outro
RESÍDUOS SÓLIDOS	Forma de coleta	Coletado Diretamente Coletado Indiretamente	Não coletado	Não se aplica	-
	Destino do lixo	Coletado	Qualquer outra forma	Queimado ou enterrado	Jogado em Vala, lixão ou quintais
ENERGIA ELÉTRICA		Tem	Não Tem	Tem	Não tem
DENSIDADE EXCESSIVA		Até 3 pessoas Por dormitório	Mais de 3 pessoas por Dormitório	Até 3 pessoas por dormitório	Mais de 3 pessoas por dormitório
DOMICÍLIOS CEDIDO		—	Rendimentos Inferiores a 3 SM	—	Rendimentos Inferiores a 3 SM

Fonte: PDH, 2005.

Fortaleza apresenta inadequações habitacionais que se encontram representadas no Quadro II.3.4.3 abaixo. Através desses valores representados pode-se avaliar, por exemplo, que somente 0,55% dos domicílios não possui acesso à rede de energia elétrica, enquanto que 12,62% ainda não desfruta de abastecimento de água e desse percentual, 6,31% se refere ao tipo de água canalizada. Por outro lado uma grande parte dos domicílios da capital, 34,16%, ainda não dispõe de coleta de esgoto. Percebe-se também que 11,15% dos domicílios considerados não possuem, sequer, unidade sanitária e 9,18% deles, não possuem destinação para o lixo. É importante ressaltar que cada um dos componentes de inadequação deve ser analisado de forma isolada, pois os domicílios podem estar enquadrados em vários deles, além do que estes dados se referem ao universo de domicílios efetivamente construídos.

Quadro II.3.4.3– Inadequação Habitacional em Fortaleza - 2000

Tipos de inadequação													
Acesso a rede de energia elétrica		Abastec. de água		Tipo de abastec. de água		Coleta de esgoto		Ausência de unidade sanitária		Dest. do lixo		Domic. cedidos	
0,55%	2.902	12,62%	66.374	6,31%	33.201	36,14%	190.147	11,15%	58.645	9,18%	48.317	4,46%	5.178

Fonte: PDH, 2005.

A análise se segue observando a posição que Fortaleza ocupa na questão do déficit habitacional. Este pode ser entendido pela carência de unidades habitacionais medida em quatro variáveis: domicílios improvisados; domicílios alugados; que abrigam famílias conviventes (coabitam o mesmo teto) e aqueles residentes em cômodos com renda familiar menor que três salários mínimos. Somados, formam o déficit total. Desse modo, observa-se no Quadro II.3.4.4 abaixo, a relação dos municípios estudados considerando os componentes do déficit habitacional descritos anteriormente.

Quadro II.3.4.4 - Déficit Habitacional em Fortaleza - 2000

Total de domicílios (unidades)	Domicílios improvisados		Domicílios alugados		Famílias conviventes		Residentes em cômodo com renda menor de 3 salários mínimos		Déficit total	Déficit Relativo
526.079	0,35%	1.847	7,46%	39.231	11,42%	60.088	1,00%	5.235	106.401	20,23%

Fonte: PDH, 2005.

Demografia, demandas e projeções

As projeções demográficas, apresentadas neste documento, foram condensadas do PDH⁷⁷ que fundamentou-se nas pesquisas elaboradas pelo IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Dois cenários foram projetados pelo instituto: o *tendencial*, que considera a continuidade do atual fluxo migratório; e o *alternativo*, que pressupõe o sucesso do redirecionamento de parte dos fluxos migratórios da Região Metropolitana de Fortaleza para os centros terciários e secundários. No Quadro II.3.4.5 abaixo, com a população projetada para 2020, verifica-se, no cenário tendencial um acréscimo populacional de 1.934.007 hab., enquanto que no cenário alternativo, mais otimista, um acréscimo de 1.290.045 hab. No Quadro II.3.4.6 seguinte, onde os dados se encontram convertidos em unidades habitacionais para uma família média de quatro pessoas por domicílio, temos uma demanda de 483.502 moradias no cenário tendencial e 322.511 no cenário alternativo.

⁷⁷ Plano Diretor de Habitação do Estado do Ceará: Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional. Fortaleza, 2005

Quadro II.3.4.5 - Região Metropolitana de Fortaleza: População Projetada e Estimativas de Acréscimo Populacional - Cenários Projetados para 2020 – em habitantes

População Atual 2000	Cenário tendencial 2020	Acréscimo	Cenário alternativo 2020-IPECE	Acréscimo
2.975.703	4.909.710	1.934.007	4.265.748	1.290.045

Fonte: PDH, 2005.

Quadro II.3.4.6 – Ceará: Estimativa de Demandas de Novas Moradias: Cenários Projetados para 2020 – em unidades habitacionais

Demandas por novas moradias, conforme o cenário		
Tendencial	Alternativo	Diferença entre os cenários
483.502	322.511	160.991

Fonte: PDH, 2005.

Perfil sócio-econômico dos assentamentos

Os dados que se seguem foram baseados no Estudo Sócio-econômico das Áreas dos Assentamentos Subnormais de Fortaleza da Política Habitacional de Interesse Social - PHIS, elaborado pela Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infra-estrutura Urbana – COMHAB, da Prefeitura de Fortaleza. Utilizou-se como complemento dados parciais retirados do LEGFOR - projeto anterior de revisão do Plano Diretor de Fortaleza, bem como dados obtidos pelas diversas pesquisas de campo realizadas pelas entidades que compõem o chamado Terceiro Setor que muito contribuiu na caracterização do perfil socioeconômico da população de maior vulnerabilidade social, identificando também os problemas ambientais. Cabe salientar que a atual condição de vida da população de baixa renda muito tem a ver com a situação da ocupação urbana da cidade de Fortaleza. Tal afirmação pode ser retratada no documento “Proposição de Plano de Ação para uma Política Habitacional Popular para Fortaleza”, datado de outubro de 1999, atualizadas no trabalho desenvolvido pelo CETREDE – Centro de Treinamento e Desenvolvimento, vinculado à UFC – Universidade Federal do Ceará. Nele estão citados alguns componentes que colaboraram para a desordem da ocupação urbana, a saber:

- a) Expulsão rural, que continua pressionando a capital cearense;
- b) Concentração dos principais recursos públicos na região metropolitana;
- c) Inexistência de uma política planejada de ocupação do solo nas cidades;
- d) Investimentos dos poderes públicos para reproduzir e ampliar a concentração do capital;
- e) Ausência de uma efetiva participação da população nas decisões das políticas públicas;
- f) Concentração da infra-estrutura e equipamentos em áreas de interesse especulativo;
- g) Falta de intervenção pública nas áreas ocupadas pela população de baixa renda;
- h) Negligência e co-responsabilidade dos poderes públicos com a degradação ambiental.

É importante salientar que foram adotados métodos estatísticos simplificados na pesquisa para se obter um quadro objetivo da realidade das condições socioeconômicas e ambientais dos diferentes tipos de assentamentos.

Caracterização sócio-econômica, segundo o tipo de assentamento

O resultado do trabalho foi apoiado na avaliação dos diversos mapas de exclusão social disponíveis. Com isso foi possível observar, através da superposição da cartografia dos índices de desenvolvimento humano por bairro (da violência urbana, da fome e da oferta de infra-estrutura de esgotamento sanitário), os piores indicadores, exatamente nas áreas de assentamentos populares localizados na periferia da cidade. As áreas de risco localizadas à margem dos rios, nas áreas de mangues, margens de lagoas, dunas, encostas de morro e à beira-mar aparecem aqui em situação de destaque.

Os dados, registrados a seguir, mostram uma situação de quase total exclusão social no contexto urbano de Fortaleza que se ampliam pela histórica dificuldade de implantação de programas habitacionais articulados a programas de geração de trabalho e renda, de alimentação, de educação básica e ambiental, de capacitação profissional e de incentivo e apoio ao desenvolvimento de economia solidária através de ações integradas.

Quando avaliado o perfil socioeconômico do ponto de vista da renda do chefe da família observa-se o baixo poder aquisitivo, haja vista a grande parcela destes que recebem até um salário mínimo, que varia entre 37% na favela ou ocupação e 82% no cortiço, ver Caderno de Mapas, Mapas 34ab. Na faixa dos que recebem até três salários mínimos encontram-se os mutirões com 79% do total, as áreas de risco com 91% e o cortiço, com 100%, ver Figura II.3.4.1.

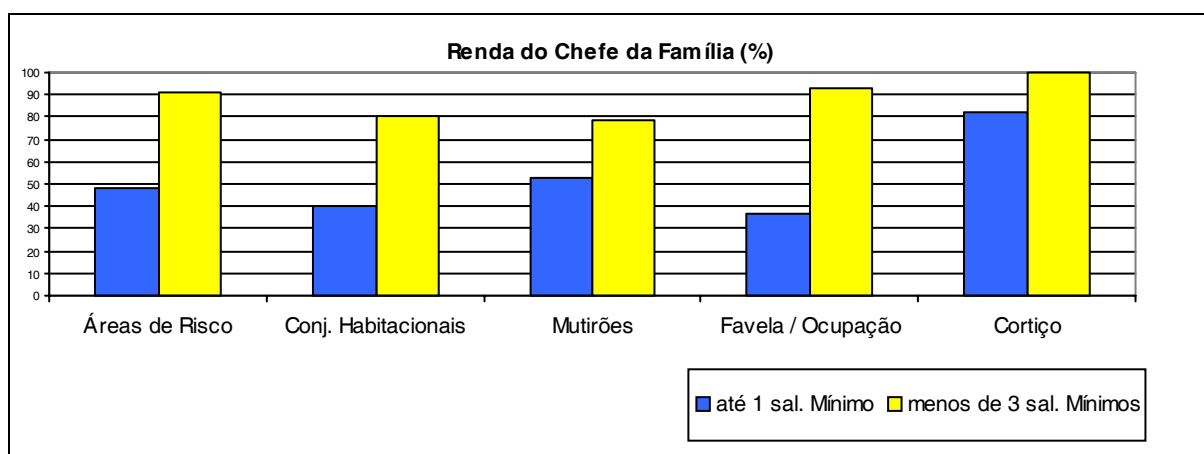


Figura II.3.4.1 – Renda do chefe da família (%).

No tocante ao grau de instrução do chefe de família, verificam-se altas taxas de analfabetos e semi-analfabetos, principalmente junto ao cortiço (40%) e áreas de risco (26%). A pequena parcela daqueles que possui o 2º grau completo em todos os tipos de assentamentos varia entre 2% no cortiço e 20% na favela / ocupação (Figura II.3.4.2).

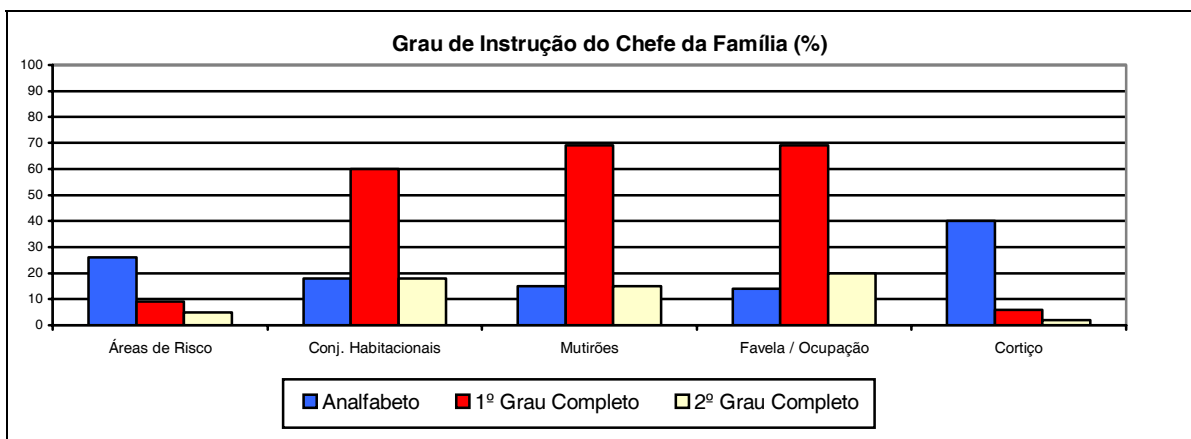


Figura II.3.4.2 – Grau de instrução do chefe da família (%).

Os dados acima caracterizam o baixíssimo nível de escolaridade que, mesmo junto aos familiares na faixa de 15 a 19 anos de idade é de apenas 11,7% nas áreas de risco. Não é de surpreender a alta porcentagem daqueles que nunca fizeram cursos profissionalizantes (64%) e a alta taxa de desemprego que atinge 90% no cortiço e 43% nas áreas de risco (Figura II.3.4.3) predominando a ocupação informal e sem carteira assinada para 55% dos entrevistados. Nas áreas de risco, apenas 55% dos chefes de família freqüentaram cursos profissionalizantes.

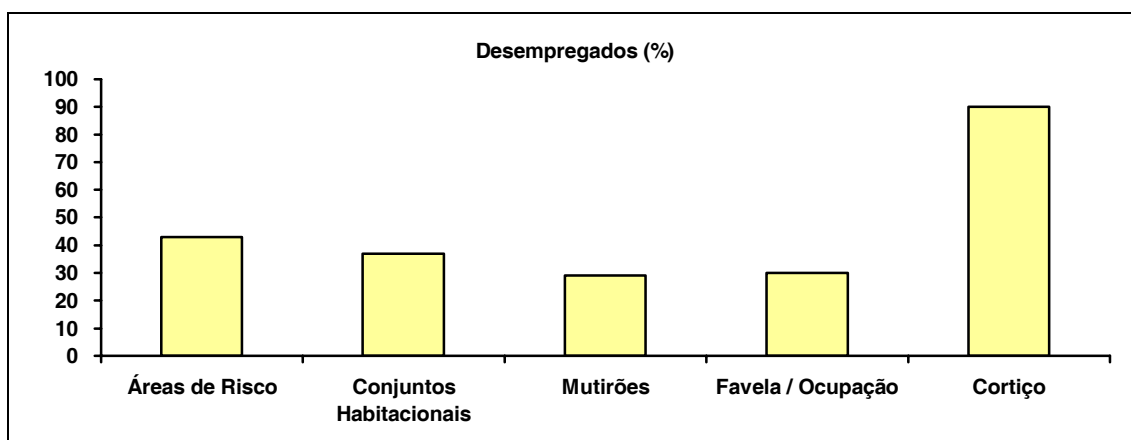


Figura II.3.4.3 – Desempregados (%).

Com relação ao nível de poder aquisitivo vale salientar o baixo nível de renda média mensal das famílias, que se situa entre R\$ 80,00 em cortiço e R\$ 280,00 nos conjuntos habitacionais e a renda média mensal por pessoa da família que trabalha que varia de R\$ 22,00, no cortiço, a R\$ 100,00, nos conjuntos habitacionais (Figura II.3.4.4).

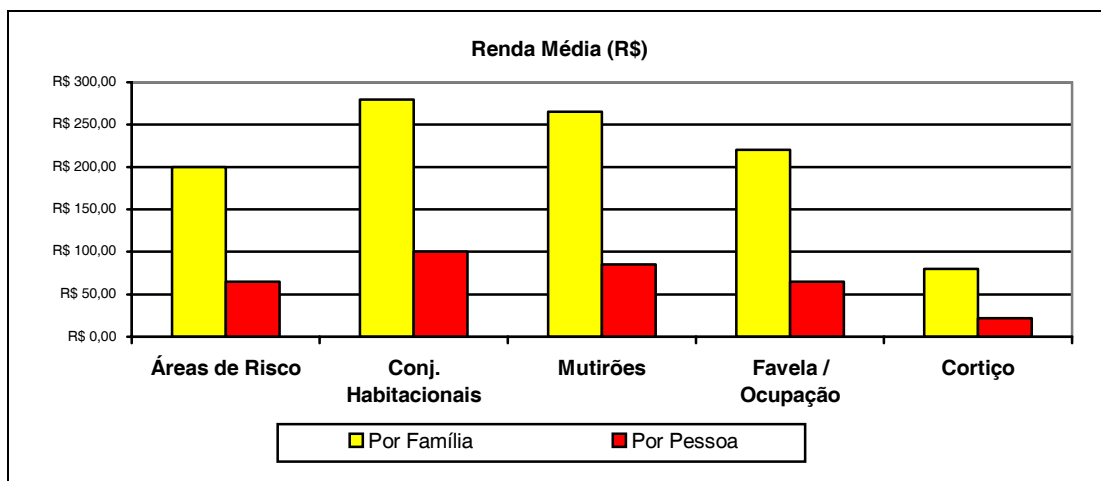


Figura II.3.4.4 – Renda Média (R\$).

A média de pessoas por família nos assentamentos gira em torno de 4,5, à exceção do cortiço, onde se constatou uma média de 6 pessoas, variando entre e 3 e 12 pessoas por família. A alta densidade de pessoas por habitação é fator de preocupação; pois, grande número de pessoas por cômodo tem gerado um ambiente de promiscuidade, causando rupturas nas relações e na estrutura familiar. Além de predominarem famílias de 4 a 6 membros, em 54% dos domicílios com apenas 3 cômodos, verificou-se uma taxa média de coabitação de 13% nos diversos tipos de assentamentos.

Quanto à origem das famílias, cerca de 66% são provenientes de bairros da própria capital e 32% do interior, o que caracteriza a redução do poder aquisitivo, que chega a representar 70% entre os motivos alegados para fixação da moradia no assentamento, principalmente nas áreas de risco (Figura II.3.4.5).

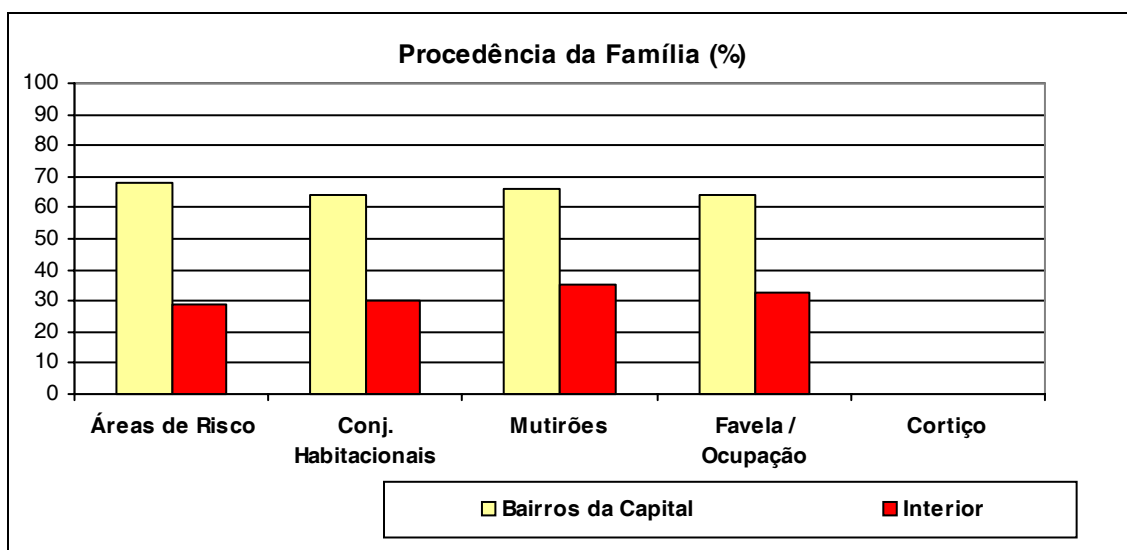


Figura II.3.4.5 – Procedência da família (%).

A falta de controle do uso e ocupação do solo na periferia da cidade, por parte do poder público, e o empobrecimento crescente da população favoreceram as ocupações irregulares, principalmente em áreas de preservação ambiental. Vale observar que 61% dos moradores das favelas nasceram noutro município, que não Fortaleza.

No tocante ao acesso à infra-estrutura de saneamento, os indicadores de oferta mostraram as péssimas condições no que diz respeito a três dos quatro itens pesquisados, quais sejam: Coleta de lixo, drenagem e sistema de esgoto (Figura II.3.4.6). Observa-se que a coleta de lixo nas áreas de risco cobre apenas 40% dos domicílios, o sistema de drenagem cobre apenas 15% das favelas / ocupações e 35% dos mutirões e o sistema de esgoto sanitário em rede apenas 30% das favelas e 40% dos mutirões.

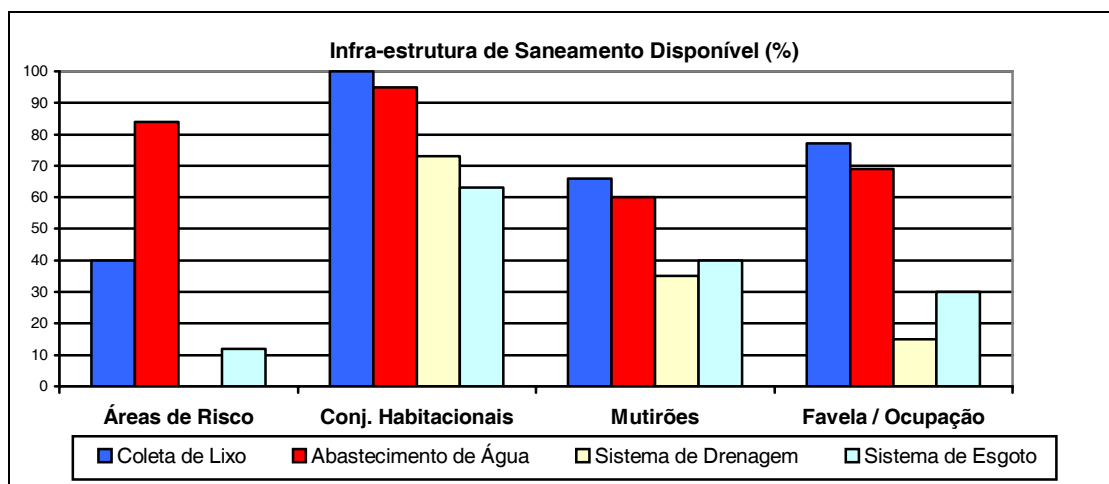


Figura II.3.4.6 – Infra-estrutura de Saneamento Disponível (%).

Observando-se as características das moradias por tipo de assentamento, vemos que a alvenaria predomina como material de construção das paredes externas e a taipa surge com apenas 13% na favela e 22% nas áreas de risco (Figura II.3.4.7).

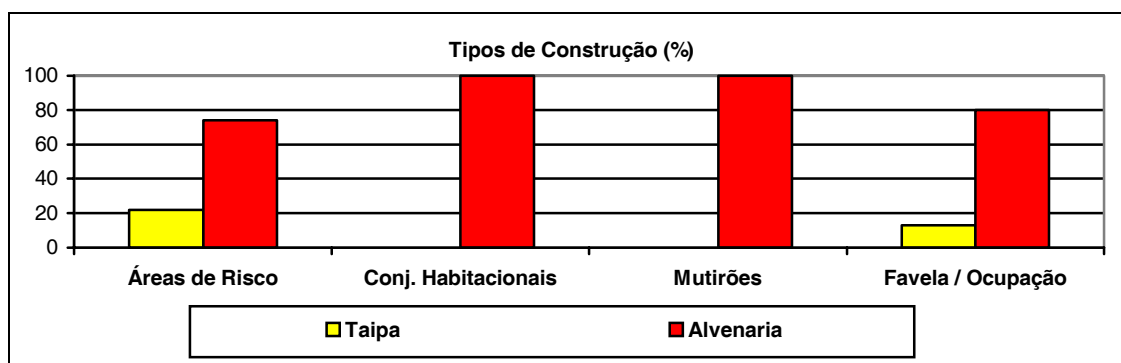


Figura II.3.4.7 – Tipos de construção (%).

Em 40% dos domicílios das áreas de risco e 27% das favelas não se dispõe de banheiro. O pequeno afastamento entre as edificações (recuos laterais e frontal/ fundos) prejudica a renovação do ar, tanto nas áreas de risco, quanto nas favelas onde o afastamento lateral chega a ser de 50 cm, o que causa insalubridade e maior incidência de doenças, tais como: virose (70%) e problemas respiratórios (34%).

Nas áreas de risco, a ausência de banheiro, de esgoto sanitário e a insalubridade devido à grande densidade habitacional e intra-domiciliar, juntamente com alta incidência de famílias que não tratam água (50% não ferve ou filtra), de domicílios atingidos pelas inundações / enchentes (53% são atingidos e tem perdas materiais) e a má alimentação (47% das famílias passam fome de uma vez por semana 22%, a todos os dias 5%) – favorecem a proliferação de doenças, tais como as já citadas e mais a diarreia (34%

principalmente nas crianças), coceiras- doenças de pele (38%) e cólera (6%), (ver Caderno de Mapa, Mapas 11 e 12).

Para 51% dos moradores das áreas de risco localizados à margem dos rios, estes significam ameaça e para 45% provocam doença. Para se ter uma idéia dos problemas causados às áreas de risco na época das fortes chuvas (fevereiro a abril) quando são deflagradas situações que exigem atendimento de emergência pela Defesa Civil do Estado e do Município, apresentam-se a seguir alguns dados mais recentes:

- Em 2001 foram atingidas 19.461 pessoas, sendo que 4.480 ficaram desabrigadas, 14.981 desalojadas, 1.125 casas – total ou parcialmente – destruídas, 4.639 pessoas enfermas, 38 feridas e 3 mortos, cabendo registrar que, direta ou indiretamente, foram afetadas 39.915 pessoas em 26 bairros da capital.
- Em 2002 números mostram um total de 12.200 pessoas desalojadas com cerca de 18.000 pessoas atingidas e 37.500 afetadas, direta ou indiretamente, em 18 bairros. Observa-se que, já em 1991 as enchentes teriam atingido 12.000 pessoas e em 1996 a Defesa Civil do Estado estimava que cerca de 5.453 famílias viviam em áreas de risco de inundação / enchente e de deslizamento de terra em dunas.

Os dados sobre a disponibilidade de equipamentos mostram a existência de escolas (1º e 2º grau) em 68% dos conjuntos habitacionais e em apenas 23% dos mutirões. Já a presença de creches se verifica em tão somente 47% dos conjuntos e 26% dos mutirões com atendimento parcial da demanda, o que limita mais ainda a inclusão da mulher no mercado de trabalho.

Quanto à situação fundiária, as informações indicam que 90% dos domicílios localizados em favelas / ocupações não estão regularizados, que 37,7% das moradias dos mutirões não possuem Títulos de Concessão e Direito Real de Uso e que cerca de 74% dos moradores dos conjuntos habitacionais se encontram em débito com a caixa.

Estratificação da clientela de maior vulnerabilidade social

A importância em torno da questão da estratificação da clientela vem da tentativa de responder a uma pergunta aparentemente simples: *que público pretendemos atender prioritariamente com as políticas públicas de habitação?* Seria redundante falar sobre a grande heterogeneidade social no nosso país e em Fortaleza se as características dessa sociedade, com índices de desigualdades extremamente elevados, não conduzissem a um impasse: a dificuldade de se comparar e muito menos intercambiar, entre alguns dos diversos estratos sociais, questões como educação, serviços de saúde e habitação. Pensar deste modo, nos leva a aceitar níveis diferenciados de exigências e demandas habitacionais para os chamados setores populares. Nesse sentido, é possível supor que mesmo as chamadas habitações de interesse social devem compor alternativas de políticas populares igualmente diferenciadas que variam entre a autoconstrução individual e a oferta de conjuntos prontos, passando por diversas possibilidades como os programas de lotes urbanizados, financiamentos de material de construção, ofertas de “casa embrião”, reformas de unidades já existentes, regularização fundiária e cooperativa de construção, entre outros, exigindo um maior conhecimento sobre a clientela alvo. A literatura sobre a trajetória da política habitacional no Brasil apresenta inúmeros “efeitos perversos” decorrentes da utilização inadequada de critérios de estratificação como a renda familiar baseada somente no salário mínimo porque acabou excluindo justamente a população mais carente que, por ser mais vulnerável socialmente, não conseguiu ser incluída na contabilidade do sistema financeiro oficial.

Desse modo, para focalizar o público mais carente, buscamos homogeneizar a clientela utilizando o estudo de caracterização socioeconômica, fundamentado no tipo de

assentamento, uma vez que as tipologias adotadas caracterizam justamente a base da estrutura social e que relacionados nas tabelas e gráficos utilizados anteriormente.

Localização dos setores de maior vulnerabilidade social

Na seqüência, passa-se a localizar espacialmente tais ocorrências na cidade para, com isso, obter uma ferramenta de orientação territorial das políticas prioritárias de habitação de interesse social. Desse modo, inicialmente, lançamos mão da variável *renda média dos chefes de família por bairro* (ver Caderno de Mapas, Mapas 34ab), ou, de uma unidade mais precisa, por setor censitário, para procedermos a identificação dos pontos de ocorrência mais visíveis, uma vez que a renda, nesse caso, passa a ser um indicador de grande expressividade na localização dos problemas habitacionais.

De modo complementar, temos a Tabela II.3.4.1, abaixo, que apresenta o valor médio da renda mensal dos chefes de família, em salários mínimos, por região administrativa, onde pode-se perceber que os bairros mais pobres da cidade localizam-se na regional V (2,78), seguida pela regional I (3,49). Num segundo patamar vêm as regionais III (4,10) e VI (4,11) e, finalmente, as regionais IV (6,08) e II (14,32), sendo esta última a de maior renda, afastando-se da média percentual das demais.

Tabela II.3.4.1 - Renda média mensal dos chefes de família em salário mínimo por região administrativa, 1991 - 2000

Região Administrativa	1991	2000	Variação Percentual (%)
I	2,38	3,49	46,6
II	8,45	14,32	69,5
III	2,66	4,10	54,1
IV	4,17	6,08	45,8
V	1,78	2,78	56,2
VI	2,59	4,11	58,7
Média de Fortaleza	3,65	5,61	53,7

Fonte: IBGE, in: LEGFOR.

A Tabela II.3.4.2 seguinte, mostra a renda mensal per capita dos chefes de família (divididas agora por faixas salariais baseadas no salário mínimo), cruzadas novamente com as regiões administrativas, onde é possível concluir que as regiões V e I são as que possuem um percentual maior de famílias com renda de 0 a 1 e de 1 a 3 salários mínimos, seguida das regiões VI e III, confirmando o que foi levantado na tabela anterior.

Tabela II.3.4.2 Renda mensal “per capita” dos chefes de família por domicílio em salário mínimo e por região administrativa em percentuais (2000)

Salários Mínimos	Região I	Região II	Região III	Região IV	Região V	Região VI	Fortaleza
0 - 1	26,75	12,56	23,91	17,78	26,67	25,65	22,78
1 - 3	35,18	19,87	34,72	28,45	40,62	34,65	32,95
3 - 5	11,12	8,34	12,31	13,10	11,74	10,19	11,07
5 - 10	10,09	15,21	12,21	17,67	8,26	9,71	11,70
10 - 20	4,10	17,92	5,34	10,83	1,92	4,88	6,95
Acima de 20	1,26	19,43	1,80	4,18	0,47	2,18	4,51
Sem renda e sem declaração	11,50	6,67	9,71	7,98	10,31	12,74	10,05
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE, In: LEGFOR.

Evidentemente, sabe-se que os problemas habitacionais estão pulverizados por toda a cidade e nem sempre obedecem apenas o critério de localização segundo a renda familiar, onde figuram as áreas de risco, segundo a adoção do critério dos vetores e potencialidades de risco tais como: a alta densidade populacional (200 a 1.500 hab/ha); rendimentos até 1 SM; declividades acentuadas sujeitas a deslizamentos de terra, (entre 8 e 50%) e localização de favelas (segundo levantamento da COMHAB). Curiosamente, pode-se fazer uma superposição, no qual figuram as áreas de risco desenhadas de acordo com o critério adotado pela Secretaria Municipal da Saúde, em que são considerados fatores relacionados à saúde pública, sendo possível verificar vários trechos de zona crítica, onde ocorre a interseção de vários fatores, simultaneamente, principalmente ao longo das duas principais bacias hidrográficas e do litoral. Ao final, percebemos que um mapa complementa o outro, tornando o universo mais abrangente e mais preciso.

No que diz respeito às áreas de risco, anteriores, verifica-se uma ausência de galerias e canais em muitos trechos dos assentamentos subnormais e em outros, não, como o litoral noroeste da cidade em alguns trechos da Barra do Ceará e do Pirambu - Carlito Pamplona.

É possível continuar a fazer a mesma comparação, no que diz respeito à infra-estrutura instalada (Rede de Esgoto), percebe-se a ausência ou baixo atendimento (0 a 20%) coincidentes com as áreas de risco, como também nas áreas voltadas para o litoral Leste da cidade como a Praia do Futuro, Dunas, Cidade 2000, Sabiaguaba e Edson Queiroz, além dos quadrantes Sudoeste, Oeste e trechos do Sul, com exceção de parte do Jangurussu, por exemplo, onde o atendimento atinge entre 60 e 80%, entre outras particularidades visíveis em cada análise pretendida.

Quanto aos mapas que tratam da rede de água e coleta de lixo (ver Caderno de Mapas, Mapas 49, 51, 53), percebe-se o alto percentual atingido em praticamente toda a cidade, com algumas carências de água em trechos da Praia do Futuro e Sabiaguaba, ao Leste e nas proximidades da Vila Velha, Jardim Iracema, Jardim Guanabara e Floresta, no Oeste. Já a coleta de lixo, podemos ver deficiências em alguns trechos próximos à Praia do Futuro, ao Leste, Messejana, ao Sul e Siqueira ao Sudoeste.

Déficit habitacional básico e inadequação de domicílios

Composição do déficit

A quantificação do déficit habitacional básico e a inadequação de domicílios, conforme a metodologia e conceitos adotados pela Fundação João Pinheiro foi criada para evitar o risco de dupla contagem, onde um domicílio pode ser enquadrado em mais de uma categoria. Entretanto, ainda apresenta imprecisões como a exclusão do parâmetro “ônus excessivo com aluguel” por falhas no levantamento do Censo Demográfico 2000 que forçaram adaptações no levantamento do Plano Diretor de Habitação do Estado.

Os componentes do que se considera “déficit quantitativo”, que demandam a produção de novas moradias, são delimitados como:

- Domicílios improvisados – localizados em unidade não residencial que não tem dependências especialmente destinadas a esse fim: barracas, grutas, vagões e similares;
- Ônus com aluguel – na impossibilidade de se obter os gastos com aluguel, para se chegar ao ônus excessivo, considerou-se que para todas as famílias com renda familiar igual ou inferior a três salários mínimos, os gastos com aluguel representam um ônus que exerce elevado grau de influência na qualidade de vida de todos os membros da família;
- Famílias conviventes/*coabitação* – famílias conviventes que residem no mesmo domicílio com outra família considerada principal;
- Domicílios em cômodos – cômodos utilizados como residência que caracterizam, na maioria dos casos, moradias em cortiços.
- Domicílios rústicos – são aqueles desprovidos de paredes de alvenaria ou de madeira adequada, representando não apenas desconforto para seus moradores, como também, risco de contaminação por doenças.

A inadequação dos domicílios, por sua vez, é composta por: densidade excessiva de moradores por dormitório, carência de serviços de infra-estrutura, inadequação fundiária urbana e inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva, que analisaremos, em seguida.

Para os aglomerados subnormais não é possível identificar todos os componentes do déficit habitacional básico, uma vez que as estimativas dos domicílios rústicos foram feitas com base em método indireto que não permite o cálculo do indicador nesse nível de desagregação, ver Caderno de Mapas, Mapa 56. Podem ser identificados apenas a coabitação familiar e os domicílios improvisados, o que prejudica o dimensionamento das necessidades reais habitacionais do segmento da população residente nesses locais.

Quantitativo do déficit e inadequação habitacional

Fortaleza é o mais populoso dos 184 municípios cearenses e o único com mais de 500.000 habitantes (2.141.402), com participação relativa no total de população do estado de 28,81% e possui o seguinte quantitativo no déficit habitacional (Quadro II.3.4.2)

Quadro II.3.4.2 - Déficit Habitacional de Fortaleza

Total de domicílios (unidades)	526.079
Domicílios improvisados	1.847 ou 0,35%
Domicílios alugados	39.231 ou 7,46%
Famílias conviventes	60.088 ou 11,42%
Residentes em cômodo (renda até 3 SM)	5.235 ou 1,00%
Déficit Total	106.401
Déficit Relativo	20,23%

Fonte: Plano Diretor de Habitação, 2005.

Abaixo, observam-se os dados de Estimativa de incremento populacional e necessidades de novas moradias para a Região Metropolitana de Fortaleza (Quadro II.3.4.3).

Quadro II.3.4.3 - Estimativa de incremento populacional

População atual 2000	2.975.703
Cenário tendencial 2020	4.909.710
Variação anual	2,50%
Estimativa de aumento de estoque de moradias	483.502
Cenário alternativo 2020 – IPECE	4.265.748
Variação anual	1,80%
Estimativa de aumento no estoque de moradias	322.511

Fonte: Plano Diretor de Habitação, 2005.

Os dados referentes ao déficit habitacional quantitativo do Município de Fortaleza mostram-se imprecisos, quando comparados com os dados obtidos na HABITAFOR, sendo necessário o levantamento periódico de novas pesquisas com a finalidade de orientar as ações administrativas na adequação das políticas habitacionais. Os números disponíveis são oriundos do trabalho Déficit Habitacional no Brasil, publicado em 2005, pela Fundação João Pinheiro. Se compararmos com os números anteriores, podemos verificar algumas discrepâncias, mas em números aproximados. Desse modo, para o universo de 525.992 domicílios em Fortaleza, pesquisados pela Fundação, observa-se:

- 82.771 domicílios particulares permanentes em aglomerados de exclusão, o que significa 15,74% do total;
- 69.995 domicílios vagos no município;
- Déficit habitacional básico de 77.615 domicílios, 14,76% do total, compostos por:
 - Domicílios improvisados – 1.847;
 - Faixa Até 3 SM – 1.307 (70,76%)
 - Domicílios em Coabitação Familiar – 60.088;
 - Faixa Até 3 SM – 47.960 (79,82%)
 - Domicílios em Coabitação por Cômodos – 5.860;
 - Faixa Até 3 SM – 5.157 (88,0%)
 - Domicílios Rústicos – 9.820.

- 47,91%, ou 251.992, dos domicílios constam de renda familiar até 3 SM;

No que se refere à inadequação dos domicílios, temos:

- Inadequação fundiária – 68.834;
 - Faixa Até 3 SM – 48.822 (70,93%)
- Adensamento excessivo – 43.347;
 - Faixa Até 3 SM – 30.547 (70,47%)
- Domicílios sem banheiro – 54.690;
 - Faixa Até 3 SM – 46.098 (84,29%)
- Carência de infra-estrutura – 223.755;
 - Faixa Até 3 SM – 133.751 (59,78%)

No parâmetro Carência da Infra-Estrutura foram consideradas as casas e apartamentos urbanos com carência de um ou mais dos serviços de infra-estrutura: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

Deste modo, dentre os domicílios carentes de infra-estrutura:

- 79,55% - Carecem de um dos serviços;
- 17,47% - Carecem de dois dos serviços;
- 2,85% - Carecem de três dos serviços;
- 0,13% - Carecem de quatro dos serviços.

Dos componentes de inadequação habitacional, o de pior desempenho é o acesso a esgotamento sanitário adequado, existindo mais de 185 mil famílias sem acesso a saneamento básico adequado. Analisando-se os dados sobre a relação entre o déficit e a inadequação habitacionais, podemos dizer que o déficit quantitativo tem um impacto relativamente menor diante do quadro de carências habitacionais do município, sendo evidente a necessidade de adequação das condições de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além da redução da carência de unidades sanitárias.

Evidentemente, não é menos importante a necessidade do aumento do estoque de moradias numa ação voltada para famílias com renda de até três salários mínimos, sendo necessária a priorização dos investimentos em ações voltadas para requalificação urbana, dotação de infra-estrutura e regularização fundiária das áreas ocupadas e consolidadas que deverão ser estudadas, caso a caso.

Áreas de risco

Segundo levantamento da HABITAFOR, a questão das áreas de riscos na cidade de Fortaleza começou a ser tratada como uma problemática diferenciada das demais ocupações, que eram todas classificadas como favelas, a partir da década de 90. “Nos primeiros cadastros de Áreas de Risco realizados pela Cáritas e pela Coordenadoria Estadual da Defesa Civil - CEDEC, entre 1999 a 2000⁷⁸ foram levantadas 47 áreas com

⁷⁸ O estudo da Cáritas, realizado em 1999 pelo Centro de Defesa e promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza, intitulado: Dossiê das Áreas de Risco da Zona periférica de Fortaleza, com o nome da favela, as famílias em risco, as lideranças comunitárias, o tipo de risco e algumas características relevantes.

4.938 famílias residindo em áreas com risco de inundação, alagamento, deslizamento e soterramento”⁸⁰. No estudo de Hierarquização de Áreas de Risco promovido pelo Programa Habitar Brasil/ BID, em 2001, foram mapeadas 94 áreas com 9.315 famílias em situação de risco. Em janeiro de 2006, foram cadastradas 105 áreas de risco com 22.984 famílias em levantamento realizado pela Guarda Municipal, Defesa Civil e Cidadania de Fortaleza na Operação Inverno/2006. Se observarmos o mapeamento dessas áreas, iremos constatar que cerca de mais de 90% delas encontram-se ao longo dos recursos hídricos, especialmente ao longo dos principais corredores ecológicos de Fortaleza – Rio Maranguapinho e Rio Cocó (ver Caderno de Mapas, Mapas 11 e 12).

Para entender a problemática das áreas de risco, faz-se necessário um estudo mais cauteloso da questão. Entretanto, para tentarmos responder às questões solicitadas, utilizaremos como base os dados dos dois últimos estudos, já citados: Hierarquização das Áreas de Risco/2001 e o levantamento da Guarda Municipal, Defesa Civil e Cidadania de Fortaleza - Operação Inverno/2006. Deve-se ressaltar que as metodologias utilizadas por tais estudos baseiam-se em diferentes critérios que irão influenciar diretamente na impossibilidade de uma análise comparativa que retrate de forma pertinente a realidade.

Inicialmente, destaca-se a divisão das comunidades que são distintas e, portanto dificulta uma análise comparativa do número de áreas de risco, impossibilitando uma afirmação segura se as áreas de risco vêm aumentando em número ao longo dos tempos. O que poderíamos considerar, é que apesar da diferença de metodologias adotadas, constatamos apenas um pequeno aumento no número dessas áreas nos últimos 5 anos, tendo ocorrido um acréscimo de 11 áreas ao contexto da cidade de Fortaleza e por vezes essa diferença quantitativa pode ser associado a áreas que não haviam sido contempladas no levantamento de 2001.

Quanto ao número de famílias em áreas de risco, mediante diferente denominação e/ou delimitação das comunidades, para tentarmos fazer um comparativo de tais números e tentarmos responder as questões levantadas, procuramos um único ponto em comum aos dois estudos, sendo este a divisão por bairros. Dessa forma, o somatório das comunidades localizadas em determinado bairro poderá chegar mais próximo da realidade, demonstrando se um determinado bairro aumentou ou diminuiu seu número de famílias em áreas de risco ao longo dos anos e, portanto, percebemos se tais áreas estão estagnadas ou em processo de crescimento. Sendo assim, podemos notar que a quase totalidade das áreas cresceu bastante em seu número de famílias, configurando-se dessa forma um processo de inchaço, reflexo da ineficiência do controle do uso e da ocupação do solo Urbano, com a não aplicação do Código de Obras e Posturas, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e das Leis de Preservação dos Recursos Hídricos, além da ausência de intervenções que garantam usos compatíveis a tais áreas inserido-as ao contexto urbano, com sua clara delimitação.

No entanto, destaca-se que devido aos diferentes critérios de identificação e de delimitação das áreas de risco utilizados pelos estudos em questão, tal comparação pode se tornar imprecisa, sendo mais prudente trata-los como análise complementar entre si, separadamente. Enquanto que o estudo de Hierarquização das áreas de risco utilizou-se de um conjunto de critérios relacionados às condições de habitabilidade, sanitárias, acessibilidade e degradação ambiental; aspectos sócio-econômicos das famílias; e melhorias que foram implantadas na favela, o estudo de Mapeamento da Defesa Civil estabelece sua delimitação através de critérios do Ministério das Cidades. Tal critério estabelece que as áreas de riscos contemplem as áreas localizadas entre 100m das margens de rios e lagoas e para córregos e riacho dimensões menores estabelecidas em consulta a população referente à área que sofreu inundação.

⁸⁰ Trecho retirado do estudo para metodologia de Hierarquização de Áreas de Risco de Fortaleza, promovido pelo Programa Habitar Brasil/ BID, em 2001.

É importante ressaltar que o critério adotado pela Defesa Civil acaba por tratar os recursos hídricos como canal, sendo necessário considerar sua variação morfológica, não somente apenas em relação a si mesmo, em toda sua extensão, como também abordando cada recurso de acordo com importância no sistema da cidade.

Demanda habitacional

De acordo com a HABITAFOR, podemos considerar dois tipos principais de demandas habitacionais: as oriundas do OP – Orçamento Participativo e as espontâneas oriundas dos demais fluxos. Para o setor Habitação temos, atualmente, destinados às demandas do OP, recursos no valor de R\$ 41.538.250,00, divididos nas seguintes prioridades: Construção de Moradias Populares (R\$ 13.226.400,00); Regularização Fundiária (R\$ 2.059.205,00); Melhorias e Reformas de Habitação (R\$ 2.341.000,00); Urbanização de Assentamentos Subnormais (R\$6.052.000,00); Requalificação Urbana com Inserção Social (R\$ 15.159.000,00); Programa de Arrendamento Residencial (R\$ 2.700.000,00).

Das áreas reservadas a novos empreendimentos habitacionais

De acordo com as informações disponibilizadas pela HABITAFOR, a Lei Orgânica do Município, no seu Art. 152, determina que a cada novo loteamento com área superior a 10 mil m², um mínimo de 5% desta área será doado à Municipalidade para efeito de Fundos de Terra. Este dispositivo já fora citado no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992, no seu Art. 77. Como ainda não se encontra devidamente implementado, o controle processual deste Fundo de Terras, ainda não dispõe de informação de mapeamento completo sobre todas as áreas pertencentes ao município sob esta titulação.

Neste momento, há o Contrato da Ação B7.1 da Componente B7 do PEMAS, intitulado: *Procedimentos para Aprovação de Loteamentos e Obras em Assentamentos Subnormais*, sendo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa e Projetos da UECE – IEPRO que sugere como produto final um fluxograma de aprovação de novos loteamentos, de modo que se mapeiem todas as informações, centralizando-as e tornando-as utilizáveis. Este produto ainda não foi finalizado pela instituição contratada, consistindo em ferramenta indispensável para controle do espaço urbano e subsídio base para a política habitacional.

Além do recurso do Fundo de Terras, é necessária a aplicação de novas ferramentas urbanas integrantes do Estatuto da Cidade, tais como desapropriação compulsória aliada ao IPTU progressivo, Consórcio Imobiliário, Operações Consorciadas e criação de ZEIS nos vazios urbanos de áreas urbanizadas, entre outras, para viabilizar os novos programas habitacionais.

Tipologia dos novos empreendimentos habitacionais

Devido à falta de uma estrutura que garanta a efetiva disponibilidade de terras para habitação de interesse social, como também para otimizar o potencial de uso das áreas com infra-estrutura urbana, tem-se optado por uma tipologia de térreo e primeiro pavimento, com duas unidades habitacionais em cada pavimento, por cada bloco.

De acordo com o trabalho de levantamento realizado pela HABITAFOR cada empreendimento destinará, a cada núcleo familiar, uma habitação de 2 ou 3 quartos, conforme dimensões da família, seguindo padrões de habitabilidade e salubridade física e social. Cada empreendimento deverá contar, em sua proximidade, com estrutura de equipamentos urbanos que garantam educação, saúde, esporte e lazer.

Seguindo os princípios norteados pelo Estatuto da Cidade, serão evitados empreendimentos em áreas não urbanizadas, ou urbanização da área após a implantação do conjunto habitacional.

Regularização fundiária

De acordo com a HABITAFOR, a Coordenação de Gestão de Contratos, Convênios, Cadastros e Regularização Fundiária – CGCRF é a responsável por implementar as ações de regularização fundiária de assentamentos espontâneos e de conjuntos habitacionais municipais, bem como efetivar o controle de beneficiários de moradias instituindo o cadastro único habitacional. Cabe também a esta Coordenação a efetivação do cadastro georeferenciado de assentamentos informais do município de Fortaleza e a gestão dos contratos e convênios firmados pela HABITAFOR.

Segundo a coordenação, até o ano de 2004 a regularização fundiária de assentamentos espontâneos da população de baixa renda não vinha sendo implementada, não havendo qualquer ação do Poder Público Municipal neste sentido e os conjuntos habitacionais construídos também não eram devidamente regularizados. Isto fez com que em 2005 a CGCRF realizasse uma avaliação da sua capacidade institucional para implementar tais objetivos, o que será encaminhado para apreciação por ocasião da reforma administrativa a ser executada em 2006.

Crítérios para implantação das ZEIS

Com a perspectiva de criação das Zonas Especiais de Interesse Social com fins habitacionais no Município de Fortaleza, deve-se buscar parâmetros claros e pertinentes para triagem das áreas escolhidas. Para efeitos de critério para implantação de ZEIS a HABITAFOR, elaborou uma lista onde sugere alguns princípios, a serem atendidos:

1. Áreas públicas ou particulares com assentamentos irregulares ou clandestinos;
2. Áreas privadas desocupadas – edificadas (podendo ser considerado sub-utilizadas caso não venha a atender o índice de aproveitamento mínimo) ou não edificadas (vazios urbanos) – a partir da consideração de seu interesse para o cumprimento da função social da propriedade;
3. Ocupações consolidadas;
4. População de baixa renda (com renda familiar mensal igual ou inferior a 5 salários mínimos);
5. Uso predominante de moradia;
6. Existência de organização comunitária (ao menos uma associação comunitária);
7. Áreas passíveis de urbanização e regularização fundiária.
8. Não poderão ser constituídas ZEIS os assentamentos:
 - a) sob pontes e viadutos;
 - b) sobre oleodutos;
 - c) sob redes de alta tensão;
 - d) em áreas que apresentem risco insanável à segurança dos moradores.

Como estabelecimento de priorização de áreas a serem efetivadas como ZEIS:

1. Ocupações de alta densidade;
2. Áreas com mais de 10 anos de ocupação;

3. Assentamentos localizados em regiões dotadas de infra-estrutura, não havendo, contudo, integração, parcial ou total, entre a urbanização da região e do assentamento.

Como proposta preliminar de áreas para implantação de ZEIS:

1. Serviluz;
2. Pirambu;
3. Moura Brasil;
4. Campo do América;
5. Quadra de Santa Cecília;
6. Goiabeiras;
7. Couto Fernandes;
8. Parque Santa Filomena;
9. Parque Santa Maria;
10. Planalto Pici II.

Dos programas e projetos geridos pela HABITAFOR

Segundo a HABITAFOR, o município trabalha, hodiernamente, com 16 programas, dos quais sua maioria pode interagir com as demais esferas do poder público e seus programas.

- Morar Melhor;
Subprogramas: Demandas do OP e Projeto Corrupção
Fonte: municipal e União
Renda: 0 a 3 SM
- Mutirão Habitacional;
Fonte: municipal
Renda: 0 a 3 SM
- Melhoria de Habitação Popular;
Subprogramas: Casabela e Kit Sanitário
Fonte: municipal
Renda: 0 a 3 SM
- Estudos e Projetos Habitacionais;
Subprogramas: Desenvolvimento Institucional
Objetivo: Melhoramento Institucional da Prefeitura Municipal de Fortaleza com intuito de maximizar o serviço de desenvolvimento habitacional.
Fonte: BID, PNAFM, municipal
- Programa de Subsídio Habitacional;
Subprogramas: PSH e Resolução 460
Fonte: União, municipal e FGTS
Renda: 0 a 3 SM

- Programa Habitar Brasil BID;
 - Subprogramas: PHBB
 - Fonte: BID, Municipal
 - Renda: 0 a 3 SM
- Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social;
 - Subprogramas: PRE-URBIS
 - Fonte: União e municipal
 - Renda: 0 a 3 SM
- Programa de Arrendamento Residencial;
 - Subprogramas: PAR
 - Fonte: União e municipal
 - Renda: 2 a 6 SM
- Programa Crédito Solidário;
 - Fonte: FDS e Municipal
 - Renda: 1 a 5 SM
- Regularização Fundiária em Assentamentos Populares;
 - Fonte: municipal
 - Sem Renda Definida
- Regularização Fundiária em Terras da União;
 - Fonte: União e municipal
 - Sem Renda Definida
- Regularização Fundiária de Conjuntos Habitacionais;
 - Fonte: municipal e MCidades
 - Renda: 0 a 3 SM
- Manutenção do Cadastro Único;
 - Fonte: municipal
 - Sem Renda Definida
- Programa de Urbanização de Habitações Sub-Normais;
 - Fonte: União e municipal
 - Renda: 0 a 3 SM
- Pró-Moradia;
 - Fonte: União e municipal
 - Renda: 0 a 3 SM
- Casa e Renda.
 - Fonte: União e municipal
 - Renda: 0 a 3 SM

II.3.5. EQUIPAMENTOS SOCIAIS OU EQUIPAMENTOS PÚBLICOS

II.3.5.1. Introdução

Entende-se por equipamentos sociais ou equipamentos públicos as edificações que proporcionam o atendimento à demanda da população no que se refere à saúde, educação, cultura, esporte e lazer.

Os equipamentos sociais ou públicos existentes na cidade são frutos de ação do poder público (municipal, estadual, federal) e estão analisados sob os aspectos de utilização, ocupação e implantação à luz das condições da demanda social à qual se destinam. Determinados bairros são mais privilegiados do que outros em relação aos equipamentos públicos, sendo que regiões que apresentam maior concentração deles nem sempre acompanham a densidade demográfica; outras regiões já são marcadas pela carência de equipamentos, estando muitos deles mal cuidados e pouco utilizados.

Os equipamentos são em maioria utilizada pelas comunidades dos bairros, principalmente os de saúde e educação. A análise neste relatório se concentra nos equipamentos sociais ou públicos ligados aos seguintes serviços:

- Saúde;
- Educação;
- Acessibilidade urbana e metropolitana;
- Institucional;
- Lazer, esportes e clubes esportivos;
- Mercados públicos;
- Cemitérios.

II.3.5.2. Equipamentos de Saúde

Os equipamentos de saúde são: hospitais, postos de saúde, pronto-socorros, CSU's - centro sociais de saúde, CAPS's - Centro de apoio psicossocial, UBASF's - Unidade básica de saúde da família, CIES's - Centro Integrado Especial de Saúde.

As unidades de saúde do município estão divididas por competência administrativa estatal em municipais (47%) e estaduais (6,91%). Outros gêneros de unidades de saúde são os de caráter filantrópico (8,29%), privado (35,48%) e universitário (2,3%)⁸¹. Observar que, em uma escala de atendimento, as unidades de saúde privadas estão em segundo lugar, apenas atrás das unidades municipais.

O planejamento das ações no sentido de melhorar o atendimento como garantia do direito à saúde para população é adequado ao padrão de cobertura proposto pelo Programa de Saúde da Família.

Os equipamentos de saúde ligados ao SUS – Sistema Único de Saúde são os seguintes:

⁸¹ Fortaleza em Números, 2004.

Quadro II.3.5.1. Fortaleza: equipamentos municipais de saúde ligados ao Sistema Único de Saúde – SUS, 2002 - 2003

ESPECIFICAÇÃO	QUANTIDADE	
	2002	2003
Hospital de Referência (IJF)	1	1
Hospital Distrital	7	7
UBASF - Unidade Básica de Saúde da Família	22	27
CMES-Centro Municipal de Educação e Saúde	10	10
Centro de Saúde	59	52
CAPS – Centro de Atenção Psicossocial	3	3
Hospital Infantil (CROA)	1	1
Unidade Móvel ⁽¹⁾	25	37
Outros (Clínicas, Laboratórios, Institutos)	72	72
TOTAL	200	210

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde - SMS

⁽¹⁾ Posição até agosto/2004

O IJF – Instituto Dr. José Frota é o hospital que atende não somente à população da cidade, mas também da Região Metropolitana de Fortaleza. Trata-se de um grande equipamento com condições excelentes no atendimento às emergências, referência no Estado e que, segundo a Secretaria Municipal da Saúde - SMS, necessita da ampliação do número de UTI's. O atendimento nesse hospital garante ao público municipal um nível de atendimento que, no momento, prescinde de investimentos para a construção de novos hospitais gerais.

Para atendimento específico à mulher, está em construção o Hospital da Mulher, por parte da PMF.

A SMS atua na atenção básica segundo critérios da OMS - Organização Mundial da Saúde. A atenção secundária dispõe de uma unidade de referência, necessitando a construção de 11 unidades, principalmente os centros especializados odontológicos e o Centro de Atenção Psicossocial. Na atenção terciária, a secretaria atende uma demanda da região metropolitana e do interior do estado do Ceará através do IJF.

Segue abaixo os equipamentos públicos e comunitários da saúde, Quadro II.3.5.2.

Quadro II.3.5.2 - Equipamentos públicos e comunitários da saúde

Nível de atenção	N.º de unidades existentes	N.º de unidades em implantação	N.º de unidades a construir
Básica *	88	0	65
Secundária	01	0	11
Terciária	01	01	0
CEO	0	02	10
CAPS	04	09	05

*OBS.Está pactuada pelo OP a construção de 26 unidades básicas de 2006. FONTE: SMS, 2006.

Percebe-se também um número muito acentuado de clínicas particulares em detrimento das públicas, principalmente aquelas localizadas no setor leste. Os serviços especializados de saúde concentram-se em edifícios comerciais, clínicas médicas e hospitais, grande parte deles localizados em importantes corredores viários: Avenida Santos Dumont, Avenida Desembargador Moreira, Avenida Dom Luis.

Os equipamentos sociais de saúde estão presentes em todas as regionais da cidade,⁸² a identificação do local de cada equipamento público foi possível a partir do mapeamento elaborado pela SEPLA para todas as regionais de Fortaleza. No mapeamento, são apresentadas todas as unidades existentes e suas categorias de atendimento e foram analisados conforme a localização nas 06 (seis) regionais da cidade.

Observa-se uma maior concentração de equipamentos públicos na região Oeste, com concentração de população de baixa renda que demanda os serviços; as regiões Sul e Sudoeste são carentes de atendimento em virtude de sua extensão territorial, e da distribuição desigual dos equipamentos pelos bairros, não atendendo, assim, a população local de forma equilibrada.

A leitura do mapeamento citado acima nos revela que:

a) na Regional I – há maior concentração de equipamentos sociais ou públicos de saúde contando inclusive com o Hospital Distrital Gonzaga Mota atendendo à população de baixa renda de diversos bairros: Alagadiço/São Gerardo, Álvaro Weyne, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Jacarecanga, Monte Castelo, Moura Brasil, Pirambu, Vila Ellery, Vila Velha, Barra do Ceará, Jardim Iracema, Jardim Guanabara e Floresta.

É uma região da cidade muito carente de infra-estrutura, com alta densidade populacional gerando alto nível de demanda de atendimento à saúde pelas comunidades mais pobres; há um elevado número de jovens que necessitam de apoio psicológico contra a dependência de drogas, álcool e prostituição. Registra-se uma pressão para que governo local inicie um programa de construção de equipamentos públicos.

As 12 unidades de saúde são distribuídas em nove dos 15 bairros da regional e atendem principalmente programas da saúde da família, possui um Hospital Distrital Geral Municipal na Barra do Ceará.

b) na Regional II – os equipamentos sociais ou públicos estão presentes em número muito reduzido em relação às demais regionais, contando apenas com os centros de saúde para o atendimento à população. Alguns bairros são desprovidos de serviços à saúde pública, localizados no setor leste da regional, entre Mucuripe e Vicente Pinzón. Bairros de maior concentração de renda como Meireles, Aldeota, Praia de Iracema e Joaquim Távora, são bairros que estão desprovidos de posto de saúde da rede pública.

⁸² SMS, PMF , 2006.

Ao mesmo tempo, nos bairros Aldeota e Meireles se concentram os serviços especializados de saúde prestados pelas clínicas particulares e por hospitais de referência, todos de iniciativa privada. As clínicas particulares estão em sua maioria localizadas nos corredores viários de uso predominantemente comercial da regional.

Nesta regional localiza-se o IJF (Instituto Dr. José Frota) entre os limites de duas regionais, um eixo viário permite o acesso das populações da cidade, interior do estado e RMF. O equipamento concentra todos os elementos de atendimento a emergências de saúde. Na Avenida Desembargador Moreira o Pronto Socorro de Acidentados atende a emergências. Em lado oposto, localiza-se o Hospital Geral situado no bairro do Papicu que atende a população do setor leste. Parte do litoral leste, Praia do Futuro I e II e suas imediações, não têm um número de postos de saúde e centro de saúde suficiente para atender a população carente da regional.

A regional II possui o total de doze equipamentos, sendo quatro UBASF e oito Centros de Saúde distribuídos em doze bairros do total de vinte bairros que compõem esta área administrativa.

c) na Regional III - o Hospital Universitário Walter Carneiro, situado na parte leste da regional, atende a população que limítrofe à Regional IV e o Hospital Distrital Dr. Evandro A. de Moura atende aos bairros de Presidente Kennedy e Quintinho Cunha. Os equipamentos de saúde estão situados na maior parte dos dezesseis bairros da regional, constituídos por seis Unidades Básicas de Saúde da Família – UBASF, dez Centros de Saúde – C.S. e um Centro de Apoio Psicosocial – CAPS.

d) na Regional IV – há três unidades de saúde no Bairro da Parangaba: Centro de Assistência à Criança Lúcia de Fátima R.G. Sá Guimarães – Croa, o Hospital Distrital Maria José Barroso de Oliveira - Frotinha de Parangaba, da Rede Municipal, e o Hospital Menino Jesus da Rede Privada.

Constitui o atendimento de saúde desta Regional o Hospital Infantil Albert Sabin, da rede privada, no Bairro da Vila União.

O bairro do Montese tem concentração de população, com serviços e comércio diversificados, porém no setor da saúde apresenta pouca oferta de equipamentos. Outros bairros como José Bonifácio, Benfica, Fátima, Aeroporto, Itaperi são desprovidos de postos de saúde.

As comunidades que vivem em áreas de risco e as assentadas em terrenos irregulares são em grande número na regional e são as que mais necessitam de atendimento, como exemplo nas proximidades do Aeroporto, nos bairros Dendê e Itaperi e, recentemente, os moradores da favela Maravilha, reivindicando o atendimento por conta da atual carência de serviços de saúde.

e) na Regional V – o Hospital Regional Distrital Gonzaga Mota e Gonzaguinha atende a população do bairro Prefeito José Valter e adjacentes. O Hospital Distrital Nossa Senhora da Conceição no Bairro do Conjunto Ceará compõe o total de hospitais da rede Municipal desta Regional formada por vinte bairros.

Os grandes conjuntos habitacionais situados nesta região apresentam deficiência em postos de saúde. Bairros como Genibaú, Conjunto Ceará, Siqueira, Granja Portugal, Maraponga demandam atendimento de saúde para os três turnos, por conta da existência de uma parcela da população significativa que vive na regional, e que necessita de investimentos na construção de novos postos e reforma dos existentes. Boa parte da população que necessita dos serviços de emergência básica dos serviços de saúde vive

nas áreas de risco, cuja população demanda a implantação do Programa Saúde da Família.

f) na Regional VI – por sua ampla extensão territorial, pode-se avaliar que os equipamentos públicos de saúde guardam uma grande distância entre eles sendo insuficientes para a demanda da população da regional. O Centro e Posto de Saúde estão localizados nos bairros Cajazeiras, Parque Iracema, Cambeba, Alagadiço Novo, Cidade dos Funcionários, Coaçu, Pedras, onde se identifica a ausência de equipamentos.

Segunda regional com menor densidade de equipamentos sociais ou públicos, a regional VI concentra o maior número de CIES, identificando-se, por outro lado, um número muito reduzido de posto de saúde, deixando sem assistência outros bairros como Edson Queiroz, Cidade dos Funcionários, Cambeba, Parque Iracema, Alagadiço novo, Sabiaguaba, Coaçu, Pedras.

O conjunto dos equipamentos de saúde de âmbito municipal desta Regional é formado por vinte e oito unidades distribuídas em dezoito bairros.

- Centro de Apoio PsicoSocial – CAPS no Bairro da Messejana;
- Unidade Básica de Saúde da Família – UBASF nos Bairros Dias Macedo, Curió, Passaré e Parque Dois Irmãos;
- Centro de Saúde – C.S. nos Bairros Passaré, Jardim das Oliveiras, Palmeiras, Pedras, Lagoa Redonda, Conjunto Tancredo Neves com dois C.S., Aerolândia, Palmeiras, Conj. Alvorada, Dias Macedo, e Messejana;
- Centro Municipal de Educação e Saúde – CMES nos Bairros Paupina, São Cristóvão, Edson Queiroz e Água Fria;
- Núcleo de Apoio Médica Integrada – NAMI no Bairro Edson Queiroz;
- O Instituto de Prevenção à Desnutrição e à Excepcionalidade – IPREDE no Bairro Cidade dos Funcionários;
- Hospital Gonzaguinha de Messejana;
- Hospital Frotinha de Messejana.

II.3.5.3. Equipamentos de Educação

Os equipamentos públicos ou sociais de educação são os seguintes:

- Creches,
- Escolas de 1º grau - Ensino Fundamental,
- Escolas de 2º grau ensino médio,
- Escolas de 3º Grau - Universidades Publicas,
- Escolas profissionalizantes/Técnica.

Os equipamentos públicos de educação da cidade são de competência administrativa dos três âmbitos do governo: federal, estadual e municipal. A rede de ensino municipal é composta por anexos e creches e, segundo a Secretaria de Educação – SEDAS/PMF uma política de fechamento dos anexos está sendo adotada oferecendo melhores condições para o funcionamento das creches e centros de educação infantil. O município também é o responsável pelo ensino fundamental.

A rede de ensino nível 3º. Grau é assim composta: no âmbito estadual, formada pela UECE, UVA, URCA, estas duas últimas universidades tem sua reitoria localizadas nas cidades do interior do Estado: Sobral e Crato.

A UVA – Universidade do Vale do Acaraú possui várias cursos ministrados em escolas públicas e privadas localizadas em vários bairros da Cidade. A UECE (Universidade Estadual do Ceará) possui três campi, sendo que a Reitoria está no campus do Itaperi na Av. Dedé Brasil. O centro de Humanidades na Av. Luciano Carneiro e o CESA - Centro de estudos sociais aplicados localizado na Av. D. Manuel.

A UFC - Universidade Federal do Ceará possui o campus do Pici, o campus do Porangabussu e Reitoria, esta última situada na Av. da Universidade.

Em relação ao ensino tecnológico, o CEFET – Centro de Ensino Federal Tecnológico, há uma unidade localizada na Av. 13 de Maio de fácil acesso aos estudantes, oferecendo diversos cursos técnicos, graduação e especialização.

O Ensino médio e técnico é realizado através dos CAICS - Centro de atenção integrada da criança e EEFM – Escola de ensino fundamental e médio.

II.3.5.4. Cultura

Fortaleza é uma cidade que possui um número muito insuficiente de equipamentos culturais públicos em relação a sua cultura e à diversidade de seu povo. As manifestações artísticas são realizadas muitas vezes em locais improvisados ou inadequados e a cidade não dispõe de uma estrutura planejada de equipamentos culturais que possa oferecer acesso diversificado da população às atividades culturais. Os equipamentos públicos existentes concentram-se na Região Central, ocupando edificações de valor histórico. Na parte Leste, outros equipamentos mais modernos vem sendo construídos, assinalando um novo eixo de expansão, ainda que de forma ainda tímida.

Nas regiões mais periféricas ao Centro e à Zona Leste, uma ausência total de equipamentos públicos se combina com a ausência de políticas públicas municipais para a construção de centros de cultura e ou da criação de mecanismos que viabilizem acesso à informação aos diversos segmentos. Através da sociedade civil organizada surgem os grupos e manifestações culturais que reivindicam novos espaços nos quais possam desenvolver suas atividades e aperfeiçoar as carreiras de artistas, principalmente nestas últimas décadas.

A Praia de Iracema é o bairro mais destacado na realização de atividades culturais, onde surgiram os primeiros eventos de cultura da cidade, cujo incentivo partiu de seus próprios moradores. Entre as Av. Dom Manuel e Monsenhor Tabosa, está localizado o maior equipamento de cultura da cidade: o Centro Cultural Dragão do Mar, para onde converge grande parte da população, tanto da cidade quanto da Região Metropolitana de Fortaleza, que vem participar de diversos eventos e dos vários tipos de serviços culturais que o equipamento oferece: cinema, anfiteatro, teatro, museu, biblioteca, livraria, café. O Centro de Arte e Cultura Dragão do Mar,

[...] foi implementado em 1998 com o apoio do Governo do Estado que além do resgate da área, outrora em processo de degradação e abandono, desencadeou uma série de transformações no entorno, nomeadamente a ocupação de toda a vizinhança por um tipo exclusivo de uso ligado ao lazer.⁸³

O Museu de Arte Moderna de Fortaleza está localizado na Avenida da Universidade; é um importante equipamento onde acontecem as exposições, são realizados cursos e uma intensa programação é aberta para visitantes e estudantes.

⁸³ PMF, SÍNTESE DIAGNÓSTICA, 2004.

O Museu Histórico do Ceará, que guarda o acervo da memória da cidade, localiza-se no Centro e está aberto para a visitação.

A política de cultura realizada no município conta com os investimentos do governo do Estado, através da Secult. O Estado apresenta-se com um parceiro tendo uma enorme interferência no território municipal. A sede da Secretaria de Cultura do Estado do Ceará encontra-se na cidade.

Estão sob a gestão do Estado do Ceará o MIS - Museu da imagem e do som, que conta com um acervo iconográfico da cidade desde o século XIX, e o Palácio da Abolição.

Para reverter o déficit do Município em equipamentos culturais fora da região central, estão em processo de implantação os CUCA's - Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte. O primeiro deles será localizado na Barra do Ceará. Os Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte devem configurar-se como espaços de convivência, educação, aprendizagem e de abrigo da juventude. O objetivo é construí-los nos bairros periféricos, promovendo a formação, capacitação e qualificação profissional nas áreas de arte, tecnologia, saúde, meio-ambiente e esporte, contribuindo para a diminuição da violência e para a inclusão social. O público alvo são os jovens entre 18 e 25 anos; segundo a PMF (2006) "a juventude urbana é uma categoria social sobre a qual incidem as mudanças no processo de gestão, novos paradigmas e demandas estão sendo planejadas para atender os jovens e adolescentes".

Esta iniciativa deverá, entretanto, reverter o quadro histórico de abandono dos jovens dos bairros populares, que estavam cada vez mais distantes e sem oportunidades de participar de atividades culturais. Nos últimos anos, esse debate ganhou espaço no Brasil, como resultado da pressão de organizações juvenis que passaram a exigir o atendimento das reivindicações mais elementares. Por isso, os CUCA's foram idealizados como equipamentos diretos de viabilização de uma política para a Juventude.

Outros equipamentos culturais existentes em Fortaleza são:

- Forte Nossa Senhora da Assunção,
- Teatro José de Alencar e Casa José de Alencar,
- Casa Juvenal de Carvalho,
- Arquivo público e Biblioteca Municipal,
- Palácio da luz,
- Academia Cearense de Letras,
- Museu da Seca,
- Memorial da propaganda,
- Mercado das artes,
- Teatro Antonima Noronha,
- Teatro São José,
- Biblioteca Doutor Barreira,
- Estoril,
- Centro de Referência do professor,
- Centro de referência da mulher,
- Anfiteatro da Avenida Beira Mar,
- Parque da Liberdade,

- Cidade das crianças,
- Concha Acústica da UFC.

II.3.5.5. Equipamentos para a acessibilidade urbana e metropolitana

Para dar condições de integração aos deslocamentos dos usuários dos diferentes sistemas de acessibilidade à cidade e à região metropolitana, os terminais de ônibus, fechados e com cobertura de abrigo para os veículos e passageiros, são equipamentos públicos metropolitanos definidores da estruturação da cidade, e estão localizados nas 6 (seis) regionais da cidade:

- Conjunto Ceará (Regional V),
- Siqueira (Regional V),
- Parangaba (Regional IV),
- Lagoa (Regional IV),
- Papicu (Regional II) e
- Messejana (Regional VI).

Os terminais de integração são equipamentos de grande porte e causam, no horário de pico, o congestionamento de entrada e saída de veículos, além de ocasionar conflitos de mobilidade com o tráfego do local, pois estão situados nos principais acessos às avenidas que conduzem ao centro principal. Esses equipamentos se comportam como espaços públicos, pois oferecem comércios e serviços de pequeno porte, além de agências bancárias. A presença destes equipamentos com esses serviços facilita a vida dos moradores da periferia, diminuindo o custo de seus deslocamentos, evitando constantes idas ao centro da cidade.

Muitos deslocamentos intra-bairros não são facilitados e usuários são obrigados proceder à integração nos terminais no seu trajeto. Dessa forma, é necessário estabelecer uma interconexão intra-urbana com os bairros e entre os terminais, facilitando a mobilidade em termos de tempo e extensão dos percursos.

Em fase de construção, as estações de metrô das linhas Norte e Sul, serão responsáveis pela mudança de uso do solo em consequência da valorização do solo urbano em todo o seu entorno e dos principais acessos. As estações do metrô previstas são: Praça da Estação, Praça da Lagoinha (Beco da Poeira), São Vicente, Benfica (Shopping do Benfica), Couto Fernandes, Parangaba e Maracanaú.

O Terminal Rodoviário Engenheiro João Tomé está situado no Bairro de Fátima, de onde partem todas as linhas de ônibus para as principais cidades do Brasil. O terminal intermunicipal, que atende às cidades da Região Metropolitana de Fortaleza e parte dos municípios do litoral mais próximo de Fortaleza, foi construído na Av. Domingos Olímpico, em uma pequena área oferecendo apenas abrigo, bancos e pequenos quiosques. No bairro Antonio Bezerra encontra-se outro terminal rodoviário.

As estações de trem situadas na linha Sul são: Praça da Estação (edificação de valor histórico), Otávio Bonfim, Couto Fernandes, Parangaba, Maracanaú, Pajuçara. Na linha Oeste, são: Praça da Estação, Sargento Hermínio e Caucaia. Grande parte das estações está em má estado de conservação ou em processo de deterioração total. São equipamentos metropolitanos e atendem à população da Região Metropolitana de Fortaleza, as linhas de trem serão substituídas pela linha de metrô de superfície.

O mais importante equipamento público de acessibilidade e logística regional e nacional é o Aeroporto Internacional Pinto Martins situado no bairro do Aeroporto, que foi ampliado atendendo as normas internacionais.

II.3.5.6. Institucional

Os equipamentos institucionais são aqueles que abrigam órgãos públicos de governo – executivo, legislativo e judiciário, nos âmbitos municipal, estadual e federal.

Os equipamentos institucionais na cidade de Fortaleza são: o Centro administrativo Governador Virgílio Távora, o Fórum e os Tribunais da Justiça. Grande parte desse tipo de equipamento está localizada ao longo dos corredores viários com predominância do uso comercial e dos grandes eixos viários; outros estão localizados na região central e grande parte na expansão urbana do setor sudoeste. Outros importantes são: Centro Administrativo do Município - Sede da Prefeitura Municipal (Paço Municipal), Assembléia Legislativa, Cambéa - Centro Administrativo Virgílio Távora, Batalhão da Polícia Militar, Batalhão do Exército-10º. Grupo de artilharia de Campanha (Jardim América), Academia da polícia Militar, Segurança pública: presídio do IPPO - Instituto Penitenciário Paulo Oliveira (José Walter), Cadeia de Segurança Pública (Centro).

II.3.5.7. Lazer , clubes e esporte

As condições de lazer são muito deficientes em quase todas as áreas da cidade, embora o cenário apresente um número muito reduzido, quase não existem espaços públicos urbanizados apropriados para as atividades de lazer, a causa, entretanto não poderá ser em consequência das condições de pobreza que vive a maioria da população. O uso da atividade de lazer é planejado apenas para os grupos com maior poder aquisitivo de renda. A população mais pobre principalmente residente na periferia restringe a vida de lazer na sua própria comunidade, e onde não existem, limitam-se muitas vezes apenas as saídas a Igreja, passeio na rua ou praça local. O lazer gratuito esta concentrado na zona litorânea – a praia é o palco. No setor leste, Praia do Futuro as barracas oferecem vendas de comidas e bebidas, opção de festas privadas como atividade para o lazer, porém são os barraqueiros que delimitam a suas áreas de atuação comercial. Casas noturnas e de show também se concentram nos pólos culturais da cidade, Praia de Iracema e Varjota e mais recentemente, desenham novos espaços de bares e lazer, assim como Edson Queiroz , que lideram o número de estabelecimentos noturnos para as festas.

Da década de 1970 temos até hoje os equipamentos de lazer: Pólo de Lazer da Barra do Ceará, Pólo de Lazer da lagoa do Opaia, Pólo de Lazer da Parangaba, além dos parques urbanos: Parque do rio Coco, Parque Dias Branco, Parque da Criança, Parque Adahil Barreto.

Estádio Plácido Castelo, o “Castelão”, também data da década de 1970. Os estádios esportivos são equipamentos públicos destinados à realização dos jogos profissionais e de campeonatos. Outro centro de esporte importante em Fortaleza é o Presidente Vargas, localizado no bairro do Benfica. Outras atividades esportivas são também realizadas nos ginásios: Ginásio Aécio de Borba, Estádio Paulo Sarasate, Sesc, Senai, Liceu.

Com o apoio do governo do estado do Ceará foram construídas as Vilas Olímpicas ação que permitiu aos jovens o acesso à prática desportiva, assim como os ginásios dos principais colégios da cidade e as quadras dos conjuntos habitacionais; estes são espaços nos quais as comunidades moradoras nas proximidades destes equipamentos também utilizam para a prática de lazer.

A UNIFOR - Universidade de Fortaleza realiza várias atividades de lazer e esportes em suas instalações desportivas, promovendo inclusive a realização de campeonatos de diversas modalidades esportivas.

O Jockey Clube Cearense, construído em 1949⁸⁴ não apresenta mais atividades de corridas como antes, mas é um equipamento passível de utilização com atividades esportivas variadas. O ZOO - Zoológico Sargento Prata, situado no limite da Região Metropolitana de Fortaleza é aberto à visitação do público.

A zona litorânea até o Porto do Mucuripe apresenta clubes de lazer privados. Na praia do Meireles está o Clube do Ideal e o Clube do Náutico, remanescentes da década de 1950, além do Clube da AABB. Os clubes tornaram-se referência para aqueles que utilizavam à praia (Figura II.3.5.1).



Figura II.3.5.1 – Os clubes na década de 1990: primeiro plano à direita, Clube dos Diários (demolido em 2004); no centro, Clube AABB, e clube do Náutico.

No Mucuripe, o late Clube (construído em 1954) reúne o clube dos velejadores, sendo seu restaurante aberto ao público desde a inauguração.

Outros clubes: (classes profissionais) Dos Engenheiros, Dos Médicos, Dos advogados, clube da base aérea – Aéreo Clube, Clube dos oficiais da reservas, Clube do Caça-Pesca construído na década de 1950 na praia do Futuro, era o lugar onde se praticava o tiro alvo

No entanto, a população de baixa renda tem poucas alternativas de lazer nos bairros, principalmente as quadras poli-esportivas, condições precárias de utilização.

II.3.5.8. Mercados públicos

Em consequência das atividades do turismo, Fortaleza possui o maior número de estabelecimentos comerciais de venda de produtos artesanais, desde o de couro, linha, madeira, até produtos como alumínio e aço. Os vários estabelecimentos comerciais são visitados por turistas, comerciantes e trabalhadores ambulantes da Região Metropolitana de Fortaleza e de outros estados, o que torna o comércio um dos grandes vetores da economia da cidade.

Outros centros que também têm a função de divulgar a cultura do estado e divulgam as campanhas turísticas que promove a visitação são: o Centro de Artesanato Luiza Távora, Centro de Artesanato Beira Mar, Centro de turismo – CEART, localizados na Aldeota, Centro Cultural Dragão do Mar, Aeroporto, EMCETUR - Centro, Mercado Central, Mercado São Sebastião, Mercado Joaquim Távora, Mercado dos Peões, Mercado da Aerolândia.

⁸⁴ JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza. São Paulo: Annablume. 2ª edição, 2003.

Além do CEASA, que dispõe de variedade de produtos alimentícios para os comerciantes varejistas, há uma tendência de consolidar centros de compras, hipermercados e centros de venda em atacado em várias regiões da cidade como as novas alternativas para a comercialização em massa, além dos *shopping centers*

II.3.5.9. Cemitérios

Os cemitérios existentes em Fortaleza são: Parque da paz na Av Juscelino Kubitschek, São João Batista (construído em local afastado do principal bairro do século XIX Jacarecanga), Jardim Metropolitano (José Walter), Cemitério Memorial Fortaleza, o 1º. Cemitério vertical da cidade.

II.4. MOBILIDADE URBANA

A mobilidade urbana envolve as questões relativas aos deslocamentos na área urbana — as formas de circulação, o transporte e o trânsito na cidade. A estrutura viária da cidade, base física para os fluxos e acessos, e a mobilidade urbana estão diretamente relacionados, sendo um suporte e o outro meio de todo e qualquer deslocamento na cidade.

As questões relativas à mobilidade atualmente assumem aspectos conflitantes com pressupostos de desenvolvimento sustentável das cidades, pois apesar de integrarem o cotidiano das pessoas e ser indutor do desenvolvimento econômico e social das cidades, também causam grandes impactos ambientais.

Podemos classificar como sendo quatro os grandes grupos de modos de transporte que impactam nas condições de mobilidade do sistema viário, provocando inúmeros problemas de fluidez e segurança no tráfego: o transporte individual — frota de automóveis e motos; transporte coletivo — ônibus e vans; transporte de carga — caminhões e carretas; e por último consideraremos os transportes não motorizados — bicicletas, pedestre entre outros.

Destacamos, ainda, que as formas de transportes não se limitam apenas aos modais terrestres de deslocamentos, embora no Município esses sejam os preponderantes, o transporte aeroviário (aeronaves, helicópteros) e o transporte aquaviário (embarcações de vários tipos e portes) desempenham também papel específicos de viagens, sejam de cargas ou de passageiros⁸⁵. Não serão tratados nesse momento, pelo entendimento de serem de impactos outros a mobilidade urbana na Cidade que o priorizado nessa abordagem, que é sobre o sistema viário.

II.4.1 SISTEMA DE CIRCULAÇÃO VIÁRIA

Devido às características das vias de Fortaleza, que em geral apresentam seções transversais reduzidas (com exceção dos principais corredores de tráfego), os recursos de engenharia de tráfego buscam aumentar a capacidade viária, com medidas como: implantação de sentido único, proibição de estacionamento, sinalização específica em determinadas interseções, inclusive a adoção freqüente de semáforos na região com malha ortogonal.

Assim, pode-se dividir o município basicamente em duas regiões: a região interna ao 1º Anel Viário e o restante da cidade. A primeira concentra a maioria dos deslocamentos veiculares (caracteriza-se por ser uma região que tem a maioria das atividades de serviços e comércios). Dessa forma, essa região tem a maioria das vias operando em sentido único de circulação, em sua maioria binários de tráfego, proporcionando uma melhor qualidade para o tráfego de passagem.

O restante da cidade se caracteriza pelo padrão periférico (os serviços e comércios se concentram apenas em determinados bairros como Montese, Messejana, Parangaba e ao longo do corredor Francisco Sá, segundo já exposto anteriormente no diagnóstico sobre as centralidades). A maioria das vias dessa área opera em sentido duplo de circulação. A sinalização semaforica complementa e proporciona regras para a preferência de passagem nas interseções, as quais serão abordadas a seguir.

⁸⁵ Especificamente através do Aeroporto Internacional Pinto Martins e heliportos no caso do transporte aeroviários e por intermédio do Porto do Mucuripe e da Barra do Ceará os aquaviários.

II.4.1.1 Os Sistemas de Controle Semafórico e Integrado de Transportes

O sistema semafórico de Fortaleza contém um total 482 semáforos e apresenta dois tipos de controle de funcionamento:

Os do tipo “convencional” — São de tempos fixos. 70% dos semáforos convencionais operam com controladores de tecnologia bastante defasada, possuindo uma única programação semafórica durante todo o dia (não consideram, portanto, os horários de pico e de baixa demanda do tráfego). Os demais podem ser ajustados à demanda veicular durante os diversos períodos do dia, com base em contagens volumétricas de tráfego.

Os semáforos “centralizados” — permitem a operação otimizada em tempo real, a partir de dados de tráfego coletados nas vias a cada instante, comunicados a central de controle. Correspondem a aproximadamente 40% dos semáforos da cidade (205 no total). Essa nova tecnologia iniciou a ser implantada através do projeto CTAFOR - Controle de Tráfego em Área de Fortaleza, no ano 2000.

O CTAFOR contemplou ainda a implantação de dois subsistemas de apoio ao controle de tráfego na cidade e de informação ao usuário, que são: CFTV – Circuito Fechado de TV — composto de 30 câmeras estrategicamente localizadas, de modo a monitorar as condições de trânsito em vias de grande fluxo — e o PMVs – Painéis de Mensagens Variáveis — composto de 20 painéis eletrônicos localizados em vias de grande fluxo.

O Controle Integrado de Transportes de Fortaleza – CITFOR iniciou a ser implantado em 2004 atuando de forma integrada ao CTAFOR. Ele permite monitorar e gerenciar a operação do sistema de ônibus nos corredores mais importantes da cidade. O Projeto Piloto implementado contempla as linhas de ônibus que trafegam pelo corredor Jovita Feitosa – Treze de Maio – Pontes Vieira.

II.4.1.2. Impactos no sistema de circulação

Considera-se impactos no sistema de circulação os gerados por edificações de atividades diversas e empreendimentos públicos e privados, considerados Pólos Geradores de Tráfego – PGT, que possam vir a criar algum prejuízo para a circulação. Além dos PGT's (comentado a seguir), pode-se citar a presença de estacionamentos, às margens da pista de tráfego, muitas vezes sobre a própria calçada, os quais causam consideráveis prejuízos à fluidez do tráfego nos corredores por causa das manobras de veículos. Os estacionamentos também causam grande prejuízo para a circulação a pé, fazendo com que os pedestres circulem pela faixa de tráfego de veículos, causando grandes riscos de acidentes.

Outros elementos que impactam a circulação podem ser os seguintes: contêineres de lixo e entulho, carros pagadores, betoneiras, carros de gás e, inclusive, os catadores de resíduos sólidos recicláveis que, apesar de sua importância para um sistema de reciclagem de resíduos sólidos, ainda não foram alvo de regulamentação para a circulação urbana.

Essa problemática ocorre de forma generalizada na cidade, porém, seus impactos são notados com mais intensidade nas áreas mais adensadas da cidade: Aldeota e Meireles, pois a sua ocorrência é mais freqüente. Na LUOS/1996 existem modelos que prevêem a implantação desses estacionamentos, porém dificilmente encontram-se executados em campo seguindo o modelo da legislação, por causa da ausência do controle urbano.

Pólos Geradores de Tráfego

Os Pólos Geradores de Tráfego – PGT, são edificações e empreendimentos públicos e privados que, por suas características de porte e de convergência de usuários motorizados, impactam no trânsito local e em alguns casos de toda uma região⁸⁶.

A documentação necessária para que o projeto de um novo PGT's possa ser avaliado hoje é apenas o Relatório de Impacto no Sistema de Trânsito – RIST, para o qual as definições da LUOS/1996 são vagas, além do projeto completo de arquitetura do empreendimento.

Assim, não podendo controlar totalmente a instalação desses empreendimentos, consegue-se apenas mitigar alguns impactos previamente identificados quer seja pelo RIST, que é elaborado pelo empreendedor, ou pela análise do Órgão de Trânsito.

Segundo dados CTAFOR (Sistema SCOOT)⁸⁷, com base nos níveis de saturação das vias, considera-se como vias passíveis de graves problemas de trânsito caso sejam implantados novos Pólos Geradores de Viagens – PGVs em suas proximidades, inclusive causando a ineficiência do transporte coletivo por ônibus, principalmente as vias listadas:

- Avenidas Santos Dumont e Des. Moreira, no quadrilátero formado pelas ruas Eduardo Garcia e Leonardo Mota;
- Avenidas Des. Moreira e Dom Luís, no entorno da Praça Portugal;
- Avenidas Antônio Sales, no trecho entre as Avenidas Rui Barbosa e Virgílio Távora;
- Rua Pe. Valdevino, no trecho entre as avenidas Des. Moreira e Rui Barbosa;
- Av. Eng. Santana Jr., no trecho entre as avenidas Pe. Antônio Tomás e Miguel Dias;
- Av. Dom Manuel, no trecho entre as avenidas Heráclito Graça e Domingos Olímpio;
- Av. 13 de Maio, no trecho entre as ruas Senador Pompeu e Tereza Cristina.

Dentre esses impactos dos PGT pode-se citar a grande procura por estacionamento, o aumento do volume e dos conflitos de tráfego nas interseções do entorno, as operações para embarque/desembarque de passageiros.

II.4.2 SISTEMA DE TRANSPORTE

Os principais modos de transporte utilizados pela população de Fortaleza podem ser classificados em:

Transporte não-motorizado – São considerados assim os deslocamentos a pé, em bicicletas, veículos de propulsão humana e tração animal.

Os deslocamentos desse tipo em Fortaleza são, em geral, em condições de adversas e ou inseguras. Mesmo no caso das ciclovias existentes, essas não são interligadas. Esses modos de deslocamentos acabam por também ocuparem a via pública.

⁸⁶ A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS, 1996) define, em função do enquadramento e do porte, que tipo de equipamentos são considerados como PGT, ainda que apenas relacionados aos Projetos Especiais (artigo 125 referente aos Projetos Especiais).

⁸⁷ Relatório AMC (CTAFOR, 2006). Dados referentes a um mês típico do trânsito de Fortaleza (novembro/2005), classificando níveis de saturação — como bom, regular ou ruim —, em vias que possuem semáforos controlados em tempo real.

Transporte motorizado – o transporte motorizado pode ser individual e coletivo, realizado através dos seguintes veículos: o motocicletas, automóveis, vans, ônibus (transporte urbano público e privado, transporte escolar e de fretamento para turismo) e caminhões.

Em relação aos modos de viagem diárias realizadas em Fortaleza, segundo pesquisa realizada⁸⁸ (1999), verificou-se que 56% das viagens realizadas são motorizadas. Destas, 66,8% são realizadas por transporte coletivo (sendo 64% por ônibus)⁸⁹.

A população de Fortaleza cada vez mais utiliza o automóvel como meio preferencial de transporte, sendo utilizado por uma em cada seis famílias⁹⁰. Assim o automóvel representa atualmente a maior parcela da frota de veículos motorizados individuais, Tabela II.4.1.

Tabela II.4.1 - Frota de veículos motorizados em 1999

Automóveis:	294.462
Caminhões:	15.090
Motocicletas:	67.141

Fonte: PMF/SMDT, 1999.

II.4.2.1 Transporte de Cargas

Fortaleza concentra espacialmente a maior parte das atividades econômicas do Estado, o que potencializa o tráfego de veículos comerciais, do tipo caminhões pesados e carretas, disputando o espaço viário com os demais modais.

Entre os pólos geradores de transporte de carga/descarga para Fortaleza⁹¹, estão:

- Centro de triagem de cargas que chegam de outras localidades;
- O Porto de Mucuripe e Aeroporto Internacional;
- As zonas industriais,
- As áreas de urbanização prioritária.

O Porto do Mucuripe e seu entorno é particularmente um grande atrativo para viagens de transporte de cargas (por ferrovia e rodovia), devido em grande parte a necessidade de escoamento da produção do Estado. Também pode ser considerado como pólo gerador de transporte de carga, de menor porte, o comércio atacadista localizado no centro da Cidade.

Com exceção de uma área definida do Centro da Cidade⁹², o município não controla a circulação da carga. Essa falta de regulamentação acarreta em transtornos para a circulação do tráfego, principalmente nos bairros que concentram a maioria dos deslocamentos por autos (Aldeota e Meireles e Varjota). E ainda, nas demais regiões da cidade a circulação de veículos pesados causa o desgaste precoce do pavimento, o qual não foi dimensionado para suportar tal esforço, queda da qualidade ambiental (ruído, fuligem, dentre outros).

⁸⁸ Pesquisa realizada, no âmbito do Plano de Transporte Urbano de Fortaleza e sua região (PMF/SMDT, 1999).

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ PMF/SMDT, 1999.

⁹¹ PMF/SMDT, 2002.

⁹² Perímetro definido pelas vias Tristão Gonçalves, Castro e Silva, Sena Madureira e Domingos Olímpio, que tem restrição à circulação de veículos com carga acima de 2t entre às 07:00h e 19:00h e tem demarcado locais específicos para a carga/descarga de veículos.

Medidas que minimizem as interferências negativas do transporte de cargas e de operações de carga/descarga na malha urbana devem ser garantidas, entre as quais: maior regulamentação de horário de acesso⁹³, de porte e peso do veículo/carga; além da definição de rotas de trânsito e determinação de perímetros sujeitos as restrições. Essas medidas, no entanto, devem ser consideradas a partir de estudos específicos (de viabilidade funcional e de compatibilidade com o uso e a ocupação do solo urbano).

II.4.3 SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO

O sistema de transporte público de Fortaleza pode ser dividido em Sistema de Transporte Público Coletivo (incluindo o sistema integrado e o alternativo) e Sistema de Transporte Público Individual (considerando neste os táxis e mototáxis).

O Sistema de Transporte Público está composto pela oferta de viagens viabilizadas por: ônibus, vans, metropolitano, trem. No caso do metropolitano, os terminais de parada são abertos, situados em locais estratégicos em toda a cidade de Fortaleza: Avenida Imperador, Praça da Lagoinha, Av. Domingos Olímpio e Av. Castro e Silva, na zona central, e Av. Bezerra de Menezes (zona oeste).

A análise do transporte público em Fortaleza aponta a uma série de situações conflitantes, que resultam em perda de qualidade no Sistema, entre as quais podem ser destacadas:

De ordem física: a falta de priorização física para o transporte público coletivo; concentração de demanda e de itinerários em direção ao Centro e Aldeota; aumento dos congestionamentos e do tempo de viagem; saturação dos atuais terminais de integração; superlotação nos veículos; e geração de poluição atmosférica (pelo elevado consumo de combustível).

De ordem administrativa: elevado custo operacional do sistema; concorrência entre empresas; modalidade de delegação (permissão de linha); e redução da demanda ao longo dos anos (recuperação desde 2005).

II.4.3.1 Acessibilidade ao Sistema de Transporte Público

Tendo que a acessibilidade de um sistema de transporte público pode ser medida a partir da distância média de caminhada de usuários, o sistema de Fortaleza pode ser qualificado como bom por apresentar faixas de abrangência de 300 e 500m das linhas de ônibus, com restrições em áreas específicas onde a cobertura do sistema se mostra insuficiente. Essas áreas, de baixa densidade urbana, ficam localizadas nas zonas leste, sudeste e sul do município.

O modo mais utilizado como acesso aos terminais de integração é o ônibus comum, correspondendo a 97,3% das entrevistas realizadas. O acesso à pé é da ordem de 2,1 % e os demais modos citados nas entrevistas — vans / lotação, trem, automóvel e outros modos, não se mostraram significativos.

Verifica-se, na Figura II.4.1, que o tempo médio para o acesso à rede de transporte coletivo é concentradamente cerca de 5 minutos (entre 50% e 60% dos entrevistados) e de 6 a 10 minutos (entre 30% e 40%).

⁹³ A Legislação Municipal — através da Portaria no 008/99 de 28 de janeiro de 1999— regulamenta a restrição de horários para circulação e carga/descarga desses veículos, em parte da área central da cidade.

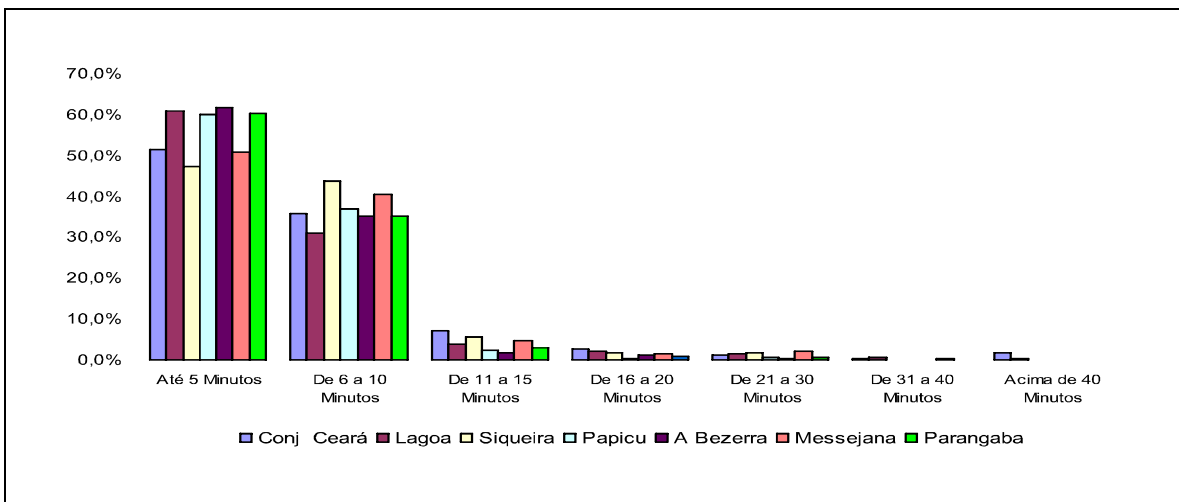


Figura II.4.1 - Tempo Médio de Deslocamento. Fonte: PMF/SMDT, 1996.

Quanto ao modo de difusão após o embarque, no total para os terminais de integração, verifica-se que 97,2% dos entrevistados utilizam o modo "a pé" para finalizarem suas viagens e que 2,4% utilizam o ônibus comum.

II.4.3.2 Sistema de Transporte Público Coletivo

Sistema de Transporte Público por Ônibus - Sistema Integrado (SIT-FOR)

O Sistema Integrado, assim definido no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU/FOR, 1992)⁹⁴, consiste basicamente no Sistema de Transporte Público por Ônibus – STPO. Esse sistema é composto por um conjunto de 218 linhas diurnas regulares que movimentam aproximadamente 22 milhões de passageiros (catracados) por mês. Deste total de linhas, 157 estão integradas nos terminais urbanos⁹⁵.

O sistema de ônibus do Município pode ser classificado de acordo com o tipo de linha, em:

Sistema Não Integrado – formado por linhas convencionais (CVN), linhas circulares (CIR) e linhas interbairros (ITB), com demanda diária média de 241,0 mil passageiros.

Sistema Integrado (SIT-FOR) – formado por um conjunto de linhas classificadas em: alimentadoras (ALM), linhas troncais paradoras e expressas (TRC e TRE), linhas complementares (CMP) e linhas circulares integrantes (CIT).

A Figura II.4.2 apresenta o mapa da cidade de Fortaleza com a representação da cobertura espacial do Sistema Integrado.

⁹⁴ Ver artigo 92 do PDDU/1992.

⁹⁵ Fonte: Sistema Integrado de Transporte. ETTUSA, 2006.

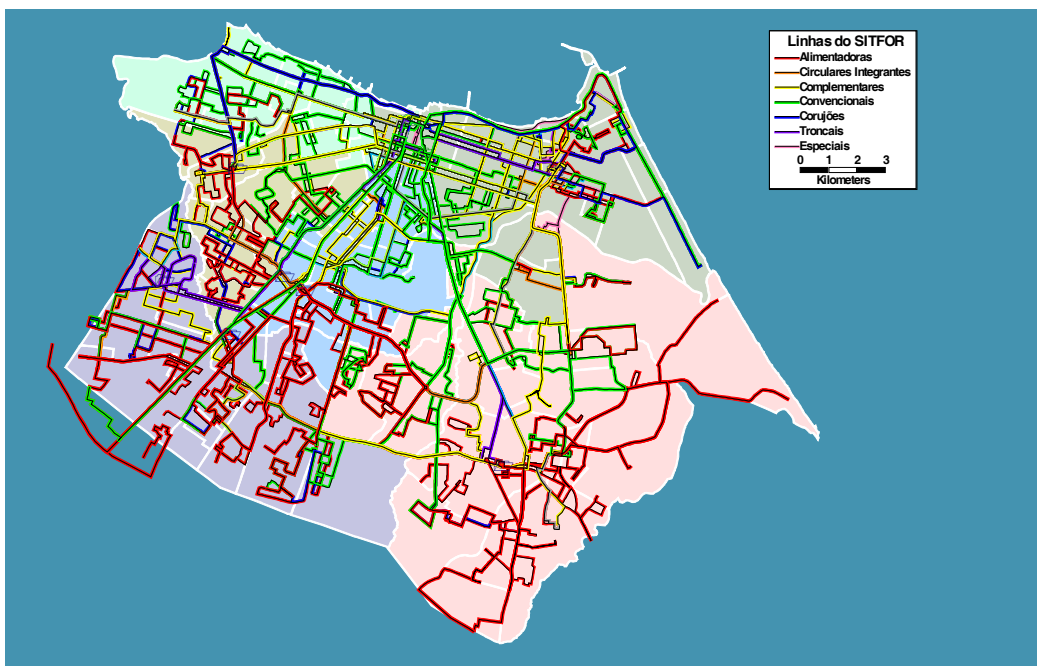


Figura II.4.2 - Cobertura Espacial do SIT-FOR. Fonte: ETTUSA, 2006⁹⁶.

A Figura II.4.3 ilustra a distribuição da demanda por tipo de linha.

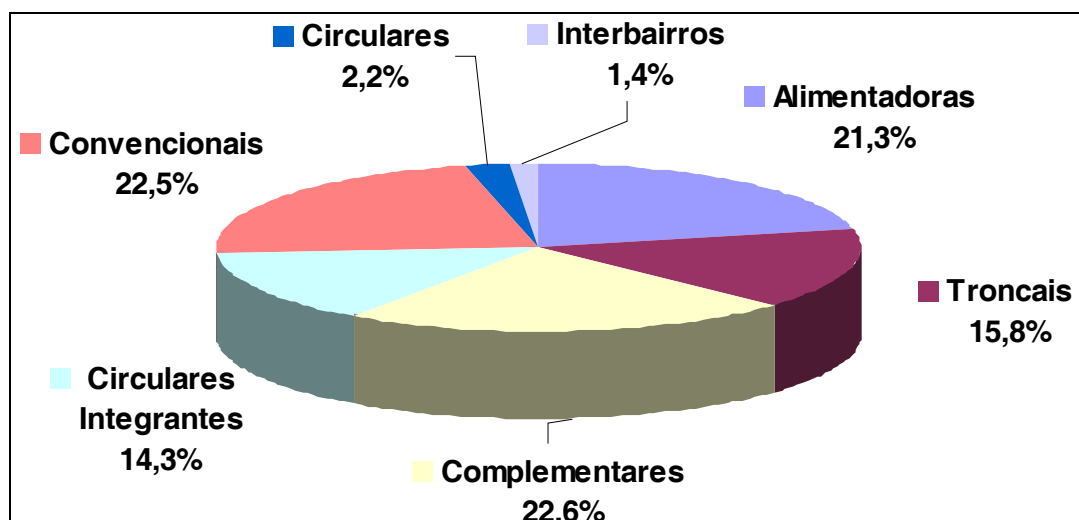


Figura II.4.3 - Distribuição da demanda por tipo de linha. Fonte: PMF/SMDT (1999).

Há uma predominância de itinerários das linhas radiais (em particular das linhas troncais) direcionadas para a área central de Fortaleza e região de Aldeota. Assim, as vias do sistema viário principal, suporte para o transporte coletivo, nessa região central, apresentam elevado fluxo de veículos nos períodos de pico, com trechos saturados e próximos da capacidade.

⁹⁶ Mapa produzido pela Divisão de Planejamento - ETTUSA, 2006.

Os principais corredores de transporte coletivo em termos de movimentação de passageiros são: Av. José Bastos /Carapinima; Av. João Pessoa / Universidade; Av. Bezerra de Menezes; e Rodovia BR-116 / Aguanambi. Segundo dados do Relatório Técnico RT-6: Diagnóstico do Sistema de Transporte Coletivo de Fortaleza e sua região (PMF/SMDT, 1999) esses corredores estão operando no limite da capacidade do sistema implantado e não dispõem de tratamento preferencial para o transporte coletivo.

O sistema de linhas troncais em operação apresenta elevados índices de integração com média de 74%. Esse indicador tem como consequência direta, um baixo índice de renovação de passageiros nos corredores, além de maiores dificuldades de programação e otimização das linhas (PMF/SMDT, 1999).

O sistema de transporte coletivo não apresenta mecanismos de integração física e tarifária com os sistemas de transporte metropolitano (linhas intermunicipais), seja rodoviário ou ferroviário.

A Figura II.4.4 mostra os motivos de viagens de passageiros embarcados nos terminais de integração, sendo o trabalho (68%) o motivo mais freqüente.

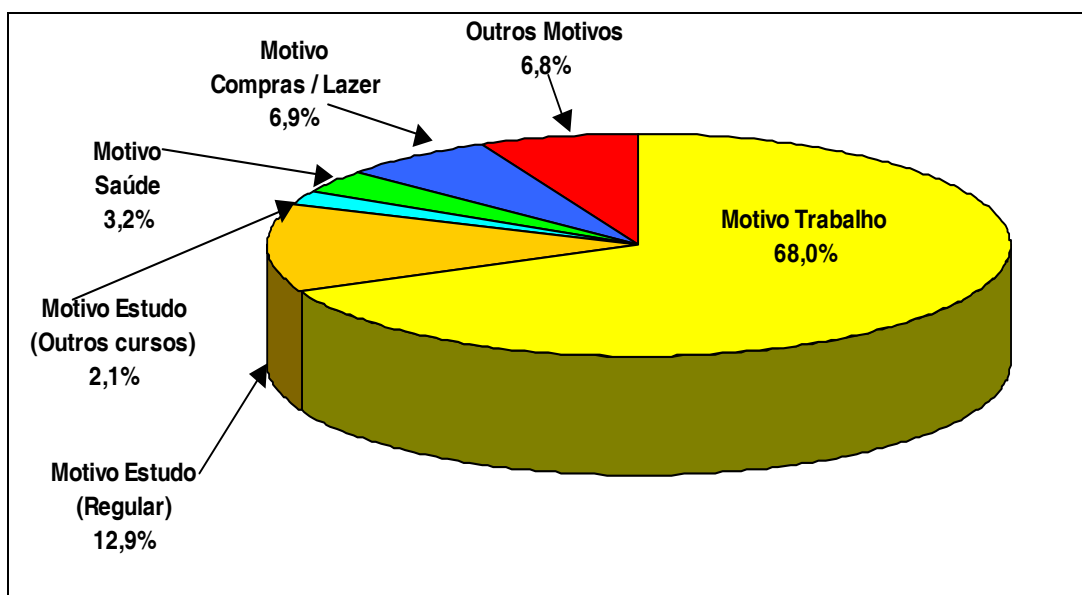


Figura II.4.4 - Motivo da viagem – base domiciliar. Fonte: PMF/SMDT, 1996.

A Figura II.4.5 demonstra as linhas de desejos, conforme pesquisa realizada em 1996, entre todas as zonas da cidade na hora pico da manhã. As linhas de desejo são representativas dos deslocamentos, em transporte coletivo, com predominância dos desejos de viagens em termos de destino para a Área Central. Não somente para as viagens internas a Fortaleza, como para aquelas oriundas da Região Metropolitana.

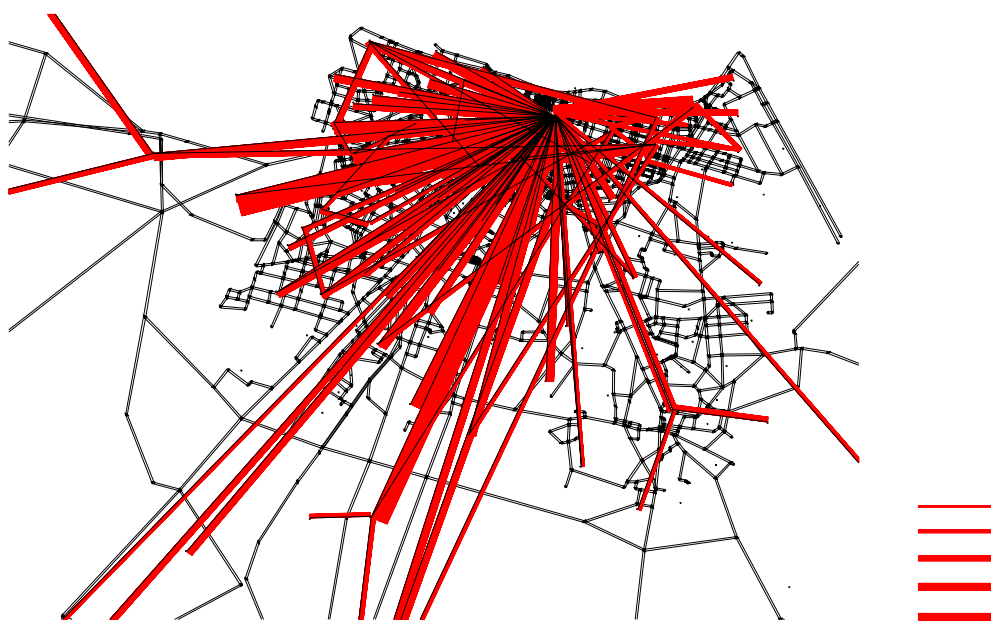


Figura II.4.5 - Linhas de Desejo. Fonte: PMF/SMDT, 1996.

Observa-se que os bairros de Aldeota, Meireles e entorno se configuram como segundo pólo representativo de destino de viagens em transporte coletivo na hora pico manhã e como pólos regionais a Parangaba, Messejana e entorno do corredor Francisco de Sá.

Os eixos mais significativos de penetração de carregamentos nos horários de pico, no sentido dominante, que interligam os municípios da RMF à cidade de Fortaleza e que internamente distribuem-se, estão representados na Figura II.4.6. (PMF, SMDT, 1996) São eles:

- Corredor de ligação do Sudoeste – Av. Cônego de Castro e Av. João Pessoa. Este é o corredor de maior demanda de passageiros transportados, no trecho compreendido entre o Terminal de Parangaba até proximidades da Av. 13 de Maio;
- Corredor BR 116 e Av. Aguanambi – apresenta maior demanda entre as avenidas Alberto Craveiro e Padre Valdevino / Antônio Pompeu;
- Corredor Av. Gal. Osório de Paiva, Av. José Bastos e Av. Carapinima – de ligação com os municípios de Maracanaú e Maranguape, apresenta carregamento praticamente toda a extensão;
- Corredor de ligação do Oeste – Av. Mr. Hull e Av. Bezerra de Menezes. Propicia a ligação com o município de Caucaia e a área central.
- Corredor Av. Francisco Sá – apresenta maior carregamento no trecho compreendido entre Barra do Ceará até a Área Central.
- Corredor de ligação leste-oeste – Av. Pres. Castelo Branco e Abolição. Atende a região da orla marítima.
- Corredor de ligação da região Sudeste – Av. Washington Soares e Eng^o Santana Junior em direção a área da Grande Aldeota, via Terminal Papicu.

Nas regiões da Área Central e Aldeota as vias com maior carregamento de passageiros na hora pico da manhã são respectivamente: Rua Costa Barros; Av. Santos Dumont; Av. Desembargador Moreira e Av. Barão de Studart; e Av. 13 de Maio e Av. Pontes Vieira.



Figura II.4.6 - Carregamento Hora-pico. Fonte: PMF/SMDT, 1996.

Terminais de Integração

Fortaleza conta com 7 terminais de ônibus que funcionam com livre transferência entre as linhas integradas através do pagamento de uma única passagem. O movimento, registrado em catraca, é cerca de 7,2 milhões de passageiros por ano.

Conforme dados obtidos da Pesquisa de Origem/Destino Domiciliar em Transporte realizada para Região Metropolitana de Fortaleza em 1996 e resultados de levantamentos e pesquisas realizadas em 1999⁹⁷, as principais zonas de origem e respectivos percentuais, ver Tabela II.4.2, verificadas em cada terminal de integração são:

Tabela II.4.2 – Zona de origem dos terminais de integração de Fortaleza

Terminal de integração	Região	Zona de Origem	%
Antônio Bezerra	Nordeste	Centro / Iracema	26,1%
		Bezerra de Menezes até Padre Ibiapina	17,4%
Papicu	Leste	Aldeota / Meireles	38,0%
		Centro / Iracema	14,7%
Messejana	Sudeste	Centro / Iracema	27,3%
		Messejana	13,4%
Parangaba	Sudoeste	Centro / Iracema	23,4%
		Aldeota / Meireles	15,5%
Lagoa	Sudoeste	Centro / Iracema	24,9%
		Aldeota / Meireles	10,1%
Conjunto Ceará	Oeste	Centro / Iracema	22,0%
		Aldeota / Meireles	11,4%
Siqueira	Sudoeste	Centro / Iracema	25,8%
		Aldeota / Meireles	13,1%

Fonte: Dados do SIT/FOR (1999).

⁹⁷ Pesquisa realizada, no âmbito do Plano de Transporte Urbano de Fortaleza e sua região (1996). Relatório Técnico RT-6 Diagnóstico do Sistema de Transporte Público de Fortaleza (1999).

Consideradas conjuntamente as zonas Centro, Iracema, Aldeota e Meireles correspondem a percentuais entre 33,4% e 52,7% das origens pesquisadas, o que demonstra uma maior incidência, a partir desse conjunto de bairros, da origem de viagens do Município. O Centro e Iracema estão entre as duas principais origens pesquisadas em todos os sete terminais.

Com exceção do terminal Antônio Bezerra os terminais de integração não incluíram projetos de adequação do sistema viário do entorno, o que resultou em transtornos à região onde estão localizados, em especial nas proximidades dos terminais Parangaba, Lagoa (esses com áreas de influência que quase se tocam) e Papicu, gerando grande volume de fluxo de ônibus.

O Sistema de Integração possui dois terminais abertos, e descritos a seguir:

- Terminal Praça Coração de Jesus: circulam nesse local 22 linhas urbanas⁹⁸.
- Terminal Praça Castro Carreira (Estação): é ponto de parada para 17 linhas urbanas e 2 linhas metropolitanas⁹⁹.

Ao longo de diversas vias da área central há “pontos finais” de ônibus, o que acarreta em restrição do espaço de circulação dos pedestres devido a filas e movimentação de embarque/desembarque de usuários. A maior parte dos pontos da área central está mal posicionada sem mobiliário urbano apropriado (tais como os abrigos).

Sistema Tarifário

Todos os ônibus do SIT possuem o Gerenciador Embarcado de Transporte – GET, tecnologia que registra os passageiros catracados com carteira de estudante e com vale-transporte eletrônico.

As tarifas do SIT-FOR são diferenciadas em vales-transporte, passagens inteiras e passagens com desconto de 50%, cobradas aos estudantes¹⁰⁰. A receita das empresas que operam no SIT-FOR tem origem exclusiva na tarifa cobrada dos usuários.

Principais Indicadores Operacionais do Sistema Integrado

A Tabela II.4.3, a seguir, apresenta vários indicadores operacionais do SIT-FOR que permitem avaliar o Sistema, entre os quais a média de idade da frota de ônibus que é de 5,3 anos, o que a qualifica apenas como regular (segundo referências da bibliografia especializada)

O IPK apresentado é um valor médio considerando o total de passageiros transportados pelo total de quilômetros rodados no ano de 2005. O valor do SIT-FOR, apesar de estar dentro do intervalo de valores praticados mostra que há uma tendência de diminuição do número de passageiros transportados por quilômetro rodado.

Pode-se atribuir a essa queda, uma série de explicações como perda da demanda para outros modos e aumento excessivo da tarifa, expansão urbana, redução da necessidade de deslocamentos; entretanto, tal queda é real e ameaça de forma efetiva a sustentabilidade econômica do sistema de transporte coletivo.

⁹⁸ ETTUSA (PMF, 2003).

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Em 2005, o percentual das passagens com desconto estava em torno de 32%. Fonte: Divisão de Planejamento, Gerência de Sistemas de Informação e Estatísticas. ETTUSA, 2006.

Tabela II.4.3 - Principais indicadores operacionais SIT-FOR

Indicador Operacional	Quantidade
IPK*	2,01 pass/km
Índice de quilômetros por veículo	254 km/veíc/dia
Demanda anual	263.631.226 passageiros
Empresas operadoras	26
Frota Operante	1622
Idade Média da Frota	5,3 anos
Linhas do SIT-FOR	
Linhas de ônibus regulares	218
a. Linhas de ônibus Integradas	157
b. Linhas de ônibus não Integradas	61
Tipos de linhas do SIT-FOR	
Alimentadoras	93
Circulares integrantes	8
Complementares	37
Convencionais	61
Troncais paradoras	13
Troncais expressas	6
Corujão	22
Especiais	18
Composição da frota do SIT-FOR	
Micro	209
Leve	384
Semi-Pesado	1204
Pesado	11

Fonte: ETTUSA/SIT, 2006.

Sistema de Transporte Público Alternativo (STPA)

O serviço de transporte alternativo caracteriza-se por um conjunto de linhas operadas com veículos de pequena capacidade (vans).

Estas linhas operam nos principais eixos viários, com pontos terminais nos bairros e sem pontos terminais fixos na região central. Os principais corredores em termos de movimentação do transporte alternativo são: Av. Washington Soares; Av. 13 de Maio; Av. Francisco Sá; e Av. Bezerra de Menezes. A Figura II.4.7 ilustra a cobertura espacial do STPA.

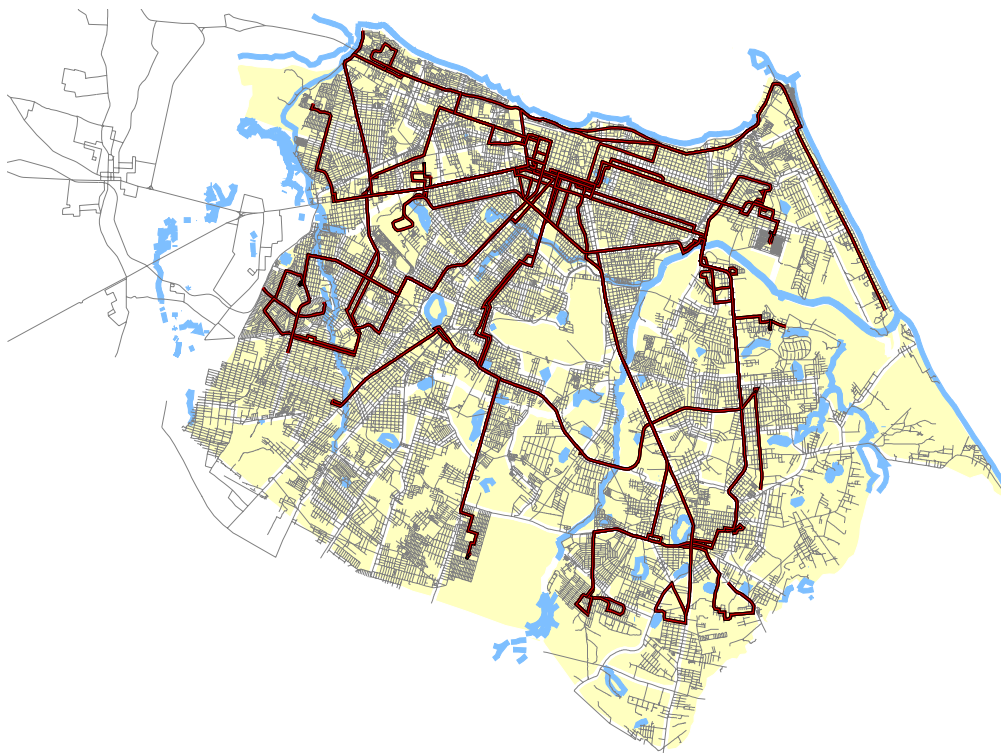


Figura II.4.7 - Cobertura Espacial do STPA-FOR. Fonte: ETTUSA/SIT, 2006.

Na Tabela II.4.4 a seguir, são descritos os principais indicadores operacionais do STPA.

Tabela II.4.4 - Principais Indicadores Operacionais do STPA

Principais indicadores operacionais STPA/ FOR	
Início de operação	04/1998
Nº de Linhas	16
Nº de Veículos	320
Vagas Licitadas	66
Quantidade de Veículos por Linha	20

Fonte: ETTUSA/SIT, 2006.

II.4.3.3 Sistema de Transporte Público Individual

Serviço de Automóveis de Aluguel –Táxi – O serviço é considerado em Fortaleza como um sub-sistema, operando com 4.072 veículos. 1,74% desses são de serviço especial, atendendo ao aeroporto com tarifa diferenciada, o restante é de táxi comum de autônomos ou empresa. A idade média da frota é de 6,77 anos.

Os pontos de táxi apresentam acessibilidade satisfatória no Centro, Meireles e Aldeota, mas nem todos os bairros possuem pontos de táxi sinalizados, o serviço também é atendido por veículos que circulam livremente e pelos serviços de chamada via rádio, telefone e pela internet.

Serviço de Mototáxi¹⁰¹ – Definido como serviço de transporte de passageiros em veículo automotor tipo motocicleta. São 2209 mototáxis com permissões efetivas no Município. A idade média da frota é de 6,4 anos.

A maior concentração de pontos de mototáxi é no centro da cidade seguido dos bairros Fátima, Antônio Bezerra, Parangaba e Messejana¹⁰². Porém o operador do sistema pode circular livremente dentro do perímetro urbano garantindo maior acessibilidade ao usuário.

¹⁰¹ O sistema de Mototáxi foi regulamentado conforme a Lei nº 8.004 de 25 de março de 1997.

¹⁰² Segundo levantamento realizado em 2005. Fonte: Divisão de Planejamento, Gerência de Táxi e Mototáxi. ETTUSA, 2006.

II.5. INFRA-ESTRUTURA URBANA

Sendo um processo social, estabelecido ao longo do tempo, a urbanização de Fortaleza apresenta um perfil não eqüitativo referente à infra-estrutura, notadamente no que diz respeito ao saneamento básico. Embora o abastecimento de água esteja presente de maneira bem distribuída no Município, áreas com redes de esgoto e coleta de lixo ainda insuficientes são evidenciadas. No que diz respeito à “cidade formal”¹⁰³, as melhores condições estão concentradas no quadrante Norte, na Regional II e em áreas pontuais constituídas por conjuntos habitacionais, situados nos quadrantes Sul e Sudoeste de Fortaleza. A região central, junto com bairros nobres, exibe alto índice de cobertura, enquanto que os bairros no quadrante mais a oeste possuem uma oferta reduzida.

Neste sentido, configura-se na cidade, uma mancha desprovida de condições básicas de saneamento, não obstante à ocorrência de três programas (Prosege, Programa de Infra-Estrutura Básica de Saneamento de Fortaleza - Sanefor¹⁰⁴ e Sanear II¹⁰⁵) destinados ao tratamento de esgoto no Município, além do sistema antigo (atendendo os bairros de Aldeota, Meireles, Praia de Iracema e Centro) e dos isolados (presente em variados conjuntos habitacionais). O Sanefor e o Sanear II estão em processo de implementação e poderão proporcionar melhorias significativas em áreas ainda não contempladas pelo tratamento de esgoto.

II.5.1. SANEAMENTO BÁSICO

II.5.1.1 Abastecimento de Água

No que se refere ao abastecimento de água da cidade formal, 526.079 domicílios particulares da cidade de Fortaleza foram atendidos pela rede geral em 2000, correspondendo a 87,22%. Com relação ao abastecimento pelas regiões administrativas, ver Caderno de Mapas (Mapa 51):

Regional I

Dos 15 bairros que conformam a Regional I, 10 ocupam o intervalo entre 81,46% e 89,63% ligados à rede geral, três entre 71,27% e 73% e dois entre 53,04% e 55,89%. Na média geral, a Regional I apresenta-se em sexto lugar com 76,21%. O bairro mais bem atendido é Alagadiço/São Gerardo com 89,63% de domicílios ligados à rede e água, em pior situação é o bairro Jardim Guanabara, com 53,04% (Tabela II.5.1).

¹⁰³ Não considerando as áreas irregulares (“cidade real”).

¹⁰⁴ O SANEFOR, popularizado com a denominação de SANEAR, foi um dos mais importantes programas de saneamento básico já implementado em Fortaleza e no Estado.

¹⁰⁵ Consoante CAGECE, com as obras do programa SANEAR I, o sistema de drenagem de Fortaleza passou a contar com mais 103 km de redes de microdrenagem e 28,2 km de macrodrenagem, implantados em 40 bairros.

Tabela II.5.1 - Domicílios Particulares por Tipo de Abastecimento de Água por Região Administrativa - 2000

Regional	Total de Domicílios Particulares	Abastecimento de Água			% de Atendimento pela Rede Geral
		Rede Geral	Poço ou Nascente	Outras Formas	
I	82.467	62.849	15.783	3.835	76,21
II	80.325	72.362	6.520	1.443	90,09
III	82.664	70.930	8.753	2.981	85,81
IV	65.871	59.716	4.926	1.229	90,66
V	108.988	99.530	5.230	4.228	91,32
VI	105.764	93.432	7.772	4.560	88,34
TOTAL	526.079	458.819	48.984	18.276	87,22

Fonte: IBGE, 2000 In: Modificada de Síntese Diagnóstica (SEINF, 2004).

Regional II

Os 20 bairros que compõem a Regional II estão ligados à rede geral da seguinte forma: onze situam-se no intervalo entre 90,46% e 99%, sete entre 80,49% e 89,69% e dois entre 60,14 e 66,39%. O bairro que possui o maior número de domicílios ligados à rede geral é Dionísio Torres, com um percentual de 99%, enquanto que a Praia do Futuro II exibe o percentual de 60,14%.

Regional III

No caso da Regional III, que possui 16 bairros, seis estão posicionados no intervalo 92,87%-90,63% quanto ao atendimento pela rede geral de água, nove no intervalo 89,87%-81,54% e apenas o bairro Quintino Cunha aparece com 64,62%, exibindo a situação mais precária. Por outro lado, o bairro Parquelândia é o mais bem servido, com 92,87% de seus domicílios particulares permanentes ligados à rede geral.

Regional IV

Dos 19 bairros da Regional IV, 12 estão situados no intervalo 98,13%-90,31% quando ao atendimento pela rede geral de abastecimento d'água, seis ocupam o intervalo 89,09%-81,83% e o bairro Couto Fernandes apresenta a situação de menor atendimento com 74,26%. O bairro mais bem atendido nesta região administrativa é o Jardim América.

Regional V

Dos 17 bairros da Regional V, quanto ao abastecimento d'água: 12 bairros encontram-se no intervalo de 99,09%-90,95% de ligações à rede geral e cinco no intervalo 88,93%-80,88%. O bairro com maior número de ligações é o Conjunto Ceará II (99,09%) e com menor quantidade o Parque Presidente Vargas (80,88%).

Regional VI

Os percentuais de atendimento da rede geral de abastecimento d'água nos 26 bairros que compreendem a Regional VI estão distribuídos em: nove bairros estão atendidos no

intervalo de 97,60%-90,54%, 11 no intervalo 89,83%-81,95% e o bairro Sabiaguaba com 42,26%, o de menor quantidade de ligações da Regional. O bairro Cajazeiras apresenta a maior quantidade de ligações, com 97,60%.

II.5.1.2 Esgotamento Sanitário e Sistema de Drenagem

Conforme dados da CAGECE, no que diz respeito às bacias¹⁰⁶ de esgotamento sanitário, no início da década de 1990; apenas a bacia da Vertente Marinha era atendida parcialmente com uma rede coletora de 327 km, servindo a 260.000 pessoas, equivalente ao índice de cobertura de 15% da população de Fortaleza. E os sistemas isolados, que cobriam os conjuntos habitacionais e as favelas urbanizadas, eram constituídos com 197 km de rede coletora, atendendo a 143.000 habitantes (5% da população total).

Antes do início das obras do programa SANEAR¹⁰⁷, em 1993, o sistema de esgotamento sanitário de Fortaleza era bastante precário, apesar de já existir o emissário submarino, a rede coletora era de 524 km, com atendimento a 403 mil pessoas, o que correspondia ao índice de 20% de cobertura da população total.

No ano de 2000, dos 526.079 domicílios de Fortaleza (cidade formal), 44,40% estavam ligados à rede geral de esgoto e 3,23% estavam desprovidos de qualquer modalidade de esgotamento sanitário. 19% tratavam seus efluentes com base em fossa séptica; 30,18% com fossa rudimentar e 3,19% com outro tipo de solução. Estes dados revelam que a rede geral de esgotamento não atendia nem a metade dos domicílios particulares permanentes da capital do Ceará. A espacialização desses dados está apresentada na Tabela II.5.2, assinalando-se que a Regional II apresenta o menor e a Regional V o maior percentual referente à inexistência da rede geral de esgoto, ver Caderno de mapas, Mapa 49.

Tabela II.5.2 - Quantidade de Domicílios Particulares Permanentes com e sem Esgotamento Sanitário - 2000

Especificação	Quantidade de Domicílios	%
Rede Geral	233.586	44,40
Fossa Séptica	100.073	19,00
Fossa Rudimentar	158.675	30,18
Outros	16.745	3,19
Sem Esgotamento Sanitário	17.000	3,23
Total Geral	526.079	100,00

FONTE: IBGE, 2000 In: Modificada de Síntese Diagnóstica (SEINF, 2004).

A Tabela II.5.3 mostra, consoante dados da Cagece, que a despeito de 207.029 ligações de esgoto reais existentes em 2002 (efetivamente realizadas, incluindo as de cobrança suspensa), 337.132 estão em estado potencial, ou seja, estas tratam-se de ligações de uma rede pública inexistente

¹⁰⁶ Vertente Marítima, Cocó e Maranguapinho.

¹⁰⁷ As obras do Programa SANEFOR / SANEAR foram iniciadas em junho de 1993 e concluídas em outubro de 2000.

Tabela II.5.3 - Abastecimento da Rede de Esgoto por Região Administrativa, 2002

Regional	Tipo de Ligação				
	Real ⁽¹⁾	Ativa ⁽²⁾	Factível ⁽³⁾	Potencial ⁽⁴⁾	Potencial % ⁽⁵⁾
I	50.797	50.128	9.921	26.378	30,28
II	44.912	42.735	7.270	21.213	28,90
III	33.843	33.169	7.843	53.610	56,25
IV	22.519	22.095	4.187	37.425	58,35
V	30.717	30.422	5.144	109.233	75,28
VI	24.241	28.553	3.038	89.273	76,59
TOTAL	207.029	207.102	37.403	337.132	57,97

Fonte: CAGECE, 2002

(1) Ligações efetivamente realizadas, incluindo as de cobrança suspensa

(2) Ligações reais em situação regular

(3) Alternativa à rede pública existente (fossa)

(4) Rede pública inexistente

(5) Resultado da divisão, multiplicada por 100, das "Ligações Potenciais" pela soma das Colunas "Ligações Reais, Ligações Factíveis e Ligações Potenciais".

No que diz respeito ao esgotamento sanitário, são três as bacias de drenagem em Fortaleza: Vertente Marítima, Cocó e Maranguapinho. Trata-se de uma rede que é dividida em:

- Sistema de disposição oceânica vertente marítima (Estação de Pré-Condicionamento de Esgoto – EPC / Estação de Tratamento de Odores - ETO);
- Sistemas isolados;
- Sistema Integrado do Distrito Industrial de Maracanaú – SIDI.

O sistema de disposição oceânica é constituído por: bacias coletoras de esgoto; dois interceptores oceânicos, leste e oeste; estação de pré - condicionamento – EPC; estação de tratamento de odores – ETO; um emissário submarino. Já os efluentes sanitários, coletados nas citadas bacias, são conduzidos por coletores até os dois interceptores oceânicos: interceptor oceânico leste, com 2.960 metros de extensão em tubulação de 1.500 milímetros e 3.430 metros, em tubulação de 1750 milímetros; e pelo interceptor oceânico oeste, com extensão de 700 metros, em tubulação de 1.750 milímetros (CAGECE, 2006). As águas residuárias na cidade são lançadas na estação de pré-condicionamento, passando por tratamento preliminar em que são removidos materiais grosseiros, finos e outros sedimentáveis. Nesta estação de pré-condicionamento, está também instalada a estação de tratamento de odores, para minimizar a exalação dos gases agressivos para a atmosfera.

A Estação de Pré-condicionamento de Esgoto e de Tratamento de Esgotos EPC/ETE-SANEAR tem vazão de 4,5 metros cúbicos por segundo e, atualmente, trata 1,7 m³/s. A estação é constituída de um rastelo e de sete peneiras rotativas e de grande porte, que separam os resíduos sólidos menores, as areias, além dos plásticos, metais, madeira, graxa e óleos derivados de petróleo.

Concluído o processo de pré-condicionamento, o esgoto é lançado ao mar através do emissário submarino, a cerca de 3.330 metros da costa e a uma profundidade de 16 metros. As correntes marítimas fazem a dispersão dos esgotos pré-condicionados (CAGECE, 2006).

Os materiais insalubres tais como poluentes e areia são transportados para o aterro sanitário de Caucaia - ASMOC. Acoplada à estação de pré-condicionamento, existe a

estação de tratamento de odores – ETO, para diminuir o mau cheiro próprio dos esgotos. Depois do tratamento, os esgotos são encaminhados para o emissário submarino, que lança os despejos no mar.

Os sistemas isolados são representados pelos conjuntos habitacionais existentes na Região Metropolitana de Fortaleza. Cada sistema é formado por: i) rede coletora de esgotos; ii) estruturas de interceptação; iii) estação de tratamento de esgotos – ETE; iv) corpo receptor (rio, riachos, lagoas). O sistema integrado do distrito industrial (SIDI), em Maracanaú, atende a sete conjuntos habitacionais, com mais de 100.000 residentes (Timbó, Jereissati I, Jereissati II, Novo Maracanaú, Acaracuzinho, Novo Oriente e Industrial) e a mais de oitenta empresas implantadas no Distrito Industrial. Esses sistemas coletam esgotos domésticos e despejos industriais. Após executarem o tratamento das águas residuárias, lança o efluente no rio Maranguapinho (CAGECE, 2006).

As macro-bacias de drenagem urbana

De acordo com os dados da SEINF (2004), o Plano Diretor de Drenagem da Região Metropolitana de Fortaleza - P.D.D/RMF, elaborado em 1978, dividiu o Município de Fortaleza em três macro - bacias de drenagem (ver caderno de Mapas, Mapas 4a,4b, 54):

- a. **Bacia da Vertente Marítima** – A - que compreende a faixa localizada entre os Rios Cocó e Ceará, cujos principais mananciais são Lagoa do Mel, Riacho Jacarecanga, Riacho Pajeú, Riacho Maceió – Papicu;
- b. **Bacia do Rio Cocó** – B - compreendida pelas áreas dos municípios de Fortaleza e Pacatuba, que drenam para o Rio Cocó. Seus principais mananciais são Lagoa de Messejana, Lagoa de Parangaba, Riacho do Tauape, Lagoa de Porangabussu, Lagoa do Opaia, Rio Cocó. Os mais significativos afluentes desta bacia são: Riacho do Açude Jangurussu, Riacho do Açude Fernando Macedo, Rio Coaçu, Riacho da Lagoa Grande, Lagoa Grande, Açude Osmani Machado, Riacho da Lagoa da Maraponga, Riacho da Lagoa da Itaóca, Açude Uirapuru, Lagoa do Coité, Riacho da Lagoa Redonda, Riacho da Lagoa Sapiranga, Riacho da Lagoa de Messejana, Riacho da Lagoa de Ancuri, Riacho do Açude Traíra, Riacho do Açude Guarani e o Açude Precabura.
- c. **Bacia do Rio Maranguapinho** – C - formada por oito sub-bacias, cujos principais mananciais são: Riacho da Lagoa da Parangaba, Açude da Agronomia, Riacho do Açude João Lopes, Riacho Sangradouro do Açude da Agronomia, Riacho da Lagoa do Mondubim, Rio Maranguapinho, Braço do Rio Maranguapinho e o Riacho Correntes.

Cada uma delas divide-se em sub-bacias e estas, por sua vez, em micro-bacias, que dão vazão às águas através de elementos macrodrenantes (rios ou riachos).

As mudanças na natureza provocadas pela ação antrópica alteraram o caminho natural das águas, que passou a depender de soluções de drenagem.

A baixa permeabilidade do solo, em geral, a hidrografia significativa, os relevos planos aliados ao lençol freático elevado configuram um quadro que indica como inadequada a ocupação territorial de Fortaleza. No entanto, ao longo de sua evolução urbana, registrou-se uma ocupação de grande porte em extensão e intensidade geradora de problemas socioespaciais como, por exemplo, escoamento superficial, na medida em que o sistema natural de drenagem foi comprometido pela deposição de lixo às suas margens e pelo aterramento para construção.

O sistema artificial de drenagem composto por galerias e canais tornou-se ineficiente pelo assoreamento por deposição de lixo às margens dos canais, precariedade de manutenção, insuficiência de atendimento da rede de micro-drenagem existente, em que

algumas galerias e bueiros foram subdimensionados, e pela ausência de pavimentação em um considerável número de vias. A ligação direta na canalização de esgotamento sanitário às galerias de águas pluviais é freqüentemente posta em prática. Esse procedimento, além de impedir a passagem das águas pluviais, gera um acréscimo na descarga, fazendo com que os dejetos tenham destino não planejado e causando sérios danos à saúde pública (SEINF, 2004).

Os impedimentos ao livre escoamento das águas pelos seus componentes podem ser assim sumarizados: construção de vias com greides elevados ou rebaixados em relação aos terrenos laterais, provocando, respectivamente, barramentos, alagamentos nos seus leitos.

Frente a todos os aspectos levantados, pode-se nominar os problemas de drenagem, contundentes à época chuvosa, pelo alagamento das vias, transbordamento de canais ou riachos e destruição da pavimentação, entre outros. Há prejuízos à população em geral, pela quebra da dinâmica das atividades da cidade, pelos riscos à saúde, como também ao poder público, pela demanda de soluções urgentes e pressão no orçamento.

As micro-bacias e sub-bacias de drenagem urbana

a) Bacia da Vertente Marítima – Bacia A

Compreende a faixa de dunas situadas entre as bacias do Rio Maranguapinho/Ceará e do Rio Cocó, apresentando topografia favorável à drenagem para o mar. Sua área de 37,60 Km², correspondente a 11,19% da área total do município, encontra-se totalmente urbanizada. Abrange os bairros Pirambu, Centro, Aldeota, Varjota e Papicu, os quais acham-se muito adensados, embora sejam distintas suas situações, no que se relaciona ao uso e ocupação do solo e à renda da população. O Pirambu é ocupado pela população de baixa renda enquanto na Aldeota, Varjota e Papicu encontra-se a população mais abastada. Neste trecho, ocorrem tanto a invasão das faixas de preservação dos recursos hídricos para a construção precária ou duradoura quanto inúmeras ligações clandestinas de esgoto na rede pública de águas pluviais. Esta bacia corresponde à zona de ocupação urbana mais densa e onde as condições naturais de drenagem foram mais afetadas, evidenciando os problemas de maior magnitude. Suas sub-bacias são:

Sub-bacia A-1: abrange os bairros Cristo Redentor, Álvaro Weyne, Pirambu e Carlito Pamplona, densamente ocupados por população de baixa renda e algumas indústrias. Seu principal manancial e elemento macrodrenante é a Lagoa do Mel, que, através de seu riacho sangradouro, desemboca na Praia das Goiabeiras, nela o escoamento se processa diretamente para o mar, exceto na porção que contribui para a Lagoa do Mel, cujas águas são drenadas por infiltração. Os alagamentos mais significativos foram resolvidos com obras de drenagem que desobstruíram a lagoa e canalizaram o riacho sangradouro em galerias de concreto. Contemplou-se, também, a micro-drenagem, resolvendo-se 80% dos problemas existentes.

Sub-bacia A-2: engloba os bairros Jacarecanga, Monte Castelo, Moura Brasil, Farias Brito e setores do Benfica e Centro, também densamente ocupados pela população de classe média e baixa. Encontram-se diversas indústrias e equipamentos de vulto como o Cemitério São João Batista e a Escola de Aprendizes Marinheiros. Seu elemento macrodrenante é o Riacho Jacarecanga, que se apresenta assoreado por rampas de lixo. Quanto à micro-drenagem, encontra-se deficiente e com ligações clandestinas de esgotos, bem como em época de chuvas, há pontos críticos, a exemplo da Rua Joaquim Lino, próximo a Av. Sargento Hermínio (microbacia A-2.5). Subdivide-se em seis microbacias somando uma área de 4,94km².

Sub-bacia A-3: contempla grande parte dos bairros Centro e Aldeota, apresentando elevados índices de ocupação, impermeabilização e densidade demográfica. Os principais elementos macrodrenantes são: o Riacho Pajeú e a Lagoa da Cidade da Criança. Existem pontos de estrangulamento devido à insuficiência de vazão das galerias construídas por particulares e até muros que interceptam a caixa do riacho e bueiros. A manutenção precária das galerias é outro importante fator de comprometimento. Com relação à micro-drenagem, existem trechos com pontos críticos de alagamentos, como nos cruzamentos da Av. Heráclito Graça com Ildfonso Albano e Assunção com Av. Duque de Caxias. Subdivide-se em seis microbacias, perfazendo uma área de 4,76km².

Sub-bacia A-4: abrange os bairros Praia de Iracema e parte do Centro. A macrodrenagem é garantida por uma galeria localizada na Rua Senador Almino e na Avenida Almirante Tamandaré. Na faixa mais próxima à praia, as águas drenam diretamente para o mar. A rede de micro-drenagem atende a um setor reduzido e a sub-bacia totaliza uma área de 1,20km². Nesta sub-bacia, podem ser identificadas duas áreas bem distintas, delimitadas aproximadamente pela Av. Monsenhor Tabosa: ao sul, a zona de cotas mais elevadas com altitudes entre 12 e 20m, e ao norte, uma zona aplainada com cotas máximas da ordem dos 5m.

Sub-bacia A-5: abrange partes dos bairros Meireles e Aldeota, dividindo-se em duas porções bem definidas em relação ao aspecto da drenagem, ou seja, microbacia A-5.1 com 1,20km² e sub-bacia A-5.2 de 0,82km². A macrodrenagem é feita por galerias principais, algumas com trechos de seções insuficientes, como na Rua Barão de Aracati. Quanto à micro-drenagem, existem galerias atendendo a cerca de 60% da área. Detectam-se problemas de alagamentos nos cruzamentos das Vias Barão de Studart/Torres Câmara, Santos Dumont/José Lourenço, Costa Barros/Carlos Vasconcelos.

Sub-bacia A-6: engloba o bairro Mucuripe e partes dos bairros Aldeota, Meireles e Papicu, perfazendo uma área de 9,67km² e subdividindo-se em 10 microbacias. Os principais elementos macrodrenantes são os Riachos Maceió e Papicu e a Lagoa do Papicu. Apenas 800, dos seus 3000 metros de extensão, acham-se canalizados em galerias próximas às nascentes. O leito natural do riacho foi reduzido por construções particulares, devido à intensa e desordenada ocupação, e pela movimentação das dunas próximas, que provoca assoreamento e mudanças abruptas em alguns trechos. Apresenta problemas comuns de micro-drenagem devido ao subdimensionamento e à falta de manutenção das galerias. A área possui lençol freático elevado e não dispõe de rede pública de esgoto, em sua maior parte, o que agrava os problemas.

Sub-bacia A-7: abrange partes dos bairros Vicente Pinzón, Papicu e Cocó, drenando diretamente para a Praia do Futuro e perfazendo uma área de 9,36km². Não possui elemento macrodrenante definido. Com respeito à micro-drenagem, deve ser salientado que a maioria das ruas não está pavimentada.

b) Bacia do Rio Cocó – Bacia B

Corresponde às áreas dos municípios de Fortaleza e Pacatuba que drenam para o Rio Cocó. Ocupa toda a zona leste de nosso Município, com cerca de 215,9 km², correspondentes a 64,2% de sua área total. Apresenta uma média de densidade populacional baixa com predomínio residencial, com serviços, comércio e indústria disseminados. Apresenta os problemas típicos de drenagem das áreas muito adensadas: sistema de drenagem subdimensionado ou mal conservado; assoreamento dos recursos hídricos pela deposição de lixo nas margens; e ocupação das faixas de proteção dos mesmos. Por estar muito recortada por riachos e lagoas, acha-se dividida em seis sub-bacias e estas nas respectivas micro-bacias:

Sub-bacia B-1: localizada à margem esquerda do Rio Cocó, abrange os bairros Benfica, Rodolfo Teófilo, Damas, Jardim América, Montese, José Bonifácio, Fátima, Vila União,

Joaquim Távora, parte de Amadeu Furtado e Alto da Balança. Evidencia-se um elevado índice de urbanização, com assentamentos populacionais de renda variando entre baixa e média alta. Merece destaque a presença do Aeroporto Pinto Martins, da Base Aérea de Fortaleza e do Terminal Rodoviário Engenheiro João Thomé. Divide-se em oito micro-bacias, tendo como elemento macrodrenante o Riacho Tauape. Outros mananciais importantes são as lagoas de Porangabussu e do Opaia e os canais da Avenida Aguanambi e do Jardim América. A macrodrenagem constitui-se na canalização a céu aberto do trecho final do Tauape, complementada pela construção de um parque às suas margens.

Sub-bacia B-2: engloba os bairros Jangurussu, Cajazeiras, Barroso, Mata Galinha, Jardim das Oliveiras, Aerolândia, Salinas, Guararapes, Cocó e parcelas do Prefeito José Walter, Castelão, Dias Macedo, Alto da Balança, São João do Tauape e Papicu. O elemento macrodrenante corresponde àquelas áreas que drenam para o leito principal do Cocó. São fatores presentes na sub-bacia que provocam problemas de drenagem e promovem alterações na amortização das cheias e no domínio do escoamento da vazão: assentamento indevido, deposição de lixo às margens dos recursos hídricos, ausência de infra-estrutura sanitária de apoio à ocupação do solo e o uso e ocupação irregulares. Geraram problemas de drenagem persistentes: a implantação do Conj. Habitacional Cidade 2000 na década de 1970, a abertura da Avenida Santos Dumont, o aterro das Lagoas do Jacaré, Gengibre, Mingau e em trechos da Lagoa Grande, o desmonte de dunas e o desmatamento. Diversas inundações, ocorridas entre 1972 e 1985, testemunharam a ruptura do equilíbrio original, com prejuízo para a população local. Parte dos problemas foi solucionada por obras de que garantiram o escoamento do excesso das águas pluviais para o Rio Cocó.

Sub-bacia B-3: situada à esquerda do Rio Cocó, abrange os bairros Serrinha, Maraponga, Dendê, Passaré e parcelas de Parangaba, Aeroporto, Castelão, Mondubim e Prefeito José Walter. Possui um sistema de macrodrenagem constituído por várias lagoas e açudes interligados, que descarregam no Açude Uirapuru, o qual drena para o Rio Cocó. O adensamento populacional é baixo, apresentando áreas de ocupação rarefeita, com faixas de renda variando entre baixa e média alta. Destacam-se a presença do Estádio Governador Plácido Castelo (Castelão) e do Centro Administrativo do Banco do Nordeste do Brasil. Dividida em seis micro-bacias, apresenta os mananciais correndo ao natural e com sinais de assoreamento em alguns trechos, que demandam escavação e drenagem. Com relação à micro-drenagem, há problemas localizados nos bairros Maraponga, Serrinha e Itaperi.

Sub-bacia B-4: situa-se à direita do Rio Cocó e abrange, principalmente, o bairro Edson Queiroz, de ocupação ainda rarefeita. Contempla um sistema de macrodrenagem simples, constituído por um conjunto de lagoas que deságuam no Rio Coaçu. Quanto à micro-drenagem, apresenta problemas pontuais no Jardim das Oliveiras e Favela Dendê.

Sub-bacia B-5: a exemplo da anterior, situa-se à direita do Rio Cocó e contribui, também, para o Rio Coaçu. Abrange os bairros de Sapiranga /Coité, Cambeba, Alagadiço Novo e partes da Lagoa Redonda, Messejana e Cidade dos Funcionários. Apresenta baixa densidade demográfica, sendo ocupada, em grande parte, por sítios. Divide-se em seis micro-bacias, tendo como elementos macrodrenantes principais, as lagoas da Messejana, Sapiranga e o talvegue que as une. Em relação à micro-drenagem, registram-se galerias isoladas em Messejana e Cambeba.

Sub-bacia B-6: apenas parte de sua área encontra-se em nosso município. Corresponde aos bairros Sabiaguaba, Lagoa Redonda, Guajeru, Coaçu, Paupina, Ancuri e Pedras, como também parte de Messejana, os quais drenam para o Açude Precabura e para o Rio Coaçu, no trecho a montante do referido açude. Trata-se de uma área de baixa densidade populacional, com predomínio de chácaras e sítios. No que diz respeito à micro-

drenagem, a maioria das vias não é pavimentada, constatando-se problemas no bairro Paupina.

c) Bacia do Rio Maranguapinho – Bacia C

Corresponde a uma faixa norte-sul que estende-se nas proximidades da foz do Rio Ceará até o bairro Siqueira e possui 96 quilômetros quadrados de área, abrangendo também uma grande parte dos bairros situados no extremo oeste do município. Trata-se de uma bacia cortada pelo elemento macrodrenante Rio Maranguapinho, também chamado Rio Siqueira.

A urbanização ocorreu de forma acelerada, ora planejada, a exemplo dos conjuntos habitacionais e dos loteamentos, ora espontânea, mas, sempre sem a cobertura da infraestrutura necessária de pavimentação de vias, implantação de redes públicas de água, esgoto e drenagem, num solo com o nível de lençol freático elevado. Observam-se alguns canais macrodrenantes e riachos assoreados ou obstruídos pela presença de lixo e habitações irregulares às suas margens; afora um considerável número de vias sem pavimentação. A Bacia do Rio Maranguapinho é formada pelas sub-bacias:

Sub-bacia C-1: localizada à direita do Rio Maranguapinho, abrange os bairros Floresta, Jardim Iracema e partes da Barra do Ceará e Álvaro Weyne. Tem o Riacho Correntes como elemento macrodrenante, que não sofreu qualquer tipo de intervenção. Obras contemplaram micro-drenagem, pavimentação, solução alternativa de esgotamento sanitário e instalação de rede pública de água que minimizaram problemas de saneamento básico da favela Língua de Cobra,

Sub-bacia C-2: localizada à direita do rio Maranguapinho, divide-se em seis micro-bacias, abrangendo os bairros Vila Velha, Quintino Cunha e partes do Jardim Guanabara e Antonio Bezerra. Elemento macrodrenante é uma antiga lagoa e seu riacho sangradouro encontra-se ocupado pela Favela das Malvinas. Há ponto de alagamento em função da carência de infra-estrutura e pela invasão das faixas de proteção dos recursos hídricos.

Sub-bacia C-3: compreende os bairros Parangaba, Demócrito Rocha, Couto Fernandes, Pan-americano, Pici, Bela Vista, Parquelândia, Parque Araxá, Alagadiço, São Gerardo, Monte Castelo, Vila Ellery, Presidente Kennedy, Autran Nunes e Dom Lustosa e trechos do Jóquei Clube, Henrique Jorge e Amadeu Furtado. Trata-se de área densamente povoada por famílias com renda variando de baixa a média (predominante). Sistema de macrodrenagem: lagoas de Parangaba e Genibaú, açudes João Lopes e da Agronomia, e cursos d'água que drenam e interligam esses reservatórios naturais. Ações sistemáticas foram contempladas através da pavimentação de vias e construção de galerias de microdrenagem por toda sub-bacia ou concentradas em áreas-problema, a exemplo da Favela do Buraco da Jia. Quanto à macrodrenagem, foi realizada a dragagem da Lagoa do Genibaú (SINTESE DIAGNÓSTICA, 2004), contribuindo para a resolução dos problemas de drenagem mais graves, restando eventuais pontos críticos.

Sub-bacia C-4: engloba partes dos bairros Bonsucesso e João XXIII que drenam os riachos afluentes do Rio Maranguapinho. Encontra-se um intenso o processo de urbanização, gerando problemas de drenagem por falta de obras e pelo elevado nível do lençol freático. Seu principal manancial é o riacho que nasce a montante da rua Anselmo Nogueira, que está assoreado e obstruído por construções e aterros.

Sub-bacia C-5: abrange trechos dos bairros Parque São José, Bonsucesso, Vila Peri e Canindezinho. A macrodrenagem divide-se eixos drenantes independentes; o principal situa-se entre a rua A.C. Mendes e o Rio Maranguapinho, teve seu leito alargado, embora permaneçam as passagens subdimensionadas nas Avenidas José Bastos e Perimetral. Com relação à microdrenagem, sabe-se que existe projeto executivo para toda a bacia e que alguns trechos foram implantados.

Sub-bacia C-6: é composta pelas áreas que drenam para a Lagoa de Mondubim e para o riacho que a interliga ao Rio Maranguapinho, abrangendo trechos dos bairros Parque São José, Canindezinho, Vila Manoel Sátiro, Maraponga e Mondubim. Foram constatados problemas de microdrenagem em vários pontos da área, com destaque para o Conjunto Novo Mondubim.

Sub-bacia C-7: compreende o bairro Conjunto Esperança. Os elementos macrodrenantes são a Lagoa do Conjunto Esperança e o riacho que a liga ao Rio Maranguapinho. A rede de microdrenagem funciona precariamente, causando danos a pavimentação das vias.

Sub-bacia C-8: engloba o território do município de Fortaleza situado à esquerda do Rio Maranguapinho, como também uma parte da margem direita, ao sul da bacia C-7. Abrange os bairros Parque Presidente Vargas, Parque Santa Rosa, Conjunto Esperança, Canindezinho, Siqueira, Bom Jardim, Granja Lisboa, Granja Portugal, Conjunto Ceará I e II e Genibaú. Possui sistema de macrodrenagem bem definido, formado pelo Rio Maranguapinho e seus riachos afluentes. Apresenta elevado nível do lençol freático e baixa permeabilidade do solo, resultando numa zona problema, com alagamentos, doenças e desabrigo das populações à época das chuvas.

II.5.2. RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA URBANA

A cidade de Fortaleza produz em torno de 70 mil toneladas/mês de resíduos sólidos domésticos, 6843 toneladas/dia de resíduos originados da construção civil, podas, varrição e rampas de lixo, e cerca de 196 toneladas/mês de resíduos sépticos (EMLURB, 2005). O crescimento na geração de resíduos sólidos na cidade tem trazido conseqüências negativas, dentre as quais, destacam-se os altos custos para a coleta, transporte, tratamento e destinação final do lixo doméstico de nossa capital.

No que diz à coleta de lixo, o Município apresenta as mesmas características espaciais de atendimento da rede de esgoto. Atualmente, Fortaleza utiliza o Aterro Sanitário Metropolitano Oeste - ASMOC¹⁰⁸, cuja administração é terceirizada pela EMLURB (através de licitação) sendo operado pela empresa G&F, situado em Caucaia. O ASMOC é operado pelo Município de Fortaleza, através do Convênio 003/SDU/98, celebrado entre a Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SDU, a Superintendência do Desenvolvimento Urbano do estado do Ceará – SEDURB, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, a Empresa Municipal de Limpeza urbana – EMLURB e o Município de Caucaia. O antigo aterro do Jangurussu, implantado em 1977 e hoje praticamente desativado, enquanto aterro, contém elevado potencial poluidor, recebendo ainda uma pequena quantidade de lixo domiciliar. Localizado também no Jangurussu, um incinerador é utilizado para o controle de lixo hospitalar e de clínicas.

Trata-se de uma Cidade que apresenta graves problemas ambientais com a questão de seus resíduos sólidos. Depositados pela população em beiras de avenidas, áreas de moradia, terrenos vazios e principalmente próximos aos recursos hídricos, tais resíduos poluem os solos e os aquíferos subterrâneos, através dos processos de infiltração e percolação. O escoamento superficial de impurezas tende a provocar o assoreamento e a contaminação dos cursos d'água ou até mesmo formando gases que poluem o ar. Às margens de recursos poluídos, as ocupações irregulares encontram estão em péssimas condições de higiene em função do impacto dos resíduos.

A questão do que se fazer com o lixo produzido é um sério problema ambiental, econômico, cultural, social e político. Não existe, na prática, a coleta diferenciada, visto

¹⁰⁸ O Projeto SANEAR, objetivando a desativação de todos os lixões na Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, implantou em 1998 em uma área de 123 ha., com recursos do Banco Interamericano do Desenvolvimento – BI, o ASMOC, voltado para a destinação final do lixo de Fortaleza e Caucaia.

que o município reciclou em 2003, ao mês, 1% dos 31 possíveis para o lixo urbano (PMF, 2003).

A participação da população catadora, entre 6 a 8 mil, na segregação informal do lixo, seja nas ruas ou nas áreas de transbordo do Aterro Sanitário do Jangurussu, é o ponto mais agudo e visível da relação do lixo com a questão social. Trata-se do elo perfeito entre o inservível – lixo – e a população marginalizada da sociedade que, no lixo, identifica o objeto a ser trabalhado na condução de sua estratégia de sobrevivência.

As Secretarias Executivas Regionais - SERs¹⁰⁹ administram as 25 Zonas Geradoras de Lixo - ZGLs que produzem cerca de 2.583 toneladas/dia e o lixo demandado para o mercado reciclador representa 930 ton/dia do total, equivalente a 36% do total coletado (EMLURB, 2005)

Para minimizar, os problemas evidenciados com a questão dos resíduos na cidade, foram implantados ainda o Aterro Metropolitano Sul - ASMS, no Município de Maracanaú, para atender os municípios de Maracanaú, Maranguape, Pacatuba, Itaitinga, Guaiúba e parte de Fortaleza e o Aterro Sanitário Metropolitano Leste – ASML, em Aquiraz, para receber os resíduos sólidos dos Municípios de Aquiraz e Eusébio.

Com a desativação do “lixão” do Jangurussu e a construção do ASMOC, foi implantada no Jangurussu uma estação de triagem e transbordo de resíduos sólidos e, também, foi criada a Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos da Seleção e Coleta de Materiais Recicláveis do Jangurussu - COOSELCO, uma cooperativa de catadores, voltada para a reciclagem do lixo.

A MARQUISE é a empresa responsável pela coleta domiciliar e de entulho e podas nas áreas correspondentes às Regionais I, II, III e IV, enquanto que a PLANOS realiza este trabalho nas V e VI. Já os serviços de capinação e pintura de meio-fio são executados pela empresa COFACE, em todas Regionais, ver Caderno de Mapas, mapa 53.

Tabela II.5.4 - Domicílios Particulares com Coleta de Lixo por Região Administrativa 2000

Regional	Total de domicílios	Domicílio com coleta de lixo		Domicílio sem coleta de lixo
		Quantidade	Percentual sobre total	
I	82.467	79.973	96,98	2.494
II	80.325	77.708	96,74	2.617
III	82.664	79.952	96,72	2.712
IV	65.871	65.007	98,69	864
V	108.988	101.127	92,79	7.861
VI	105.764	97.070	91,78	8.694
Total	526.079	500.837	95,20	25.242

Fonte: IBGE, Modificada de SÍNTESE DIAGNÓSTICA (SEINF, 2004).

Os resíduos da limpeza urbana são encaminhados para o ASMOC. A cooperativa localizada no antigo aterro do Jangurussu, formada pelos antigos catadores de lixo do local, separa os resíduos oriundo dos bairros mais nobres das Regionais II e IV, onde são colocados em uma esteira para separação do lixo reciclável e somente depois é encaminhado para o ASMOC. De acordo com a Síntese Diagnóstica (SEINF, 2004),

¹⁰⁹ As SER's são os órgãos responsáveis pela fiscalização da coleta sistemática de lixo domiciliar, coleta de entulhos, podas, serviços de capinação e pintura de meio fio, além da execução dos serviços de varrição das vias que é realizado pelos garis cedidos pela EMLURB.

desse lixo, apenas 5% dos resíduos são reaproveitados, pois chegam úmidos impossibilitando um melhor aproveitamento. O lixo tarifado originado pelos grandes geradores que produzem mais de 100 t/dia, tais como empresas, comércio, indústrias, hotéis etc., são responsáveis, por lei, pela coleta e transporte dos resíduos por eles produzidos.

A coleta hospitalar tem sua destinação final para o Centro de Tratamento de Resíduos Perigosos operado pela empresa CONTENUR, através de licitação originária da EMLURB. Este serviço está sendo realizado de acordo com o plano de gerenciamento apresentado pelas unidades hospitalares e o transporte executado por empresas credenciadas pela EMLURB.

A produção média mensal de resíduos sólidos no município de Fortaleza está na Tabela II.5.5. O chamado resíduo especial urbano é constituído por um lixo misturado composto de resíduo domiciliar, entulhos e podas oriundas de comunidades de baixa renda situadas em local de difícil acesso de veículos da coleta.

Tabela II.5.5 - Produção Média Mensal de Resíduos Sólidos em Fortaleza, 2000

tipologia	ton/ mês
Domiciliar	42.427,03
Especial Urbana	25.735,68
Poda e corte	1.752,69
Varrição e capina	3.541,19
Comercial/tarifado	3.406,75
Entulho	7.211,93
Canal	2.724,37
Séptico/hospitalar	216,56

Fonte: EMLURB, Modificada de Síntese Diagnóstica (SEINF, 2004)

Ainda com relação ao tema da limpeza urbana, foi instituído o Sistema Municipal de limpeza Urbana pela Lei nº 8.621 de 14 de janeiro de 2002, criando também o Fundo Municipal de Limpeza Urbana que foi regulamentado pelo Decreto nº 11.174 de 16 de abril de 2002, passando a ser gerido pela Agência Reguladora de Limpeza – ARLIMP. A Lei nº 8869 de 19 de Julho de 2004, que criou a Agência Reguladora de Fortaleza – ARFOR, passou a gerência do Fundo Municipal de Limpeza Urbana para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM.

O Decreto nº 11.703 de 23 de Agosto de 2004 regulamentou a administração do Fundo Municipal de Limpeza Urbana, que passou a gerenciado pelo Conselho Gestor, composto do Secretário Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), do Presidente da Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB) e um Secretário Executivo Regional.

No que diz respeito à situação da população catadora foi instituído um Grupo de Trabalho de Resíduos Sólidos, composto de 06 entidades da sociedade civil, que compõem o Fórum do Lixo e Cidadania, e 06 organizações (EMLURB, SEMAM, SEDAS, SAS, SDE e GABINETE), objetivando buscar soluções para a problemática dos catadores, principalmente daqueles que estão organizados em cooperativa ou associação.

Merece destaque o Projeto que está sendo desenvolvido pelo INSEA – Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável/Belo Horizonte e Fundação Banco do Brasil/Fortaleza, com apoio da EMLURB e entidades ligadas ao Fórum do Lixo e Cidadania. Seguindo a metodologia do INSEA, nessa primeira fase aconteceu o estudo da tipologia do lixo de

Fortaleza, tendo como parâmetro as 06 Secretarias Executivas Regionais e as 25 Zonas Geradoras de Lixo existentes nas regionais.

II.5.3. ENERGIA ELÉTRICA

A Companhia Energética do Ceará - COELCE é a concessionária responsável pela distribuição de energia elétrica no Estado, abrangendo um território de 146.817 km e 184 municípios (COELCE, 2006), tendo suas atividades fiscalizadas e regulamentadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

O abastecimento de energia em Fortaleza provém dos complexos hidroelétricos de Paulo Afonso e Tucuruí. Na cidade o sistema de abastecimento está constituído por três subestações da Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF (Quadro II.5.1) e por 18 subestações da COELCE. Este abastecimento se dá através dos níveis primário e secundário: o primeiro fornece energia para indústrias e serviços e o secundário para as residências.

Quadro II.5.1 – Subestações na Cidade de Fortaleza em 2006

Subestação	Tensão	Tipo
FTZ - FORTALEZA	230 KV	Abaixadora
FZD - FORTALEZA II	500 KV	Abaixadora
DMG - DELMIRO GOUVEIA	230 KV	Abaixadora

Fonte: CHESF, 2006.

No que diz respeito ao consumo de energia, tanto Fortaleza quanto o resto do Estado são abastecidos pela CHESF, através das linhas de transmissão (Quadro II.5.2), garantindo o abastecimento de energia elétrica aos domicílios, indústrias e comércios na Capital. Para observar o crescimento do consumo de energia elétrica em uma cidade como Fortaleza, é importante destacar as variáveis consumo em MWh e o número de consumidores (IPECE, 2005).

Quadro II.5.2 – Linhas de Transmissão na Cidade de Fortaleza

Linha de Transmissão	Data de Início de Operação
BNB_FTZ_U1 – BANABUIU-FORTALEZA,230 KV,C1	01/10/1965
BNB_FTZ_U2 – BANABUIU-FORTALEZA,230 KV,C2	1978
BNB_FTZ_U3 – BANABUIU-FORTALEZA,230 KV,C3	01/08/1978
FZD_FTZ_U1 – FORTALEZA II-FORTALEZA I,230 KV,C1	02/2000
FZD_FTZ_U2 – FORTALEZA II-FORTALEZA I,230 KV,C1	04/2000
FZD_CPD_U1 – FORTALEZA II-PICI,230 KV,C1	05/2005
FZD_CPD_U2 – FORTALEZA II-PICI,230 KV,C2	05/2005
FZD_CPE_U1 - FORTALEZA II-CAUIPE,230 KV,C1	11/2003
FZD_CPE_U2 - FORTALEZA II-CAUIPE,230 KV,C1	11/2003
FZD_FTZ_U3 – FORTALEZA II-FORTALEZA I,230 KV,C3	4/10/2005
SBT_FZD_W1 – SOBRAL 3,FORTALEZA 2, 500KV,C1	10/5/2000

Fonte: CHESF, 2006.

Na capital, dentre as classes de consumo em que o mercado de energia estar mais concentrado, a residencial é a que registra o maior crescimento (966.656 MWh), seguida da comercial (798.325 MWh) e da industrial (408.873 MWh). Tanto o número de consumidores quanto o consumo de energia elétrica em MWh aumentaram durante o período de 1997-2003 (Tabela II.5.6), passando de 453.615 em 1997 para 623.159 consumidores em 2003.

Tabela II.5.6 – Consumidores e Consumo de Energia Elétrica por Classes de Consumo em Fortaleza, 1997 – 2003

Ano	Residencial		Industrial		Comercial		Rural		Público		Outros		Total	
	N.º Consum.	Consumo Energia MWh	N.º Consum.	Consumo Energia MWh	N.º Consum.	Consumo Energia MWh	N.º Consum.	Consumo Energia MWh	N.º Consum.	Consumo Energia MWh	N.º Consum.	Consumo Energia MWh	N.º Consum.	Consumo Energia MWh
1997	453.615	939.984	3.162	522.270	47.330	624.933	220	8.382	2.179	229.593	79	6.373	506.585	2.331.899
1998	480.320	1.040.180	3.181	535.173	50.353	696.050	218	8.555	2.317	251.441	51	5.830	536.440	2.537.229
1999	517.333	1.074.159	3.103	536.635	52.726	741.952	224	9.561	2.389	266.228	55	5.879	575.830	2.634.414
2000	554.780	1.069.657	3.022	544.804	56.609	792.102	227	8.190	1.822	270.403	48	4.629	616.508	2.689.784
2001	584.528	912.735	2.980	500.730	61.893	725.130	186	6.180	2.833	232.354	45	4.271	652.465	2.381.400
2002	596.249	887.407	2.897	486.593	59.040	741.163	86	2.717	2.630	249.225	46	3.903	660.948	2.371.007
2003	623.159	966.656	2.693	408.873	57.470	798.325	88	3.471	2.911	285.048	43	13.893	686.364	2.466.267

Fonte: COELCE, In: Fortaleza em Números (SEPLA, 2004).

II.5.4. COMUNICAÇÕES

A cidade de Fortaleza apresenta um razoável quadro no que se refere à presença de emissoras de rádio e televisão, totalizando 24 emissoras: 10 de Ondas Médias (AM), 13 com Frequência Modulada (FM) e 1 com Ondas Tropicais (OT), ver Tabela II.5.7.

Tabela II.5.7 - Quantidade de Emissoras de Rádio e Televisão Existente por Modalidade -2000

Especificação	Fortaleza	Ceará
Ondas Médias (AM)	10	84
Frequência Modulada (FM)	13	35
Ondas Tropicais (OT)	1	6
TOTAL	24	125

Fonte: ANATEL-Fortaleza In Fortaleza em Números (SEPLA, 2004)

Frente ao evidenciado índice de urbanização, a Cidade apresentou em 2001, 512.529 linhas telefônicas, correspondendo a 73,64 % sobre o Estado do Ceará; um aumento em relação ao ano de 1998 (455.716 linhas).

Tabela II.5.8 - Quantidade de Linhas Telefônicas Instaladas 1998 – 2003

Ano	Fortaleza	Interior	Ceará	% de Fortaleza sobre o Estado Ceará
1998	455.716	163.122	618.838	73,64
1999	500.536	194.626	695.162	72,00
2000	512.529	219.012	791.541	64,75
2001	647.408	380.514	1.027.922	62,98
2002	641.561	386.414	1.027.975	62,41
2003	630.759	385.448	1.016.207	62,07

Fontes: Anos de: 1998 - 2000 (TELECEARÁ); 2001 - 2003 (até agosto) (TELEMAR) in Fortaleza em Números (SEPLA, 2004).

Quanto às unidades de atendimento que estão instaladas na Cidade, a Empresa de Correios e Telégrafos – ECT apresentou em 2000: 44 unidades (Agência-Central-AC e Agência-Correios Franqueada) e 208 unidades do Banco Postal, ver Tabela II.5.9. No que diz respeito ao Tráfego postal de correspondência, incluindo Inclui carta, reembolso postal, porte pago, mensagens telegráficas e outros, a ECT apresentou no ano de 2002, 99.021.685 correspondências, apresentando 129,11% em relação ao Estado do Ceará, ver Tabela II.5.10.

Tabela II.5.9 - Empresa de Correios e Telégrafos – ECT por Unidades de Atendimento Instaladas em 2000

Especificação	Fortaleza	Ceará	% de Fortaleza Sobre o Estado do Ceará
Agência-Central-AC	24	208	11,54
Agência-Correios Conveniada-ACC	-	113	-
Agência-Correios Franqueada	20	27	74,07
Banco Postal	208	317	65,62

Fonte: ECT - Empresa de Correios e Telégrafos In: Fortaleza em Números (SEPLA, 2004).

Tabela II.5.10 - Empresa de Correios e Telégrafos – ECT, Tráfego Postal de Correspondência, 1998 – 2002

Especificação	1998	1999	2000	2001	2002
Fortaleza	53.346.617	73.431.546	68.950.081	92.864.696	99.021.685
Interior	59.965.463	87.577.588	86.632.497	39.799.156	43.219.469
Ceará	113.312.080	161.009.134	155.582.578	132.663.862	142.241.154
% % de Fortaleza sobre o Estado do Ceará	88,96	83,85	79,59	133,33	129,11

Fonte: ECT - Empresa de Correios e Telégrafos (Inclui carta, reembolso postal, porte pago, mensagens telegráficas e outros) In: Fortaleza em Números (SEPLA, 2004).

II.6. ESTRUTURA SOCIO-ECONÔMICA

II.6.1. POPULAÇÃO

II.6.1.1. Aspectos Demográficos

A Cidade de Fortaleza é a quinta maior capital brasileira em contingente populacional com 2.141.402 milhões de habitantes e, segundo o censo (IBGE, 2000), está entre as capitais brasileiras com maiores taxas médias geométricas de crescimento anual populacional 2,15% (na média de Curitiba 2,13% e Brasília 2,77% e inferior a Manaus 3,74% ao ano). Entretanto, há uma desaceleração do crescimento demográfico, decrescente desde a década de 1970, conforme se observa na análise da evolução da população de Fortaleza, segundo os dados censitários, que segue na Tabela II.6.1.

Tabela II.6.1 - Evolução da População de Fortaleza

Ano/Censo	Habitantes	Taxa média geométrica de crescimento anual (%)
1970	857.980	-
1980	1.307.611	4,3
1991	1.768.638	2,78
2000	2.141.402	2,15

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000.

A taxa média geométrica de crescimento anual de Fortaleza, entre 1991/2000 foi inferior à taxa de 2,49% da Região Metropolitana (IBGE, 2000), sendo a décima maior entre as 13 cidades que integram a Região Metropolitana. Apesar de descendente, comparativamente com a do Estado, Nordeste e Brasil, ainda é percentualmente superior, conforme demonstra o gráfico (Figura II.6.1).

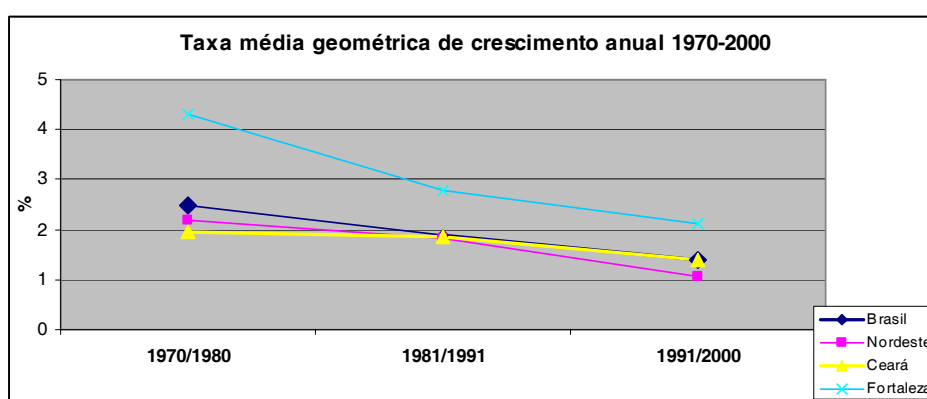


Figura II.6.1 – Taxa média geométrica de crescimento anual. Fonte: IBGE, 2000

No que tange à dinâmica de crescimento entre as grandes cidades brasileiras, Fortaleza apresenta índices positivos, que estão associados a uma absorção gradual pela população das políticas sociais na área de saúde pública — redução da mortalidade infantil, maior longevidade da população —, saneamento, entre outras e na diminuição de determinado fluxo migratório para outras regiões do país. Porém, a desaceleração do crescimento demográfico resulta, também, de um maior controle de natalidade e de um processo migratório que apresenta tendência de difundir-se na Região Metropolitana e em outras cidades médias do interior do Estado.

O processo migratório, no entanto, representa um contingente de população, em geral de baixa renda e escolaridade, que vêm à cidade em busca de melhores condições de vida e que contribuem, de certa forma, para a reprodução da irregularidade urbana, seja na busca de solução para moradia, seja de emprego.

População por faixa etária

A estrutura etária da população da capital, seguindo uma tendência que é nacional, está mudando, dado aos aspectos relacionados anteriormente, que refletem em menor taxa de natalidade e aumento da expectativa de vida da população. A pirâmide etária está diminuindo sua base (contingente da população jovem, mais especificamente de crianças e adolescentes) enquanto que aumenta o topo (contingente de população idosa).

De fato, a participação relativa da população com 60 anos ou mais evoluiu de 4,85%, em 1970, para 7,5% em 2000, enquanto, no mesmo período analisado, a faixa etária da população fortalezense de 0 a 14 anos teve sua participação reduzida de 40,4% para 29,4%. A população de faixa etária de 15 a 59 anos passou de 54,8%, no início do período, para 63,1% da população total, em 2000 (PMF/SEPLA, 2003).

Tabela II.6.2 - Estrutura Etária de Fortaleza (2000)

Faixa Etária	Habitantes	Participação (%)
0-4 anos	204.402	9,5
5-9 anos	206.078	9,6
10-19 anos	454.927	21,2
20-59 anos	1.115.764	52,2
60 em diante	160.231	7,5

Fonte: IBGE, 2000.

Segundo a distribuição relativa da população total de cada Região Administrativa, para cada faixa de idade a Regional II apresenta a maior proporção de idosos (maiores de 60 anos), enquanto que as Regionais V e VI de crianças e adolescentes (0 a 18), bem como de adultos (19 a 59 anos) (PMF/SEPLA, 2004).

Regiões Administrativas - área, população e densidade demográfica

A Tabela II.6.3 apresenta por região administrativa de Fortaleza: a área, população, densidade demográfica, participação relativa no ano 2000 e a variação ocorrida no contingente populacional no período entre 1991 e 2000.

Tabela II.6.3 - Regiões Administrativas – área, população e densidade demográfica

Região Administrativa	Área (hec)	2000		Participação Relativa da População	Variação (%) 1991-2000
		População	Hab/ha		
I	2.538,20	340.134	134,01	16%	11,78
II	4.933,90	311.842	63,20	15%	7,34
III	2.777,70	340.516	122,59	16%	10,89
IV	3.427,20	259.831	75,81	12%	-0,17
V	6.346,70	452.875	71,36	21%	40,14
VI	13.492,80	436.204	32,33	20%	53,98
Total	33.516,50	2.141.402	63,89	100%	21,08

Fonte: Modificado do Plano Estratégico de Fortaleza (PMF/SEPLA, 2003).

Os índices demonstram aspectos da dinâmica de crescimento populacional da Cidade, por região administrativa, sendo:

- Na Regional I, nota-se a forte concentração populacional, sendo a mais densa;
- A Regional VI e a V são as que apresentam as maiores taxas de crescimento;
- A Regional VI, com a menor densidade constatada, também é a da maior crescimento populacional (variação de 53,98% em uma década), retratando uma nova tendência de ocupação deste local;
- A Regional IV foi a única área na qual houve uma redução do contingente populacional na década analisada.

Considerando a análise dos bairros de Fortaleza, em relação aos 144 bairros que totalizava quando do último censo (IBGE, 2000), temos que:

- o maior bairro é: Lagoa Redonda com área de 1.822,20 ha
- o menor bairro é: Bom Futuro com área de 32,5 ha
- o bairro maior populoso é: Mondubim com 80.303 habitantes;
- o menos populoso é: Dunas com 1.594 habitantes;
- o mais denso é: Pirambu com 266,28 hab/ha
- o menos denso é: Sabiaguaba com 2,05 hab/há

Analisando os bairros do Município em relação à área geográfica e população, podemos perceber que essa relação é bastante variável, o que significa que as densidades demográficas entre os bairros são bastante distintas, inclusive em alguns casos, dentro de uma mesma regional.

Tabela II.6.4 - 10 Maiores bairros do Município

Reg. Adm.	10 Maiores Bairros	Área	População	Hab/ha
VI	Lagoa Redonda	1.822,20	20.752	11,39
V	Mondubim	1.605,10	80.303	50,03
VI	Edson Queiroz	1.601,10	20.291	12,67
VI	Jangurussu	1.558,20	63.401	40,69
VI	Sabiaguaba	1.343,20	2.759	2,05
V	José Walter	1.307,60	26.477	20,25
VI	Paupina	837,50	18.499	22,09
I	Vila Velha	780,00	49.468	63,42
VI	Passaré	746,80	37.369	50,04
IV	Aeroporto	727,50	7.635	2,94
	TOTAL	12.329,20	326.954	27,55

Fonte: IBGE, 2000. Cálculos PMF/SEPLA (2004)

Tabela II.6.5 - 10 Menores bairros do município

Reg. Adm.	10 Menores Bairros	Área	População	Hab/ha
IV	Bom Futuro	32,5	6.268	192,86
II	Praia de Iracema	35,0	3.150	90,00
IV	Couto Fernandes	35,6	4.979	139,86
I	Moura Brasil	46,3	3.738	80,73
III	Parque Araxá	50,0	6.482	129,64
VI	Mata Galinha	50,6	4.121	81,44
II	Cidade 2000	53,1	7.885	148,49
V	Parque São José	53,8	10.495	195,07
IV	Pan Americano	56,3	37.369	155,90
I	Vila Ellery	58,1	7.209	124,08
	TOTAL	471,3	91.696	153,09

Fonte: IBGE, 2000. Cálculos PMF/SEPLA (2004)

Considerando como referência, nesta análise, os 10 maiores e os 10 menores bairros de Fortaleza, conforme demonstradas supra, nas Tabelas II.6.4 e II.6.5, verifica-se:

- O maior bairro de Fortaleza em área (Lagoa Redonda na Regional VI) é o 6º em população (entre os 10 maiores bairros), com uma densidade demográfica de 11,39 hab/ha;
- A Regional VI apresenta o maior número de bairros com grande área geográfica. Entre os 10 maiores bairros de Fortaleza seis estão nessa regional;
- As Regionais II e III não apresentam nenhum bairro entre os 10 maiores bairros do Município;

- O 2º maior bairro em área (Mondubim, na Regional V) é o 1º em população, com densidade demográfica de 50,03 hab/ha (o que não representa uma densidade alta);
- O menor bairro em área (Bom Futuro, na Regional IV) tem apenas 32,5 ha. No entanto apresenta densidade demográfica alta (apenas o 8º entre os 10 menores apresenta superior);
- A média da densidade demográfica entre os 10 menores bairros do município é de 153,09 hab/ha, enquanto que entre os 10 maiores é 5 vezes menor, 27,55 hab/ha.
- Os 10 maiores bairros, somadas as áreas, possuem área 26 vezes maior que a somatória dos 10 menores.

Os 10 maiores bairros em área geográfica totalizam 326.954 habitantes, em uma área geográfica total de 12.329,20 ha, enquanto que os 10 menores totalizam respectivamente 91.696 habitantes e 471,3 ha.

A Regional I apresenta a maior densidade demográfica do município (134 hab/ha) e VI a menos (32,33 hab/ha)¹¹⁰. Os bairros com densidades demográficas mais baixas apontam, de certa forma, para as possíveis áreas de expansão urbana, descartadas aquelas que não sejam propícias ambientalmente ao parcelamento (por representarem áreas de risco à moradia ou ambientalmente frágeis).

Observa-se que no quadrante sudeste e nordeste a concentração dos bairros com menores densidades, enquanto que no quadrante noroeste os bairros com maiores densidades, sendo aqueles de ocupação mais consolidada.

A maioria da população está concentrada nos quadrantes noroeste e sudoeste da cidade, que totalizam 65,07% dos habitantes do município. Os piores índices de saúde e educação estão registrados, no entanto, nas regionais destes quadrantes. A Regional VI tem 18,38% da população não alfabetizada (com idade entre 5 e mais), enquanto que o índice para a cidade é de 14,59%, menor número de unidades de saúde pública e maior incidência de casos de doenças vinculadas à carência de infra-estrutura. No quadrante nordeste e particularmente na Regional II a situação é inversa, a densidade corresponde à média da cidade e os índices para os mesmos indicadores são os melhores, o que configura uma situação de melhores condições de vida e de oportunidades geradoras de emprego e renda.

II.6.2. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - IDH

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) utiliza como critérios indicadores para medir o nível de desenvolvimento humano: educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita).

O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total). O IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo, os índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano e superior a 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – 2003¹¹¹, considerando a evolução do IDH-M (período 1991- 2000) Fortaleza teve o maior crescimento entre os municípios com mais de 1 milhão de habitantes. O Ceará também aumentou sua colocação entre as 27 unidades da Federação, foi o Estado que mais elevou seu índice, passando de 23ª para a 19ª posição.

¹¹⁰ Fonte: PMF/SEPLA, 2004.

¹¹¹ Dados disponíveis em: <http://www.pnud.org.br/atlas/> acessado em: maio de 2006.

A Tabela II.6.6 apresenta os índices que compõe o IDH do Município e a média de Fortaleza, em relação ao Estado e País.

Tabela II.6.6 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)

IDH de Fortaleza: 0,786	
Média do IDH-M no Ceará: 0,631	Índice de longevidade (IDHM-L): 0,744
Média do IDH-M no BRASIL: 0,699	Índice de educação (IDHM-E): 0,884
	Índice de renda (IDHM-R): 0,729
	Renda <i>per capita</i> (em R\$ de 2000) ¹¹² : 306,70
	Densidade Demográfica: 6814 hab/km ²

Fonte: Dados extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD / IPEA / FJP (2003).

II.6.3. DISTRIBUIÇÃO DE RENDA EM FORTALEZA POR REGIÃO ADMINISTRATIVA

Quanto à participação relativa de cada faixa de estratificação do rendimento mensal em Salário Mínimo do Responsável por domicílio das Regionais Administrativas com relação ao valor total do Município de Fortaleza, segundo dados do IBGE (2000)¹¹³, podemos dizer que:

- A Regional V e VI apresentam maiores concentrações de Responsável por Domicílio com rendimentos mensais de até 1 Salário Mínimo (SM) — com 25% e 23% respectivamente; e entre 1 e 3 SM — com respectivamente 25% e 21%. Sendo que na Regional V apenas 6% apresentam salários de 10 a 20 SM e 2% acima de 20 SM.

- As faixas de rendimentos entre 5 e 10 SM e entre 3 e 5 SM são as de distribuição mais uniforme entre as regiões administrativas do Município. A primeira varia entre 14 % (Regional I) e 19 % (Regional II e Regional IV) e a segunda entre 12% (Regional II) e 21% (Regional V).

A Regional IV apresentou seus maiores percentuais em faixas intermediárias, com percentuais baixos para faixas salariais altas e baixas.

- A Regional II apresenta a maior concentração de renda do município com 39% dos salários ente 10 e 20 SM e com 66% dos rendimentos acima de 20 SM, enquanto que a Regional V a menor com 6% e 2% respectivamente.

A renda média mensal de responsáveis por domicílios na Regional II, em 2000, era 2,5 vezes maior que a média de Fortaleza, enquanto que a Regional V, com o pior índice, era de pouco menos da metade da renda média do município.

- Na classificação “Sem Rendimento” para responsáveis por domicílio a Regional VI e Regional apresentam os piores desempenhos com 26% e 21 % respectivamente.

¹¹² O indicador per capita é a razão entre a frequência absoluta de determinada variável em estudo, face de população de um determinado agregado (país, região, cidade...).

¹¹³ Cálculos por Regiões Administrativas apresentados em Plano Estratégico do Município de Fortaleza, Período 2003 – 2010 (PMF/SEPLA, 2003).

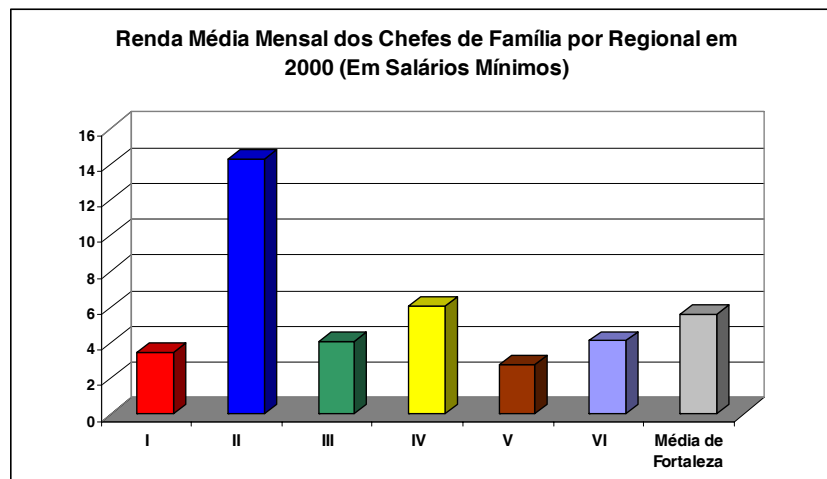


Figura II.6.2 – Renda mensal dos chefes de família. Fonte: IBGE, 2000.

O percentual da renda média mensal dos responsáveis por domicílios particulares permanentes no ano de 2000, em comparação com a renda do Município evidencia a discrepância entre as Regionais II e V no que se refere à renda média da população.

A distribuição de renda no município é bastante desigual e espacialmente localizada. Apenas as Regionais II (média de 14,32 SM) e IV (média de 6,08 SM) superam a média de 5,61 SM do município¹¹⁴.

As Regionais I (com renda média de 3,49SM), III (com renda média de 4,10SM) e VI (com renda média de 4,11SM) apresentam rendas médias baixas variando na mesma ordem. Enquanto que a Regional V (com renda média de 2,78 SM) é a de menor renda média.

Os indicadores de renda da população (alta, média e baixa), observados a partir de três zonas principais — leste, oeste e sul, segundo o Plano de Estruturação Urbana do Município de Fortaleza (PMF/SEINF, 2003), apresentam características exponenciais da divisão de renda no município, conforme quadro a seguir.

Quadro II.6.1 - Características exponenciais da divisão de renda no município

Renda	Localização
Alta (acima de R\$500,00)	Bairros a leste - Aldeota, Meireles, Dionísio Torres, Joaquim Távora, Fátima, Varjota, Papicu, Cocó, Dunas e Guararapes, além de parte dos bairros Parque Manibura, Cambeba, Cidade dos Funcionários e Messejana.
Média (entre R\$200,00 e R\$500,00)	Região Central e os bairros vizinhos a oeste e sul, estendendo-se ao corredor da Av. José Bastos.
Baixa (abaixo de R\$200,00)	Constitui a maioria dos bairros, marcando as zonas oeste e sul de Fortaleza, além da faixa de praia leste.

A análise por quadrantes realizada pelo documento Síntese Diagnóstica (PMF/SEINF, 2004) permite averiguar, entre outros aspectos, que:

- A Regional V (quadrante sudoeste) apresenta, um dos menores níveis de dispersão de Fortaleza, o que indica que além de abrigar bairros de baixa renda esses são de poucas diferenças de um para outro.

¹¹⁴ Fonte: IBGE, 2000. Cálculos por Regiões Administrativas apresentados em “Fortaleza em Números” (PMF/SEPLA, 2004).

- A Regional II (quadrante nordeste) apresentou, no período 1991 a 2000, uma redução de diferenças de rendas entre os bairros que a compõem. O que dada suas características significa uma tendência a maior concentração de alta renda na região.
- A Regional VI (quadrante sudeste) é a mais heterogênea das Regiões, pois comporta regiões periféricas de baixa renda (ex.: Curió com renda mensal dos chefes da família de 1,91 SM e Pedras com 2,43 SM), bairros de alta renda (ex.: Cidade dos Funcionários com média de renda de 11,16 SM e Parque Iracema com 14,08 SM).
- A Regional IV (quadrante noroeste) é a mais homogênea do município, caracteristicamente de renda média.
- A Regional III (quadrante noroeste) é a terceira menos dispersa, contudo, apresenta tendência de aumento dessa dispersão. Apresenta bairros com renda mensal dos chefes da família bastante dispares (ex: Parquelândia com 10,14 SM e Autran Nunes com 1,96 SM).
- A Regional I (quadrante noroeste) é a de segunda maior dispersão do Município. Apresenta bairros com renda mensal dos chefes da família bastante dispares (ex: Alagadiço/São Gerardo com 10,37 SM e Pirambu com 1,90).

A análise considera, ainda, que o quadrante noroeste (Regional I, III e IV) e nordeste (Regional II) apresentam atualmente dispersão interna muito similar. O noroeste, segundo o documento, poderia ser classificado como:

uma área que comporta bairros de classe média, com manchas compostas por bairros de baixa renda”, enquanto que o nordeste “seria uma uma área que comporta bairros de classe de renda alta, com manchas compostas por bairros de baixa renda (PMF/SEINF, 2004).

O PIB *per capta* de Fortaleza é de 4,24, segundo a Base de Dados ajustados do PIB dos Municípios 1999-2002, o que representa uma contratação no ano 2000 de 68,5% do Produto Interno Bruto – PIB da Região Metropolitana e 42,8% do PIB do Estado¹¹⁵. A centralização exercida pelo município de Fortaleza ocorre, ainda, com relação ao mercado de trabalho e localização das empresas. Conclui-se, no entanto, com base na análise de distribuição de renda, que o crescimento econômico da Cidade e a capacidade de apropriação do crescimento da renda é bastante desigual.

II.6.4. EMPREGO/MERCADO DE TRABALHO

As estatísticas de 2003 quanto à situação do mercado de trabalho em Fortaleza¹¹⁶ demonstram que a capital do Ceará concentra:

- 46,3% da população economicamente ativa estadual;
- 45,42% do total de ocupados;
- 42,87% dos trabalhadores informais;
- 49,91% do total de desempregados;
- 50,92% dos desempregados com a experiência de trabalho anterior e
- 47,51% dos que buscam o primeiro trabalho;
- 47,54% da pressão sobre o mercado de trabalho (medida pela relação entre a população economicamente ativa e a população em idade ativa).

¹¹⁵ Fonte: http://ipece.ce.gov.br/estudos_macro/PIB/, acessado em março de 2006.

¹¹⁶ Segundo dados do SINE/IDT. Disponíveis em <http://www.sine.ce.gov.br/> [s.d.].

O desemprego atinge principalmente a dois grupos, quais sejam as pessoas de faixas etárias avançadas, que perdem postos de trabalhos e não conseguem serem reintegrados ao mercado e ao jovem em situação de inserção para o primeiro emprego. De forma geral, no entanto, a tendência atual de desemprego alcança a diversos segmentos: homens e mulheres (atingindo mais aos homens), jovens e adultos e independe do nível de instrução.

O contingente de população que atua no mercado informal de trabalho em Fortaleza é significativo, como na maioria das grandes cidades brasileiras. A informalidade em geral está vinculada a uma situação de exclusão social ao restringe as garantias sociais do trabalhador.

Com base na pesquisa mensal do comportamento sazonal do mercado de trabalho (março de 2006)¹¹⁷ o indicador que mede a pressão sobre o mercado de trabalho atingiu no primeiro trimestre deste ano a 50,59%. O equivalente a uma população economicamente ativa (PEA) de 1.022.213 trabalhadores. O que significa maior demanda por trabalho. Observa-se, no entanto, a taxa trimestral de ocupação de jan-mar/06 (42,52%) supera a dos anos anteriores no mesmo período do ano.

A taxa de ocupação do mercado de trabalho informal chegou a 56,08% (mar/06), sendo estimados 475.459 trabalhadores inseridos nesse mercado na capital. O mercado formal gerou 48.640 empregos formais em Fortaleza, no triênio 2003/2005. Constata-se que está ocorrendo uma intensificação pela procura por trabalho, na medida em que cresceu o número de ocupações e também o de desemprego.

Mercado de trabalho formal

Em relação às atividades econômicas de Fortaleza, há uma predominância de empregos formais nos setores de serviços e comércio, seguidos da indústria de transformação.

Em relação ao setor industrial, apesar da tendência de desconcentração em direção à Região Metropolitana, permanece em Fortaleza, em termos absolutos e relativos, o maior número de empregos da indústria de transformação do Estado.

Com respeito à indústria da construção civil a participação relativa de Fortaleza é amplamente majoritária, apesar da baixa participação percentual do estoque emprego do setor.

A administração pública representa o segundo maior estoque absoluto de empregos da capital, em função das atividades relativas à condição de capital política e administrativa do Estado.

O setor industrial apresenta uma maior concentração relativa de trabalhadores por número de estabelecimentos, enquanto que os setores comércio e de serviços apresentam a menor concentração, caracterizando a predominância do pequeno negócio.

Mercado de trabalho nas regionais de Fortaleza

A análise do mercado de trabalho no âmbito nível das regionais converge de certa forma à análise anterior de distribuição de renda. Apesar das 6 Regiões Administrativas apresentarem pouca variação da taxa de participação¹¹⁸ no mercado de trabalho (variou

¹¹⁷ Fonte: Sistema Nacional de Emprego - SINE/CE. Pesquisa mensal realizada pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT, 2006 (<http://www.sine.ce.gov.br/>), acessado em maio de 2006.

¹¹⁸ Indicador referente ao número do contingente de trabalhadores inseridos no mercado de trabalho ou em busca de ocupação para um grupo qualquer de 100 pessoas.

entre 45,12% e 47,28% entre as regionais, em 2003)¹¹⁹, as especificidades de cada uma devem ser destacadas:

- A Regional II, apresenta o melhor desempenho do mercado de trabalho, com maior taxa de ocupação entre as diversas regionais – 39,77%; além da mais baixa taxa de desemprego aberto – 14,98%.
- As Regionais III e VI, apresentam os piores desempenhos do mercado de trabalho, com as mais baixas taxas de ocupação – 36,84% e 37,65%, respectivamente. As taxas de desemprego são as mais elevadas – 17,43 e 17,55%, respectivamente.
- As regionais V e VI contemplam os maiores contingentes de desempregados, sendo que os jovens estão, a maior parte, na região V e os adultos são mais numerosos na regional VI.
- Constata-se, ainda, que os melhores salários estão distribuídos nos bairros de classe média e alta, ou seja, nas Regionais II e IV.

II.6.5. ATIVIDADES ECONÔMICAS

As perspectivas de desenvolvimento econômico de Fortaleza são de evolução das atividades de serviços e comércio.

Em relação à estrutura do PIB de Fortaleza¹²⁰, em 2002, o setor da indústria ainda aparece percentualmente como o mais importante na composição com 50,66%, seguido dos serviços com 49,21% e em terceiro o setor agropecuário com um pequeno percentual de 0,13%.

II.6.5.1. Indústria

Historicamente a participação relativa da indústria de transformação em Fortaleza foi de protagonismo, chegando a corresponder, a 98,46% das 5.467 unidades do setor¹²¹, em 1998. No ano de 2000 o percentual correspondente às indústrias de transformação passou a ser de 97,76% para as 7.836¹²² indústrias existentes no município.

À tipologia da indústria de transformação, de maior importância econômica, localizada em Fortaleza é do gênero de vestuários, calçados, artefatos de tecidos, couros e peles, seguida pela dos produtos alimentares, entre outras¹²³.

As demais atividades industriais existentes no município são a extrativa mineral, a construção civil e a de utilidade pública.

II.6.5.2. Comércio

O comércio, em 1998, era o segundo segmento econômico em termos de geração de emprego no município, sendo majoritariamente do setor varejista e minoritariamente atacadista.

No ano 2000, segundo dados do documento “Fortaleza em Números” (PMF/SEPLA, 2004)¹²⁴ a quantidade de estabelecimentos comerciais por setor no município era 93,88%

¹¹⁹ Fonte: PMF/SEPLA (2004), Com base em dados de Pesquisa Direta SINE/IDT (Sistema Nacional de Emprego e Instituto de Desenvolvimento do Trabalho).

¹²⁰ Fonte: Anuário Estatístico do Ceará, 2001 – Edições IPLANCE.

¹²¹ Fonte: Secretaria da Fazenda – SEFAZ, [s.d] ano In: Planejamento Estratégico – SEPLA, 2003).

¹²² Fonte: Secretaria da Fazenda – In Anuário Estatístico do Ceará 2001 – Edições IPLANCE.

¹²³ Fonte: Secretaria da Fazenda – SEFAZ [s.d] ano In: Fortaleza em Números – SEPLA, 2004).

¹²⁴ Idem. Ibidem.

varejista, das 38.369 unidades comerciais existentes. Entre as atividades de comércio varejista os gêneros mais presentes no município são: produtos alimentares; vestuários, artefatos de tecidos, calçados, artigos de boutique, armarinhos e miudezas; material para construção em geral; veículos, peças e acessórios; artigos de decoração e utilidades domésticas; máquinas, aparelhos eletro-eletrônicos, eletrodomésticos; e perfumaria e produtos químicos farmacêuticos¹²⁵.

II.6.5.3. Serviços

“Em julho de 2001, de cada 100 pessoas ocupadas na economia fortalezense, 52 estavam localizadas no segmento dos serviços” (PMF/SEPLA, 2003).

As empresas de serviços de maior destaque em termos de quantidade de empreendimentos em Fortaleza¹²⁶ são dos gêneros: saneamento, limpeza urbana e construção; comerciais; transporte; escritório de gerência, administração e depósitos.

Das 6.497 empresas de serviços (de variados gêneros) existentes no Ceará em 2000, localizavam-se na Capital 3.479 o que representa 53,54% do total do Estado. Observa-se que em 1998, a Capital concentrava 56,73%, com 2.886 estabelecimentos do setor o que permite concluir que o setor está em expansão no município e mais fortemente no interior do Estado.

II.6.5.4. Turismo

O turismo notadamente para o Estado do Ceará e em particular para Fortaleza, traz uma expectativa de crescimento econômico que abrange uma cadeia de atividades inter-relacionadas com o setor, que motiva a promoção privada e pública no setor e o substancial incremento obtido.

O número de turistas estrangeiros no Brasil cresceu cerca de 50,00% na última década e Fortaleza acompanhou esse crescimento. Para a economia os impactos são positivos em termos de geração de emprego e renda, de investimentos do mercado imobiliário, bem como, de negócios e serviços em geral (da área hoteleira, de transporte e de agências).

Fortaleza é considerada, devido a sua localização, uma porta de entrada dos turistas, seja para os que se dirigem para o nordeste brasileiro, para o interior do Estado (municípios serranos) ou para os municípios litorâneos do Ceará.

A evolução da demanda turística via Fortaleza cresceu quase 98% entre os anos de 1995 e 2000 e a tendência ainda é de crescimento¹²⁷.

O turismo de negócios e eventos é o mais importante para o setor, privilegiado pela ocorrência da centralidade regional das atividades industrial, comercial e de serviços, além de ser o centro político administrativo do Estado.

Em relação ao turismo de lazer as origens mais freqüentes são da Itália, EUA, Argentina, Portugal e Espanha, representando importantes mercados emissores para o Ceará via Fortaleza; no âmbito nacional predominam as origens das regiões nordeste e sudeste do país¹²⁸.

¹²⁵ Fonte: Secretaria da Fazenda – SEFAZ, [s.d] ano In: Planejamento Estratégico – SEPLA, 2003).

¹²⁶ Fonte: Secretaria da Fazenda, Célula de Produção [s.d].

¹²⁷ Fontes: SETUR-Secretaria de Turismo do Estado do Ceará e IPLANCE. In: Fortaleza em Números, SEPLA, 2004.

¹²⁸ Idem.

Quanto ao tempo de permanência do turista na cidade que, em 1997, era de 12,5 dias, em 2003 o percentual foi reduzido para 6,8 dias (sendo 6,0 dias para os turistas brasileiros 9,9 para os estrangeiros)¹²⁹.

Entre os meios de transportes de acesso à cidade, em 2003, o avião era o modo predominante em 80,40% dos casos, seguido do ônibus com 16,70%, do Automóvel com 2,70% e Outros 0,20% (PMF/SEPLA, 2004).

Apesar de ser predominantemente por transporte aéreo o modo de deslocamento da atividade, há um pequeno percentual correspondente ao transporte naval.

No tocante aos cruzeiros marítimos, Fortaleza reúne condições favoráveis para a operação de um *Concentration Port*, facilitado pela operação conjugada de transporte aéreo com cruzeiros oceânicos, ao longo do litoral do País (PMF/SEPLA, 2003).

Os impactos econômicos do turismo no Estado podem ser referidos pela sua participação PIB de Fortaleza, que em 2003, foi equivalente 8,7%¹³⁰.

Tomando por base os principais elos da cadeia turística no Estado do Ceará como um todo, constata-se um significativo aumento do número de estabelecimentos prestadores de serviços no ultimo biênio, significando um incremento no setor. A oferta de hospedagem em Fortaleza totalizava em 2003, 23.542 leitos em 224 meios de hospedagem, sendo esses dos seguintes tipos: hotel, pousada, flat e albergue. E a taxa mensal de hospedagem varia entre a máxima de 78,46 em janeiro e 44,93 em junho¹³¹.

As principais atividades vinculadas aos prestadores de serviço turísticos são, entre outras:

Serviços de Alimentação, Serviços Auxiliares, Serviços de Transportes e Casas de Diversões Meios de Hospedagem¹³².

O discurso vigente de continuidade do setor é que para um substancial incremento da atividade turística em Fortaleza deva-se buscar agregar diferencial em relação às demais cidades que concorrem pelo mesmo público. Nesse contexto, pode-se pensar que esse diferencial seja conquistado mediante condições ambientais, de infra-estrutura urbana e de bons níveis de segurança para o conjunto da população, somadas a um bom atendimento dos serviços específicos relacionados ao setor (hotelaria, culinária, artesanato, preços etc).

II.6.5.5. Logística

Porto de Fortaleza

O Porto do Mucuripe (ou de Fortaleza) teve sua primeira parte de implantação entregue às operações em 1953. Em 1965 por Decreto a exploração comercial do porto passou à União, sendo exercida pela Companhia Docas do Ceará.

A área de influência engloba todo o estado do Ceará e o oeste do Rio Grande do Norte, movimentando, em média, 30 mil contêineres/ano e 30 milhões de toneladas/ano¹³³.

Conforme dados da Companhia Docas do Ceará – CDC¹³⁴ o valor mensal movimentado no porto em arrendamentos de armazenamentos — de grãos e beneficiamento de óleos

¹²⁹ Idem.

¹³⁰ Fontes: SETUR-Secretaria de Turismo do Estado do Ceará e IPLANCE – 2003.

¹³¹ Fontes: SETUR-Secretaria de Turismo do Estado do Ceará e IPLANCE. In: Fortaleza em Números, SEPLA, 2004.

¹³² Fonte: SETUR/JUNSEC [s.d]

vegetais era de R\$ 66.700,00 em 2000; e o Programa de Arrendamentos de Áreas e Instalações Portuárias (que estavam para serem licitados em 2000) outros 480.000,00 — tendo como destinação os armazenamentos de grãos e frigoríficos, além do terminal turístico e de múltiplo uso.

Com a construção do Complexo Industrial Portuário Governador Mário Covas, que está localizado na Ponta do Pecem, no município de São Gonçalo do Amarante, a cerca de 40km à oeste da capital e sua capacidade de movimentação de cargas é de 12 milhões de toneladas/ano. A expectativa, a princípio, era de que o Porto do Mucuripe se destinaria mais prioritariamente para cargas gerais, pesca e turismo, mas esse tema está ainda em aberto e há possibilidades de outras alternativas para o Porto de Fortaleza.

Aeroporto de Fortaleza

O Aeroporto Internacional Pinto Martins, localizado a menos de 10 km do centro da cidade, dispõe de vôos regulares para todo o País e o exterior (vôos diretos para Lisboa, Roma, Milão e Lisboa). O aeroporto foi recentemente ampliado e modernizado com a construção de novos terminais de passageiros e de carga, edifícios de apoio e administração, vias de acesso, estacionamento de veículos, vias internas de pátio de estacionamento e faixas de taxiamento das aeronaves. Construído numa área de 36 mil metros quadrados, o novo aeroporto tem capacidade para receber 2,5 milhões de passageiros/ano.

¹³³ Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ e Companhia Docas do Ceará (CDC).

¹³⁴ Fonte: Ministério dos Transportes, 2000. Disponível em: www.transportes.gov.br. Acessado em Nov. de 2005.

II.7. DINÂMICA IMOBILIÁRIA

Pode-se dizer que muito da configuração e da estruturação da cidade de Fortaleza se deve ao papel do capital imobiliário na implementação de suas estratégias de acumulação na produção do ambiente construído, determinando uma ocupação urbana que levou à segregação espacial da sociedade ao longo da sua formação histórica.

O presente capítulo procura explicitar a dinâmica imobiliária no sentido de compreender o mercado imobiliário do ponto de vista do processo de sua formação e expansão, com base em dados fundamentados em estudos promovidos pela Prefeitura de Fortaleza em parceria com outras instituições e por autores estudiosos da realidade municipal¹³⁵.

Por outro lado, nem todas as fontes consultadas abrangem a totalidade da cidade, o que gera uma demanda para a elaboração de novas pesquisas sobre o tema, sobretudo no que se refere à utilização das séries históricas dos preços de construções (casa populares, apartamentos, estabelecimentos comerciais, galpões industriais). Trabalhos fundamentais como o realizado pelo SINDUSCON/CE – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará, que trabalha a série histórica de preços de imóveis residenciais, foram consultados no sentido de reforçar algumas das formulações presentes neste relatório, sem que fossem utilizados, de forma sistemática, seus dados no período de 2001-2006.

A reflexão sobre a dinâmica do mercado imobiliário em Fortaleza neste segundo produto parcial (de um conjunto de seis produtos do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza) tem o objetivo de subsidiar a formulação das propostas de planejamento urbano municipal consistentes com o quadro atual do município que apresenta elevado nível de exclusão sócio-ambiental. Esse quadro é agravado permanentemente pela ação de agentes da produção do espaço urbano ligados à questão fundiária – entre eles o mercado formal de produção e comercialização de imóveis (sejam eles terrenos ou edificações).

Nesse sentido, o que se apresenta aqui se aproxima mais da apreensão do processo fundiário e imobiliário para possibilitar a compreensão sobre o território de Fortaleza, permitindo que as propostas formuladas em conjunto com a sociedade local possam ser pertinentes para implementação no processo de planejamento. Assim, a forma de exposição está construída sobre a apresentação da dinâmica imobiliária a partir da área central e seus reflexos no restante do território, claramente dividido em zona leste e zona oeste e os novos eixos de expansão urbana na situação atual.

Este capítulo se estrutura a partir da apresentação dos pontos originários de expansão do mercado imobiliário (zona central e zona leste) com os reflexos em alguns dos bairros dessas zonas (II.7.2); a reflexão segue com a apresentação de algumas tendências de ocupação territorial com base na dinâmica imobiliária (II.7.3). Finalizando, avança-se em uma reflexão teórica com rebatimento físico-territorial (II.7.4) para a apresentação da ação dos atores ligados à dinâmica imobiliária (II.7.5).

É fundamental deixar claro que a compreensão da dinâmica imobiliária aqui construída é consistente com a análise da evolução e estrutura urbanas no município de Fortaleza apresentados nos capítulos II.1 e II.3, inclusive no sub-item que se refere à habitação (II.3.4).

¹³⁵ Ver fontes consultadas no final da Leitura Urbanística.

II.7.1. EXPANSÃO DO MERCADO DE IMÓVEIS: CENTRO E ZONA LESTE

A valorização imobiliária de Fortaleza inicia-se no Centro e posteriormente se expande em direção aos bairros Aldeota e Meireles, o que revelou uma tendência de ocupação das classes mais abastadas para o setor leste da cidade, enquanto que a população de baixo poder aquisitivo se fixava no setor oeste, carente de infra-estrutura.

As obras de construção de edifícios residenciais multifamiliares são realizadas pela iniciativa privada. Os agentes sociais deste processo planejam a localização e a valorização de determinados territórios, apresentam um novo programa arquitetônico, valorizando as condições econômicas e sociais dos futuros compradores. Esta expansão do mercado de imóveis não acontece apenas para o setor habitacional, mas também ocorre no comercial: pequenas lojas, centro de comércio, *shoppings*, e até mesmo, edifícios mistos, vão consolidando uma ocupação, principalmente nos bairros que possuem boa infra-estrutura.

Os primeiros edifícios verticalizados do Centro, que depois foram se deslocando para as proximidades do litoral e novas centralidades (Aldeota, Meireles), são hoje identificados em quase todas as regiões da cidade. Porém a concentração é mais acentuada na região Leste. Atualmente podemos encontrar os condomínios de apartamentos isolados em uma única torre, ou em duas ou mais torres, cujo número de pavimentos varia entre 17 a 23. Esta expansão também ocorre em consequência da descoberta do litoral como zona de moradia e da chegada de investimentos do capital internacional em grandes obras de estruturação urbana.

No bairro Papicu, lotes maiores viabilizaram a construção de edificações que aproveitaram o I.A. máximo, valorizando as áreas permeáveis, os recuos frontal, lateral e de fundos, privilegiando as áreas comuns: salão de festa, ginástica, piscina. No bairro da Varjota, há a incidência de apartamentos mais compactos para casais sem filhos. Já nos bairros Cocó e Praia do Futuro podem-se observar edifícios de 7 a 11 andares como um dos principais tipos construtivos.

Na segunda metade dos anos 1990, o ordenamento espacial do centro de Fortaleza começou a sentir fortes impactos estruturais com as obras de construção do metrô de superfície. A concepção do metrô de Fortaleza (METROFOR), visando primordialmente atingir a população suburbana, deverá induzir uma revitalização da área central, buscando alternativas na reutilização de áreas subutilizadas.

A perspectiva de revitalizar a área central através da implantação do metrô está voltada para o atendimento das áreas de maior demanda, priorizando populações de menor poder aquisitivo, utilizando as edificações que se encontram abandonadas. No futuro, entretanto, o METROFOR deverá contribuir para aumentar o crescimento da população usuária das estações de transbordos ao longo de suas linhas, que deverão ser integradas com linhas de ônibus. Assim como o ordenamento e a configuração espacial em torno das estações do metrô, novos usos serão consolidados e trechos urbanos sofrerão transformações urbanísticas, modificando assim a valorização do mercado de imóveis.

Entretanto, o Centro não perdeu o seu dinamismo. Parcela significativa da população, especialmente das classes populares, continua tendo-o como referência principal de comércio, principalmente pela circulação abundante de transporte coletivo e pela presença das estações de transbordo para a área central.

Como atrativos para essa parcela da população, surgiram os *shoppings* populares improvisados, como o “*Beco da Poeira*” (mercado informal) onde as mercadorias têm baixos preços que atraem compradores de outros lugares e de outras cidades.

Esta região vinha experimentando um processo de expansão de maneira espontânea e sem controle, porém ocorreu um deslocamento de atividades de caráter residencial em direção à Aldeota. Atualmente, os edifícios residenciais em construção em bairros próximos ao Centro estão sendo valorizados pelo mercado imobiliário (Jacarecanga,

Benfica e proximidades da Av. Domingos Olímpio) lançamentos dos imóveis nesta região são do interesse de vários investidores.

O fato de certas faixas de renda perderem o seu interesse pela moradia no centro da cidade, assim como pelas atividades comerciais, levaram ao destaque, atualmente, das atividades tradicionais ligadas ao setor varejista, pois os corredores de atividades e os *shoppings centers* passaram a ser fortes concorrentes na atração de comércio e de serviços.

Além disso, o Centro vai perdendo, também, a concorrência para as atividades de hospedagem e lazer, passando a atender predominantemente a setores sociais de menor poder aquisitivo, enquanto a orla marítima e outros bairros se tornaram pontos de atração de investimentos públicos e privados, visando o aparecimento de um novo pólo comercial e turístico. Essas ações provocaram o esvaziamento e a diminuição das funções do Centro como principal pólo comercial e de cultura, além da função cívica, com a mudança da Câmara Municipal para o Bairro Meireles, da Assembléia Legislativa para o Bairro Dionísio Torres e da sede do Governo Estadual inicialmente para o Cambé e agora para o Bairro Edson Queiroz, com a construção do Fórum.

Segundo um estudo sobre as vantagens competitivas do centro da cidade de Fortaleza, de responsabilidade da Prefeitura, no centro da cidade

[...] não há empreendimentos voltados para a construção de imóveis. Nos bairros do entorno do Centro há uma significativa demanda por imóveis novos, sinalizando para uma situação favorável em termos de preferência dos consumidores. O índice de velocidade de vendas dos imóveis é significativo na Praia de Iracema, Meireles, Presidente Kennedy, Fátima, Jacarecanga e Aldeota, em 2001. Os bairros Aldeota e Fátima estão entre as primeiras e segundas preferências dos consumidores de imóveis. Por outro lado, o Centro está em terceiro lugar na ordem de rejeição dos consumidores de imóveis (PMF, 2005, p.22).

II.7.1.1. A situação atual do mercado de imóveis

A situação atual do mercado de imóveis no centro de Fortaleza revela o esforço dos empreendedores imobiliários em dotar os bairros que estão próximos à região central com oferta de apartamentos compactos e modernos, pois existe uma grande parcela da população que deseja morar nessa área.

Esses empreendimentos seguem a orientação de estudos de demanda para a habitação em torno do Centro. Segundo a PMF (2005), no centro histórico há uma tendência de declínio na função moradia; com a redução das residências de 8.232 domicílios para 7.020 entre 1991 e 2000, correspondendo a uma taxa negativa de crescimento de 14,7% no período. Para reverter essa situação, vem se buscando estimular o uso habitacional no centro.

As casas situadas no Centro são aquelas que apresentam um valor médio de R\$85,00/m², que pode ser explicado pelo elevado nível de deterioração por serem imóveis antigos e pela constatação da ausência de programas públicos e privados para a manutenção do patrimônio histórico da cidade.

Em geral, os imóveis do Centro têm uma boa valorização, podendo-se adotar uma política de readequação das salas, conjunto de salas e sobrelojas nos edifícios vagos, direcionando-os para a habitação, observando o padrão habitacional, tendo em vista que apenas 22% dos chefes de família no Centro têm rendimento mensal superior a 10 salários mínimos e a renda média dos chefes de família é pouco maior que 8 salários mínimos, isto é, R\$ 1.920,00 pelos valores atuais (IBGE, 2000).

No estudo já citado, de responsabilidade da Prefeitura de Fortaleza pode-se encontrar um conjunto de orientações que

[...] aponta para a necessidade de mudança na função residencial, no sentido de readequar os espaços vagos dos edifícios de escritórios para apartamentos residenciais destinados às famílias das classes médias de poder aquisitivo até 08 salários mínimos, que trabalham no Centro. Outra alternativa é a reestruturação dos edifícios vagos para outros usos como: cursos de preparação para vestibulares e concursos, colégios, escritórios de organizações populares, sindicatos, organizações não governamentais, organizações sociais, cooperativas, etc. No caso das classes médias de maior poder aquisitivo, que trabalham no Centro, os bairros do entorno do Centro oferecem residências nos edifícios de apartamentos com maior conforto e padrão estético moderno, com boas perspectivas de aceitação do mercado (PMF, 2005, p.22).

Mas é durante a década de 1990, em consequência da complexidade da chamada economia “globalizada” e dos impactos da intensa abertura comercial, que Fortaleza vai se mover por variáveis econômicas determinantes como a nova industrialização que se desloca para a RMF, atraída pelos efeitos da também chamada “guerra fiscal” e pelo desenvolvimento do turismo.

É no setor do turismo que os serviços especializados se multiplicam e as demandas de visitantes nacionais e estrangeiros para a cidade vão trazer elementos novos para a urbanização. Alguns desses elementos são: a instalação de diversos tipos de equipamentos hoteleiros modernos e de grande porte, novas implantações de atrativos de entretenimentos e de lazer, implantação de condomínios residenciais fechados, novas edificações na faixa litorânea, novas obras de estruturação viária, alguns equipamentos culturais; todos esses componentes urbanos considerados como atividades geradoras de emprego e renda capazes de agregar valores às propriedades em consequência da atração destes novos investimentos.

Quadro II.7.1 – Oferta de imóveis residenciais na grande Fortaleza (setembro 2001)

Bairros	Imóveis	%
Meireles	3.357	19,06
Aldeota	2.317	13,16
Cambeba	964	5,47
Parangaba	904	5,13
Papicu	893	5,07
Tabapuá	856	4,86
Praia de Iracema	813	4,62
Porto das Dunas	759	4,31
Cidade dos Funcionários	646	3,67
Cocó	552	3,13
Fátima	475	2,70
Água Fria	434	2,46
Mucuripe	416	2,36
Edson Queiroz	379	2,15
Dioniso Torres	356	2,02
Messejana	320	1,82
Subtotal	14.441	82,00
Outros	3.171	18,00
Total	17.612	100,00

FONTE: SINDUSCON-CE, 2001.

II.7.2. A VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA: EXPANSÃO URBANA E TENDÊNCIAS DE OCUPAÇÃO

A cidade de Fortaleza, na década de 1980, passa por um processo de transformação no uso do solo, valorizando a verticalização, privilegiando os bairros situados na parte leste da cidade que estão nas proximidades da faixa litorânea. O modo de vida urbano, em que o padrão de moradia era a unidade residencial do padrão “casa” (neste caso, analisando as antigas residências de alto padrão na Aldeota e Meireles) é substituído pela nova tendência de moradia para os apartamentos multifamiliares verticalizados. Os espaços minimizados justificavam o pouco tempo que dispõe a sociedade moderna para as atividades domésticas, apartamentos lançam espaços conjugados: área de serviço e dependências de trabalhadores domésticos, espaços conjugados (cozinha/copa ou cozinha/sala) determinavam a escolha da aquisição do imóvel.

Nesse período, inicia-se a transformação da ocupação horizontal para a vertical: atores privados (empreendedores do setor, relacionados à incorporação e construção) e os privados relacionados ao mercado imobiliário realizam negócios e investimentos imobiliários, agora presentes nesta parte da cidade, pautados em um novo modelo de vida.

Durante a década de 1990, percebe-se que o interesse dos atores privados que promovem a construção civil volta-se para investimentos imobiliários residenciais na Av. Beira Mar. As edificações representam, para seus compradores, uma proposta de modernização que desconhece que a concentração das edificações ao longo deste trecho acarretará numa problemática para a cidade.

O mercado da habitação privada “descobre” o mar e escolhe sua orla como lugar de *status* para a moradia residencial. Com a construção destes edifícios de alto padrão, outros usos são consolidados, grande parte deles voltados para o lazer e entretenimentos, como: bares, restaurantes e clubes, o que consolida a ascensão social dos bairros Aldeota e Meireles. Crescem o número de edificações construídas e aquelas que estavam abandonadas são demolidas para dar espaço às edificações mais novas, ver Figuras II.7.1 e II.7.2.



Figura II.7.1 - Crescimento dos edifícios ao longo da orla marítima, fim da década de 1980.



Figura II.7.2 - Intensificação da verticalização na orla Marítima, fim da década de 1990.

O interesse pelo litoral passa a ser objeto de investimento dos atores do capital imobiliário que planejam investimentos não apenas na construção de edifícios, mas também na estruturação urbana da faixa do litoral que se estende desde a foz do rio Ceará até o porto do Mucuriipe, buscando uma valorização no mercado de imóveis e expulsando a parcela da população que não atende ao perfil sócio econômico planejado.

Na zona Oeste, onde a concentração das ocupações é marcada pela população de baixa renda, as edificações estão consolidadas em uma infra-estrutura muito precária, como é o

caso do Pirambu. Investimentos estaduais na infra-estrutura urbana (aeroporto, vias estruturantes, saneamento básico), alinhados ao pensamento dos empresários, buscam a valorização de propriedades com o acesso a novas áreas do litoral. O mercado imobiliário assiste aos investimentos planejados, aguardando o melhor momento para atuarem na perspectivas de novos investimentos.

No setor leste também existem moradias precárias situadas, muitas vezes, ao lado das edificações com alto índice de valorização imobiliária, separadas por muros, apresentando diferentes padrões sócio-econômicos, como: nas proximidades do porto, nas imediações do riacho Maceió, ao longo da via expressa, nas proximidades do Morro do Moinho e no coração da Aldeota (Campo do América e Santa Cecília). Embora as comunidades estejam muito próximas dos investimentos residenciais de alto padrão, não participam diretamente desta transformação. Suas áreas estão também em processo de valorização e renovação urbana com a chegada de novos usos no seu entorno.

No Mucuripe, entre o mercado dos peixes e os trilhos do trem, observa-se esta dinâmica, em que a valorização da propriedade se dá também em conseqüência da chegada dos *flats* e apart hotéis, como mais uma alternativa de investimentos no mercado de imóveis. Estes territórios, que estão em processo de mudança, estão sendo demolidos e substituídos por novas unidades habitacionais, por estarem muito próximo do mar e, conseqüentemente, pela possibilidade de seus terrenos viabilizarem a construção verticalizada com uma vista para o mar.

Um verdadeiro contraste entre a pobreza e a riqueza é identificado nas diversas regiões da cidade, o que nos revela, ao longo da faixa litorânea do setor leste, um aumento do número de apartamentos de luxo com nomes em outros idiomas, sinalizando uma sociedade voltada para a aquisição dos bens de consumo de um mundo que intensifica de forma agressiva a economia internacionalizada.

Na identificação de um perfil urbano para a paisagem da orla da praia, a verticalização encontra-se consolidada tendo como tipologia os edifícios hoteleiros e os apartamentos residenciais de alto luxo. As imobiliárias e corretores de imóveis estão privilegiando os apartamentos pequenos de até 80m², destinados à classe média e ao turista nacional e estrangeiro, como também os flats e apartamentos mobiliados. São os apartamentos de um e três dormitórios (sendo uma suíte) os mais procurados, principalmente tratando-se de que o interesse dos corretores de imóveis é buscar o turista para a compra dos empreendimentos. Entre outras exigências do mercado imobiliário, a busca pelo melhor atendimento aos estrangeiros, cria uma rede de corretores especializados na venda de apartamentos bem localizados e com vista para o mar (Figura II.7.3).



Figura II.7.3 – Concentração da rede hoteleira na orla marítima, em 2005.

Há também um segmento de expansão dos apartamentos com área superior a 100m² (Aldeota, Meireles, Praia de Iracema, Coco e Papicu), estes dois últimos bairros foram transformados, no início dos anos 2000, em bairro de *status* em consequência do número elevado de apartamentos residenciais construídos ao longo do parque do Cocó, as margens do Parque, são hoje alvo da especulação imobiliária, e surgem como lugar preferido das construtoras que realizam empreendimentos de alto padrão. Os investidores têm como estratégia de venda a vista para a natureza. Áreas naturais transformadas em urbanas são urbanizadas onde consolida também outros usos: lojas de vendas de automóveis, restaurantes, lojas de conveniências, supermercados, pequenos centros de compras, posto de gasolina, equipamentos educacionais, para citar alguns deles.

Percebe-se que a dinâmica imobiliária da cidade de Fortaleza exerce um papel importante na valorização dos imóveis particulares, cujo padrão, tem no edifício vertical a sua expressão mais acentuada na paisagem urbana. Esta valorização do novo modo de vida pautada na habitação vertical, concentrada em regiões com boa infra-estrutura, fragmenta os espaços da cidade, separando e dividindo a sociedade de acordo com o valor que cada região é determinada pelo mercado de imóveis. É um fenômeno identificado em varias metrópoles do Brasil. Segundo Bernal (2001),

[...] esta dinâmica encontra-se na: alteração do preço do terreno (antigas residências em lotes grandes com recuos, dão espaço para a construção do edifício multifamiliar verticalizado; valorização aos atributos do terreno (a infra-estrutura existente consolidada); variações no preço e na estrutura espacial (a especulação cria determinados territórios com valor de m² diferenciado em partes da cidade).

No setor leste, nos bairros da Varjota, Papicu e Praia do Futuro estão sendo desenhados novos territórios com edifícios que evidenciam, pelo seu padrão construtivo uma elevada valorização imobiliária; as particularidades desses novos padrões urbanos evidenciam uma distinção na ocupação no lote: no bairro do Papicu, a construção do edifício multifamiliar está localizado em lote grande cujos espaços internos do apartamento contém 3 suítes atendendo a famílias de mais de 2 filhos; no bairro da Varjota são construídas novas edificações com espaços internos dos apartamentos mais compactos apresentando como uma opção o terceiro dormitório ou escritório, no bairro da Praia do Futuro, os edifícios residenciais tem respeitado os índices de aproveitamento (I.A. = 2), com alturas variando entre 3 e 16 pavimentos.

Em outros eixos viários de expansão do mercado de imóveis são lançados empreendimentos nas proximidades do Pátio Dom Luis e Av. Dom Luís procurados por jovens e executivos, com apartamentos ainda mais compactos em relação aos bairros anteriormente expostos. Alguns dos lançamentos estão próximos aos estabelecimentos de diversão noturna, comércio de alto padrão, livrarias, cafés, salões de beleza.

Outras transformações no uso do solo urbano residencial para comercial e a construção de casas unifamiliares de alto padrão estão sendo promovidas nos eixos de expansão viários da região sudeste, através dos condomínios fechados e novos estabelecimentos comerciais seguindo o padrão “*mall*” – edifícios em torno de pátios comerciais.

Uma tendência de valorização de novas áreas urbanas irá consolidar-se ao longo da avenida Padre Antonio Tomas no Parque do Cocó (trecho expandido), no sentido da praia do Futuro. Percebe-se que ocorrerá uma urbanização nos bairros Dunas, Cidade 2000, Praia do Futuro, Caça e Pesca e Sabiaguaba. Ao longo deste eixo, as glebas foram loteadas e estão em processo de construção de residências. O mercado imobiliário, mais uma vez, privilegia o segmento de poder mais alto da cidade. Embora esta ocupação venha a caracterizar-se como novo eixo de expansão, os lotes estão situados em campos de dunas, ou encontram-se próximas da nova unidade de conservação em Sabiaguaba.

A Praia do Futuro é a parte da cidade que aguarda a valorização da propriedade privada em detrimento da chegada de novos mecanismos que favoreçam o mercado imobiliário.

Na espera por parte dos investidores que aguardam mudanças, as glebas são atingidas pela especulação. Enquanto isto, a população pobre vai ocupando as áreas públicas como ruas e praças. Outra tendência encontra-se na expansão do setor sudoeste da cidade, nos limites do município de Euzébio, trata-se do mercado do capital imobiliário que vende lotes e compra grandes glebas ainda vazias. Os investidores fazem reservas de terra urbana e aguardam uma possível valorização e, somente depois do lançamento, são colocados à venda os lotes ou ainda uma opção de construção de casas térrea e duplex, variando entre 80m² até 280m², em condomínios fechados. Embora o processo esteja consolidando as áreas limítrofes, o planejamento e o intercâmbio entre os atores deste processo são desconhecidos. Este modelo de moradia se acentua como forma de garantir melhor qualidade de vida aos moradores.

Outros loteamentos residenciais estão sendo parcelados na parte sul da cidade, como os conjuntos residenciais para a classe média, em bairros próximos ao Centro Administrativo do BNB como: Passaré, Castelão, Barroso, transformando-se em objetos de interesse dos atores do mercado do capital imobiliário privado. Oferecem boa oportunidade de compra e estão localizados em áreas onde predominam o trabalhador. Outras localidades mais recentes: Parque Dois Irmãos, nas proximidades dos conjuntos Jose Walter, e ao longo da Avenida Godofredo Maciel, Maraponga e Mondubim.

Com a pressão do valor da terra urbana, outros lançamentos imobiliários estão sendo planejados para este segmento. Novos bairros são objetos de interesse para o lançamento de empreendimentos que também valorizam a privacidade de seus moradores oferecendo, além de outros serviços, o lazer. Alguns destes bairros que estão em processo de transformação são: Fátima, Montese, Pici, Edson Queiroz, Cambeba, Parangaba. A procura por condomínios residenciais fechados está também ocorrendo nas proximidades do Fórum e da Universidade de Fortaleza - UNIFOR, porém é mais acentuada esta demanda por moradias nos municípios vizinhos, no eixo de ligação, sentido Aquiraz - Euzébio.

Na Figura II.7.4, está demonstrado que a habitação em Fortaleza é mercado alvo das classes média e alta onde as ofertas, em número elevado, não encontram dificuldades de comercialização, surgindo oportunidades de investimentos tanto na compra como na locação de imóveis.

Segundo esta pesquisa, observa-se que há uma tendência na sociedade atual, dos novos consumidores deste tipo de moradia, que querem a garantia de melhoria de vida a sua família, e principalmente, não perder o tempo com as atividades domésticas. Os programas arquitetônicos buscam atender a facilidade dos serviços (lavanderia, garagem, depósitos), lazer e entretenimentos (piscina, quadros de esporte, sauna). Portanto, em Fortaleza o cenário que estamos assistimos é a valorização da propriedade privada, das moradias em condomínios, apartamentos isolados que oferecem atividades de lazer, entretenimento e serviços.

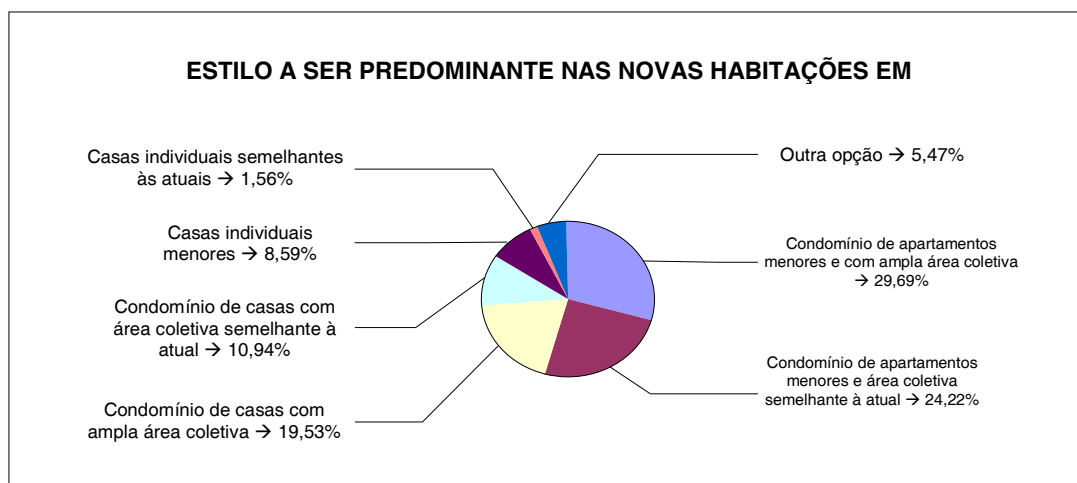


Figura II.7.4 – Estilo a ser predominante nas novas habitações em Fortaleza em 2010. Fonte: PLANEFOR, 2004.

Para as populações de baixa renda, existe uma enorme demanda para aquisição de moradias, mas os investidores do mercado do capital imobiliário privado, não têm interesse pela construção de conjuntos habitacionais de interesse social e nem tão pouco, investimentos em moradias isoladas. Há que salientar a ausência de uma política pública de subsídio para a habitação popular, garantido a permanência das populações nos espaços consolidados e /ou proporcionando os investimentos para que ocorra o crescimento urbano para a população mais pobre de maneira planejada.

Nos bairros situados nos setores sul e sudoeste da cidade, evidenciam-se atualmente como eixos de expansão urbana, sendo os mais desejados pelos investidores e os que possuem glebas passíveis de parcelamento urbano; são eles: Luciano Cavalcanti, Cidade dos Funcionários, Passaré. Conforme Figura II.7.5, estes bairros situados nesta parte da cidade são aqueles que melhor representam como novos bairros em processo de verticalização e que são certamente procurados porque existem uma boa infra-estrutura .

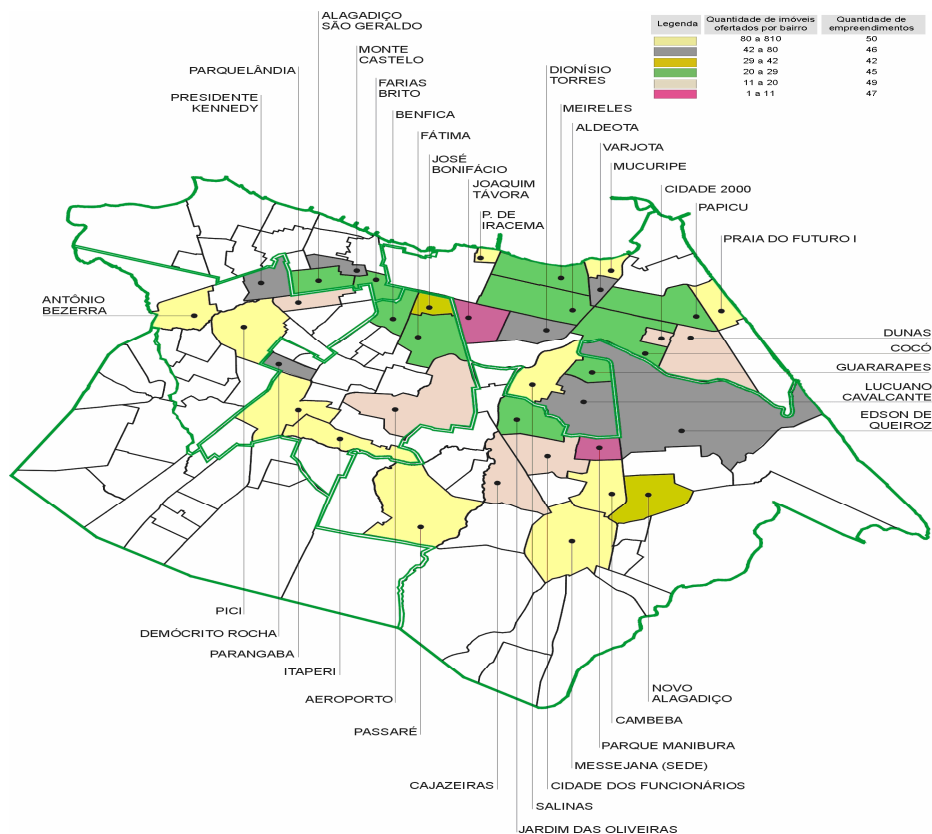


Figura II.7.5 – Imóveis ofertados por bairros e número de empreendimentos em Fortaleza – 2001. Fonte: SINDUSCON – CE.

II.7.3. APROFUNDANDO A COMPREENSÃO DA DINÂMICA IMOBILIÁRIA EM FORTALEZA/CE

O processo de estruturação e expansão urbana do mercado imobiliário é realizado sem a prévia consulta do setor público, e os decretos municipais que alteram a lei de uso e ocupação do solo garantem a construção destes edifícios, beneficiando as empresas do mercado imobiliário e de investidores da construção a nível nacional. Esta dinâmica tem sentido único, pois apenas um segmento tem a participação e o controle. Portanto quem promove esta estruturação são os promotores imobiliários que investem na propriedade privada e ao mesmo tempo, são responsáveis pela dinâmica do mercado, indicando os melhores territórios para investimentos, negociando com proprietários de terra e planejando acima de tudo ações concretas que valorizam o espaço privado.

Fortaleza vive um fenômeno em que certos lugares passam a ser mais atraentes para a produção de serviços que segundo SASSEN (1998),

as cidades passam a construir uma política para o desenvolvimento de ações importantes para o surgimento de atividades no setor do turismo: serviços especializados, finanças, apresentam potencialidades na cidade; o mercado do edifício de escritório é o maior beneficiário deste processo; as ações dos agentes imobiliários se baseiam na constante transformação da divisão sócio-espacial.

Quadro II.7.2 – valores em reais por m² em Fortaleza (janeiro 2002)

Eixo / Bairro	Apartamento	casa	terreno
Aldeota	1.500	1.100	800
Avenida Beira Mar (Orla)	3.000	-	4.800
Cidade Funcionários	1.000	900	200
Fátima	1.800	900	300
Meireles	1.500	1.100	800
Montese	1.100	800	300

Fonte: Jornal O Povo, 14 jan. 2002.

Salienta-se que o quadro acima demonstra que é na zona litorânea da cidade, onde existe o maior interesse dos atores do capital imobiliário pela apropriação do espaço construído, é certamente também o trecho, em que encontramos a melhor oferta de infra-estrutura e de serviços. Ao examinarmos a construção de duas torres gêmeas, localizadas no lote onde havia o antigo Clube dos Diários (Av. Beira Mar), consideramos que este seja o melhor exemplo atual, sobre a valorização do mercado de imóvel e a sua dinâmica. Não se trata de ser o único lançamento, existem outros. No lado oposto, no terreno da antiga boate Mucuripe, outras duas torres estão sendo construídas. E também em outras partes da cidade são identificadas. Porém um processo diferente está sendo observado, porque parte da população de baixa renda que mora nas proximidades da zona litorânea, estão vendendo suas casas e lotes, as construtoras estão adquirindo e realizando novas obras. Os moradores deste bairro, remanescentes de pescadores, estão abandonando suas propriedades em função da valorização da área. Portanto, os bairros que estão próximo do mar, são aqueles que possuem a maior valorização, mesmo quando o edifício não privilegia a vista da praia.

Algumas empresas da construção civil estão adaptando novos projetos e lançando novos investimentos imobiliários no sentido de atenderem a uma demanda populacional de classe de renda mais baixa, é o caso do sistema financeiro PREVCON. Seus clientes utilizam de parcelas fixas em longo prazo para a aquisição de seus imóveis, bem como do financiamento de bancos privados.

Em bairros onde ainda não existe tanto a procura pela valorização imobiliária, e o mercado de imóvel ainda não é especulativo, estão sendo identificados à construção dos primeiros edifícios residenciais vertical, como por exemplo na região sul . Esta é uma ação que permite a aquisição de moradias inferiores àquelas situadas nas regiões infra-estruturadas. Estes construtores também promovem a descentralização deste fenômeno para as regiões desprovidas de infra-estrutura, como por exemplo, no bairro de Jacarecanga (condomínio residencial Matias Beck), Fátima, Cambeba, Lagoa da Parangaba, Seis Bocas (condomínio residencial Parque Del Sol na cidade dos Funcionários), são as novas tendências deste processo que agora se estende por varias regiões. A construção destes condomínios realizados por este sistema financeiro privado, tem agradado aos seus investidores, e configura uma nova espacialização na área urbana, renovando os usos e incentivando as populações locais para as mudanças de paradigma no modo de vida, moradores procuram melhorar suas edificações e passa a valorizar aquela edificação como símbolo de status.

Outras empresas também estão realizando lançamentos de imóveis residenciais e estimulando a valorização nas regiões sul e sudeste. Essas são áreas onde a densidade populacional ainda é muito baixa em relação a sua área geográfica. Entende-se que estas seriam, portanto os melhores bairros para a promoção da verticalização, além de novos equipamentos públicos, desde que existisse uma boa infra-estrutura, ver Quadro II.7.3.

Quadro II.7.3 - Os dez bairros com maior área geográfica por ordem decrescente, 2000

Bairro	Área (ha)	População	Densidade demográfica (hab/ha)
Lagoa Redonda	1.822,2	20.752	11,39
Mondubim	1.605,1	80.303	50,03
Edson Queiroz	1.601,1	20.291	12,67
Jangurussu	1.558,2	63.401	40,69
Sabiaguaba	1.343,2	2.759	2,05
Prefeito José Walter	1.307,6	26.477	20,25
Paupina	837,5	18.499	20,09
Vila Velha	780,0	49.468	63,42
Passaré	746,8	37.369	50,04
Aeroporto	727,5	7.635	10,49

Fonte: IBGE – Censo 2000

II.7.4. IMPACTOS TERRITORIAIS DA CONDUTA DOS ATORES LIGADOS À DINÂMICA IMOBILIÁRIA

Os atores da dinâmica imobiliária podem ser compreendidos em públicos (poderes executivo, legislativo e judiciário nos âmbitos municipal, estadual e federal) e privados (empresários, profissionais de projeto e construção, incorporadores, construtores, corretores imobiliários). Um ator específico, os cartórios, são órgãos de natureza privada que exercem função pública, como um organismo auxiliar do poder judiciário¹³⁶.

Entre eles se desenvolvem diferentes ações, geralmente bastante intrincadas e imiscuídas entre o público e o privado; como exemplo dessa articulação estreita temos os atores que promovem o planejamento urbano que, mesmo sendo distintos daqueles que promovem a construção civil de imóveis particulares podem estar diretamente ligados aos empreendimentos quando desenvolvem as atividades de análise e aprovação de projetos no interior das prefeituras.

Há também os atores do capital imobiliário internacional que são investidores da construção de grandes equipamentos de lazer e turísticos (resort's, hotéis de luxo, parques temáticos) e de condomínios residenciais fechados, por exemplo, gerando novas configurações territoriais amparados, geralmente, por estratégias de gestão que, muitas vezes, amparam e promovem profundas transformações territoriais nos municípios em favor do capital imobiliário, direcionando, inclusive, os vetores de expansão urbana.

Determinados bairros tem um número de lançamentos de edifícios maior do que em outros bairros. Assim como também, ao longo dos principais eixos de comércio da cidade, são identificados os mais diversos problemas, os empreendimentos imobiliários são lançados em vias expressas com alto índice de tráfego, problemas de congestionamento no trânsito são causados a partir da construção destes edifícios ao longo das principais avenidas da cidade: Av. Antonio Sales, Av. Santos Dumont, Av. Barão de Sturdart, Av. Rui Barbosa, Av. Costa Barros, etc.

Os lotes urbanos vazios existentes em regiões com a infra-estrutura, setor centro e leste, aguardam a valorização do mercado de imóveis, bem como a alteração da lei de uso e ocupação do solo, e aqueles lotes em que não podem ser realizadas novas edificações, ficam vazios e são estacionamentos em muitos casos, em outros terrenos, buscam atingir um alto índice de construção elevando a altura do gabarito, buscando um retorno no aumento de ganho no espaço aéreo. Embora a maioria dos especuladores que possuem estes lotes, aguarda a alteração do novo zoneamento e assim poderem construir seus

¹³⁶ Segundo a Constituição Federal, artigo 236, “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”.

investimentos, é uma atitude especulativa. Surgem as disputas por terrenos melhores localizados que dispõem de infra-estrutura e boa localização, os empreendimentos garantem um retorno financeiro aos investidores, principalmente as construtoras e incorporadoras imobiliárias. Estes territórios desenham um novo modelo de tipologia em que privilegia a ocupação total do lote.

Nas regiões onde a infra-estrutura é inexistente ou precária, os proprietários também utilizam deste mesmo mecanismo especulativo. Compram as melhores glebas, promovem a venda de lotes com pouca infra-estrutura e/ou aguardam a aprovação de uma lei autorizando a exploração de novas áreas urbanas. Como exemplo o eixo de expansão Sabiaguaba, Lagoa Redonda, que tem característica urbano-rural e que hoje é objeto de interesse de especuladores de terra. Na Messejana, localizada na regional VI, também identificamos áreas naturais que estão sendo objetos de interesse do setor empresarial, que pensam na viabilização e promoção da urbanização como chegada de novos investimentos.

No setor sul da cidade, sentido Mondubim, Prefeito José Walter, o prolongamento da Av. Bernardo Manuel (continuação da Av. dos Expedicionários) facilitou o acesso e fluxos a RMF (Fortaleza/Maracanau/Maranguape), e promoveu a chegada de investidores imobiliários. Com a compra de glebas vazias, construtores e corretores estão em busca da valorização desta parte da cidade, lançamentos de imóveis residências é a demanda da regional. Assim como também no bairro da Lagoa Redonda, Cambeba e Cidade dos Funcionários, aparecem como eixos de expansão e cuja ocupação não apresenta uma proposta de planejamento urbano, ocorrendo, portanto, um processo de degradação do ambiente. Estes territórios estão pautados em investimentos que privilegiam a verticalização.

Porém é contraditória esta afirmação, tendo em vista que a verticalização diminui a qualidade de vida, gerando os mais diversos impactos, entre eles, a ausência da arborização da cidade. As árvores são retiradas, o desordenamento causado pela ocupação de um conjunto de edifícios sem o planejamento cria túneis de ventos, barreiras são consolidadas, assim com a impermeabilizando do solo se acentuam, impedindo a drenagem, aumenta a quantidade de asfalto nas vias, aumenta o número de veículos, para citar os problemas mais agravantes.

Podemos destacar que este caminho desenhado pela iniciativa privada esta na lógica de crescimento urbano da cidade, cujo domínio encontra-se nas mãos de apenas uma parcela de investidores. Para entender a questão podemos assinalar que existe uma falta de organização dos consumidores de habitação que vem provocando um espiral de espaços segregados. Apenas um segmento social da cidade consegue mobilizar-se. O Modelo de segregação em que exclui a população de baixa renda para as áreas menos desprovidas de serviços urbanos e infra-estrutura vem fortalecendo a sua fase segregadora, perversa e destruidora dos padrões de social de sustentabilidade, ou seja, fica inviável concentrar a verticalização apenas em locais com excelente infra-estrutura. É necessário investir em obras de infra-estrutura nas periferias e oferecer moradias de baixo custo.

Na grande extensão da periferia sem infra-estrutura, não existem este tipo de investimento, ou seja, o lançamento da venda de edifícios verticalizados (até 17 andares), o que assistimos é uma população pobre que habita as moradias precárias. Nos principais eixos da região sul e sudoeste, surgem os conjuntos habitacionais e condomínios residenciais que são insuficientes em decorrência da enorme demanda por moradias populares.

II.8. DINÂMICA METROPOLITANA

A abordagem das articulações entre o município de Fortaleza e os demais 12 municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) está apresentada a seguir considerando inicialmente a configuração metropolitana original e os desdobramentos nos últimos 30 anos desde a institucionalização das regiões metropolitanas no país. Essa compreensão fundamenta a configuração do atual cenário metropolitano desenhado a partir de novos eixos de expansão urbana dos municípios integrantes e da situação da infra-estrutura no território metropolitano atual.

No sentido de delimitar a situação atual, apresenta-se um quadro considerado como de descentralização industrial que se expressa pela implantação de novas plantas industriais em municípios metropolitanos, reforçando, de um lado, a complementação econômico-territorial entre os municípios da RMF e, de outro, a idéia de certa transformação econômica do município de Fortaleza que estaria reforçando o setor de comércio e serviços em detrimento do investimento industrial.

Por fim, apresenta-se um conjunto de considerações, a título de indicações subsidiárias para a continuidade da reflexão.

II.8.1. CONFIGURAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

A Região Metropolitana de Fortaleza - RMF foi criada em 1973, a partir de lei complementar federal nº14 de 8 de julho de 1973, formada inicialmente por 5 municípios (Fortaleza, Aquiraz, Caucaia, Pacatuba e Maranguape). A Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza – AUMEF foi criada com a finalidade de coordenar, controlar e supervisionar o no âmbito metropolitano. No momento da institucionalização da RMF, Fortaleza não se comparava economicamente a metrópoles nacionais e o debate metropolitano se contextualizou no Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana – PLANDIRF (1979). As relações mantidas por Fortaleza no espaço interno e externo não chegavam a constituir-se como um sistema metropolitano, uma vez que existia uma relação de subordinação dos demais municípios da região em relação à capital de forma diferenciada quando comparada a outras regiões metropolitanas brasileiras.

O crescimento da indústria na década de 1970 foi fator marcante na expansão territorial metropolitana em função dos incentivos para instalação de novas indústrias e em razão das melhores condições de infra-estrutura de Fortaleza e sua área de entorno em relação aos outros municípios. Nesse período, os demais municípios da RMF ficaram à margem do impulso de industrialização. Ainda nesse período, foi implantado o primeiro Distrito Industrial de Fortaleza - DIF, no Município de Maranguape (distrito de Maracanaú) em 1964, ficando, posteriormente ao desmembramento municipal de 1983, no então criado município de Maracanaú.

Apesar de constituída a Região Metropolitana de Fortaleza, os avanços na efetivação de uma real dinâmica metropolitana somente ocorrem na década de 1990, quando os vetores de expansão articularam o conjunto dos municípios.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, alguns distritos pertencentes aos municípios da RMF foram emancipados. De acordo com a Lei Estadual nº 11.845/1991, a RMF passa a ser formada por 9 municípios, a partir da inclusão dos distritos emancipados de Eusébio, Guaiuba, Itaitinga e Maracanaú.

No final da década de 1990, assiste-se à consolidação e expansão da RMF, reforçada pela incorporação de mais quatro municípios, através da lei complementar nº18/1999, São Gonçalo do Amarante em função da implantação do novo complexo Industrial e Portuário e Horizonte, Pacajus e Chorozinho, por força da consolidação industrial ao longo da BR-

116 e da migração da população de baixa renda para a região ao sul da RMF. A Tabela II.8.1 mostra a evolução populacional da RMF.

Tabela II.8.1 - Crescimento da População dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza 1991 – 2000

Município	População		
	1991	1996	2000
Aquiraz	46.305	52.282	57.678
Caucaia	165.099	209.150	252.652
Chorozinho	15.492	16.031	16.468
Eusébio	20.410	27.206	34.442
Fortaleza	1.768.637	1.965.513	2.140.443
Guaiúba	17.562	17.060	17.060
Horizonte	18.283	25.382	33.260
Itaitinga	24.686	25.886	28.189
Maracanaú	151.151	160.065	178.633
Maranguape	71.705	82.064	91.518
Pacajús	31.800	37.076	41.971
Pacatuba	60.148	43.594	47.692
São Gonçalo do Amarante	29.286	32.687	44.937
Total	2.420.564	2.693.996	2.984.945

Fonte: Anuário Estatístico do Estado do Ceará (IPLANCE, 2001).

A RMF atualmente agrupando 13 municípios, com seu centro em Fortaleza, representa 3,4% da superfície do Ceará (146.348 km²). No ano de 2000, concentrava 40,11% da população total do Estado, composta por 7.418.476 habitantes (IBGE, 2000). Hoje as sedes municipais próximas da capital ganharam destaque no contexto da expansão da RMF: Maracanaú, Horizonte, Pacajus, Aquiraz, Caucaia, Euzébio, Pacatuba e Maranguape.

Em 1997¹³⁷ foi criado o PLANEFOR, organização não governamental, que elaborou, até 1999, o Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza utilizando uma metodologia inovadora em relação aos padrões clássicos de planejamento, uma vez que é formado por um conselho da comunidade, um comitê diretor, um comitê executivo, todos com a missão de indicar, selecionar e priorizar os projetos que compõem o plano estratégico da região metropolitana. Objetiva também mobilizar a comunidade para o exercício da cidadania, contribuindo com as mais diversas esferas de poder e buscando eficácia nos investimentos públicos.

Foram formados então, sete grupos que estudam os projetos de viabilização de uma governabilidade na RMF (PLANEFOR, 1999):

1. Organização e dinâmica territorial;
2. Base econômica, emprego e renda;
3. Turismo;
4. Educação e qualificação para o trabalho;
5. Gestão pública, cidadania e sistemas de informação;
6. Serviços públicos básicos;
7. Cultura e identidade.

¹³⁷ www.itarget.com.br/clients/cidadesqueseplanejam.com.br, consulta em 27/07/2006.

II.8.2. ATUAL CENÁRIO METROPOLITANO: EIXOS DE EXPANSÃO E INFRA-ESTRUTURA

Ao longo do processo de desenvolvimento sócio-econômico da RMF são identificados eixos de expansão metropolitana baseados dos eixos viários que ligam Fortaleza a Caucaia (BR-222, CE-020), Horizonte (BR-116), a Maracanaú e Maranguape (BR-060) e a Aquiraz e Euzébio (ambas pela CE-040), Figura II.8.1. Esse é um modelo de expansão que alterna espaços vazios e sem infra-estrutura, com espaços de ocupação produzidos pelo mercado imobiliário formal e pelas ocupações irregulares.



Figura II.8.1 - Mapa Região Metropolitana de Fortaleza – Estrutura rodoviária – 2005. Fonte: www.dert.ce.gov.br, consulta em 27/07/2006.

Durante o período de 1970-80, as linhas férreas e as rodovias foram indutores de expansão urbana, consolidando núcleos periféricos ao longo dos ramais ferroviários norte e sul, nos Municípios de Caucaia e Maracanaú. Trata-se de uma ocupação caracterizada pela aglomeração de população de baixa renda, que utiliza o sistema ferroviário para o deslocamento casa-trabalho.

A consolidação de núcleos urbanos ao longo das rodovias regionais tem relação com a potencialidade de tráfego das mesmas. Na década de 1990, percebe-se que o eixo pela BR-116 promoveu a consolidação dos municípios de Horizonte, Pacajus e Chorozinho, que apesar de ainda possuírem glebas vazias e áreas rurais, viram suas dinâmicas econômicas bastante alteradas pela política de incentivos fiscais do governo estadual. Diversas indústrias instalaram-se nestes municípios viabilizando também outros tipos de investimentos, entre eles o habitacional. Loteamentos residenciais surgem ao lado das indústrias. Percebe-se, então, uma tendência de polarização e concentração de atividades

neste eixo no entorno de Horizonte - Pacajus em função da implantação destas indústrias, que foram instaladas a partir de incentivos das políticas públicas estaduais.

No que se refere às rodovias BR-222 e CE-060, estas foram fundamentais para o desenvolvimento espacial dos municípios de Caucaia e Maracanaú, respectivamente, destacando-se como eixos de comércio e serviços além de possibilitar a consolidação das sedes municipais.

Além da dinâmica da ocupação do espaço a partir das rodovias, outros elementos devem ser considerados. Os eixos Pacajus–Horizonte e Fortaleza-Maracanaú indicam o presente processo de industrialização e reestruturação econômico-territorial. Por outro lado, os eixos Fortaleza–Caucaia e Fortaleza–Aquiraz–Eusébio evidenciam um processo de transformação espacial promovido pelo mercado imobiliário com a viabilização de condomínios residenciais fechados.

A estrutura rodoviária, além de ser um dos promotores dos eixos de expansão da RMF, vem, desde o início da década de 1990, sendo um dos fatores da expansão na direção do litoral, através dos municípios de Eusébio e Aquiraz. Na década de 1970, quando a RMF foi formada, cresceu o interesse pela ocupação das áreas litorâneas de Aquiraz (Porto das Dunas, Barro Preto, Iguape, Presídio) e Caucaia (Icaraí, Tabuba, Cumbuco) em função das casas de veraneio. Durante o período de 1970-80, ocorreu uma ocupação mais lenta e dispersa ao longo do litoral leste e oeste, iniciando um processo de ocupação em que se percebe a construção de segundas residências familiares, antes mesmo da implantação de um sistema de transporte e da infra-estrutura urbana consolidada.

No final dos anos de 1980, implanta-se uma política de construção de vias litorâneas que procuram reforçar o processo de incorporação das zonas de praia à rede urbana em âmbito estadual. Neste sentido, a CE-040 propiciou a ligação de Fortaleza aos distritos litorâneos do Município de Aquiraz e a via estruturante Litoral Sol Nascente (CE-040), e Litoral Sol Poente (CE-060) fizeram a ligação aos distritos e núcleos litorâneos de Caucaia.

A política pública adotada com a implantação das vias acima citadas está associada ao forte incremento do fluxo turístico para Fortaleza que se constitui como cidade receptora e distribuidora dos fluxos turísticos no Estado, intensificados nos núcleos litorâneos próximos à capital. Reforça-se o predomínio da concentração de residências de veraneio da população de alta renda e constata-se uma mudança na tipologia das estruturas hoteleiras. Se antes havia predomínio de pequenas pousadas, agora evidenciam-se unidades hoteleiras de grande porte e *resorts*, ocasionando também uma diversidade funcional em termos de comércio e serviços.

Neste sentido, a intercomunicação rodoviária entre Fortaleza, os municípios da RMF e demais regiões ocorre através de seis rodovias federais e estaduais. Com desenho estrutural radio - concêntrico essas vias produzem dependência dos demais municípios da RMF em relação ao centro expandido de Fortaleza, apesar da consolidação da RMF. Os corredores de acesso a Fortaleza constituem um conjunto de eixos através das rodovias BR-222/ BR-020; BR-116; CE-060; CE-065, CE-040;

A capital também se vincula com a RMF pelas vias ferroviárias de domínio da Rede Ferroviária Federal – RFFSA. Partindo de Fortaleza, duas ferrovias seguem para o interior do estado. Uma linha, conhecida como “Baturité” dirige-se para a zona sul até a Região do Cariri. A outra, a Linha de Sobral ou Linha Norte, segue para o oeste ligando o Ceará ao Estado do Piauí. Trata-se de linhas que transportam cargas para o Porto do Mucuripe, operado pelos trens da Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN.

No que diz respeito ao transporte metropolitano de passageiros, há duas linhas operando, a Sul e a Oeste, cujas operações ocorrem através da Companhia Nacional de Transporte Urbano – CNTU, que têm início na Estação João Felipe, na área central de Fortaleza, com

final nas estações Ilha das Flores, em Pacatuba, e Estação Caucaia, na área da sede do município de Caucaia, respectivamente.

A rede da CBTU está distribuída de forma radial no sistema viário metropolitano, tendo como ponto convergente a estação João Felipe, situada no centro de Fortaleza, ver Tabela II.8.1. A Linha Tronco Norte, com extensão de 20 km e 9 estações, atende aos municípios de Fortaleza e Caucaia, circulando nos horários de pico com intervalo de 45 minutos e transportando em média 10.000 passageiros por dia. A Linha Tronco Sul atende aos municípios de Fortaleza, Maracanaú e Pacatuba, com extensão de 25 km e 14 estações, operando com intervalo de 30 minutos com uma demanda média diária de 20.000 passageiros.

Quadro II.8.1 - Dados Operacionais da CBTU

Municípios atendidos	Fortaleza, Caucaia, Maracanaú e Pacatuba
Extensão da Linha Norte	20 Km
Extensão da Linha Sul	25 Km
Número de estações	09 (Linha Tronco Norte) 14 (Linha Tronco Sul)
Número de locomotivas	08
Frota de carros de passageiros	43
Intervalo	45 min. (Linha Tronco Norte) 30 min. (Linha Tronco Sul)
Pontualidade (fevereiro/2000)	92,2%
Regularidade	99,3%
Passageiros Transportados	Ano 1999 – 7.923.771 passageiros Abril/2000 – 683.057 passageiros/mês Média por dia útil (abr/2000) – 29.448 passageiros

Fonte: PMF/AMC, 2006.

No que diz respeito aos recursos hídricos da RMF, estes são representados por dez bacias hidrográficas, 200 açudes construídos e lagoas, além de setores com predisposição à formação de aquíferos (campos de dunas e aluviões). As bacias dos rios Maranguapinho, Cocó e Pacoti coincidem com as áreas mais adensadas da RMF, sendo vulneráveis à poluição e à contaminação de suas águas. Os principais recursos hídricos da RMF estão sendo utilizados para abastecimento de água. Em relação ao solo destacam-se os processos de erosão acelerada e deslizamentos de massa, resultando no aparecimento de áreas de risco para a ocupação urbana e assoreamento de corpos hídricos, perda de solos agricultáveis, impermeabilizações de grandes áreas, etc. Dessa forma, o suprimento de água para a Região Metropolitana de Fortaleza é garantido através de conjunto de mananciais que são compostos pelos Açudes Pacajus, Pacoti / Riachão e Gavião.

No que diz respeito às mudanças na infra-estrutura, expressivos investimentos em saneamento evidenciam que, na RMF, 716.735 domicílios são atendidos pelo abastecimento de água tratada nos municípios da RMF, que apresentou um índice de crescimento, no período 1998-2004, de 37,33% (IPECE, 2005). Do total de consumidores 94,18% são residenciais na RMF. Corroborando o expressivo aumento no número de usuários no período 1998-2004, tem-se que a extensão da rede de abastecimento de água, cresceu 27,73% para a RMF, ver Tabela II.8.2.

No que diz respeito ao saneamento básico, este serviço apresentou, no período 1998-2004, as seguintes taxas de crescimento quanto à extensão da rede coletora: crescimento foi de 2,74% para a RMF. Com relação ao número de domicílios ligados à rede de saneamento básico na RMF o salto foi de 164.957, em 1998, para 411.625, em 2004, um aumento de 149,53%.

Tabela II.8.2 – Dados Gerais do Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário na Região Metropolitana de Fortaleza, 1998-2004

Discriminação	Abastecimento de Água		Esgotamento Sanitário	
	1998	2004	1998	2004
Economias	521.908	716.735	215.111	397.799
Residencial	487.649	674.994	190.446	364.352
Comercial	28.622	36.022	22.170	30.220
Industrial	1.366	1.556	500	710
Pública	4.271	4.163	1.995	2.517
Ligações reais	466.017	607.960	143.052	294.355
Ligações ativas	-	569.844	145.725	283.543
Volume produzido (m³)	175.226.875	204.895.606	-	-
Volume faturado (m³)	116.163.140	120.426.603	-	-
Extensão da rede (m)	4.215.928	5.384.862	2.187.233	2.247.187

Fonte: Companhia de Água e Esgoto do Ceará -CAGECE In: Ceará em Números, (IPECE, 2005)

No segmento de limpeza urbana, três novos aterros sanitários foram construídos para atender à Região Metropolitana de Fortaleza: Aterro Sanitário Metropolitano Oeste – ASMOC (situado em Caucaia); Aterro Sanitário Metropolitano Sul – ASMS (situado em Maracanaú); Aterro Sanitário Metropolitano Leste – ASML (localizado em Aquiraz).

Além disso, no que concerne ao incremento da infra-estrutura na RMF, o consumo de energia elétrica na RMF representa mais de 63% de todo o consumo cearense, alcançando, em 2004, um percentual de 63,25%, ver Tabela II.8.3.

Tabela II.8.3 – Consumo e Consumidores de Energia Elétrica segundo as classes de consumo na Região Metropolitana de Fortaleza, 1998-2004

Classes de consumo	Consumo de Energia Elétrica (MWh)		Consumidores de Energia Elétrica	
	1998	2004	1998	2004
Total	3.640.712	3.971.535	702.032	971.106
Residencial	1.244.659	1.234.960	631.266	887.719
Industrial	1.190.506	1.306.571	3.924	3.376
Comercial	754.768	899108,3	59.249	67.060
Rural	53.307	50419,1	3.386	7.158
Público	389.940	466.056	4.130	5.728
Consumo Próprio	7.532	14.421	77	65

Fonte: COELCE In: Ceará em Números (IPECE, 2005).

II.8.3. DESCENTRALIZAÇÃO INDUSTRIAL

A dinâmica da economia metropolitana apresenta um processo de diversificação crescente entre as cidades e maior especialização econômica em cidades de porte médio como Maracanaú. A capital é o centro dinâmico da RMF, pólo regional cuja tendência atual é de desconcentração da atividade econômica industrial principalmente em direção a outros municípios metropolitanos. Trabalhadores e empresários estão deslocando-se para as localidades que possibilitam a ampliação de seus ganhos econômicos.

A economia regional está em ascensão e vem permitindo a concentração de indústrias nos municípios circunvizinhos a Fortaleza, em consequência da maior conexão de transportes, da oferta de serviços públicos e da rede de comunicações. Nos estágios anteriores do desenvolvimento industrial da RMF, a maioria das atividades econômicas modernas se localizava na capital. Em estágios recentes, indústrias e serviços finais disseminaram-se para algumas cidades menores, como Maracanaú e Eusébio, abrindo a possibilidade de especialização em certos setores nos quais esses municípios competem com a capital.

As cidades de pequeno e médio porte se especializaram em produção de alimentos, bebidas, produtos têxteis, sapatos, papel e papelão. As empresas especializadas na

produção de serviços mais complexos, que requerem mão-de-obra com nível educacional e treinamento mais elevado, permanecem atraídas para os espaços da capital onde se oferece maior disponibilidade de vantagens de localização. Neste processo, a indústria de transformação deslocou-se de Fortaleza primeiramente para a periferia urbana e, posteriormente, para cidades de menor porte, devido à possibilidade de oferecer baixos salários e aos baixos custos da terra urbana. A descentralização foi também incentivada por investimentos em infra-estrutura e pela oferta crescente de força de trabalho na RMF. Identifica-se na configuração espacial da indústria que uma parte dos produtos padronizados tradicionais é manufaturada nas cidades menores, ao passo que os serviços de maior conteúdo tecnológico e de inovação são elaborados em Fortaleza.

Nas últimas décadas, o processo de descentralização industrial a partir de Fortaleza pode ser verificado pela razão entre a população empregada no setor secundário e a empregada no setor terciário. A consequência desse processo pode ser identificada nas políticas públicas estaduais de incentivos à interiorização dos investimentos, da chamada “guerra fiscal” e da reestruturação produtiva. Dessa forma, a comparação do percentual de empregados revela o deslocamento da indústria para a periferia da RMF; não obstante, isso ocorreu numa escala menor do que o esperado, uma vez que a capital ainda possui o maior contingente de força de trabalho industrial do estado.

De acordo com IPECE, 2005 (Ceará em Números), em 1998 a Região Metropolitana de Fortaleza abrigava 58,15% das unidades fabris cearense. No ano de 2004, esta participação subiu para 62,40%, com 8.342 unidades fabris na RMF, ver Tabela II.8.4

Tabela II.8.4 - Empresas industriais ativas da Região Metropolitana de Fortaleza

Municípios	Empresas Industriais									
	Total		Extrativa mineral		Transformação		Construção civil		Utilidade pública	
	1998	2004	1998	2004	1998	2004	1998	2004	1998	2004
Ceará	11.517	13.389	123	112	11.198	10.873	178	2.285	18	49
Região Metropolitana de Fortaleza	6.897	8.342	34	41	6.562	6.544	88	1.719	13	38
Aquiraz	55	113	2	5	51	88	1	18	1	2
Caucaia	321	383	15	16	301	328	5	36	-	3
Chorozinho	22	21	-	-	22	20	-	1	-	-
Eusébio	106	245	2	2	98	198	6	45	-	-
Fortaleza	5.467	6.700	9	13	5.288	5.118	65	1.544	10	25
Guaibá	11	17	-	1	11	14	-	2	-	-
Horizonte	74	70	1	2	72	58	1	9	-	1
Itaitinga	46	42	4	2	41	36	1	4	-	-
Maracanaú	318	430	1	-	315	389	2	40	-	1
Maranguape	132	138	-	-	128	130	4	7	-	1
Pacajus	71	87	-	-	70	84	1	2	-	1
Pacatuba	35	55	-	-	34	46	-	7	1	2
São Gonçalo do Amarante	39	41	-	-	36	35	2	4	1	2

Fonte: SEFAZ In: IPECE, 2005.

II.8.4. CONSIDERAÇÕES PARA APROFUNDAMENTO TEÓRICO

A Região Metropolitana de Fortaleza não pode mais ser interpretada a partir de modelos clássicos de avaliação econômico-territorial. Seu crescimento é complexo e, se por um lado exhibe algumas tendências, desenvolve-se sobre uma margem grande de incerteza, dada a imprevisibilidade da consolidação de fenômenos ainda muito recentes. Não obstante o incremento de infra-estrutura, grandes desigualdades são assinaladas e verificadas na RMF, bem como a macrocefalia verificada pela capital.

A implantação do sistema de metrô (METROFOR), sobreposta à estrutura ferroviária, reforçará ainda mais os núcleos já consolidados, induzindo a formação de novos núcleos a partir da ampliação do número de estações. Dessa forma, percebe-se o reforço das relações desta área com o núcleo central de Fortaleza, pela mobilidade que este novo meio de transporte representará.

Fortaleza mantém a supremacia das funções econômicas e urbanas sobre os outros municípios da RMF, atraindo a implantação de equipamentos de grande porte e expandindo consideravelmente a oferta de serviços especializados. Esse processo evolutivo fez com que a capital se consolidasse frente aos outros municípios metropolitanos, tanto no aspecto econômico, como no político e social e, conseqüentemente, no processo e desenho de ocupação do solo e seus usos.

A Região Metropolitana de Fortaleza caracteriza-se por ser uma aglomeração urbana em um contínuo processo de expansão, que se expressa de forma descontínua caracterizando o atual processo de urbanização dispersa que se assiste em todo o território nacional. A urbanização dispersa está entendida conceitualmente como um processo econômico-territorial gerador de novas configurações espaciais tendentes à segregação sócio-espacial e especialização de setores nas cidades e nas regiões metropolitanas. Ainda que a RMF não siga a mesma dinâmica de outras regiões metropolitanas no país, pode-se observar que, no que se refere à disseminação de um padrão metropolitano (LENCIONI, 2004), todos os municípios metropolitanos recebem uma intensa influência de Fortaleza no sentido de equipar-se para poder ter acesso às utilidades viabilizadas pela instância metropolitana.

A rede urbana da RMF é muito frágil no que se refere à densidade de infra-estrutura urbana e apresentam diferenças em diversos aspectos, sociais, econômicos, ambientais, revelando que é na capital onde se concentram a população. Este adensamento populacional em grande parte foi oriundo da chegada de migrantes do interior. Embora grande parte destes municípios vizinhos dependa da capital, a infra-estrutura da rede de cidades é deficiente principalmente no saneamento ambiental. Espaços metropolitanos são consolidados em conseqüência do transporte público rodoviário.

Atualmente destacam-se neste cenário novas perspectivas para o desenvolvimento das cidades da região, com um novo perfil nos municípios que desenvolvem estratégias e ações de melhoria da economia local; alguns dos municípios da RMF estão implementando novas práticas urbanas procurando a viabilização das suas potencialidades que são indutores de crescimento.

As cidades conurbadas a Fortaleza, especialmente os municípios de Euzébio, Horizonte e Caucaia, têm suas áreas urbanas se estendendo em direção à capital, com uma perceptível fragilidade nos debates intermunicipais, sobretudo em temas como áreas de proteção ambiental, a aprovação de novos loteamentos urbanos e da aproximação dos conjuntos habitacionais no setor sul e oeste. Alguns destes conjuntos foram construídos geralmente nas áreas limítrofes entre os perímetros dos municípios, ocasionando problemas na regularização fundiária.

A intensificação desses debates e o desenho de políticas públicas nos âmbitos municipais e estadual pode ser um desafio para o PLANEFOR enquanto entidade que abriga uma grande potencialidade de agregação dos municípios metropolitanos em um quadro federativo que prioriza a ação municipal e que não agregou o âmbito metropolitano como entidade federativa.

II.9. PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS

Para esta análise foram priorizados os programas do PPA - Plano Plurianual (2005-2009), OP - Orçamento Participativo (2006), BIDFOR, Plano Diretor de Habitação - PDH, METROFOR e PROJETO ORLA, por serem planos norteadores de políticas urbanas que poderão definir a configuração espacial da cidade e consolidar novas estruturas urbanas. Ao mesmo tempo, por sua natureza, definem as ações para a política de desenvolvimento urbano do município.

Neste relatório se apresentam partes da documentação analisada, com uma síntese dos seus conteúdos com exceção de todos os projetos que não estão vinculados à questão urbana. Priorizamos os projetos que referenciam a questão da habitação de interesse social, regularização fundiária, urbanização, meio ambiente, obras e infra-estrutura, saneamento e transporte viário.

II.9.1. PPA – PLANO PLURIANUAL (2006-2009)

O PPA – Plano Plurianual é componente do processo de planejamento municipal, no seu componente orçamentário, elaborado no primeiro ano de cada gestão (municipal, estadual e federal), com vigência de 4 anos a partir do segundo ano da gestão. Na presente gestão o PPA foi elaborado de forma participativa, no ano de 2005, com uma organização popular específica para sua discussão e aprovação legislativa da Lei n. 9044, de 30/11/2005.

Os Projetos do PPA, prioritários para o desenvolvimento urbano do Município de Fortaleza para os próximos anos 2006-2009 são, conforme Quadro II.9.1

Quadro II.9.1 - Projetos do PPA prioritários para o desenvolvimento urbano

Título	Objetivo
Gestão Urbana	Garantir a eficiência e eficácia da gestão urbana na produção de serviços de informação geográfica e da legislação urbana.
Gestão da política de Desenvolvimento Urbano	Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas da área de desenvolvimento urbano.
Infra-estrutura urbana	Garantir a adequação e complementação da infra-estrutura urbana do município.
Gestão do transporte urbano	Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área de transporte urbano.
Gestão da política de Habitação	Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área de habitação.
Qualidade ambiental	Promover a melhoria da qualidade ambiental do meio ambiente, aprimorando o monitoramento e o controle ambiental.
Educação e segurança no trânsito	Promover o ordenamento, a engenharia e fiscalização do trânsito, de modo a reduzir o número de acidentes.
Áreas de interesse ecológico.	Assegurar a preservação e conservação das áreas de interesse ecológico e recuperação ambiental dos ecossistemas
Gestão da política de desenvolvimento econômico	Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área de desenvolvimento econômico.
Desenvolvimento do esporte e lazer	Apoiar a implantação da prática esportiva e de lazer como contribuição para a melhoria da qualidade de vida e formação da cidadania.
Preservação do Patrimônio histórico	Conservar e revitalizar o patrimônio histórico e cultural do município
Gestão da política do turismo	Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área do turismo.
Desenvolvimento do turismo	Reforçar o potencial turístico do município, gerando renda,

	ocupação produtiva e atraindo investimentos complementares.
Infra-estrutura viária	Garantir a melhoria da malha viária do município e condições adequadas de tráfego.
Fortaleza Limpa e Bela	Manter a cidade limpa como fonte de saúde pública e melhorar as condições de habitabilidade da população.
Revitalização de arborização	Garantir a arborização de vias e espaços públicos compatíveis com as necessidades de lugar da população local e turística
Parque Urbano Temático	Garantir a divulgação da fauna e da flora, seguindo os caprichos da natureza.
Morar Melhor	Universalizar os serviços de saneamento básico, reduzir o déficit habitacional e melhorar a infra-estrutura urbana para a população em áreas de risco.
Saneamento básico	Melhorar a qualidade de vida da população a partir de critérios epidemiológicos para prevenção e controle de agravos.
Habitar Brasil	Contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade e de meio ambiente das populações e assentamentos espontâneos.
Desenvolvimento de equipamentos sociais	Manter conservados os equipamentos sociais dos mutirões habitacionais construídos com o apoio do município.
Programa de transporte urbano	Garantir o controle operacional do sistema de transporte urbano no município e suprir as carências de transporte das operadoras.
PRODETUR / NE II	Promover o desenvolvimento do turismo de forma sustentável
Casa Bela	Financiar reformas e ampliações de residências de famílias de baixa renda
Programa de regularização fundiária de assentamentos populares	Garantir a regularização jurídica de todas as áreas de posse em assentamentos populares
Programa de urbanização de assentamentos subnormais.	Integrar assentamentos subnormais, universalizar serviços de saneamento básico melhorar a infra-estrutura urbana para a população em assentamentos subnormais.
Gestão de equipamentos culturais.	Adquirir, implementar e gerir equipamentos culturais.

II.9.2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – PRINCIPAIS PROJETOS

O Orçamento Participativo – OP é uma realidade no processo de gestão dos recursos públicos na cidade de Fortaleza, a população se faz representada em diversos segmentos que comparecem às assembleias e contribuem com este processo inovador de decisão dos projetos a serem desenvolvidos pela administração municipal. As reuniões acontecem em todas as regionais da cidade privilegiando a participação do cidadão (a), a colaboração dos delegados(as), conselheiros(as) possibilitou a construção de deste processo.

O resultado encontra-se no Plano de Obras e Serviços 2006 que neste documento encontra-se resumido na seguinte forma:

OP - Habitação

Para o segmento da habitação, através do HABITAFOR – Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza/Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMDS), foram designados um total de recursos destinados das demandas do OP o valor de R\$ 41.538.250,00.

As principais prioridades foram:

- Construção de moradias populares com orçamento de R\$ 13.226.400,00.
- Programa de Regularização fundiária com orçamento de R\$ 2.059.850,00.

- Melhoria e reforma de habitação com orçamento de R\$ 2.341.000,00.
- Urbanização de assentamentos subnormais com Orçamento de R\$ 6.052.000,00.
- Requalificação Urbana com Inclusão Social com Orçamento de R\$ 15.159.000,00.
- Programa de Arrendamento Residencial com Orçamento de R\$ 2.700.000,00.

Dentre as diversas demandas definidas no OP as contribuições surgidas a partir das assembleias com a sociedade civil apontaram os projetos prioritários para as regionais (Figura II.9.1).

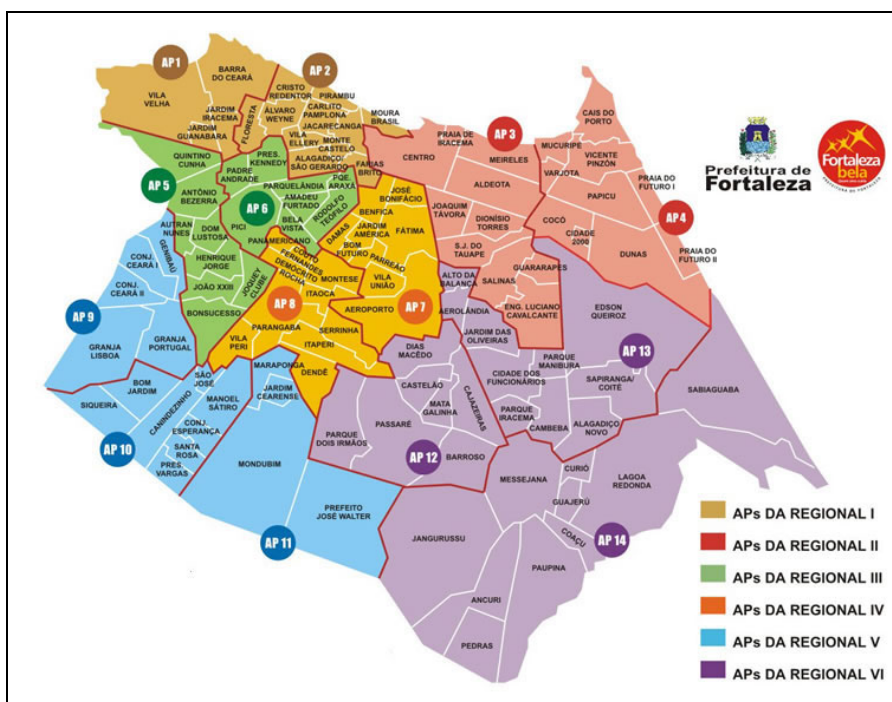


Figura II.9.1 – Mapa das AP's das Regionais. Fonte: PMF.

Regional I - as demandas definidas são: Casas de mutirão no Villejack – condicionadas a liberação judicial do terreno; construção de 61 casas populares para famílias que vivem nas dunas das Goiabeiras; Casa bela no jardim Iracema e padre Andrade; construção de 30 casas populares no buraco da Velha - travessa Nossa Senhora da Conceição; regularização fundiária na Barra do Ceará – condicionada a liberação do terreno pela união. Na Área de Participação 02, foram demandados os projetos: Título das terras do Pirambu com o recadastramento dos moradores assentados; Cadastro único para programas de habitação popular.

Regional II - na AP 03, as demandas são para a aquisição 55 casas para moradores da cidade de deus no programa de requalificação urbana com inclusão social – condicionada a parceria com governo do Estado.;Urbanização da cidade de Deus – condicionada a parceria com governo do estado.

Regional III - na AP 05, as demandas são para a construção de 42 casas populares para famílias de baixa renda no Planalto Pici; Regularização fundiária no planalto Pici e Grande João Arruda.

Regional IV - na AP 07, as demandas são para participarem do Programa de casas para pessoas que pagam aluguel ou moram com várias famílias - condicionada a parceria com a Caixa Econômica Federal, programa de arrendamento residencial. Na AP 08 , as demandas para a aquisição da documentação da terra para 8.000 casas no Couto Fernandes - condicionada a liberação do terreno da RFFSA.

Regional V, na AP 10, as demandas são para a construção de 157 casas populares na comunidade do Marrocos; Realização de 300 ações do programa casa bela para o bairro Siqueira.

Regional VI, na AP 12, as demandas são para a construção de 83 casas populares e realização de 200 ações do programa casa bela no dias Macedo; Realização de 200 ações do programa casa bela e construção de 100 casas no novo barroso na favela do Rato. Na AP 13, a demanda para a Regularização fundiária na vila Cazumba. Na AP14, a demanda para a construção de 26 casas populares para remoção de famílias na comunidade patativa do Assaré; Legalização dos terrenos já ocupados nas áreas do parque Santa Filomena e Parque Santa Maria; Liberação da terra da comunidade Ernesto Che Guevara onde residem 700 famílias (BR 116 km 7 e 8) – condicionada a negociação com órgão federal.

OP - Infra-estrutura

Os recursos destinados das demandas do OP em infra-estrutura urbana para a SEINF - Secretaria Municipal de Infra-estrutura e Secretarias Executivas Regionais (SER' s) foi um total correspondente ao valor de R\$ 22.830.000,00.

As Prioridades são:

Asfalto

Pavimentação e drenagem de ruas

Revitalização e urbanização de áreas

Regional I - Área de Participação - AP 02, a demanda é o asfaltamento da travessa São Luís, localizada no bairro Barra do Ceará, rebaixamento do meio fio e faixa de pedestre.

Regional II - Área de Participação - AP 04, as demandas são a Pavimentação da Avenida Trajano de Medeiros; Pavimentação de ruas situadas na praia do Futuro I e II e Humaitá.

Regional II - Área de Participação - AP 05, as demandas são para a continuidade da urbanização das áreas da Ser III, na rua dos Monarcas; Reforma do calçamento e do asfalto das ruas Diogo correia e Borba Gato. Na Área de Participação - AP 06, as demandas são drenagem e pavimentação do bairro Presidente Kennedy.

Regional IV - Área de Participação - AP 07, as demandas são para a reconstrução do asfalto no bairro Damas; criação de binário utilizando as ruas Viana Weine e Antonio Mendes.

Regional V - Área de Participação - AP 09, as demandas são para a construção de uma ponte que ligue a avenida F à quarta etapa do Conjunto Ceará; correção de iluminação pública em toda a área da 1ª e 2ª etapa do Conjunto Ceará. Na Área de Participação - AP 10 as demandas são para a urbanização, drenagem e pavimentação das ruas, canais e áreas ocupadas dos bairros do grande Bom Jardim e adjacências; Conclusão das obras do parque Nazaré e continuação das obras de pavimentação e drenagem do Bom Jardim; Pavimentação, drenagem para a Granja Portugal envolvendo a margem do rio Maranguapinho; Reforma das ruas dos conjuntos Cearzinho e Granja Lisboa; Pavimentação para o Siqueira; Drenagem e pavimentação no loteamento jardim Nazaré; Recuperação do calçamento e drenagem na rota do ônibus Jatobá II - no trecho entre a S. Montenegro e o final da linha; Asfalto para as ruas Manoel Sátiro e João Aires. Na Área de Participação - AP 11, as demandas são para a pavimentação e drenagem das ruas da comunidade Ipaumirim; Urbanização e pavimentação das ruas do Pantanal; Pavimentação e drenagem para o planalto vitória; Adaptação dos postos de saúde da Regional V para a acessibilidade das pessoas com deficiência.

Regional VI - Área de Participação - AP 12, as demandas são pavimentação e abertura das ruas Saturno, Marechal Bitencourt, Ferreira Lima e Nova Esperança; Pavimentação e asfalto das ruas Mandacaru, Jatobás, Aroeiras, Oiticicas e palestina localizadas no bairro Passaré; Abertura da Av. Marechal Bitencourt com av. Carlos Jereissati; Asfalto para a rua das Aroeiras, no Passaré; Recuperação e pavimentação do Jardim União, no bairro do Passaré; Via de ligação entre as avenidas Padre Paulino e Paulino Rocha; Iluminação da avenida Paulino Rocha (Cajazeiras). Na Área de Participação - AP 13, as demandas são para o prolongamento da Av. José Guimarães Dutra ligando a desembargador Gonzaga à Washington Soares; Recuperação do calçamento das ruas do bairro da Aerolândia ; Construção da rua Juarez Barroso que dá acesso ao bairro Dendê (atrás da Unifor); Asfalto na rua dos Antares, rua Monte Cristo e rua Trindade , localizada no bairro da Aerolândia. Drenagem da Av. Evilázio Almeida de Miranda. Revitalização da lagoa do Jacareí; Reforma das ruas do coqueiro, Artur Bernardes, Valdir Sá e rua do gelo no bairro Edson Queiroz. Na Área de Participação - AP 14, as demandas são : Ampliação e abertura da avenida Valparaíso. Da Br-116 até o conjunto José Walter – primeira etapa: trecho Santa Filomena - estrada do Ancuri; Calçamento e pavimentação das ruas Santos Dias, São Luis e José Linhares no conjunto palmeiras II; Asfalto na rua Cecília Meireles, São Francisco, Domingos Sávio, Bela Vista, Nossa senhora de Fátima e Dom Bosco no conjunto São Bernardo; Recuperação dos calçamentos das avenidas a, Boulevard I, II e III e trecho entre as caroá e Ada Pimentel, 08,513,111,206,208,210,216,307,309,313 e 315 do conjunto São Cristóvão; Pavimentação e asfalto para a avenida contorno leste - São Cristóvão.; Regularização, urbanização e padronização da feira do São Cristóvão. ; Abertura da rua rosa mística para a Av. Paulino Rocha; Recuperação e asfaltamento das vias de circulação da linha de ônibus em todo o conjunto São Cristóvão.

OP - Meio ambiente

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM) através do Fundo Municipal do Meio Ambiente - FUNDEMA , Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB) e Secretarias Executivas Regionais (SERs) foram destinados recursos às demandas do OP no valor de R\$ 4.190.000,00.

As principais prioridades são:

Quadro II.9.2 – Principais Prioridades do OP – Meio Ambiente

Revitalização e urbanização de rios, lagos e áreas verdes.	R\$ 2.650.000,00
Coleta seletiva de lixo, reciclagem e limpeza	R\$ 1.040.000,00
Fiscalização e preservação	R\$ 500.000,00

Regional I – Área de participação - AP 01, as demandas são para a limpeza do canal riacho da Barra do Ceará; posto de reciclagem de resíduos sólidos do bairro Jardim Iracema; Preservação do morro de São Thiago no bairro da Barra do Ceará. Na Área de participação - AP 02, as demandas são para a Urbanização e despoluição do riacho e do açude João Lopes; urbanização da lagoa do Álvaro Weyne; identificação das áreas poluídas do rio Ceará.

Regional II - Área de participação - AP 03, as demandas são para a conclusão do parque ecológico Rio Branco para funcionamento de projetos sociais - condicionada a parcerias no âmbito das esferas federal, estadual e municipal. Na Área de participação - AP 04, coleta seletiva de lixo na praia do Futuro I e II.

Regional III - Área de participação - AP 05, Revitalização do rio Maranguapinho. Na Área de participação - AP 06; urbanização da lagoa do bairro da Bela Vista com a criação de espaços de lazer. Na Área de participação - AP 07, Re-urbanização do canal do bairro da Bela Vista; Posto de reciclagem de resíduos sólidos do bairro da Bela Vista/Parque Universitário.

Regional IV - Área de participação - AP 08, as demandas são para a despoluição e urbanização da lagoa de Itaperuoba e seu entorno; retomada e conclusão da urbanização da lagoa de Parangaba no bairro do mesmo nome; construção do posto de reciclagem de resíduos sólidos no bairro da Serrinha.

Regional V- Área de participação- AP 09, as demandas são para agricultura urbana aproveitando as margens do rio Siqueira. Na Área de participação - AP 10, desobstrução do canal entre as ruas Pato Branco e Guararema e do canal da rua Amuarama. Na Área de participação - AP 11, as demandas são Urbanização da área verde entre a "Av. F" e "Av. E" e construção de pista de *cooper* no José Walter; Limpeza e conservação da lagoa do Mondubim e vila Manuel Sátiro; Implantação de postos de reciclagem de resíduos sólidos na regional .

Regional VI - Área de participação - AP 14, as demandas são para a Revitalização do espaço urbanizado da lagoa da Messejana; Posto de reciclagem de resíduos sólidos do Barroso I.

OP - Transporte

Os órgãos responsáveis são: a Empresa de Trânsito e Transportes Urbanos S/A (Ettusa), Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza (AMC).

As ações de transporte serão desenvolvidas através da Ettusa que, por ser uma empresa com patrimônio próprio na forma de sociedade anônima de economia mista fechada, não consta na lei orçamentária municipal. Seu orçamento anual gira em torno de 2 milhões de reais.

Foram nomeadas como sendo as prioridades no setor de transporte:

- Ampliação da oferta de transporte coletivo;
- Criação de novas linhas de ônibus;
- Oferta de serviço de transporte urbano mais eficiente;
- Atendimento com mais qualidade as pessoas portadoras de deficiência.

Regional I - Área de participação - AP 02, a demanda é a sinalização para a Av. Leste-Oeste com Francisco Cordeiro localizado no bairro da Barra do Ceará.

Regional II - Área de participação - AP 04, a demanda é o Transporte público para o bairro do Humaitá.

Regional III - Área de participação - AP 05, as demandas são: Mais ônibus com adaptação para pessoas portadoras de deficiências ; sinal sonoro para cegos no sinal da Bezerra de Menezes início da avenida Mister Hull.

Regional V - Área de participação - AP 10, a demanda é a ampliação da oferta de transporte coletivo para o grande Bom Jardim. Na Área de participação - AP 11, a demanda é o transporte adaptado para pessoas com deficiência física circulando normalmente.

Regional VI - Área de participação - AP 12, as demandas são para o transporte ligando Messejana ao Novo Barroso; linha de ônibus ligando Boa Vista ao terminal de Messejana;

Linha de ônibus ligando o terminal de Messejana com o Papicu passando pela Boa Vista.; Linhas de ônibus Passaré – Messejana e Passaré – Parangaba; Transporte do Dias Macedo para o terminal de Messejana. Na Área de participação - AP 13, a demanda é a interligação dos bairros da Regional VI para o terminal de Messejana com corujão. Na Área de participação AP 14, a demanda é a criação de linha ligando o São Cristóvão - palmeiras e palmeiras – São Cristóvão.

II.9.3. PLANO DIRETOR DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ

O PDH - Plano Diretor de Habitação do Estado do Ceará (2005) é a proposta de política habitacional do governo estadual que tem como objetivo suprir a parcela da população excluída do mercado imobiliário formal melhorando a qualidade de vida, com a elevação dos padrões de habitabilidade da população de menor poder aquisitivo. O plano foi concebido com a finalidade de servir como instrumento norteador da ação pública e privada diante dos problemas a serem enfrentadas referentes à Habitação. São partes do plano os programas;

Programa 1 – Desenvolvimento Institucional. Tem o papel estratégico na melhoria e eficácia da máquina pública, criando condições de instrumentos de gestão e tecnologias, descentralizando a execução de políticas municipais, capacitando técnicos e gestores públicos, melhorando a gestão da máquina administrativa.

Programa 2 – Acesso à Moradia Adequada. Desempenha a tarefa de promover os diversos mecanismos de ampliação da oferta da moradia incorporando os diversos agentes sociais e econômicos envolvidos.

Programa 3 – Requalificação Urbana e Ambiental em Assentamentos Precários. O programa volta-se para atender à demanda de execução de obras de regularização fundiária dos assentamentos precários assegurando condições dignas de moradia, no tocante ao atendimento dos serviços básico de infra-estrutura urbana (água, esgoto, energia elétrica, lixo)

Programa 4 – Regularização Fundiária. Um programa que foi desenhado a partir da extinção da COHAB cujo novo papel do Estado é assumir a regularização fundiária e a titulação de moradores.

Programa 5 – Moradia em Área Central. Tem o papel em direcionar a demanda habitacional para os centros consolidados das cidades com o apoio do Estado. Faz parte da estratégia a Requalificação de áreas centrais como componente da nova política urbana que ao invés da construção de conjuntos habitacionais segregados, valorizam-se as áreas centrais que dispõem de lotes, glebas ou edificações vazias.

Programa 6 – Ações Integradas em Projetos Estratégicos. A estratégia é criar mecanismo que incentiva a fixação da população no interior disposto de uma articulação integrada entre os agentes para o desenvolvimento a fim de conjugar esforços na revisão, modernização, gestão das leis, licenciamentos, oferta de habitação de interesse social e outros, que promoveria o desenvolvimento local.

Desde 1999, a Prefeitura Municipal de Fortaleza desenvolveu o Plano de Transporte Urbano de Fortaleza para os próximos 20 (vinte) anos (2003-2023), que é composto do Plano de Transporte Público e pelo Plano de Circulação Viária Metropolitana.

O Plano de Transporte Público e o Plano de Circulação Viária Metropolitana são os documentos base de transporte e circulação até o ano de 2023. Um dos subprodutos desse plano é o Programa BID/FOR 1 (ver item 8.3.2), cujo investimento será parcialmente financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

O Plano considera as articulações com os municípios da Região e suas interligações e conexões com os anéis viários previstos no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei Municipal nº 7.061/92). O Plano objetiva melhorar as condições de fluidez e

II.9.4. BIDFOR

Desde 1999, a Prefeitura Municipal de Fortaleza desenvolveu o Plano de Transporte Urbano de Fortaleza para os próximos 20 (vinte) anos (2003-2023), que é composto do Plano de Transporte Público e pelo Plano de Circulação Viária Metropolitana. O Plano de Transporte Público e o Plano de Circulação Viária Metropolitana são os documentos base de transporte e circulação até o ano de 2023.

O Programa do BID/FOR1 é um subproduto do Plano de Transporte Urbano de Fortaleza. Atualmente, a PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza está implantando o Programa BID/FOR1, através da Unidade de Gerenciamento do Programa – UGP vinculada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e de Infra-estrutura – SEINF e com apoio técnico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM, Empresa de Trânsito e Transporte Urbano S/A – ETTUSA e Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza – AMC. A ETTUSA formou um grupo de trabalho (GT), cujo objetivo geral é programar melhorias para o Sistema de Transporte Público de Passageiros (STPP).

O objetivo deste programa é elaborar um plano funcional que resultará em um conjunto de “diretrizes” para o planejamento tático e estratégico das regiões, e realizar estudos de ações voltadas para a identificação, análise e redução dos acidentes de trânsito no município de Fortaleza. Entre outros, destaca-se a necessidade em desenvolver atividades no sentido de aprimorar o SIAT/FOR (coleta, tabulação e relatórios); identificar os fatores contribuintes dos acidentes ocorridos e propor medidas para a sua mitigação; direcionar os esforços no sentido de quantificar os gastos com acidentes de trânsito em Fortaleza pelas diversas entidades envolvidas.

O Plano considera as articulações com os municípios da Região e suas interligações e conexões com os anéis viários previstos no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei Municipal nº 7.061/92). O Plano objetiva melhorar as condições de fluidez e segurança dos veículos, pedestres e ciclistas, priorizando o transporte coletivo.

Dentre as ações previstas de serem implementadas destacam-se:

- Prioridade para as pessoas em relação aos veículos, que significa, prioridade para o transporte coletivo, pedestres e ciclistas;
- As vias serão progressivamente adaptadas e melhoradas para garantir essa prioridade e eliminar pontos de discontinuidades, congestionamento e perigo para os ônibus, pedestres e ciclistas;
- Tratamento do sistema viário estrutural para formar e interligar corredores, que promovam a ligação entre as áreas de urbanização prioritária, os pólos geradores de viagens e o centro, através de intervenções físicas e operacionais para melhorias da articulação física e funcional;
- Implantação e/ou ampliação do sistema viário no sentido leste/oeste - Anel Viário e Vias Estruturais;
- Medidas funcionais e operacionais que estabeleçam rotas alternativas para o tráfego de passagem e diretrizes para a elaboração de um plano de circulação de carga e descarga, incluindo carga perigosa;
- Ações e medidas operacionais que priorizem a circulação do transporte coletivo e bicicletas;
- Implantação de novas medidas de segurança viária nos corredores e;
- Implantação de nova sinalização viária (horizontal, vertical e semafórica).

Este Plano define uma rede estrutural de transporte público a partir de formulação de propostas que propiciem melhorias físicas, funcionais e operacionais nos corredores de transporte da cidade, suas interfaces e integrações com a rede metroviária, em

implantação. O Plano contém também, propostas para a atuação do Município na área da sua jurisdição, levando em conta as interfaces físicas com os municípios vizinhos da Região Metropolitana.

Dentre as medidas previstas de serem implementadas destacam-se:

- A modernização e atualização do Sistema Integrado de Transporte - SIT, com prioridade para o transporte coletivo;
- A reformulação das rotas do transporte coletivo, para eliminar transbordos desnecessários e percursos indiretos, associado ao deslocamento das pessoas das áreas de origem às áreas de destino, núcleos de interesses tais como: áreas residenciais, comércio e serviços, indústrias, escolas, centros de saúde, etc., com os pólos geradores e áreas de urbanização prioritária.
- A definição da tecnologia apropriada e sua infra-estrutura de apoio;
- A localização e caracterização física e operacional dos terminais em relação às áreas de urbanização prioritária e ao centro e outras instalações de embarque e desembarque;
- A caracterização do Sistema de Gestão de Transporte Público, contendo inclusive diretrizes funcionais sobre modelo de tarifação a ser implementado; e
- A definição de tratamento preferencial aos pedestres e ciclistas, tanto para a satisfação de uma parte dos deslocamentos urbanos, como para acesso e complemento dos deslocamentos por ônibus.

Sua implementação, com apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, possibilitará que Fortaleza e sua região sejam provida de um sistema estrutural de transportes, com a adoção de novas tecnologias modais, onde as diversas modalidades funcionem de forma hierarquizada e otimizada, integradas física, funcional, operacional e tarifária. Dentre as ações físicas, funcionais e operacionais previstas de serem implantadas destacam-se aquelas vinculadas aos corredores de transporte a saber:

- Implantação de tratamento viário preferencial para o transporte coletivo;
- Instalação de novas paradas com tipologia padronizada, devendo ter um traço de identificação em comum, e que atendam os serviços das linhas troncais operados com ônibus articulados;
- Intervenções para reformulação tecnológica e operacional dos terminais existentes, adequando-os aos padrões tecnológicos propostos;
- Implementação de novo modelo operacional e gestão dos serviços de transporte coletivo em Fortaleza e sua região, com atuação inter-institucional integrada entre Metrofor, ETTUSA e órgão gestor do serviço de ônibus metropolitano;
- Aquisição de frota apropriada a padrão de serviço de linhas troncais, compatível com as particularidades da região, aos patamares de demanda nos anos horizonte;
- Instalação de sistemas e equipamentos para operação otimizada dos corredores e compatíveis com sistemas de transporte das linhas troncais;
- Implantação de melhorias de segurança viária e de circulação priorizando o transporte coletivo, o fluxo de ciclistas e a movimentação de pedestres;
- Implantação de bicicletários junto a terminais e pólos geradores de viagens;
- Execução da reorganização das linhas e integração com linhas metropolitanas e com o METROFOR.

A Figura II.9.2 apresenta os 10 (dez) Corredores Troncais e os 5 (cinco) Eixos Inter-Bairros de Ônibus Urbano contemplados no Plano de Transporte Urbano de Fortaleza (2003-2023), a saber:

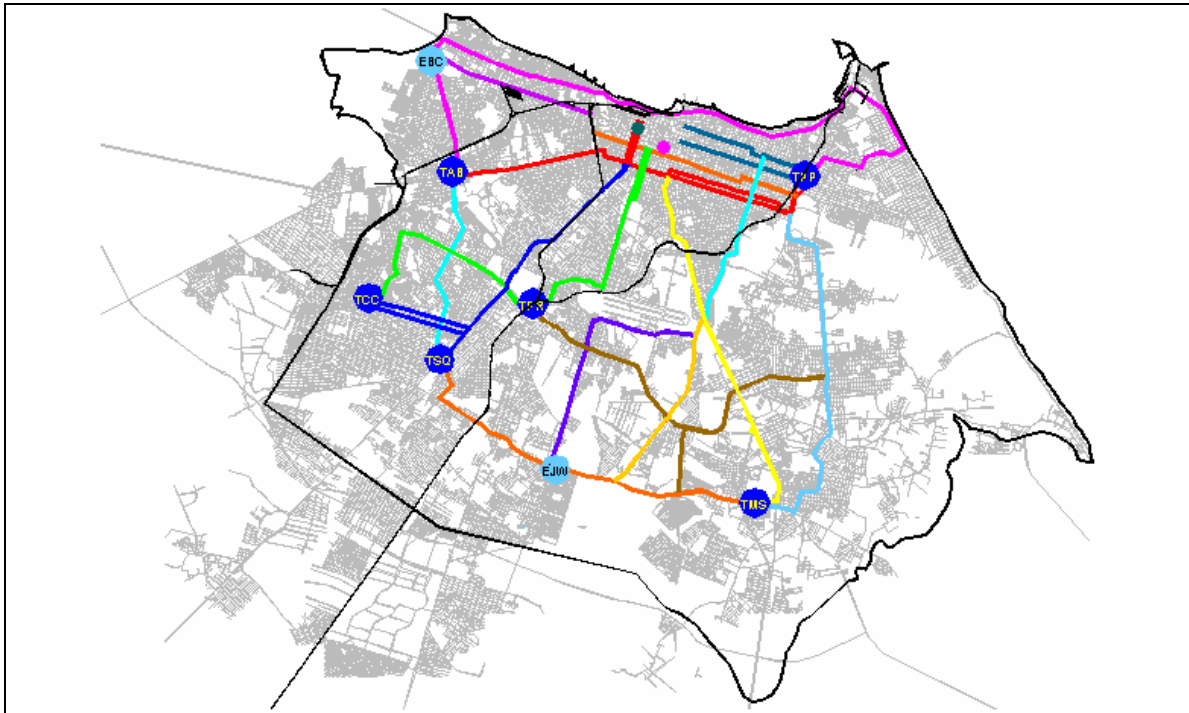


Figura II.9.2 - Rede de Transporte Coletivo do Plano de Transporte Urbano de Fortaleza (2003-2023)

- Corredor Troncal Bezerra de Menezes / Antônio Sales (vermelho);
- Corredor Troncal Augusto dos Anjos / José Bastos (azul);
- Corredor Troncal Sen. Fernandes Távora / Expedicionários (verde);
- Corredor Troncal Aguanambi / Rodovia BR-116 (amarelo),
- Corredor Troncal Raul Barbosa / Des. Moreira (azul);
- Corredor Troncal Alberto Craveiro / Padaria Espiritual (laranja);
- Corredor Troncal Francisco Sá (vinho);
- Corredor Troncal Duque de Caxias / Pe. Antônio Tomás (marrom);
- Corredor Troncal Dom Luís / Pereira Filgueiras (azul);
- Corredor Troncal Perimetral Norte (vinho);
- Eixo Inter-Bairro Perimetral Oeste (azul);
- Eixo Inter-Bairro Expedicionários Sul / Carlos Jereissati (vinho)
- Eixo Inter-Bairro Dedé Brasil / Oliveira Paiva (marrom)
- Eixo Inter-Bairro Perimetral Sul (marrom)
- Eixo Inter-Bairro Washington Soares (marrom).

II.9.5. METROFOR

O objetivo do Metrofor é atender a população da RMF - Região Metropolitana de Fortaleza, especialmente dos municípios de Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba, Itaitinga e Guaiúba, situados na área de influência dos corredores Sul e Oeste do transporte de massa, onde estão concentrados aproximadamente 2/3 da demanda de transporte público de passageiros e a maior parte dos conjuntos habitacionais de baixa renda dos municípios.

Neste contexto o objetivo do programa é “implantar estágios” de forma modular e evolutivo, aproveitando ao máximo o sistema ferroviário existente, possibilitando um baixo custo de implantação e beneficiando também o sistema ferroviário de cargas, racionalizando sua localização em função de pontos estratégicos da RMF e possibilitando a “segregação total” em relação ao sistema de passageiros sobre trilhos, tornando-os mais eficientes e seguros; aumentar a sua área de influência com a implantação de novas estações e o aumento da velocidade, proporcionando maior segurança, conforto e redução do tempo de viagem dos usuários.



Figura II.9.3 – Estação de metro - Metrofor.

Existem outros programas relevantes indicados no METROFOR e que possibilitam a implementação da estruturação do espaço urbano voltados para o atendimento da mobilidade e acessibilidade dos seus cidadãos. Entre eles citamos os seguintes projetos: Pólos Geradores de Viagens – PGV, CTAFOR, Educação para o Trânsito, Operação e fiscalização de Trânsito, Macro-Plano de Transporte Urbano de Fortaleza, Sistema de Transporte Ferroviário Metropolitano.

II.9.6. PROJETO ORLA

Denominado de Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima de Fortaleza, o Projeto Orla é uma iniciativa inovadora do Ministério do Meio Ambiente - MMA, em parceria com a Secretaria do Patrimônio da União – SPU, que busca contribuir para aplicação de diretrizes gerais e disciplinamento do uso e ocupação da Orla Marítima.

Com o Projeto Orla o controle dos 43 quilômetros da orla da cidade de Fortaleza - que vai da foz do rio Ceará até a foz do rio Pacoti passará a ser gerido pelo município. Então, a Secretaria do Patrimônio da União passa para a Prefeitura de Fortaleza a gestão da orla da cidade. O projeto orla visa orientar a descentralização de ações de planejamento da esfera federal para o Município de Fortaleza, objetivando assim, estabelecer medidas estratégicas e disciplinadoras de uso e ocupação do solo, dentro de uma visão sustentável, considerando-se os aspectos sócio-econômicos, ambientais e patrimoniais, através da articulação entre as três esferas de governo e a sociedade civil. Bem, como promover ações de regularização fundiária nas áreas da União em articulação com o Serviço do Patrimônio da União – SPU no sentido de garantir a segurança jurídica da posse e melhorar as condições de habitabilidade dos moradores destas áreas.

O desenho institucional do Projeto Orla se orienta no sentido da descentralização de ações de planejamento e gestão deste espaço, da esfera federal para a do Município de Fortaleza – Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM e a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, articulado com Órgão Estadual de Meio Ambiente – Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará - SEMACE, Gerência Regional do Patrimônio da União – GRPU, Organizações não Governamentais Locais e outras entidades e instituições relacionadas ao patrimônio histórico, artístico, cultural, a questões fundiárias (regularização fundiária), a atividades econômicas específicas – como pesca comércio (feiras, artesanatos, ambulantes, barraqueiros) e portuárias ou relativas à exploração petrolífera, cuja atuação tenha rebatimento destacado naquele espaço.

A cidade de Fortaleza é a primeira capital do Brasil a fazer o seu Plano de Intervenção da Orla Marítima, que iniciou com as capacitações dos técnicos (entidades governamentais e não governamentais), que durante as oficinas, assimilaram a metodologia, ouviram consultores e técnicos abordarem o Projeto, apresentarem experiências, realizaram visitas de campo, construíram perfis atuais, tendências e desejado, levantaram e discutiram os planos, projetos e programas governamentais e não governamentais para a Orla, enfim propuseram várias ações a serem desenvolvidas.

O Município de Fortaleza apresenta peculiaridades importantes na ocupação de sua Orla Marítima, pois diferentemente de muitas capitais brasileiras, com exceção da Praia de Meireles e Parte de Iracema, Praia do Futuro e Mucuripe, a grande maioria da área é ocupada por famílias de baixa renda, pressupondo que são áreas com consolidações frágeis, bem mais fáceis de realizar intervenções de melhorias para estas populações.

No Projeto, a orla marítima foi dividida em cinco grandes unidades, subdividindo-se em 17 trechos menores, com características e formas de inclusão peculiares. Além da preocupação com as questões ambientais, haverá garantia de condições de habitabilidade para as comunidades mais carentes. Nestas, muitos terrenos que hoje estão ocupados pertencem à União; portanto, faz-se necessário garantir para as famílias a posse do terreno, desalojando as que se encontram em áreas de risco.

Divisão do Projeto Orla em Unidades:

UNIDADE I - De parte da APA do rio Ceará até o antigo Kartódromo (15,4km)

Trecho 1 - De parte da APA do Rio Ceará até o Estaleiro

Trecho 2 - Do estaleiro até o Pólo de Lazer da Barra

Trecho 3 - Pólo da Barra ao antigo Kartódromo

UNIDADE II - Do antigo Kartódromo ao Mercado dos Peixeiros (8,5km)

Trecho 1 - Do antigo Kartódromo à Igreja Santa Edwrigens

Trecho 2 - Igreja Santa Edwrigens à Avenida Alberto Nepomuceno

Trecho 3 - Avenida Alberto Nepomuceno à Rua Idelfonso Albano

Trecho 4 - Rua Idelfonso Albano ao Mercado dos Peixeiros

UNIDADE III - Do Mercado dos Peixeiros até ao Serviluz (6,0km)

Trecho 1 - Mercado dos Peixeiros até o Cais Pesqueiro

Trecho 2 - Cais Pesqueiro até o Cais Comercial

Trecho 3 - Praia Mansa

Trecho 4 - Titanzinho até a Rua Ismael Pordeus

UNIDADE IV - Do Serviluz até a margem direita do rio Cocó (6,7km)

Trecho 1 - Rua Ismael Pordeus à rua Renato Braga

Trecho 2 - Rua Renato Braga até a margem esquerda do rio Cocó

Trecho 3 - Foz do estuário do rio Cocó

UNIDADE V - Início da orla marítima da APA de Sabiaguaba até a foz do Rio Pacoti (6,8km)

Trecho 1 - Início da orla marítima da APA da Sabiaguaba (margem sudeste do rio Cocó) ao limite noroeste do Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba

Trecho 2 - Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba

Trecho 3 - Do limite sudeste do Parque Natural das Dunas de Sabiaguaba até a margem esquerda do rio Pacoti.

II.9.7. PLANOS EM FORMULAÇÃO

II.9.7.1. Plano Diretor de Desenvolvimento Portuário do Porto de Fortaleza, para o Horizonte de 2015 – Atualização e Reformulação

Segundo o documento consultado¹³⁸, a Cia. Docas do Ceará, vinculada ao Ministério das Cidades, lançou as bases para a atualização e reformulação das diretrizes de desenvolvimento portuário do Porto de Fortaleza, no Mucuripe. Tanto para o manejo de cargas quanto para o transporte de passageiros, solicita-se que os licitantes enquadrem as propostas em diferentes cenários já indicados no Edital.

É importante registrar que o Termo de Referência analisado prevê a elaboração de um planejamento estratégico para as operações do Porto de Fortaleza e, para a análise mais ampla das atividades portuárias, um plano de zoneamento e desenvolvimento portuário.

A previsão de planejamento indicado recebe a indicação de um horizonte de 10 anos, com meta até 2015.

Essa é a única fonte consultada sobre as ações de revitalização do porto no Mucuripe e, como se trata de um edital de contratação de serviços técnicos especializados para consultoria em planejamento, não há nenhuma informação sobre as operações atuais do porto.

¹³⁸ COMPANHIA DOCAS DO CEARÁ. TERMO DE REFERÊNCIA PARA ATUALIZAÇÃO E REFORMULAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO PORTUÁRIO DO PORTO DE FORTALEZA, PARA O HORIZONTE 2015. Abril de 2006.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

II.1. EVOLUÇÃO URBANA

BRUNO, Arthur. Os Pecados Capitais do Cambéba. Fortaleza: Editora Expressão Gráfica, 2002.

CARTAXO. A cidade factual. Fortaleza: Imprensa Universitária – UFC, 2000.

CASTRO, Jose Liberal de. Fatores de Localização e de Expansão da cidade de Fortaleza. Fortaleza: UFC, 1977.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Mar à Vista: Estudo da Maritimidade de Fortaleza. Fortaleza: Museu do Ceará / Secretaria da Cultura e Desporto do Ceará. 2002

FURTADO, Beatriz. Imagens eletrônicas e paisagem urbana. Intervenções espaço-temporais no mundo da vida cotidiana. Rio de Janeiro/ Fortaleza: Relume Dumara, 2002.

JUCA, Gisafran Nazareno. Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza. São Paulo: Annablume, 2003.

LINHARES, Paulo. Cidade de água e sal: por uma antropologia do Litoral Nordeste sem cana e sem açúcar. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1992.

PONTE, Sebastião Rogério. Fortaleza Belle Epoque. Reformas Urbanas e Controle Social. 1860-1930. 2^o. ed. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Fortaleza – Evolução Urbana - Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1979.

REIS FILHO, N. G. Evolução Urbana do Brasil 1500/1720. São Paulo: Editora Pini Ltda., 2^a edição revista e ampliada, 2001. v. 1. 239 p.

SILVA, Jose Borzacchiello da. Os incomodados não se retiram. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.

_____. (org.). A cidade e o urbano: temas para debates. Fortaleza: EUFC, 1997.

_____. (org.) Ceará: um novo olhar geográfico. – Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

SOUSA, Simone de (Org.). Uma nova história do Ceara. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

II.2. MEIO AMBIENTE

BRANDÃO, Ricardo de Lima. Sistema de informações para gestão e administração territorial da região metropolitana de Fortaleza – Projeto SINFOR: diagnóstico Geoambiental e os principais problemas de ocupação do meio físico da Região Metropolitana de Fortaleza. Fortaleza: Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM, 1995.

DANTAS, E. C. W. Mar à vista: estudo da maritimidade em Fortaleza. Fortaleza: Museu do Ceará/Secretaria da Cultura e do Desporto do Ceará, 2002. 112 p.

EMBRAPA. Centro Nacional de Pesquisa de Solos. Sistema Brasileiro de Classificação de Solos. Brasília: EMBRAPA Produção de Informação; Rio de Janeiro: EMBRAPA Solos, 1999.

- FERNANDES, A. G. Temas fitogeográficos. Fortaleza: Stylus comunicações, 1990.
- FIGUEIREDO, M.A., et all. Plano de Recuperação e Manejo da Cobertura Florestal Visando a Preservação dos Recursos Hídricos da RMF. Fortaleza: AUMEF, 1985.
- MAIA et al. Alterações climáticas na região de Fortaleza causada por fatores naturais e antrópicos. Revista de Geologia, v.9, p.111-121, 1996.
- MAIA, Luis Parente; JIMENEZ, José A.; RAVENTOS, Jordi Serra; MORAIS, Jader Onofre de. Dune migration and eolian transport along Ceará State, Brasil: downscaling and upscaling induced processes. Arq. Ciên. Mar, Fortaleza, v. 33, p. 99-106, 2000.
- MEIRELES, Antonio Jeovah de *et al.* Geomorfologia e dinâmica ambiental da planície litorânea entre as desembocaduras dos rios Pacoti e Ceará, Fortaleza – Ceará. Departamento de Geografia - Universidade Estadual de Maringá. Revista Geonotas, v. 5, n. 1, jan./fev./mar., 2001.
- MEIRELES, Antonio Jeovah de Andrade. As unidades morfo-estrututais do Estado do Ceará. In: SILVA, J. B., CAVALCANTE, T.; DANTAS, E. W. C. (Org.). Ceará: um novo olhar geográfico. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.
- PEREIRA, R. C. M.; SILVA, E. V. Solos e vegetação do ceará. In: n: SILVA, J. B., CAVALCANTE, T.; DANTAS, E. W. C. (Org.). Ceará: um novo olhar geográfico. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.
- PMF. Programa BID – FOR 1: Estudo de Impacto Ambiental – EIA. Fortaleza, 2002.
- PMF. Inventário ambiental de Fortaleza: Diagnóstico - Versão Final. Fortaleza: SEMAN, 2003.
- SALES, Vanda Claudino. Lagoa do Papicu: natureza e ambiente na cidade de Fortaleza. 1993. Dissertação (Mestrado em Geografia - Geografia Física), USP, 1993.
- SILVA, J. B. da. A cidade contemporânea no Ceará. In: SOUZA, S. (Org.). Uma nova história do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha. p.215-236.
- SILVA, E. V.; PEREIRA, R. C. M. Problemas ambientais e unidades de conservação no estado do Ceará. In: n: SILVA, J. B., CAVALCANTE, T.; DANTAS, E. W. C. (Org.). Ceará: um novo olhar geográfico. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.
- SOTCHAVA, Victor B. Por uma teoria de classificação de geossistemas da vida terrestre. São Paulo: Instituto de Geografia USP, 1978. 23 p. (Biogeografia, 14).
- SOUZA, Marcos José Nogueira de. Contribuição ao estudo das unidades morfoestruturais do Estado do Ceará. Rev. de Geologia, Fortaleza, n.1, v.9, p.73-91, 1988.
- _____. Bases naturais e esboço do zoneamento geoambiental do Estado do Ceará *in*: Compartimentação territorial e gestão regional do Ceará, Ed. FUNECE, Fortaleza, 2000.
- _____. Compartimentação geoambiental do Ceará. In: SILVA, J. B., CAVALCANTE, T.; DANTAS, E. W. C. (Org.). Ceará: um novo olhar geográfico. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.
- VASCONCELOS, Fábio Perdigão. Problemas ambientais e suas implicações no turismo de uma metrópole: o caso da cidade de Fortaleza (Ceará – Brasil). In: _____ (org.). Turismo e meio ambiente. Fortaleza: UECE, 1998. 302p.

III. 3. ESTRUTURA URBANA

II.3.2 SISTEMA VIÁRIO

GOLD, Philip Anthony. Diagnóstico e Recomendações para Melhorar a Circulação de Pedestres em Fortaleza. Minuta, Consultoria do BID. Fortaleza, fevereiro de 2002.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico. Rio de Janeiro, 2000.

METROFOR - COMPANHIA CEARENSE DE TRANSPORTES METROPOLITANOS - Estudos de Integração dos Sistemas de Transporte Público de Passageiros na Região Metropolitana de Fortaleza - CONTRATO NO. 25/2001.

PAULA, FRANCISCO SULIANO MESQUITA. Proposta de Adaptação da Metodologia do *Highway Capacity Manual 2000* para Análise de Vias Arteriais Urbanas em Fortaleza.- Dissertação de Mestrado, Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Programa BID/FOR, Empresa de Trânsito e Transporte Urbano S/A (ETTUSA): Fortaleza, 2003.

_____.Plano de Transporte Urbano de Fortaleza: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT) / CSL-Consultoria de Engenharia e Economia S/C Ltda. Fortaleza, 2002:

_____.Plano de Transporte Urbano de Fortaleza: Macro Plano de Circulação Viária Metropolitana e Macro Plano de Transporte Público: Secretaria Municipal de Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – SMDT / PROTRAN - Julho/2002.

_____.Relatório-Técnico 12: Rede de Transporte Coletivo: Viabilidade Física e Operacional da Alternativa Recomendada. Volumes I e II. - Secretaria Municipal de Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – SMDT / PROTRAN - Fortaleza, 2002.

_____.Programas Setoriais. Autarquia Municipal de Transito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza (AMC): Fortaleza, 2006.

_____.Os Passeios de Fortaleza. Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano. Fortaleza, 1996.

_____.Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU/FOR. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Fortaleza, 1992.

_____.Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS/FOR, PMF. Fortaleza, 1996.

II.3.3 USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

FUCK JÚNIOR, Sérgio César de França. Expansão urbana e segregação espacial no sudeste do município de Fortaleza. UECE (Dissertação de Mestrado). Fortaleza, 2002.

GIDUR/FOR, Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal – Fortaleza. Fortaleza, 2005.

MATOS, A. M. y NETO, A. Oportunidade e Miséria nos Bairros de Fortaleza. *Scripta Nova. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(030). <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(030\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(030).htm)> [ISSN: 1138-9788]

PMF, Prefeitura Municipal de Fortaleza; Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU/FOR. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Fortaleza, 1992.

_____. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU/FOR – Síntese Diagnóstica – Anexos / Mapas – 1991.

_____. Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza – Lei nº 5530 – 17 de dezembro de 1982. IPM – Instituto de Planejamento do Município, Fortaleza, 1982.

_____. Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS/FOR. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Fortaleza, 1996

_____. Estudo de Impacto Ambiental do Programa de Transporte Urbano de Fortaleza – BID-FOR.1. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Fortaleza, 2002.

SEBRAE- CE. Perfil Sócio-Econômico do Cliente e do Empresário do Centro de Fortaleza. Fortaleza, 2004.

SILVA, José Borzacchiello da. Nas Trilhas da cidade. *Coleção Outras Histórias 3*. Museu do Ceará/Secretaria de Desporto e de Cultura do Estado. Fortaleza, 2001.

II.3.4 PARCELAMENTO DO SOLO

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Pesquisa Comissão Municipal de Atualização e Regularização dos Bens Imóveis – COMARB - Secretaria de Administração do Município – SAM e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura – SEINF. Fortaleza, 2005.

_____. Estudo sócioeconômico, ambiental e urbanístico dos Bairros de Parangaba e Messejana: caracterização dos bairros Parangaba e Messejana Secretaria de Planejamento e Orçamento do Município. PMF/SEPLA, Fortaleza, 2003. (relatório 2).

_____. Plano Estratégico do Município de Fortaleza Período 2003 – 2010. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento. Fortaleza, 2003.

_____. Plano de Estruturação Urbana do Município de Fortaleza - Projeto LEGFOR. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura. Fortaleza, 2003.

_____. Destinação de áreas públicas conforme as diversas legislações de parcelamento do solo X uso e apropriação das áreas. Documento interno - SEINF. Fortaleza, 2006. <http://www.fortaleza.ce.gov.br/imp>.

III.3.5 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

CÁRITAS DIOCESANA - ARQUIDIOCESE DE FORTALEZA / COORDENADORIA ESTADUAL DA DEFESA CIVIL - CEDEC -- Dossiê das Áreas de Risco da Zona periférica de Fortaleza, Centro de Defesa e promoção dos Direitos Humanos, 1999.

CETREDE – Centro de Treinamento e Desenvolvimento - Proposição de Plano de Ação para uma Política Habitacional Popular para Fortaleza, UFC – Universidade Federal do Ceará, 1999.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Mar à Vista: Estudo da Maritimidade de Fortaleza. Fortaleza: Museu do Ceará / Secretaria da Cultura e Desporto do Ceará. 2002.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ – SDLR – Plano Diretor de Habitação do Estado do Ceará: Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional. Fortaleza, 2005

SILVA, Jose Borzachiello da. Os incomodados não se retiram. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.

INSTITUTO DE PESQUISA E PROJETOS – IEPRO / UECE - Procedimentos para Aprovação de Loteamentos e Obras em Assentamentos Subnormais; Contrato da Ação B7.1 da Componente B7 do PEMAS, 2006.

Lei Orgânica do Município de Fortaleza – 3ª ed., 1995.

MINISTÉRIO DAS CIDADES – Secretaria Nacional de Habitação. Déficit Habitacional no Brasil: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatísticas e Informações. 2ª. Ed. Belo Horizonte, 2005.

PROGRAMA HABITAR BRASIL/ BID - Estudo para Metodologia de Hierarquização de Áreas de Risco de Fortaleza, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA - Política Habitacional de Interesse Social – PHIS; COMHAB - Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infra-estrutura Urbana, Fortaleza, 2003.

_____. Síntese Diagnóstica-Projeto LEGFOR, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura. SEINF, Fortaleza, 2003.

II.3.6. EQUIPAMENTOS SOCIAIS OU EQUIPAMENTOS PÚBLICOS

JUCA, Gisafran Nazareno. Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza. São Paulo: Annablume, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. SEPLA. Fortaleza em Números. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2004.

_____. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. Equipamentos de saúde. 2006.

II.4. MOBILIDADE

CTAFOR; AMC. Autarquia Municipal de Transito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza Relatório AMC (não publicado). Fortaleza, Maio de 2006.

PMF, Prefeitura Municipal de Fortaleza. Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS/FOR (PMF, 1996).

Prefeitura Municipal de Fortaleza. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT). Relatório Técnico RT - 6: Diagnóstico do Sistema de Transporte Coletivo de Fortaleza e sua região. ANO-BASE 1999.

Prefeitura Municipal de Fortaleza. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT). CSL-Consultoria de Engenharia e Economia S/C Ltda. Plano de Transporte Urbano de Fortaleza: Macro Plano de Circulação Viária Metropolitano e Macro Plano de Transporte Público. Julho/2002.

Prefeitura Municipal de Fortaleza - PMF, Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF. CSL - Consultoria de Engenharia e Economia S/C LTDA. Pesquisa de Contagem Volumétricas, Linhas de Travessia 1 e 2 e Corredores de Transporte. 1999.

Prefeitura Municipal de Fortaleza; Empresa de Trânsito e Transporte Urbano S/A (ETTUSA). Anuário de Transporte urbano de Fortaleza: 2003.

METROFOR; Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos. Estudos de Integração dos Sistemas de Transporte Público de Passageiros na Região Metropolitana de Fortaleza. VERSÃO PRELIMINAR. CONTRATO NO. 25/2001.

Prefeitura Municipal de Fortaleza; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT); CSL-Consultoria de Engenharia e Economia S/C Ltda. Banco de Dados da Pesquisa de Origem e Destino. ANO-BASE 1996.

SIAT/FOR; AMC. Autarquia Municipal de Transito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza, Relatório Anual (www.amc.fortaleza.ce.gov.br); consultada em 2006.

SIAT/FOR; ETTUSA. Relatório do Sistema Integrado de Transporte. Fortaleza, 2006.

II.5 INFRA-ESTRUTURA URBANA

CHESF - Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco. Redes de transmissão, subestações de energia elétrica. Disponível em: www.chesf.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Inventário Ambiental de Fortaleza. Fortaleza, 2003. Fortaleza:, 2003.

_____. IPECE. Ceará em Números. Fortaleza: IPECE, 2005.

_____. SEINF. Síntese Diagnóstica Fortaleza: Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2004.

_____. SEPLA. Fortaleza em Números. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2004.

SILVA, Edson Vicente da. Desenvolvimento sustentável e meio ambiente: alternativas para o litoral do Estado do Ceará. In: RIGOTTO, Raquel Maria (org.). As tramas da (In) sustentabilidade: trabalho, meio ambiente e saúde no Ceará. Fortaleza: Inesp, 2001.

II.6 ESTRUTURA SÓCIO-ECONÔMICA

ANTAQ e CDC, Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ e Companhia Docas do Ceará (CDC). www.antaq.gov.br, 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2000: características da população e dos domicílios. Resultados do Universo: Brasil, Grandes Regiões, unidades da Federação, Mesorregiões, Microrregiões, Regiões Metropolitanas, Distritos, Subdistritos e Bairros. CD-ROM. Rio de Janeiro, 2001.

PMF/SEINF, Prefeitura Municipal de Fortaleza. Plano de Estruturação Urbana do Município de Fortaleza. Projeto LEGFOR, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura. Fortaleza, 2003.

PMF/SEPLA, Prefeitura Municipal de Fortaleza. Plano Estratégico do Município de Fortaleza Período 2003 – 2010. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento. Fortaleza, 2003.

PMF/SEINF, Prefeitura Municipal de Fortaleza. Síntese Diagnóstica. Projeto LEGFOR, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura. Fortaleza, 2004.

PMF/SEPLA, Prefeitura Municipal de Fortaleza. Fortaleza em Números. Fortaleza: Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento, 2004.

PNUD, IPEA / FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2003). Disponível em: <http://www.pnud.org/atlas/>, acessado em: maio de 2006.

Internet: <http://www.transportes.gov.br> acessado em: maio de 2006.

SINE/IDT, Pesquisa Direta Sistema Nacional de Emprego e Instituto de Desenvolvimento do Trabalho. Disponível em <http://www.sine.ce.gov.br/> [s.d.]

II.7. DINÂMICA IMOBILIÁRIA

PMF/SEPLA. Fortaleza em números, 2004.

PMF. Planejamento Estratégico de Fortaleza, 2003.

PMF. Estudo das vantagens competitivas do centro da cidade de Fortaleza. O mercado imobiliário do centro de Fortaleza, 2004.

PLANEFOR – Planejamento Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza, 2004.

BERNAL, Cleide. A Metrópole Emergente. A Ação do Capital Imobiliário na Estruturação Urbana de Fortaleza. Fortaleza: Editora UFC/Banco do Nordeste do Brasil S.A., 2004.

JUCÁ, Gisafan Nazareno Mota. Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza (1945-1960). São Paulo: Annablume, 2003.

SASSEN, Saskia. As cidades na economia mundial. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

II.8 DINÂMICA METROPOLITANA

BERNAL, Maria Cleide Carlos. A metrópole emergente: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza. Fortaleza: Editora UFC/Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2000: características da população e dos domicílios. Resultados do Universo: Brasil, Grandes Regiões, unidades da Federação, Mesorregiões, Microrregiões, Regiões Metropolitanas, Distritos, Subdistritos e Bairros. CD-ROM. Rio de Janeiro, 2001.

IPECE Ceará em números. Fortaleza: IPECE, 2005.

II.9. PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS

COMPANHIA DOCAS DO CEARÁ. Termo de Referência. Atualização e Reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Portuário do Porto de Fortaleza, para o horizonte 2015. Abril de 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Projeto de Gestão Integrada da orla marítima – PROJETO ORLA. Maio de 2006.

_____. Orçamento Participativo

_____. PPA 2006-2009. Lei n. 9044, 30/11/2005. CDrom.

III. LEITURA COMUNITÁRIA

SUMÁRIO

	página
III.1. Metodologia da Participação Comunitária	263
Metodologia das Oficinas de Leitura Comunitária	263
III.1.1.1 Leitura dos Mapas Comunitários (APs e Cidade)	264
III.1.1.2 Identificação das potencialidades e vulnerabilidades das Áreas de Participação	268
III.1.2 Entrevistas com pessoas dos segmentos	268
III.2. Produtos	274
III.2.1 Leitura dos Mapas Comunitários	274
III.2.1.1 Dinâmica 1	274
III.2.1.2 Dinâmica 2	280
III.2.1.3 Dinâmica 3	283
III.2.1.4 Dinâmica 4	289
III.2.2 Leitura da Ficha de Identificação de Potencialidades e Problemas	295
III.2.2.1 Potencialidades	295
III.2.2.2 Vulnerabilidades / Problemas	306
III.2.3 Entrevista com os segmentos	319
III.2.3.1 Síntese das respostas às questões gerais	319
III.2.3.2 Síntese das respostas às questões específicas	323
III.3. Resultados	330
III.4. Anexos	333

III. LEITURA COMUNITÁRIA

A Leitura Comunitária é uma das partes mais importantes e essenciais na elaboração do Plano Diretor Participativo, porque traduz a forma como a população de uma cidade percebe e sente as vulnerabilidades e as potencialidades do local onde reside.

A Leitura Comunitária mostra as deficiências da cidade e as direciona para as ações necessárias para a sua transformação, de acordo com o desejo e a necessidade da população.

Através da Leitura Comunitária, a população de uma cidade, por meio de suas comunidades organizadas, pode revelar suas realidades locais e planejar o seu futuro.

A visão do planejamento urbano, anterior ao Estatuto da Cidade, traduzia-se em um instrumento elaborado e executado pelas equipes técnicas, de acordo com a visão do governo local. Com o avanço legislativo do início do século XXI, o Estatuto da Cidade entrega à população parte do papel na tomada de decisões no tocante ao planejamento urbano.

Atualmente, o planejamento urbano, e em especial os Planos Diretores, tem uma abrangência e um enfoque democráticos, pressupondo a participação ativa das comunidades nas gestões públicas, de forma a auxiliarem a planejar a cidade, com suas percepções e suas prioridades.

Nesta etapa de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, foram realizados vários eventos, com suas respectivas dinâmicas, de modo a visualizar **“a cidade que temos”**, a partir de questões presentes dentro dos bairros, percebidas pela sociedade organizada, tais como associações, sindicatos, órgãos de classe, organizações não governamentais, dentre outros.

As informações que foram obtidas caracterizam-se como qualitativas e indicativas, assim como foram espacializadas, ou seja, descritas no espaço, mapeadas e demonstradas de forma fidedigna, transformando-se na realidade da cidade, vista pelo enfoque comunitário e dos segmentos sociais.

Nesta etapa, identificaram-se as principais questões locais da cidade, dimensionando e qualificando os pontos fundamentais para um processo de planejamento voltado para uma cidade mais justa. Em outras palavras, uma cidade que observe e proporcione aos seus moradores todos os direitos inerentes aos cidadãos, consubstanciados na Declaração dos Direitos Humanos da ONU, na Constituição da República Federativa do Brasil e no Estatuto da Cidade.

Na cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, a Leitura Comunitária aconteceu junto às comunidades das Áreas de Participação, bem como junto aos segmentos sócio-econômicos.

Para a Leitura Comunitária junto às Áreas de Participação, foram realizadas as Oficinas de Leitura Comunitária que buscaram, através de diferentes dinâmicas, apreender a percepção das comunidades acerca de suas realidades locais. A Leitura Comunitária das APs compreendeu, sobretudo, duas atividades: o levantamento das vulnerabilidades e potencialidades dessas áreas bem como a produção dos Mapas Comunitários.

A dinâmica utilizada para a realização do levantamento das potencialidades e vulnerabilidades foi a aplicação das Fichas de Potencialidades e Problemas, respondidas pelos participantes das oficinas.

Para a produção dos Mapas Comunitários, foram realizadas quatro dinâmicas, nas quais os participantes das oficinas puderam avaliar (mapas qualitativos) e indicar áreas (mapas indicativos), tanto da Cidade como das AP's, em que incidiam as respostas às indagações feitas acerca de diversos aspectos relevantes para a cidade.

Essas dinâmicas, tanto do levantamento de potencialidades e vulnerabilidades, quanto da produção dos mapas, estão descritas de forma detalhada no item 1, deste documento, Metodologia da Participação Comunitária.

Além das Oficinas Comunitárias que apreenderam a percepção das comunidades das AP's com relação à cidade e à suas respectivas regiões, a Leitura Comunitária também buscou a participação dos segmentos sócio-econômicos.

Foram relacionados para Fortaleza diversos grupos de segmentos, com os quais foi feita uma dinâmica de entrevistas. Com o objetivo de visualizar os diferentes pontos de vista, assim como as propostas dos diversos setores da sociedade, as entrevistas constaram com um conjunto de questões gerais, dirigido a todos os entrevistados, e outros de questões específicas, direcionadas para cada um dos segmentos.

As informações colhidas foram sistematizadas e estão aqui apresentadas.

Este documento compreende três partes, além desta introdução. A primeira - Metodologia da Participação Comunitária - apresenta em detalhe a metodologia utilizada, tanto para coleta das percepções e informações quanto para a sistematização das mesmas.

A segunda parte – Produto - refere-se ao produto elaborado nas atividades da Leitura Comunitária, oficinas e entrevistas.

A terceira parte – Resultados - representa uma conclusão, buscando cruzar as informações contidas nos itens anteriores.

III.1. METODOLOGIA DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

Com o objetivo de trazer para o processo de elaboração do Plano Diretor de Fortaleza, a percepção da população acerca da cidade, na etapa de leitura da realidade, a participação da população ocorreu tanto através das Oficinas de Leitura Comunitárias das Áreas de Participação (APs) ¹³⁹, quanto de entrevistas com representantes de segmentos que interferem diretamente na cidade.

Neste item do documento será explicitada a metodologia das Oficinas de Leitura Comunitária e a que foi utilizada para a realização das entrevistas com os segmentos.

III.1.1. Metodologia das Oficinas de Leitura Comunitária nas Áreas de Participação (APs)

Com o objetivo de apreender a percepção da população acerca da cidade em sua totalidade, assim como do seu bairro ou região (AP), foram realizadas 10 Oficinas de Leitura Comunitária, por Área de Participação. A cidade de Fortaleza está dividida em 14 Áreas de Participação, cada uma com seus respectivos bairros. Essa divisão foi utilizada durante o ano de 2005 como unidade de participação no âmbito do Orçamento Participativo.

O resultado das Oficinas de Leitura Comunitária comporá, junto à leitura técnica e jurídica, um diagnóstico participativo da realidade urbana da cidade de Fortaleza.

As Oficinas de Leitura Comunitária compreenderam, basicamente, duas atividades a construção coletiva dos mapas comunitários e a aplicação das fichas de potencialidades e problemas.

As Oficinas de Leitura Comunitária foram realizadas nas áreas de participação, conforme quadro a seguir:

OFICINAS DE LEITURA COMUNITÁRIA	ÁREAS DE PARTICIPAÇÃO (APs)													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
APs que ocorreram	■	■		■	■	■	■	■	■	■		■		■
APs que não ocorreram			■								■		■	

Várias razões explicam a ausência de alguns produtos em determinadas APs. Nas APs 11 e 13 não foram realizadas as oficinas, por terem apresentado quoruns de participação muito baixos, apesar das duas tentativas de realização pela Prefeitura.

Já nas APs 02 e 12 foram realizadas as Oficinas, porém não foi possível aplicar a Ficha de Potencialidades e Problemas, representando uma lacuna relevante para a Leitura Comunitária.

Na AP -3, a Oficina foi iniciada com um quorum reduzido. A dinâmica de aplicação da Ficha de Potencialidades e Problemas foi realizada, contudo houve bastante dificuldade

¹³⁹. A relação das AP e seus bairros consta neste relatório como anexo 01.

para a implementação das dinâmicas de construção dos mapas, não tendo, portanto, elaborado este produto.

Levando em conta que a Leitura Comunitária é uma parte significativa da elaboração do diagnóstico da cidade, a ausência da percepção da população dessas áreas, sobretudo na produção dos mapas, representou uma lacuna que prejudicou em parte este relatório.

As oficinas contaram uma metodologia própria, a seguir resumidamente descrita:

- **Atividades preparatórias**

As 14 áreas de participação, em que está dividido o território da cidade, foram as unidades espaciais escolhidas para definição dos grupos participantes. Todas as oficinas foram realizadas no mesmo dia (18/02/06), tendo sido precedidas da mobilização da população, através de suas instituições / organizações nas respectivas áreas.

- **Passos iniciais**

No momento da abertura, além da apresentação da equipe, foi explicitada a finalidade da oficina como a construção coletiva da análise objetiva / subjetiva dos cidadãos a respeito do “seu” território / cidade, ou seja, da sua realidade espacial, através do fomento de instrumentos.

As questões de conteúdo, “o que é Plano Diretor”, “Estatuto das Cidades”, entre outras, foram esclarecidas, antecedendo à apresentação da metodologia.

III.1.1.1. Leitura dos Mapas Comunitários (APs e Cidade)

A construção coletiva de mapas comunitários, em cada uma das 10 APs onde foram realizadas as oficinas, foi feita através de 4 dinâmicas, sendo 2 qualitativas (uma dimensionada para a cidade e outra para a AP) e 2 indicativas (também dimensionadas uma para a cidade e outra para a AP).

Os mapas qualitativos revelaram a forma como os moradores percebem, tanto a cidade como a região (AP), expressando valores aos diferentes aspectos indagados. Essas avaliações foram sinalizadas nos mapas como positivas (+) ou negativas (-), de acordo com o posicionamento de cada um dos participantes, usando diferentes cores correspondentes aos aspectos avaliados.

Já os mapas indicativos, foram feitos, também a partir da percepção dos participantes, acerca dos locais da cidade onde os aspectos indagados ocorrem com maior impacto, ou são mais afetadas, sem expressar nenhuma atribuição de valor. A indicação dessas ocorrências, nos mapas foi feita com contornos das áreas sugeridas, utilizando para cada aspecto cores diferentes.

Apresentamos a seguir uma síntese da metodologia de leitura dos mapas comunitários, chamando a atenção de que se trata da visão dos moradores, sem qualquer interferência de ordem técnica.

- **Produção coletiva dos mapas**

Inicialmente apresentou-se um mapa da cidade e um da área de participação¹⁴⁰, marcando alguns pontos de referência para facilitar o entendimento dos mesmos. A partir de então foram realizadas 4 dinâmicas, sendo duas para a construção do mapa da cidade e duas para a construção do mapa da área de participação.

Foi sobre esses mapas que a comunidade expôs visualmente a sua percepção da realidade urbana. Note-se que a dinâmica não exige exatidão na formulação dos mapas.

- **Dinâmica 1- Leitura qualitativa - Cidade**

Os aspectos avaliados nesta dinâmica foram cinco: moradia, área comercial, segurança, transporte público e equipamentos urbanos. A partir de perguntas dirigidas à qualidade dos itens avaliados, os participantes registraram, localizando nos mapas, suas percepções com sinais positivos (+) ou negativos, utilizando a seguinte correspondência de cores:

- ✓ Moradia – vermelha;
- ✓ Área comercial – amarela;
- ✓ Segurança – cinza;
- ✓ Transporte público – marrom,
- ✓ Equipamentos urbanos – lilás.

Os mapas produzidos revelaram a visão geral qualitativa dos participantes acerca destes equipamentos / serviços na cidade.

- **Sistematização dos mapas originais produzidos**

Com o intuito de melhor apresentar o produto desta dinâmica, foi necessário um esforço de sistematização que gerou cinco mapas da cidade, sendo um para cada aspecto avaliado.

A concentração de sinais (positivos ou negativos) em determinadas áreas em detrimento de outras levou a sistematização a adotar uma representação nos mapas através de manchas ao invés de sinais. As regiões assinaladas foram classificadas em três categorias: as com **baixa** quantidade de sinais, as com **alta** concentração de sinais e as com uma quantidade **intermediária** de sinais.

A sistematização foi processada diferenciando esses locais por graduação de intensidade nas cores das manchas, estabelecendo uma escala de três tons, do mais claro ao mais escuro. Cada uma das três escalas de intensidade de cores corresponde às três categorias de concentração de sinais, mencionadas no parágrafo anterior.

Em outras palavras:

- ✓ Alta concentração de sinais (+ ou -) – tom mais escuro;
- ✓ Média concentração de sinais (+ ou -) – tom intermediário;
- ✓ Baixa concentração de sinais (+ ou -) – tom mais claro.

¹⁴⁰ O material cartográfico utilizado nas Oficinas de Leitura Comunitária constou de: mapa da cidade (escala 1:25.000); mapa das Áreas de Participação (escala variável, entre 1:5.000 a 1:10.000) e mapa da cidade e da AP tamanho A4 (1 para cada participante).

¹⁴⁶ O produto original das entrevistas, gravações, entrevistas escritas e transcrições das fitas, está à disposição dos interessados na SEPLA – Secretaria Municipal de Planejamento de Fortaleza.

Para os sinais positivos (+) foi adotada a cor azul em todos os mapas. Para os sinais negativos (-) foi adotada a cor vermelha, da mesma forma, em todos os mapas.

Em relação a algumas áreas onde os sinais positivos e negativos se equivaleram, compreendeu-se que essa ocorrência expressou a existência de avaliações opostas acerca do mesmo lugar. Em razão da relevância dessa divergência de percepções, determinou-se que essas áreas deveriam ser diferenciadas, sendo definida a cor cinza como forma de representação.

- **Dinâmica 2 - Leitura indicativa - Cidade**

A partir da pergunta indicativa sobre a localização na cidade das áreas onde possuem relevâncias o, os participantes passaram a demarcar no mapa os contornos das referidas áreas, utilizando cores distintas para as diferentes ocorrências.

O mapa passou a expressar as representação das respostas em contornos (delimitações) com cores, que obedeceram a seguinte relação:

- ✓ Turismo – verde claro;
- ✓ Atividades econômicas – azul claro;
- ✓ Lazer – laranja;
- ✓ Lugares de risco à moradia – azul escuro;
- ✓ Áreas de preservação – verde.

- **Sistematização dos mapas originais produzidos**

No processo de sistematização, cada um dos temas originou um mapa. As áreas marcadas com contornos foram preenchidas com a cor usada na representação das respostas, transformados, portanto em manchas. A gradação de intensidade das cores das manchas foi adotada nesses mapas como forma de demonstrar os diferentes níveis de incidência de contornos em uma mesma área.

Assim, as áreas cujos contornos conformavam uma intersecção a partir de **quatro contornos** traçados no mapa original aparecem no mapa sistematizado como as mais escuras enquanto que as áreas em que os contornos não intercedem com **nenhum** outro estão em uma tonalidade mais clara. As áreas em que se verifica uma intersecção entre **dois e três contornos** aparecem no mapa com uma cor intermediária. Dessa forma, determinou-se também uma escala de três tons de intensidade das cores, correspondentes aos níveis de intercessão dos contornos dos mapas originais. Em outras palavras:

- ✓ Intersecção de 4 contornos – tom mais escuro;
- ✓ Intersecção de 3 ou 2 contornos – tom intermediário;
- ✓ Inexistência de intersecção entre contornos – tom mais claro.

- **Dinâmica 3 - Leitura qualitativa – AP**

Tomando a área de participação como unidade espacial, os participantes expressaram sua percepção, avaliando como positivo (+) ou negativo (-) os seguintes aspectos: moradia, serviços urbanos, e equipamentos urbanos.

A representação das respostas através dos sinais (+ ou -) foi registrada no mapa com cores correspondentes ao aspecto analisado, com a seguinte relação:

- ✓ Moradia – vermelha;
- ✓ Equipamentos urbanos – azul claro;
- ✓ Serviços urbanos – rosa.

○ **Sistematização dos mapas originais produzidos**

A sistematização do mapa original gerou três mapas, sendo um para cada aspecto avaliado. A exemplo do que foi adotado na dinâmica 1, os três diferentes níveis de concentração de sinais foram substituídos, em cada mapa, por 3 escalas de gradação de cores, conforme já foi explicitado anteriormente.

● **Dinâmica 4 - Leitura indicativa - AP**

A partir da pergunta indicativa acerca da localização, na área de participação, dos lugares com risco à moradia, atividades incômodas, lazer, lugares de preservação, principais vias e caminhos e vazios urbanos, os participantes demarcaram no mapa da AP, em forma de contornos, as áreas onde as 06 situações ocorrem com relevância, de acordo com as percepções de cada um.

A representação das respostas foi registrada no mapa com contornos, identificados por diferentes cores, de acordo com a seguinte relação:

- ✓ Lugares de risco à moradia – azul escuro;
- ✓ Lugares de preservação – verde;
- ✓ Lazer – laranja;
- ✓ Vazios urbanos – verde claro;
- ✓ Atividades incômodas – lilás;
- ✓ Principais vias de acesso de sua região com a cidade – marrom.

○ **Sistematização dos mapas originais produzidos**

Na sistematização do produto dessa dinâmica, cada um dos temas originou um mapa. As áreas marcadas com contornos foram preenchidas com a cor usada na representação das respostas, transformando-as em manchas.

A exemplo da dinâmica 2, foram determinadas 3 escalas de intensidade de tom das cores para as manchas, correspondendo ao grau de interseção dos contornos, conforme já foi apresentado.

III.1.1.2. Identificação das potencialidades e problemas das Áreas de Participação

Com o objetivo de apreender a percepção da população a cerca das potencialidades e problemas de sua área de participação, de maneira não induzida, ou seja, sem apresentar questionários com questões previamente elaboradas, deixando que o participante indique livremente, todas as potencialidades e problemas, de acordo com sua opinião.

Assim, num segundo momento da Oficina de Leitura Comunitária, foram apresentadas aos participantes as Fichas de Potencialidades e Problemas da AP. Cada participante recebeu uma ficha, para que fossem preenchidos os dois campos, potencialidades e problemas.

Particularmente, ainda que tenham ocorrido as oficinas, nas APs 02 e 12, não foi possível realizar essa dinâmica. Assim, o produto e os resultados da percepção dos participantes acerca das potencialidades e problemas de suas respectivas áreas de participação está prejudicado em parte, por falta de informações dessas áreas.

- **Sistematização das Fichas de Potencialidades e Problemas**

Como se trataram de duas perguntas abertas, para a sistematização das respostas à ficha foram criadas diversas categorias, identificando temas e sub-temas, a partir das respostas dos participantes. As categorias e as respectivas incidências em que foram citadas foram organizadas em tabelas, duas para cada AP, sendo uma sobre as potencialidades e outra sobre os problemas.

III.1.1.3. Entrevistas com pessoas dos segmentos

Para a leitura comunitária e avaliação da realidade da cidade, também foram apreendidas as percepções, do ponto de vista dos segmentos sociais. Inicialmente foram levantados alguns grupos de influência na dinâmica da cidade, e desenvolvidas com os mesmos uma dinâmica de entrevistas dirigidas, agrupando alguns representantes de segmentos afins.

As entrevistas constaram de:

- ✓ questões gerais para todos os segmentos;
- ✓ questões sobre legislação;
- ✓ questões de encaminhamento;
- ✓ questões específicas direcionadas a cada segmentos.

Alguns entrevistados preferiram encaminhar suas resposta por escrito. As demais entrevistas foram gravadas e transcritas.¹⁴⁶

- **Definição dos segmentos / grupos formados para entrevista**

Ainda que algumas entrevistas não tenham se concretizado, o quadro a seguir informa a definição dos grupos para entrevistas, os segmentos, as instituições / organizações, o número de representantes e a realização da entrevista.

Grupo	Segmento	Entrevistados
1	Mobilidade	1 representante de empresas de ônibus

	Urbana– Transporte /Trânsito	1 representante de entidades trabalhistas do setor 1 representante de entidades públicas do setor
2	Turismo	1 representante da SETFOT 1 representante da SETUR - Estado 1 representante de Agências de viagens 1 representante de <i>Trade</i> turismo 1 representante do Conselho de Turismo do Estado
3	Cultura e esporte	1 representante da FUNCET - cultura 1 representante da FUNCET – esporte 1 representante de Ong's 1 representante do Conselho 1 representante do Conselho de Patrimônio
4	Movimentos de luta pela moradia	4 representante da REDE NUHAB. sendo: • 1 da Cáritas; • 1 do Cearah Periferia; • 1 da Federação dos Bairros e Favelas; • 1 do Instituto Frei Tito, ou outros. 1 representante do MCP 1 representante de ong Movimentos de luta pela moradia
5	Indústria e comércio	1 representante da Câmara de Dirigentes Lojistas - CDL 1 representante da CIEC, FIEC, 1 representante da FECOMÉRCIO 3 representantes - SESC, SENAC, SESI (1 de cada) 1 representante da Associação Comercial e Industrial de Fortaleza
6	Órgãos de classe	1 representante da Associação Arquitetos e Engenheiros 1 representante do IAB, 1 representante da OAB 1 representante da AGB 1 representante do CRES 1 representante da Associação dos Sociólogos
Grupo	Segmento	Entrevistados
7	Setor imobiliário e da construção civil	1 empreendedor imobiliário de loteamentos em geral 1 empreendedor imobiliário de loteamentos baixa renda 1 representante do CRECI – C. R. Corretores de Imóveis

		1 representantes do SECOVI, (1 de cada)
		1 representantes do SINDUSCOM
		1 representante dos Cartórios
8	Academia	1 representante da Faculdades de: Geografia
		1 representante da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
		1 representante da Faculdade de Engenharia Civil
		1 representante da Faculdade de Direito
9	Meio Ambiente	1 representante de ong ambiental
		1 representante do CONDEMA
		1 técnico que trabalhe com questões ambientais em indústria
10	Portadores de deficiência	1 representante do Conselho
		1 representante do Associação
11	Idoso	1 representante do Conselho
		1 representante da Associação
12	Criança e Adolescente	1 representante do Conselho
		1 representante da Associação

- **Questionário para entrevistas dirigidas**

Os questionários elaborados contiveram um conjunto de questões gerais, de legislação e de encaminhamento, indagadas a todos os entrevistados e um outro grupo de questões diferenciadas, com vistas a alcançar as especificidades dos segmentos / organizações¹⁴⁷.

- **Questões Gerais**

Questão	Pergunta
1	Dentro de sua área de atuação (enquanto entidade), o que considera como potencialidade (bom) e como vulnerabilidade (problemas) na cidade de Fortaleza hoje?
2	Na visão de sua área de atuação o que falta em Fortaleza para proporcionar aos seus moradores uma cidade mais justa e equilibrada?
3	Na visão de sua área de atuação quais os melhores espaços na cidade em relação a moradia, lazer, infra-estrutura e mobilidade urbana (transporte e trânsito)?
4	Na visão de sua área de atuação, quais seriam as alternativas de desenvolvimento ou de requalificação da área central?

- **Questão sobre legislação**

Questão	Pergunta
5	Quais as principais legislações municipais que vocês usam? Elas são

¹⁴⁷ Os questionários dos segmentos estão nesse relatório como anexo 02.

	adequadas?
--	------------

○ **Questão de encaminhamento**

Questão	Pergunta
6	Diante das questões anteriores indique, no mínimo, três temas prioritários a serem enfrentados pelo município.

○ **Questões Específicas**

- ✓ Segmento Mobilidade urbana – transporte e trânsito

Questão	Pergunta
7	Quais as regiões do município, na visão do setor, mais descobertas por transporte público e quais as dificuldades de cobertura?
8	Quais as regiões do município, na visão do setor, mais descobertas por transporte público e quais as dificuldades de cobertura?
9	Quais as regiões do município, na visão do setor, com o sistema viário mais congestionado? Quais os maiores problemas e alternativas?

- ✓ Segmento Turismo

Questão	Pergunta
7	Quais os aspectos problemáticos / entraves no desenvolvimento de atividades turísticas no município?
8	Quais os aspectos problemáticos / entraves no desenvolvimento de atividades turísticas no município?
9	Numa visão de futuro, quais as alternativas a serem projetadas para qualificar e potencializar a atividade turística no município?

- ✓ Segmento Cultura e Esporte

Questão	Pergunta
7	Quais os principais obstáculos ao fortalecimento das atividades culturais e de esportes na cidade?
8	Numa visão de futuro, quais as alternativas para elevar a qualidade e a quantidade dessas atividades no município?
9	Numa visão de futuro, quais seriam as ações para garantir a justa distribuição de equipamentos de cultura e lazer na cidade?

- ✓ Segmento Movimentos de Luta pela Moradia

Questão	Pergunta
7	Qual a principal questão a ser enfrentada no município referente ao acesso à moradia de interesse social?
8	Na visão de sua área de atuação, quais as modalidades predominantes de solução à moradia utilizadas pela população de baixa renda?
9	Quais as alternativas sugeridas a serem implementadas no município referente ao tema da habitação de interesse social?

- ✓ Segmento Indústria e Comércio

Questão	Pergunta
----------------	-----------------

7	Quais as características do mapa de emprego na indústria e comércio?
8	Quais os obstáculos para elevar a oferta de emprego no município?
9	Como estimular a implantação industrial?
10	Quais as alternativas para diversificar a localização do comércio atacadista, hoje localizado no centro da cidade?

✓ Segmento Órgãos de Classe

Questão	Pergunta
7	Em que setores atuam os profissionais dessas atividades? Poder público, consultorias, escritórios privados, grandes corporações?
8	Quais as principais dificuldades para o exercício profissional na cidade?
9	Qual o papel da sua área de atuação profissional na produção de uma cidade que seja mais justa e equilibrada?

✓ Segmento Setor imobiliário e da construção civil

Questão	Pergunta
7	Na sua área de atuação a documentação (registros de propriedades, regularidade de impostos) é um entrave para a comercialização de imóveis?
8	Como você avalia o preço da terra em relação a outras cidades comparáveis a Fortaleza?
9	Na sua área de atuação quais os fatores que condicionam a localização dos investimentos na cidade?
10	Quais as tendências atuais de localização de investimentos no setor? E das tipologias de implantação e construtivas?

✓ Segmento Academia

Questão	Pergunta
7	Como tem sido a inserção da academia no processo de planejamento e gestão pública? (conselhos, órgãos gestores, pesquisas / planos e projetos contratados)
8	Quais as dificuldades encontradas para encaminhar sugestões técnicas para o âmbito das políticas públicas?
9	Qual o papel da academia na produção de uma cidade que seja mais justa e equilibrada?

✓ Segmento Meio Ambiente

Questão	Pergunta
7	Quais os principais conflitos territoriais que estão diretamente relacionados com a questão ambiental?
8	Quais os principais obstáculos ou elementos de dificuldade para a implementação de uma política ambiental eficaz no município?

✓ Segmento Portadores de Deficiência

Questão	Pergunta
7	Fortaleza está implementando ações para garantir os direitos assegurados da acessibilidade universal? Quais?
8	Quais as principais dificuldades observadas para a expansão da implementação da acessibilidade universal?

✓ Segmento Idosos

Questão	Pergunta
7	Fortaleza está implementando ações para garantir os direitos assegurados à inclusão de pessoas idosas nas políticas públicas e na cidade? Quais?
8	Quais as principais dificuldades para que possam as pessoas idosas usufruir comodamente da cidade?

✓ Segmento Criança e Adolescente

Questão	Pergunta
7	Fortaleza está implementando ações para garantir os direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente nas políticas públicas e na cidade? Quais?
8	Quais os principais limites às crianças e adolescentes para o acesso pleno à cidade (educação, lazer, saúde, cultura, transporte, etc.)?

- **Sistematização**

O esforço de sistematização das entrevistas ocorreu, inicialmente, com o agrupamento e a quantificação das questões gerais, apresentando o resultado obtido dos segmentos num quadro de número de vezes que incidiram as mesmas respostas. As questões de legislação e de encaminhamento, por terem sido direcionadas a todos os segmentos, também obedeceram à mesma sistemática.

As respostas às questões específicas foram sistematizadas separadamente por segmento.

III.2. PRODUTOS

Este item do documento destina-se a apresentar os produtos elaborados, tanto nas oficinas comunitárias, compreendendo os mapas construídos coletivamente e as fichas de potencialidades e problemas, quanto nas entrevistas.

Os produtos aqui apresentados sofreram um processo de sistematização, de acordo com a metodologia descrita em item anterior.

III.2.1. Leitura dos Mapas Comunitários

A apresentação do produto da Leitura dos Mapas comunitários, neste documento, obedecerá à ordem de realização das dinâmicas de construção desses mapas. Em outras palavras, em primeiro lugar serão apresentados os mapas numerados de 1 a 5 elaborados na dinâmica 1, todos qualitativos e relacionados à Cidade¹⁴⁸.

Em seguida serão apresentados os mapas, numerados de 6 a 10, elaborados na dinâmica 2, trata-se de mapas indicativos, ainda relacionados à cidade, em sua totalidade.¹⁴⁹

Em terceiro lugar, mais três mapas são apresentados, numerados de 11 a 13, produzidos na dinâmica 3. Trata-se de mapas qualitativos, dimensionados para as áreas de Participação (AP)¹⁵⁰.

Por fim, são apresentados os mapas elaborados na dinâmica 4, numerados de 14 a 19. São mapas indicativos, dimensionados para as APs¹⁵¹.

III.2.1.1. Dinâmica 1

- **MAPA - 1**
 - **Tipo de Mapa: Qualitativo**
 - **Dimensão: Cidade**
 - **Temática: Moradia**

Na análise sobre a qualidade da habitação na Cidade procurou-se associar a avaliação positiva com a disponibilidade de infra-estrutura e qualidade ambiental do entorno, sendo a ausência destes aspectos associada à avaliação negativa.

Com relação aos relatos positivos, representados pelas manchas azuis, nota-se uma dispersão praticamente uniforme por toda a cidade. Em outras áreas como Centro e Aldeota ficam evidentes as opiniões conflitantes representadas pelas manchas na cor cinza.

O mapa sistematizado – soma da análise das 11 áreas de participação - mostra a existência de uma grande mancha negativa, representada pela cor vermelha, de intensidade variável no lado oeste. Esta mancha inicia-se nos bairros Floresta, Jardim Guanabara e Jardim Iracema (AP1) e vai de forma praticamente contínua até os limites ao sul da cidade, correspondendo a áreas próximas à margem do Rio Maranguapinho.

¹⁴⁸ Mapas qualitativos – Cidade. Temáticas: Moradia; Área Comercial; Segurança; Transporte Público e Equipamentos Públicos.

¹⁴⁹ Mapas indicativos – Cidade. Temáticas: Lugares de Risco à Moradia; Lugares de Preservação; Lazer; Atividades Econômicas; Turismo.

¹⁵⁰ Mapas qualitativos – APs. Temáticas: Moradia; Equipamentos Urbanos e Serviços Urbanos.

¹⁵¹ Mapas indicativos – APs. Temáticas: Lugares de Risco à Moradia; Lugares de Preservação; Lazer; Vazios Urbanos; Atividades Incômodas; Principais Vias e Caminhos.

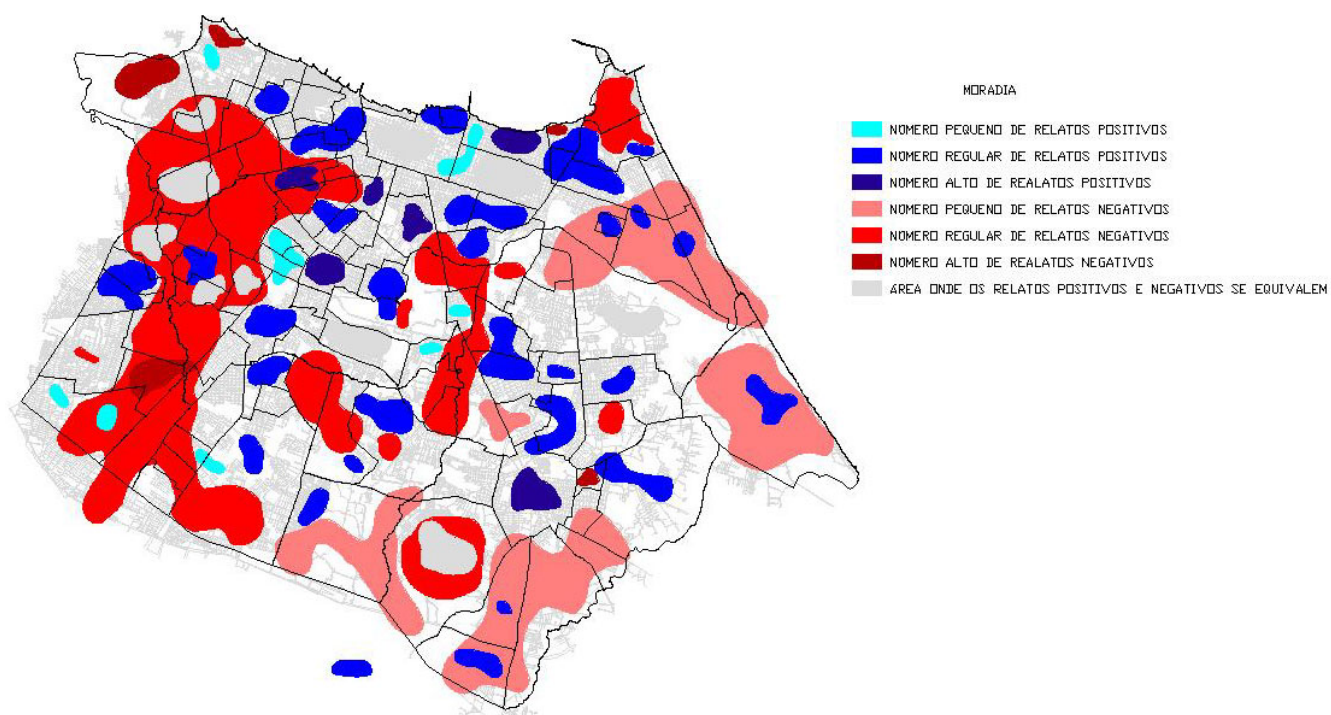
Observa-se, entretanto no interior desta grande mancha alguns relatos que geram áreas de conflito - opiniões negativas e positivas em simultâneo, representadas pela cor cinza. Estas avaliações conflitantes estão presentes nos bairros Jardim Guanabara, Jardim Iracema, Antônio Bezerra, Genibaú, Autran Nunes, João XXIII e Jóquei Clube. Identificam-se, ainda, na Parquelândia, no Henrique Jorge e em pequena parte do Siqueira.

O bairro Bom Jardim apresenta relatos negativos de forma ainda mais concentrada que a grande mancha vermelha acima citada.

Verifica-se ainda que em toda a cidade há um predomínio de grandes manchas vermelhas de menor intensidade nos extremos leste e sul e mais algumas um pouco menores em localidades mais centrais. A área portuária é outra área destacada pela concentração de relatos negativos.

Além das já citadas que estão dentro da grande mancha vermelha do lado oeste, existem ainda manchas vermelhas nos bairros Serrinha, Carlito Pamplona, Pirambu e Edson Queiroz.

Os relatos negativos predominam sobre os relatos positivos o que aponta para uma forte insatisfação relacionada a este tema na cidade.



- **MAPA - 2**

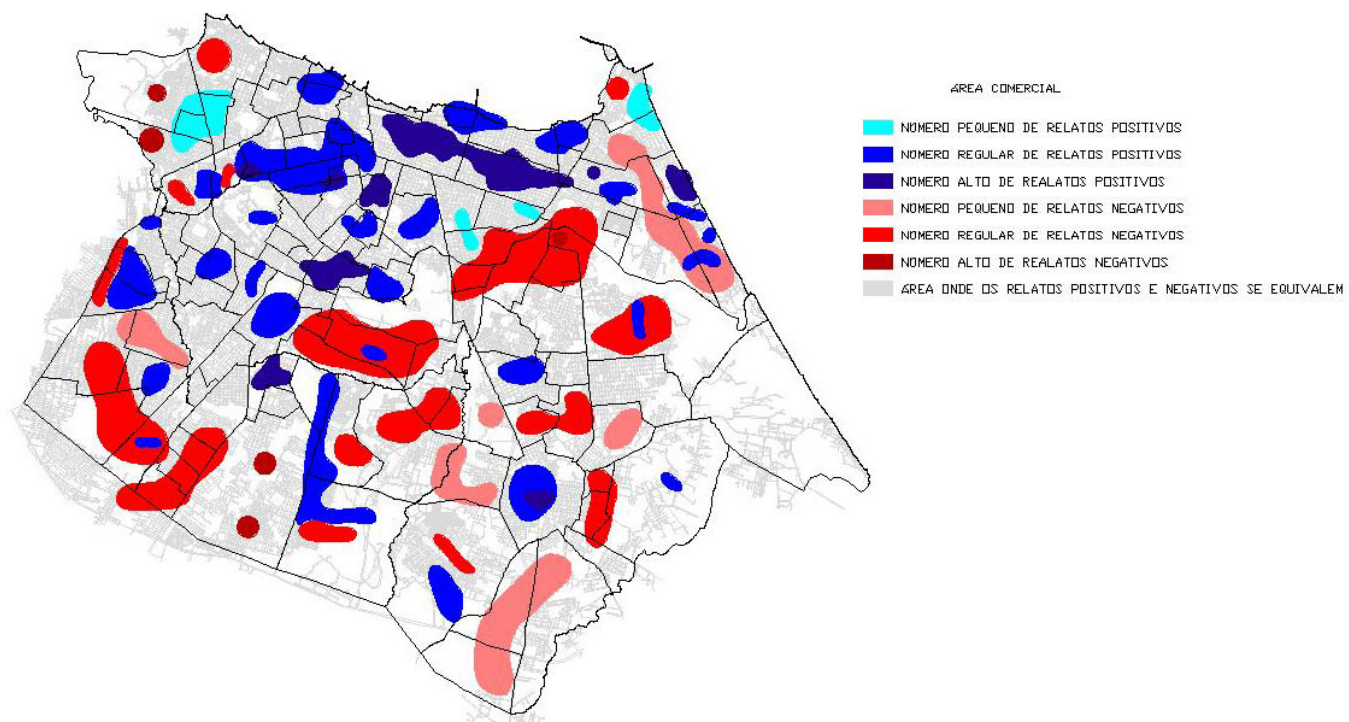
- **Tipo de Mapa: Qualitativo**
- **Dimensão: Cidade**
- **Temática: Área Comercial**

Na análise sobre a qualidade das áreas comerciais na Cidade procurou-se associar a avaliação positiva a uma concentração satisfatória e variedade disponível de comércio e serviços. A ausência destes aspectos ficou associada à avaliação negativa.

O mapa sistematizado – soma da análise das 11 áreas de participação – revelou que uma incidência de relatos positivos e negativos (manchas azuis e vermelhas respectivamente) de diferentes tonalidades e tamanhos. Estas manchas estão relativamente dispersas por toda a área da Cidade. Uma análise mais detalhada revela uma maior quantidade de manchas vermelhas ao sul e ao leste da cidade chegando a atingir zonas geograficamente centrais.

As manchas azuis preenchem os locais situados à oeste, em boa parte da região central e ao norte.

A maior quantidade de relatos negativos está concentrada ao sudoeste e sudeste da cidade. A baixa densidade do sudeste reflete a ausência de uma distribuição satisfatória de comércio. Centro, Aldeota, Montese, Messejana e Parangaba destacam-se como centralidades.



- **MAPA - 3**

- **Tipo de Mapa: Qualitativo**
- **Dimensão: Cidade**
- **Temática: Segurança**

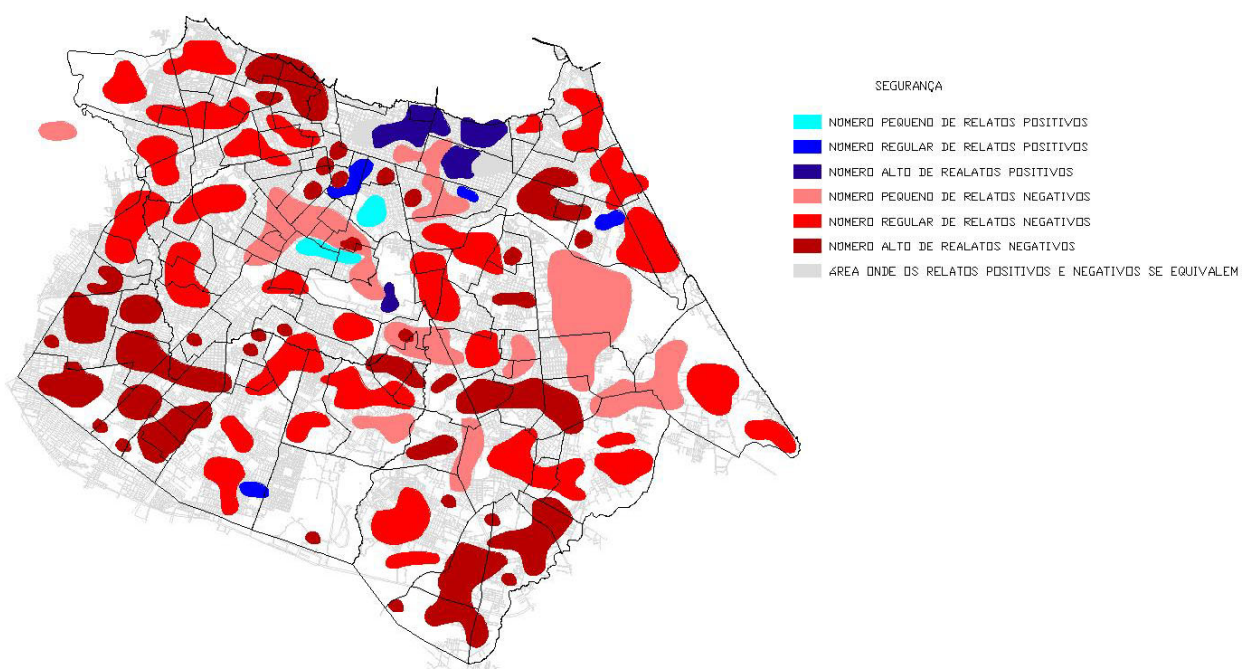
Na análise sobre a segurança procurou-se associar a avaliação positiva aos lugares onde fosse perceptível a sensação de segurança. A ausência deste aspecto ficou associada a uma avaliação negativa.

O mapa sistematizado – soma da análise das 11 áreas de participação – revelou que predominam por toda a cidade as manchas negativas - vermelhas.

A porção sul da cidade, também próxima ao extremo leste, está repleta de manchas de cor vermelha escura, estas também ocorrem de forma mais esparsa por outras localidades.

A incidência de manchas positivas (azuis) se restringe a setores de alguns bairros situados ao norte como Centro, Aldeota, Meireles e Praia de Iracema.

O mapa revela que a insatisfação com as condições de segurança é generalizada.



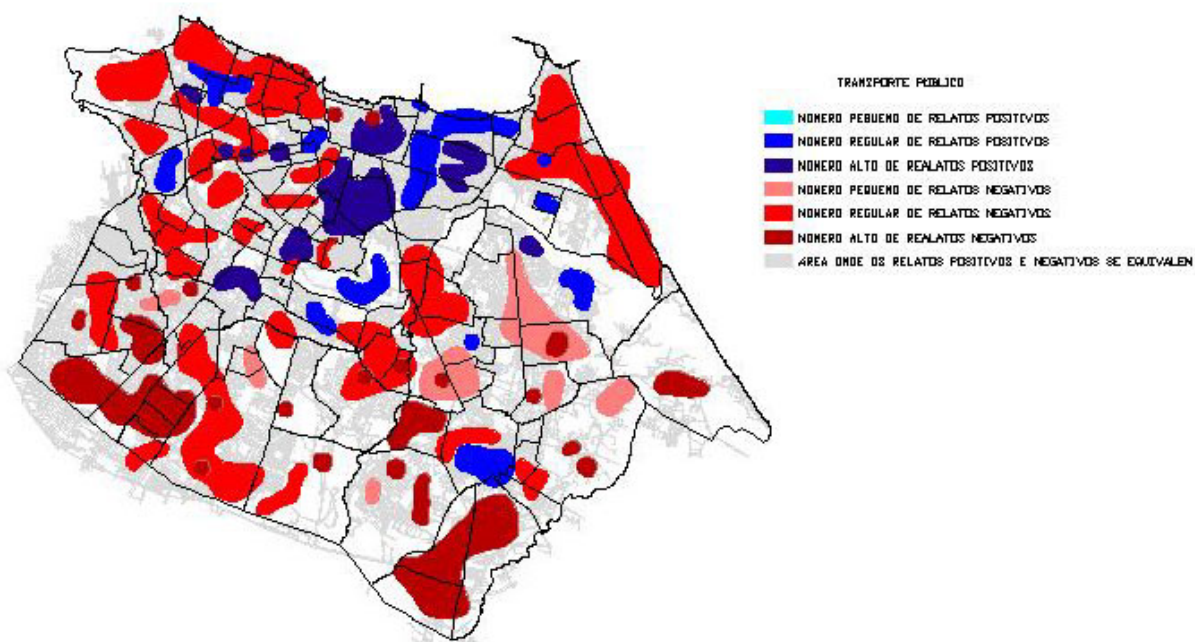
- **MAPA - 4**

- **Tipo de Mapa: Qualitativo**
- **Dimensão: Cidade**
- **Temática: Transporte Público**

Na análise sobre o item transporte público a avaliação positiva foi associada à uma demanda satisfatória desse serviço, em determinado local, expressa pela população no mapa (azul). Enquanto que a negativa (cor vermelha) foi associada à inexistência ou insuficiência do serviço de transporte, numa certa área.

Analogamente ao item segurança há um predomínio das manchas vermelhas, mas as azuis, que no item anterior ocupavam uma porção muito pequena da cidade, atingem bairros mais distantes do centro e chegam até a localidades mais distantes como os bairros Messejana e Edson Queiroz e ainda Floresta e Antônio Bezerra.

A parte em que as manchas azuis são as únicas existentes é bem maior que a do quesito segurança e chegam até os bairros Parreão e Jardim América.

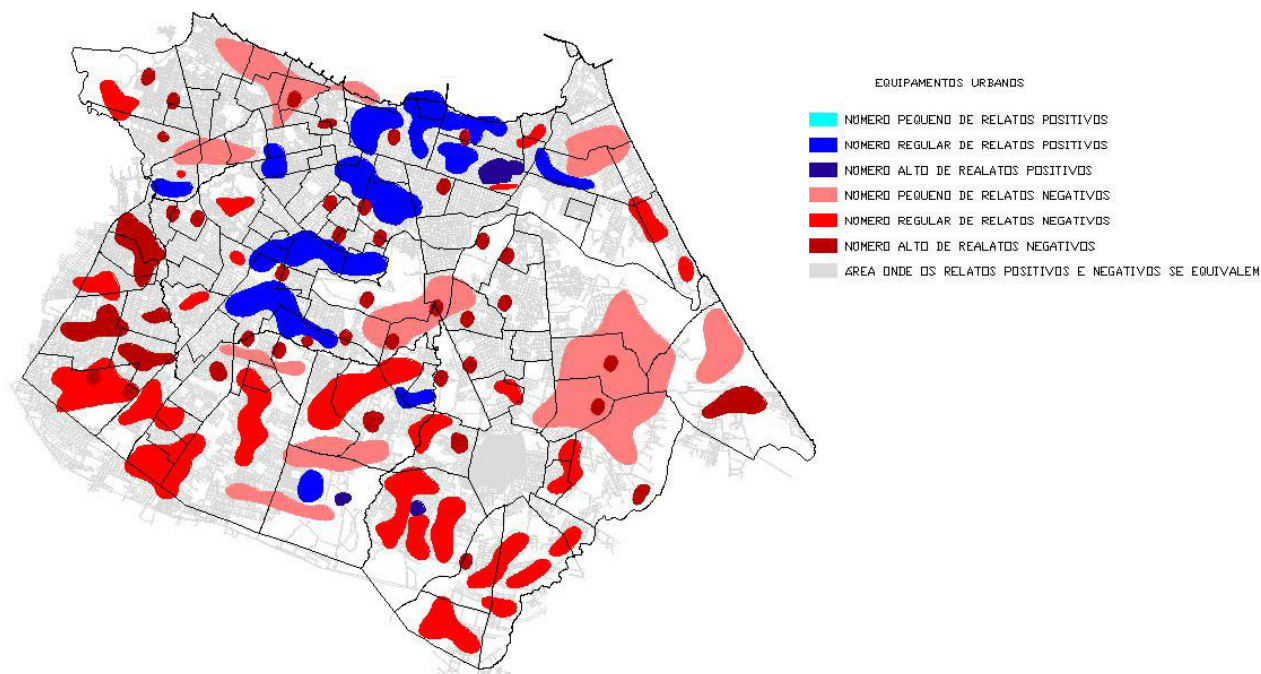


- **MAPA - 5**
 - **Tipo de Mapa: Qualitativo**
 - **Dimensão: Cidade**
 - **Temática: Equipamentos Urbanos**

Na análise referente aos equipamentos urbanos, foi considerado positivo o local bem servido de equipamentos urbanos como escolas, postos de saúde, centros de cidadania entre outros. Os locais considerados negativos foram aqueles em que a quantidade de equipamentos urbanos disponíveis não foi considerada suficiente para atender a toda população.

Novamente o centro e todos os bairros que estão no seu entorno possuem a maior quantidade de relatos positivos, expressos nas manchas azuis. A análise da localização das manchas azuis revela que elas formam uma grande mancha descontínua interceptada por pequenas áreas com ocorrência de grande número de relatos negativos. Essa mancha se inicia nos bairros Praia de Iracema, Centro, Meireles e Aldeota e chega aos bairros Parangaba e Serrinha passando por todos os que estão entre eles.

Em toda a área restante as manchas vermelhas predominam.



III.2.1.2. Dinâmica 2

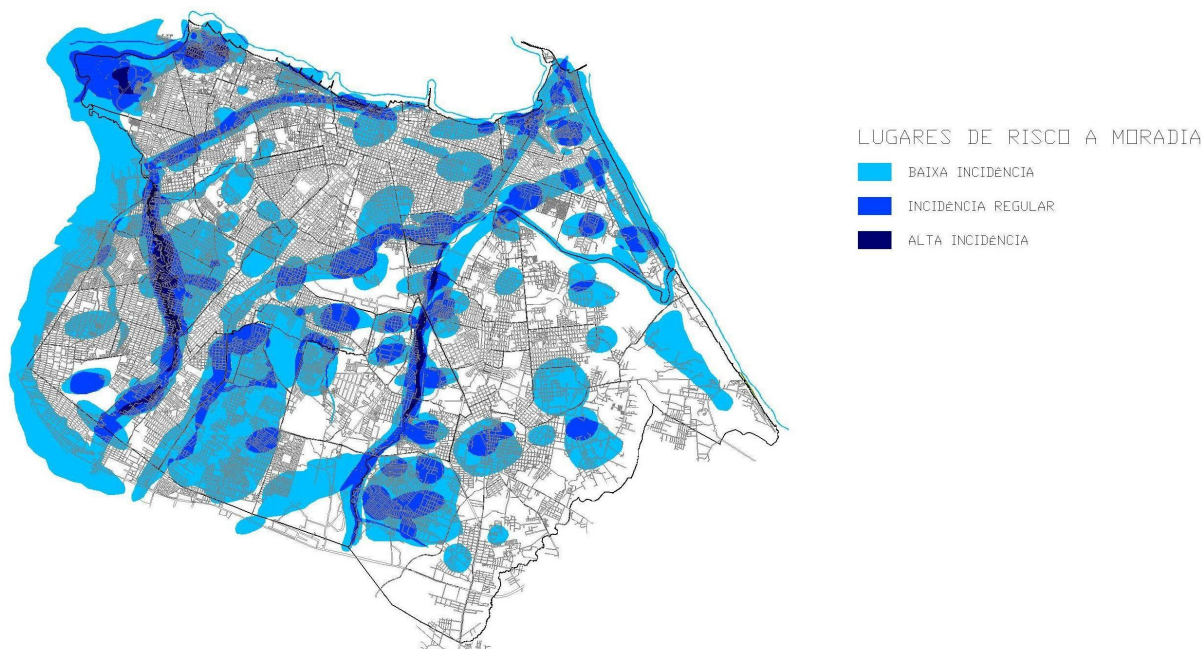
Nessa dinâmica foram produzidos mapas indicativos, dimensionados para a Cidade, ou seja, onde a população delimita na Cidade, áreas de incidência da temática indagada, sem, contudo atribuir valor.

- **MAPA - 6**
 - **Tipo de Mapa: Indicativo**
 - **Dimensão: Cidade**
 - **Temática: Lugares de risco à moradia**

Na análise referente aos lugares de risco à moradia, foram consideradas as áreas que são impróprias para servirem como moradia devido aos diversos fatores de riscos gerados (intempéries). Estas áreas foram delimitadas pela população, de acordo com sua percepção.

O mapa revela, de forma notável, a existência de grandes manchas lineares no extremo oeste da cidade e ao longo dos rios Maranguapinho e Cocó. Nestes dois últimos as manchas atingem o nível máximo na gradação de cores usada na sistematização.

Em outras localidades, principalmente ao sul e ao leste da cidade as manchas se apresentam ocupando grandes áreas, no entanto os relatos não são tão frequentes quanto àqueles que se referem às margens dos rios Cocó e Maranguapinho.



- **MAPA - 7**

- **Tipo de Mapa: Indicativo**
- **Dimensão: Cidade**
- **Temática: Lugares de preservação**

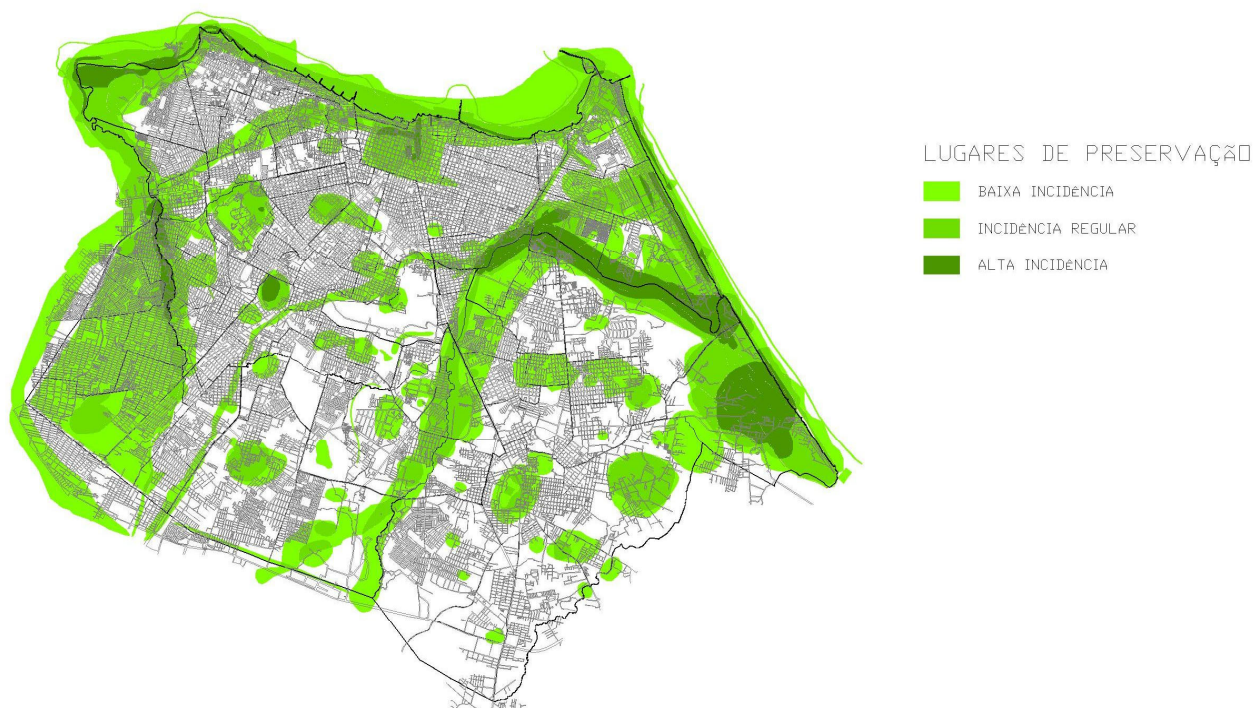
A análise do mapa relativo aos lugares de preservação objetivou discriminar quais locais a população entende como importantes para serem preservados pela população e pelos governos em todas as suas esferas.

Há dois lugares onde as áreas de preservação estão representadas com cores mais escuras. Parte do bairro Sabiaguaba e o trecho final do rio Cocó, da sua foz até o trecho onde este passa pelo bairro Alto da Balança.

Ainda quanto ao Cocó todo o seu entorno até os extremos da cidade estão registrados como áreas de preservação numa faixa que conforma em ambos os lados uma extensão que alcança grande parte dos bairros lindeiros.

Uma grande região a sudoeste da cidade também é contemplada e toda a faixa de orla marítima.

Em alguns bairros como no Centro e em outros bairros como Parque Araxá e Pici verificam-se manchas de menor intensidade.



- **MAPA - 8**

- **Tipo de Mapa: Indicativo**
- **Dimensão: Cidade**
- **Temática: Lazer**

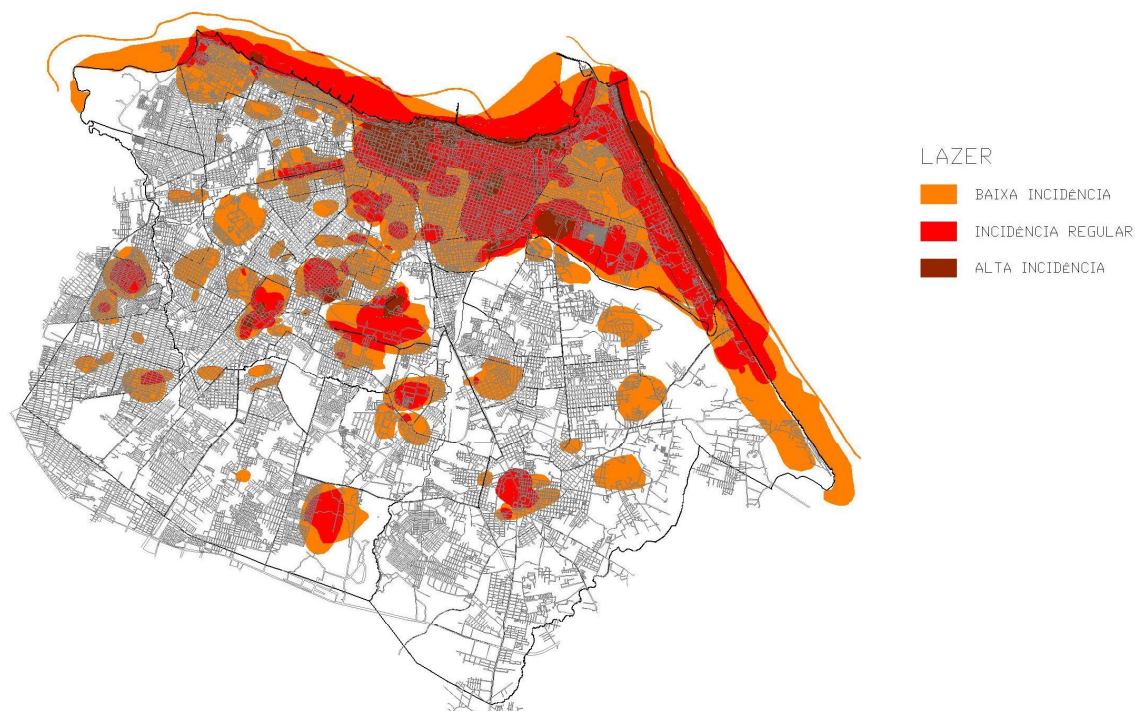
A análise dos mapas relativos ao lazer buscou associar quais locais são tidos pela população como áreas onde se pode desenvolver atividades ligadas à prática de esportes, desenvolvimento de atividades culturais e outras atividades como o lazer passivo, no qual a simples ócio ou contemplação da paisagem é considerada uma forma de lazer.

Ocorre um descompasso muito grande entre o norte, ao longo de toda a orla marítima e o sul da cidade.

A partir do Centro em direção ao leste a faixa é mais extensa e abrange vários bairros, não se restringindo aos da orla.

Para o leste, após a foz do rio Cocó volta a ocupar apenas a faixa de praia.

Após isso outras áreas menores são abordadas, no entanto estas vão escasseando conforme se aproxima do sul da cidade.



- **MAPA - 9**

- **Tipo de Mapa: Indicativo**
- **Dimensão: Cidade**
- **Temática: Atividades Econômicas**

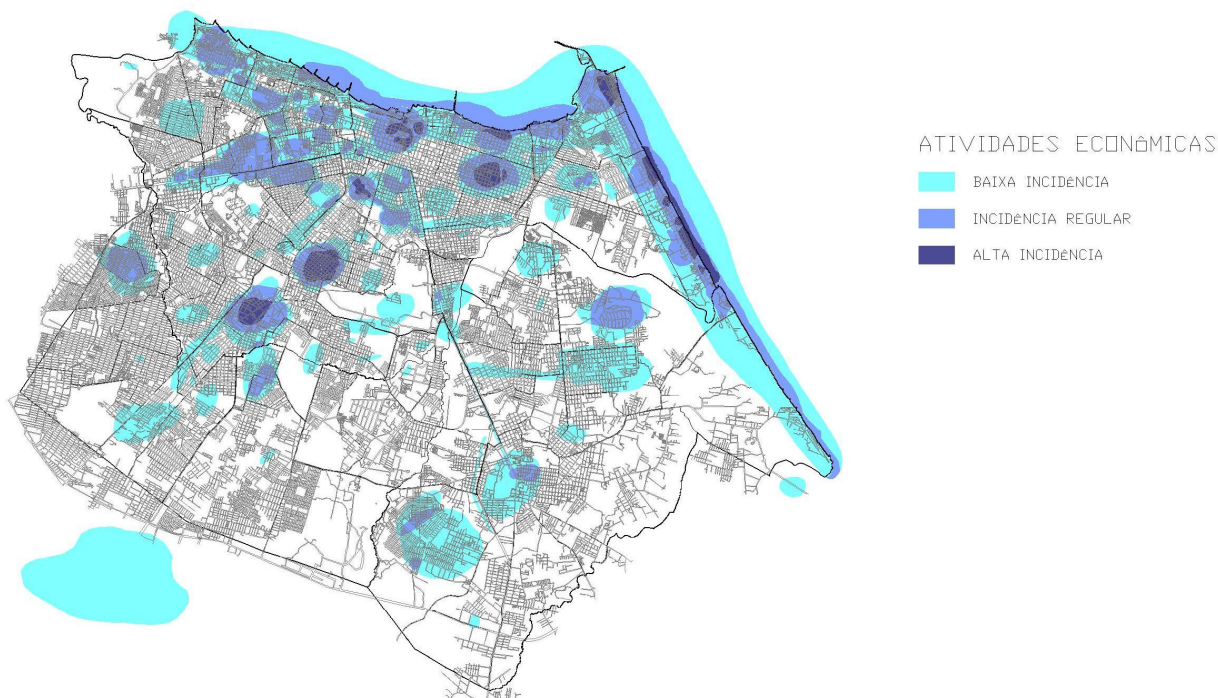
A análise das atividades econômicas buscou discriminar quais locais são os que mais desenvolvem atividades produtivas para a economia da cidade. Estas atividades podem ser o comércio, serviços de toda natureza e atividades características de determinadas localidades como a pesca na orla marítima.

As manchas ocorrem em toda a faixa de orla marítima da cidade.

Nos bairros Centro, Meireles e Aldeota as manchas aparecem de maneira continuada se configurando de forma intensiva.

Já em localidades mais centrais as manchas demonstram a existência de alguns bairros que correspondem a pólos econômicos isolados. Em especial nos bairros Montese e Parangaba, ainda ocorrendo na Parquelândia, Presidente Kennedy, Padre Andrade e Edson Queiroz.

Ainda se verificam manchas mais claras dentro de alguns bairros mais periféricos.



- **MAPA - 10**

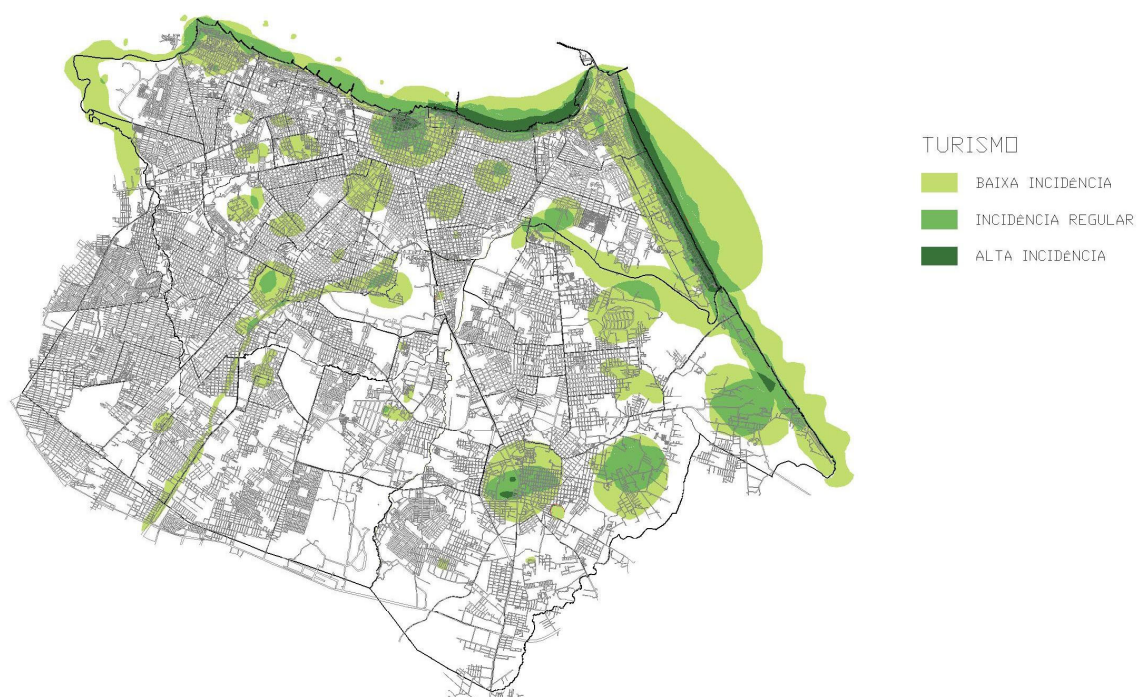
- **Tipo de Mapa: Indicativo**
- **Dimensão: Cidade**
- **Temática: Turismo**

Quanto a este tema buscou-se associar os locais considerados mais propensos para o desenvolvimento de atividades turísticas, bem como os serviços a ela inerentes como o de hotelaria.

Toda a faixa de praia é identificada como área turística assim como as margens do rio Cocó, da sua foz ao bairro São João do Tauape.

Algumas manchas de tamanho médio aparecem ao leste da cidade.

Em áreas próximas ao centro, ocorrem algumas manchas menores relativamente distantes.



III.2.1.3. Dinâmica 3

Nessa dinâmica os participantes identificaram no mapa da respectiva AP, a incidência da temática indagada, avaliando como positiva ou negativa.

Os mapas produzidos nessa dinâmica não incluem três Áreas de Participação (AP's 03, 11 e 13), pelo fato de nessas áreas não terem sido realizadas as Oficinas de Leitura Comunitária, conforme já foi explicitado no item que trata da metodologia, neste documento. Essas áreas estão identificadas no mapa pela cor cinza.

- **MAPA - 11**
 - **Tipo de Mapa: Qualitativo**
 - **Dimensão: - AP**
 - **Temática: Moradia**

A análise dos mapas quanto à qualidade da habitação relativos às Áreas de Participação na Cidade objetivou associar a avaliação positiva com a disponibilidade de infra-estrutura e qualidade ambiental do entorno, sendo a ausência destes aspectos associada a avaliação negativa.

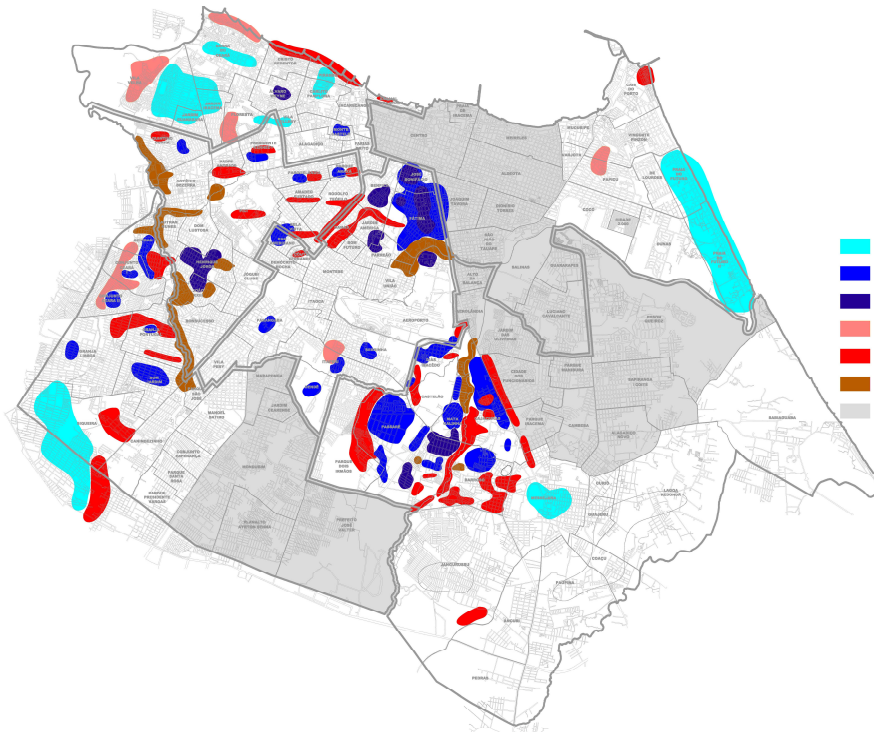
O mapa revela que as manchas azuis e vermelhas estão ocupando sempre as mesmas áreas de maneira que não se pode delimitar um grande espaço com relatos exclusivamente positivos ou negativos representados pelas manchas azuis e vermelhas respectivamente.

O bairro Praia do Futuro é uma exceção uma vez que uma grande mancha azul clara o ocupa.

Já em área correspondente à Regional IV, em meio a uma grande mistura de cores, se sobressai pela grandeza relativa da área e pela intensidade, uma mancha azul nos bairros que vão do José Bonifácio até o bairro de Fátima.

Algumas outras manchas de cor azul clara ocupam grandes espaços mas estão próximas a outras de cor vermelha é o caso da que ocupa parte do bairro Siqueira e da que ocupa parte dos bairros Jardim Guanabara, Jardim Iracema e Vila Velha.

Já nas proximidades do rio Maranguapinho apresenta-se uma mancha linear que percorre parte da extensão deste rio.



MORADIA

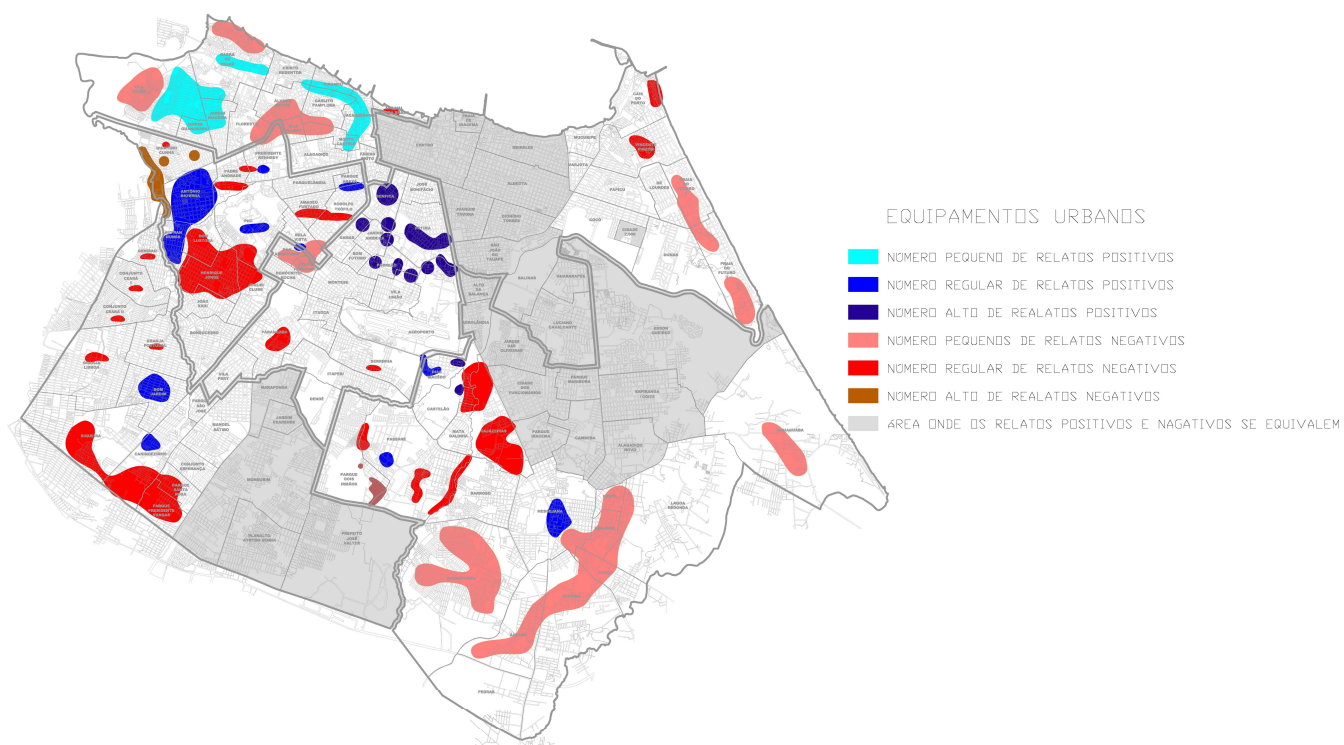
- NÚMERO PEQUENO DE RELATOS POSITIVOS
- NÚMERO REGULAR DE RELATOS POSITIVOS
- NÚMERO ALTO DE RELATOS POSITIVOS
- NÚMERO PEQUENOS DE RELATOS NEGATIVOS
- NÚMERO REGULAR DE RELATOS NEGATIVOS
- NÚMERO ALTO DE RELATOS NEGATIVOS
- ÁREAS ONDE OS RELATOS POSITIVOS E NEGATIVOS SE EQUIVAM

- **MAPA - 12**
 - **Tipo de Mapa: Qualitativo**
 - **Dimensão: AP**
 - **Temática: Equipamentos Urbanos**

Na análise referente aos equipamentos urbanos, foi considerado positivo o local bem servido de equipamentos urbanos como escolas, postos de saúde, centros de cidadania entre outros. Os locais considerados negativos foram aqueles em que a quantidade de equipamentos urbanos disponível não foi considerada suficiente para atender a toda população.

O mapa relativo a equipamentos urbanos possui manchas vermelhas, identificando avaliações negativas, em maiores proporções e tamanhos que as manchas azuis, que assinalam as avaliações positivas. Enquanto as primeiras estão, em grande parte, em locais mais afastados do centro, as últimas se apresentam concentradas em área próxima ao centro e dispersas em outras regiões, principalmente ao norte e oeste da cidade.

No lado leste só há registro de uma mancha azul no bairro Messejana.



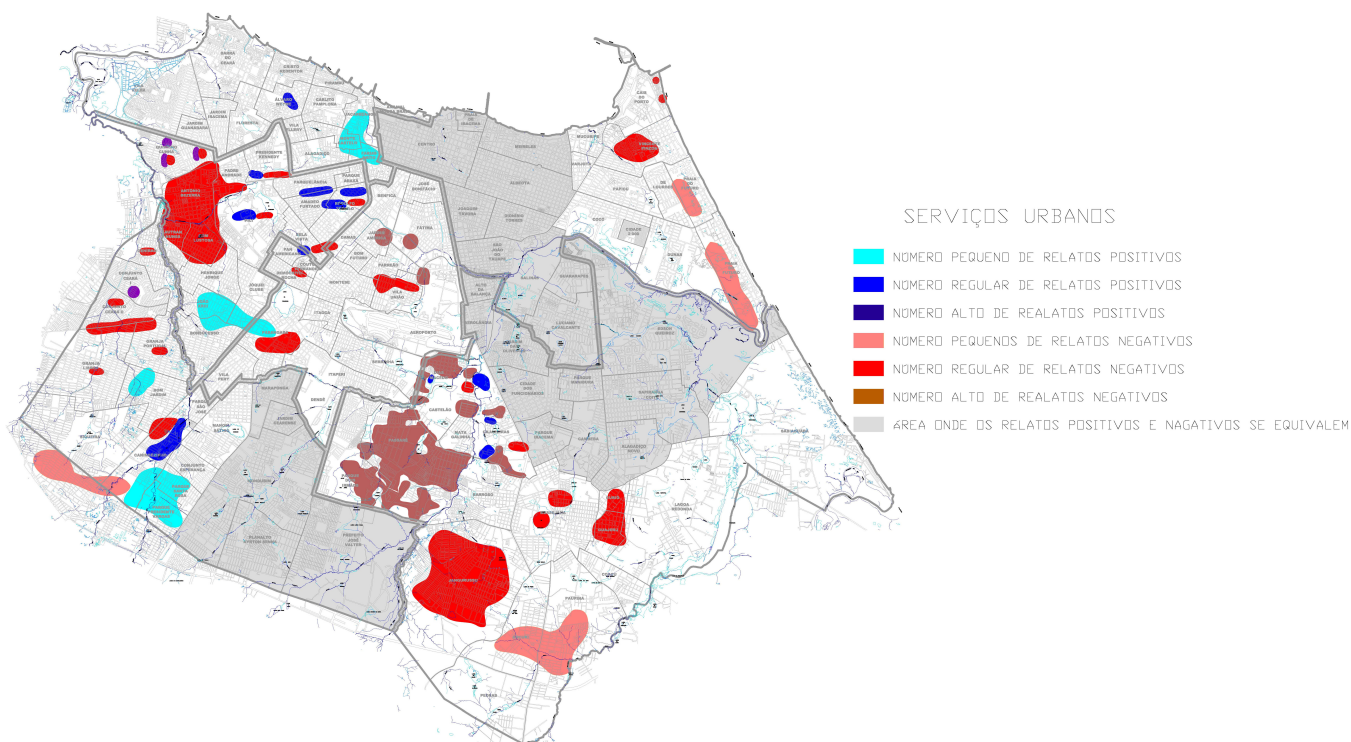
- **MAPA - 13**

- **Tipo de Mapa: Qualitativo**
- **Dimensão: AP**
- **Temática: Serviços Urbanos**

Quanto ao mapa que expõe o tema serviços urbanos objetivou-se analisar a qualidade de todos aqueles serviços necessários à uma vida de boa qualidade para a população da cidade. Os relatos positivos representados pela cor azul expressam uma boa qualidade e oferta desses serviços enquanto que os negativos, representados pela cor vermelha são o locais onde verificou-se a ausência ou baixa qualidade desses serviços.

Quanto ao item Serviços Urbanos verifica-se um predomínio das manchas vermelhas que estão em maior quantidade e ocupando uma área maior individualmente. Existe uma grande mancha vermelha escura nos bairros Passaré e Parque Dois Irmãos. A esta mancha se seguem outras menores ao norte desses bairros, onde aparecem também algumas pequenas manchas azuis. Ao sul, numa área próxima à da grande mancha vermelha escura aparecem também outras grandes também na cor vermelha. Ao norte, nos bairros Praia do Futuro e Vicente Pinzon aparecem algumas manchas vermelhas.

Em outras áreas da cidade as manchas vermelhas e azuis estão muito próximas e ocupando uma pequena área. Nos bairros Antônio Bezerra, Dom Lustosa, parte do Autran Nunes e do Padre Andrade há uma grande mancha vermelha de intensidade média.



III.2.1.4. Dinâmica 4

Nessa dinâmica foram produzidos mapas indicativos, dimensionados para a AP, sem atribuição de valor. Ressalte-se a ausência de delimitações nas AP's 03, 11 e 13.

- **MAPA - 14**

- **Tipo de Mapa: Indicativo**
- **Dimensão: AP**
- **Temática: Lugares de Risco à Moradia**

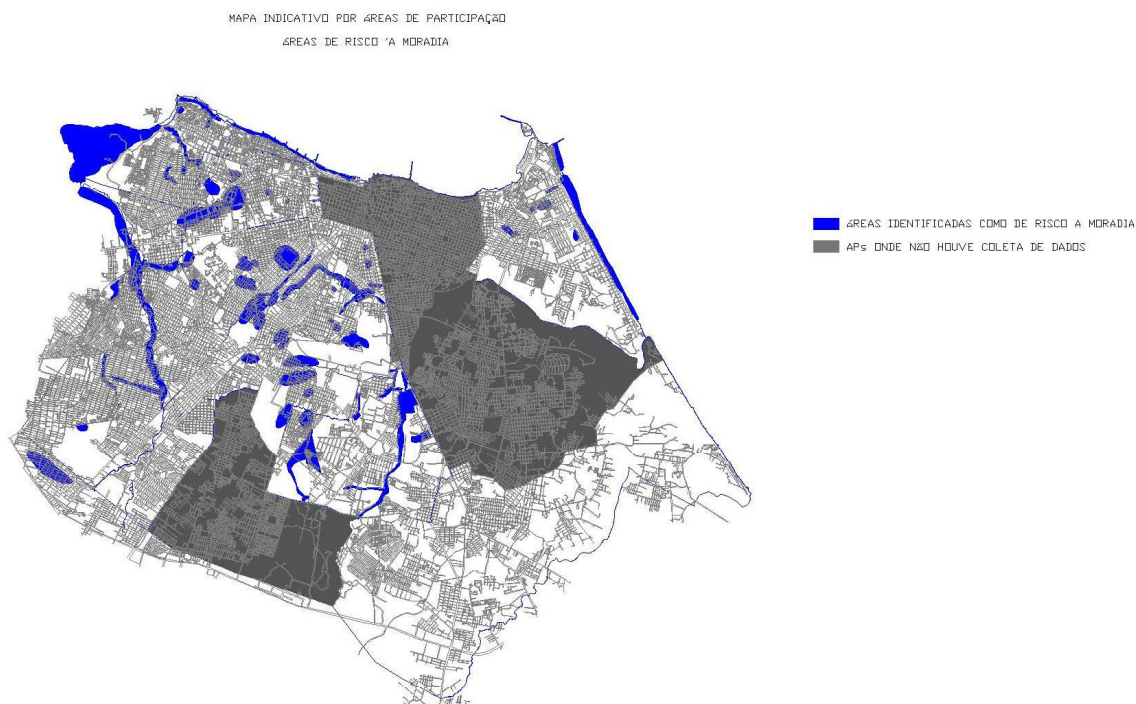
A análise desse tema objetivou relacionar as áreas de risco à habitação uma vez que estas estão localizadas em áreas onde uma intempérie pode causar uma perda de toda a construção com risco inclusive de morte para os seus habitantes.

O mapa das AP's revela a presença de manchas lineares de estreita largura ao longo das margens dos rios Maranguapinho e Cocó e de pequenos riachos como o Tauape, que se encontra canalizado.

Na zona da orla marítima que corresponde à Praia do Futuro e Vicente Pinzon e do Centro até o limite oeste da cidade registrou-se a ocorrência de relatos como locais de risco à moradia.

Algumas pequenas manchas conformam o perímetro de lagoas existentes na cidade, abrangendo além destas suas margens. É o caso das manchas na lagoa de Porangabuçu e da do Opaia.

Uma mancha existente a noroeste, que abrange aproximadamente o bairro Vila Velha se destaca pelo seu tamanho, estando no limite da cidade.

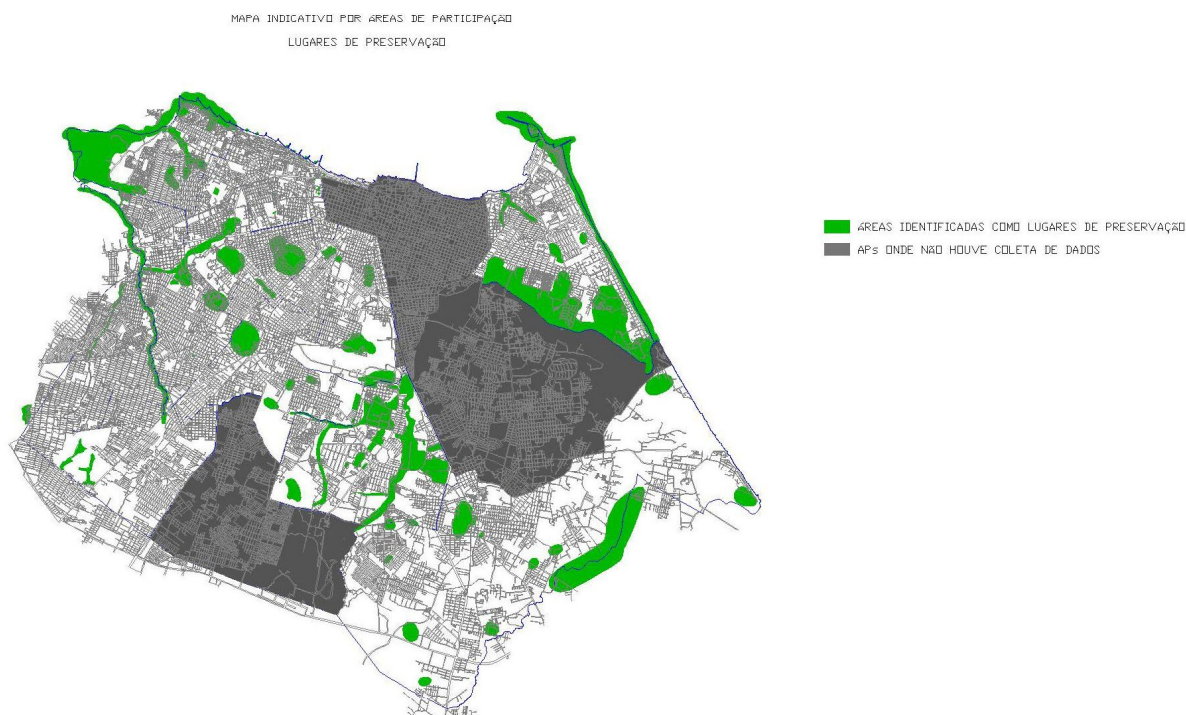


- **MAPA - 15**
 - **Tipo de Mapa: Indicativo**
 - **Dimensão: AP**
 - **Temática: Lugares de Preservação**

A análise dos mapas relativos aos lugares de preservação objetiva expor as áreas onde a população, de cada uma das áreas de participação, entende que sejam importantes para serem mantidas a despeito das necessidades existentes por moradias e outras carências da cidade.

O mapa das AP's revelou uma semelhança muito grande entre este mapa e o anterior que trata dos lugares de risco à moradia, pois os mesmos locais tidos como de risco, em especial rios e lagoas, são tidos como locais de preservação.

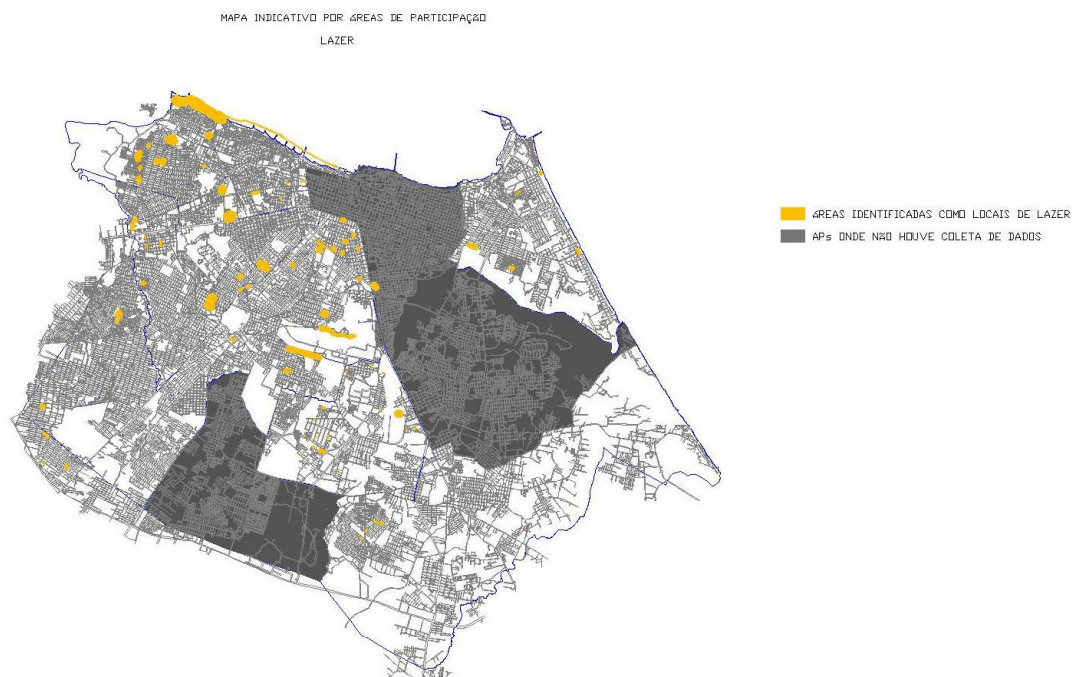
Uma ressalva pode ser feita em relação a duas áreas que aparecem nesse mapa: uma delas no limite leste da cidade e outra também a leste nas proximidades do rio Cocó onde se localizam muitas dunas.



- **MAPA – 16**
 - **Tipo de Mapa: Indicativo**
 - **Dimensão: AP**
 - **Temática: Lazer**

A análise dos mapas relacionados ao lazer objetivou expor as áreas onde a população pode usar para a prática de esportes, realização de atividades culturais ou mesmo do lazer passivo, característico dos locais que servem apenas para o ócio ou contemplação da paisagem.

O mapa das AP's mostra a existência de pequenas manchas distribuídas ao longo das Regionais I , III e IV. Ao longo de toda a Regional VI praticamente não há registro de áreas de lazer, o mesmo ocorre com a Regional V. Vale lembrar que duas das áreas de participação onde não se realizou a oficina estão nas regionais V e VI.



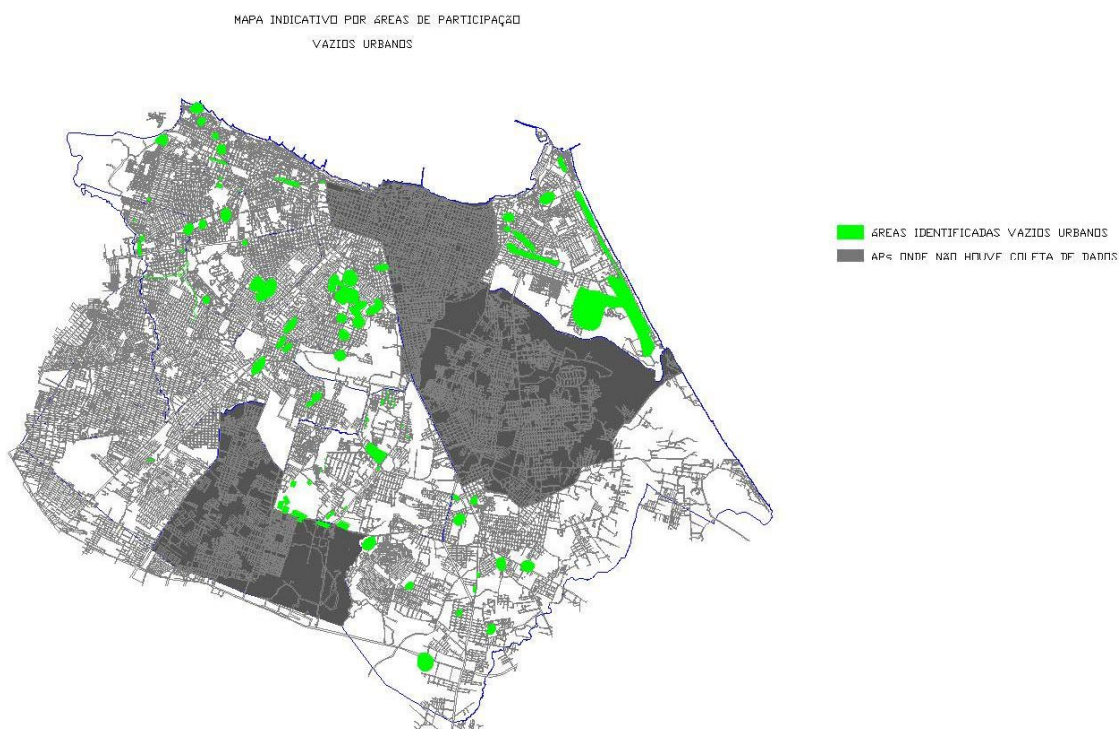
- **MAPA – 17**
 - **Tipo de Mapa: Indicativo**
 - **Dimensão: AP**
 - **Temática: Vazios Urbanos**

Através desse tema buscou-se a delimitação das áreas que estão desprovidas de qualquer tipo de uso em meio a uma área densamente habitada e servida de infraestrutura.

O mapa das AP's revela a existência de algumas pequenas manchas pulverizadas por vários bairros da cidade.

A Regional IV, em especial o bairro de Fátima, é a que apresenta a maior concentração de pequenos vazios urbanos em uma mesma área.

No bairro Dunas verifica-se a ocorrência de uma mancha que ocupa uma área maior chegando a se expandir até o bairro Praia do Futuro.



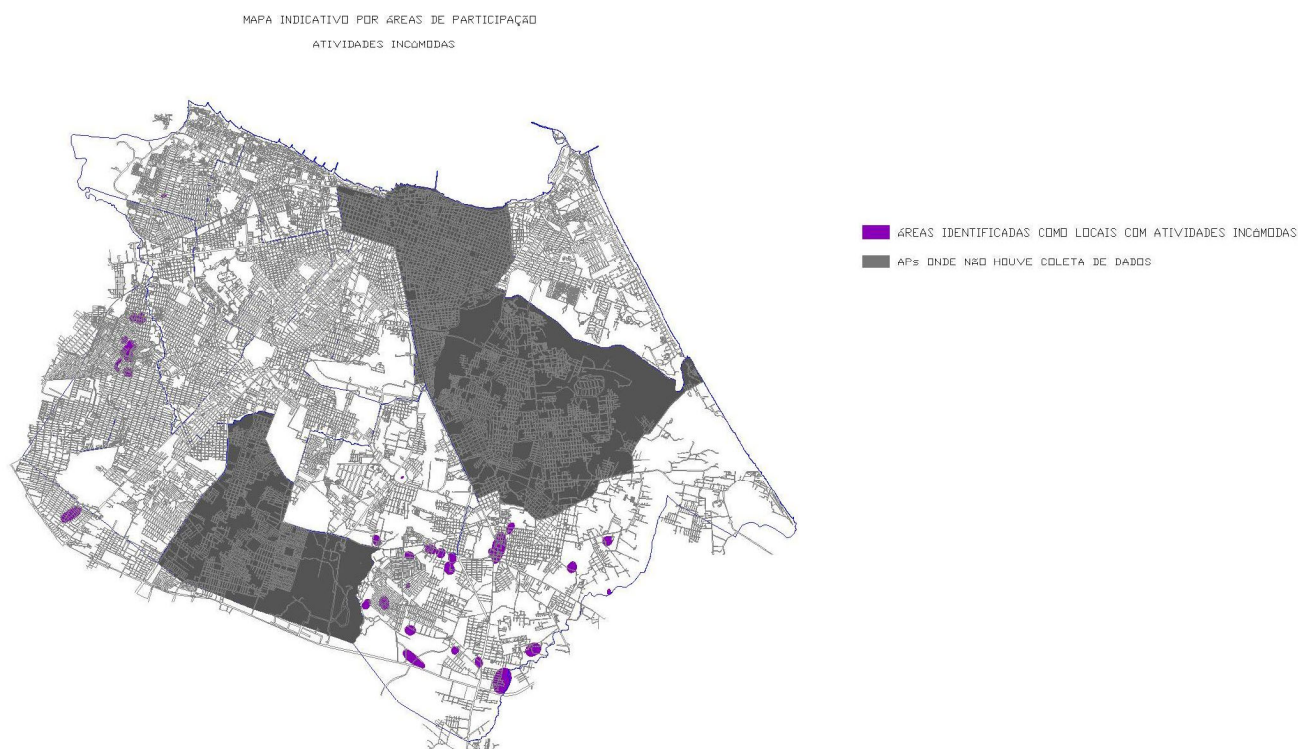
- **MAPA - 18**
 - **Tipo de Mapa: Indicativo**
 - **Dimensão: AP**
 - **Temática: Atividades Incômodas**

Através desse mapa foram relacionados os locais onde as atividades praticadas são incompatíveis com o ambiente a sua volta. Essas atividades podem causar a degradação ambiental ou simplesmente serem incompatíveis com os outros usos que existem nas proximidades.

O mapa das AP's revelou uma grande quantidade de manchas pontuais ocupando a parte mais ao sul da Regional VI e, em menor quantidade, nos bairros Conjunto Ceará I e II e Genibaú.

Há ainda uma mancha isolada no bairro Siqueira.

Nas outras localidades não foram registradas áreas com atividades incômodas.



- **MAPA - 19**

Tipo de Mapa: Indicativo

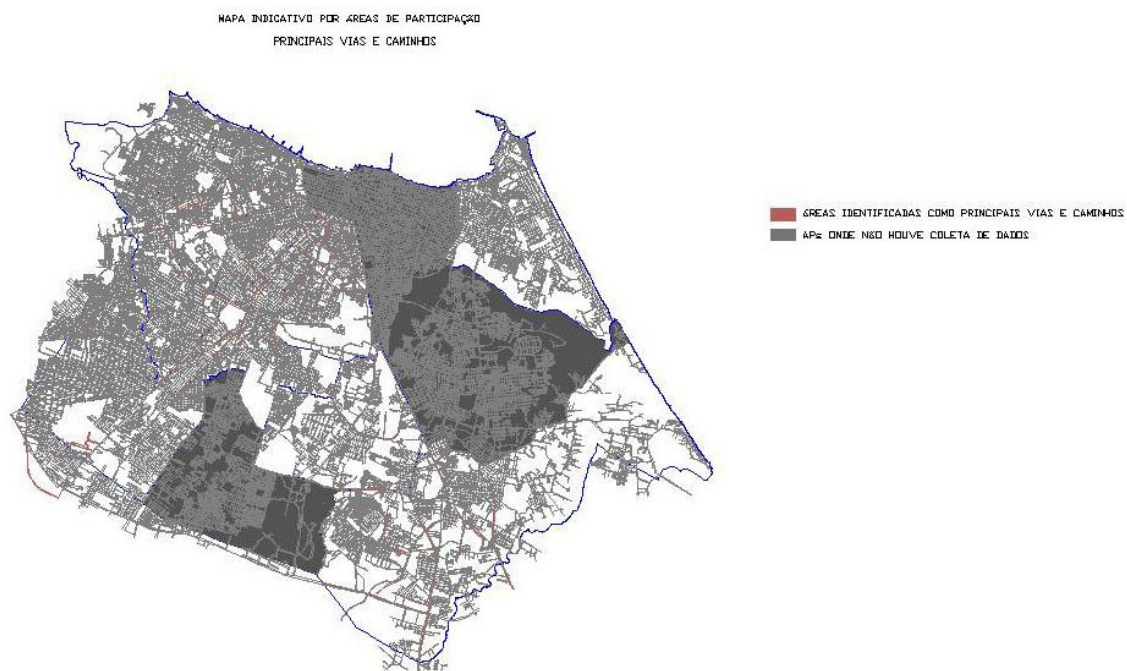
Dimensão: AP

Temática: Principais vias e caminhos

Foram marcadas as vias (ruas ou avenidas) que são importantes artérias de circulação para a população e que, ao mesmo tempo, servem de conexão entre vários bairros da cidade.

O mapa das AP's demonstra a existência de que as áreas próximas ao centro são as que possuem mais vias tidas como importantes. Essas vias cortam vários bairros e confirmam o traçado radial concêntrico da cidade. Existem algumas vias transversais na direção leste-oeste.

Em outras áreas mais distantes, nas regionais III, V e VI também aparecem algumas vias isoladas.



III.2.2. Leitura da Ficha de Identificação de Potencialidades e Problemas

O produto da aplicação das Fichas de Potencialidades e Problemas revelou, em todas as APs em que ocorreram as oficinas, a percepção dos participantes acerca dessas duas dimensões em relação à sua área de participação.

Nesse item do relatório serão apresentados os produtos de cada AP, iniciando pelas potencialidades identificadas.

III.2.2.1. Potencialidades

Na AP 1¹⁵², localizada no extremo oeste da cidade, o grande destaque foi para as atividades culturais, artísticas e ligadas ao artesanato, seguidas do setor de comércio, serviços e empreendimentos. Em terceiro lugar o transporte, com as linhas de ônibus e terminais, seguida do setor educacional e da boa qualidade das moradias.

Ainda na AP-1, ocuparam o sexto lugar as atividades esportivas, energia elétrica, a indústria, a organização comunitária e os atrativos turísticos.

O produto sistematizado da Ficha de potencialidades da AP-1 encontra-se na tabela a seguir:

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA - 2006
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE POTENCIALIDADES - AP-1

POTENCIALIDADES	INCIDÊNCIA
Cultura / grupos de arte / artesanato	14
Comércio / serviços / empreendimentos / bancos	11
Transporte / linha de ônibus / terminais	9
Educação / escola / ensino público	7
Boa qualidade das moradias / Conj. Habitacionais	5
Atividade esportiva / equipamentos (quadra / campo / vila olímpica)	3
Energia elétrica / iluminação pública	3
Indústrias	3
Associações / organização comunitária / articulação de atores sociais / projetos de iniciativa comunitária / mov. sociais e políticos / CEBs	3
Pontos turísticos	3
Posto de saúde / atendimento médico	2
Equipamentos e/ou projetos sociais	2
Saneamento: água / esgoto / drenagem	2
A população do bairro / moradores / juventude	2
Recursos hídricos / rios / lagoas	2
Recursos naturais / o sol / a praia	1
Pesca artesanal	1
SESI / SENAI	1
Área de estudos científicos (laboratório vivo)	1
Nenhuma potencialidade / não respondeu	4

Ainda que com um número bem mais reduzido de incidências que a AP-1, as potencialidades identificadas na AP-3¹⁵³ guardam alguma semelhança com a AP-1. Em primeiro lugar destacam-se cultura, arte e o artesanato, assim como o transporte, vistos como potencialidades locais. Em seguida a educação, o arruamento e pavimentação, o comércio e serviços e a organização comunitária, ocupam o segundo lugar, conforme mostra a tabela a seguir.

¹⁵² Na AP-1 encontram-se os seguintes bairros: Barra do Ceará, Jardim Guanabara, Jardim Iracema e Vila Velha.

¹⁵³ AP-3 – Bairros: Aldeota, Centro, Dionísio Torres, Luciano Cavalcante, Guararapes, Joaquim Távora, Meireles, Praia de Iracema, Salinas e São João do Tauape.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA - 2006
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE POTENCIALIDADES - AP-3

POTENCIALIDADES	INCIDÊNCIA
Cultura / grupos de arte / artesanato	3
Transporte / linha de ônibus / terminais	3
Educação / escola / ensino público	2
Arruamento / pavimentação	2
Comércio / serviços / empreendimentos / bancos	2
Associações / organização comunitária / articulação atores sociais / projetos de iniciativa comunitária / mov. sociais e políticos / CEBs	2
Equipamentos e/ou projetos sociais	1
Boa qualidade das moradias / Conj. Habitacionais	1
Saneamento: água / esgoto / drenagem	1
Mercado de trabalho / demanda de mão de obra	1
Imóveis desocupados para moradia	1
Vazios urbanos / terrenos / espaços livres	1
Recursos naturais	1
Praças e parques	1
Presença de ONGs	1
Equipamentos públicos	1
Localização central do bairro	1
Nenhuma potencialidade / não respondeu	6

Já na AP-4¹⁵⁴, região situada no litoral leste da cidade, o grande destaque foi pra organização comunitária. Existência de associações, articulação entre atores sociais, projetos de iniciativa comunitária e movimentos sociais e políticos foram vistos como potencialidade da área de participação com o maior número de incidências.

Em segundo lugar a existência de áreas para construção de moradias e expansão imobiliária, seguida das atividades vinculadas à cultura, à arte e ao artesanato. A existência de áreas para construção de equipamentos sociais ocupa o quarto lugar nas potencialidades identificadas, seguida do comércio e serviços, que ocupa o mesmo lugar dos recursos naturais e orla marítima. Por fim, ainda vale destacar a dinâmica do mercado de trabalho com oferta de serviços e os atrativos turísticos, estas últimas ocupando o sexto lugar. Vale destacar a segurança vista como potencialidade, mesmo com apenas uma citação.

A tabela a seguir mostra o conjunto das potencialidades identificadas pelos participantes da Oficina de Leitura Comunitária da AP – 4.

¹⁵⁴ AP-4 – Bairros: Cais do Porto, Cidade 2000, Cocó, Dunas, Mucuripe, Papicu, Praia do Futuro I, Praia do Futuro II, Varjota, e Vicente Pinzon.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA - 2006
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE POTENCIALIDADES - AP-4

POTENCIALIDADES	INCIDÊNCIA
Associações / organização comunitária / articulação de atores sociais / projetos de iniciativa comunitária / mov. sociais e políticos / CEBs	8
Área para construção de moradia / expansão imobiliária	7
Cultura / grupos de arte / artesanato	6
Área para construção de equipamentos / projetos sociais	5
Comércio / serviços / empreendimentos / bancos	4
Recursos naturais / a orla marítima	4
Mercado de trabalho dinâmico / demanda de mão de obra	3
Pontos turísticos	3
Escolas / ensino público / educação	2
Transporte / linha de ônibus / terminais	2
Dunas	2
Área / equipamento de lazer / entretenimento	2
Posto de saúde / atendimento médico	1
Atividade esportiva / Equipamentos (quadra, campo, Vila Olímpica)	1
Boa qualidade das moradias / Conj. Habitacionais	1
Infra-estrutura	1
Limpeza urbana / coleta de lixo	1
Áreas de preservação ambiental	1
Vazios urbanos / terrenos / espaços livres	1
Recursos hídricos / rios / lagoas	1
Mangues	1
Arborização	1
Segurança / policiamento / unidades de polícia	1
Nenhuma potencialidade / não respondeu	5

Na AP-5¹⁵⁵ destacou-se como potencialidade com mais incidência de citações a categoria relativa à educação, compreendendo também o ensino público e as escolas. Em segundo lugar, porém com uma larga distância em incidências aparece a saúde, os postos de saúde e o atendimento médico. Disputam o terceiro lugar o transporte e a organização comunitária, esta última compreendendo também a capacidade de articulação entre os atores sociais, a iniciativa comunitária na execução de projetos, os movimentos sociais e políticos, seguidos dos equipamentos e projetos sociais e do setor de comércio e serviços. Em quinta posição também empatam os hospitais e as atividades vinculadas à cultura e à arte.

Particularmente essa AP apresenta como potencialidade as categorias Banco Popular, (banco Palmas, FUNDESOL ou outros) e a Rede DELIS - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, cada uma com três incidências, ocupando a sexta posição, juntamente com o saneamento e a população moradora. A segurança aparece novamente com duas citações.

Todas as categorias relacionadas à percepção das potencialidades dos participantes da Oficina de Leitura Comunitária da AP 5 podem ser vistas na tabela a seguir:

¹⁵⁵ AP-5 – Bairros: Antônio Bezerra, Autran Nunes, Bonsucesso, Dom Lustosa, Henrique Jorge, João XXIII, Jóquei Clube e Quintino Cunha.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA - 2006
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE POTENCIALIDADES - AP-5

POTENCIALIDADES	INCIDÊNCIA
Escolas / ensino público / educação	19
Posto de saúde / atendimento médico	9
Transporte / linha de ônibus / terminais	6
Associações / organização comunitária / articulação de atores sociais / projetos de iniciativa comunitária / mov. sociais e políticos / CEBs	6
Equipamentos e/ou projetos sociais	5
Comércio / serviços / empreendimentos / bancos	5
Hospitais	4
Cultura / grupos de arte / artesanato	4
Saneamento / água / drenagem	3
A população moradora / os jovens	3
Banco Popular (Banco Palmas, FUNDESOL, e outros)	3
Rede DELIS	3
Atividade esportiva / Equipamentos (quadra, campo, Vila Olímpica)	2
Limpeza urbana / coleta de lixo	2
Área / equipamento de lazer / entretenimento	2
Segurança / policiamento / unidades de polícia	2
Igrejas / pastorais	2
Boa qualidade das moradias / Conj. Habitacionais	1
Arruamento / pavimentação	1
Indústria	1
Áreas verdes	1
Área para construção de equipamentos / projetos sociais	1
Praças e parques	1
Orçamento Participativo	1
Nenhuma potencialidade / não respondeu	6

A percepção dos participantes da oficina de Leitura Comunitária da AP-6¹⁵⁶ acerca das potencialidades de sua região evidencia três categorias em primeiro lugar: os postos de saúde e atendimento médico; a dinâmica do mercado de trabalho com demanda de mão de obra e a capacitação profissional de jovens.

Em segundo lugar aparecem a educação, escolas e ensino público juntamente com os equipamentos e /ou projetos sociais. O comércio e a capacidade organizativa da população surgem em terceiros lugar, seguidos das atividades culturais e artísticas, a qualidade das moradias o saneamento básico e as igrejas, estes últimos ocupando o quarto lugar.

Particularmente surge, nessa AP, ainda que com apenas uma citação, categorias como a presença de universidade, as áreas verdes e a população como potencialidades.

A seguir apresenta-se a tabela com o conjunto de potencialidades e suas respectivas incidências, vistas na ótica dos participantes da Oficina.

¹⁵⁶ AP-6 – Bairros: Amadeu Furtado, Bela Vista, Padre Andrade, Parque Araxá, Parquelândia, Pici, Presidente Kennedy e Rodolfo Teófilo.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA - 2006
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE POTENCIALIDADES - AP-6

POTENCIALIDADES	INCIDÊNCIA
Posto de saúde / atendimento médico	5
Mercado de trabalho dinâmico / demanda de mão de obra	5
Capacitação profissional para jovens	5
Escolas / ensino público / educação	4
Equipamentos e/ou projetos sociais	4
Comércio / serviços / empreendimentos / bancos	3
Associações / organização comunitária / articulação de atores sociais / projetos de iniciativa comunitária / mov. sociais e políticos / CEBs	3
Cultura / grupos de arte / artesanato	2
Boa qualidade das moradias / Conj. Habitacionais	2
Saneamento / água / drenagem	2
Igrejas / pastorais	2
Curso para as comunidades	1
Atividade esportiva / Equipamentos (quadra, campo, Vila Olímpica)	1
Energia elétrica / iluminação pública	1
Indústria	1
A população moradora / os jovens	1
Áreas verdes	1
ONGs	1
Universidade	1
Localização central	1
Espaços físicos comunitários	1
Nenhuma potencialidade / não respondeu	5

Na percepção das potencialidades dos participantes da AP-7¹⁵⁷ de sua região, destaca-se primeiramente o setor da educação, escolas e ensino público, com o maior número de incidência de citações. Com uma distância significativa aparece em segundo lugar a categoria saúde, postos de saúde e atendimento médico, seguida imediatamente de transporte, com linhas de ônibus e terminais. Equipamentos e/ou projetos sociais, assim como a categoria praças e parques ocupam juntas o quarto lugar das potencialidades identificadas.

Itens como hospitais, boa qualidade das moradias, tranquilidade para morar e a proximidade com o centro da cidade, ocupam juntos o quinto lugar.

Ainda que represente apenas uma citação isolada, como particularidade da região aparecem as festas religiosas como uma potencialidade.

O conjunto das citações dos participantes está sistematizado na tabela a seguir:

¹⁵⁷ AP-7 – Bairros: Aeroporto, Benfica, Bom Futuro, Damas, Fátima, Jardim América, José Bonifácio, Parreão e Vila União.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA - 2006
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE POTENCIALIDADES - AP-7

POTENCIALIDADES	INCIDÊNCIA
Escolas / ensino público / educação	12
Posto de saúde / atendimento médico	6
Transporte / linha de ônibus / terminais	5
Equipamentos e/ou projetos sociais	4
Praças e parques	4
Hospitais	3
Boa qualidade das moradias / Conj. Habitacionais	3
Tranquilidade para morar	3
Localização central	3
Saneamento / água / drenagem	2
Arruamento / pavimentação	2
Associações / organização comunitária / articulação de atores sociais / projetos de iniciativa comunitária / mov. sociais e políticos / CEBs	2
Energia elétrica / iluminação pública	1
Recursos hídricos / rios / lagoas	1
Festas religiosas	1
ONGs	1
Área / equipamento de lazer / entretenimento	1
Equipamentos públicos	1
Núcleo organizado de catadores	1
Nenhuma potencialidade / não respondeu	6

Na AP-8¹⁵⁸ o maior destaque ficou com o setor de comércio e serviços, empreendimentos e bancos. Na segunda posição foram identificadas duas categorias, sendo uma relativa à organização comunitária, compreendendo a capacidade de organização, articulação entre atores, iniciativa na execução de projetos e movimentos sociais e políticos, e a outra relacionada aos recursos hídricos.

No terceiro lugar estão várias categorias como saúde, educação, cultura e a presença de universidades. Os equipamentos ou projetos sociais, a tranquilidade para morar e o lazer ocupam, juntos, a quarta posição.

Dentre as categorias que foram citadas de forma isolada, surge mais uma vez a segurança, a exemplo das APs 4 e 5, e a indústria.

A seguir apresenta-se a tabela com todas as categorias das potencialidades citadas e as respectivas incidências.

¹⁵⁸ AP-8-Bairros: Couto Fernandes, Demócrito Rocha, Dendê, Itaoca, Itaperi, Montese, Panamericano, Parangaba, Serrinha, e Vila Peri.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA - 2006
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE POTENCIALIDADES - AP-8

POTENCIALIDADES	INCIDÊNCIA
Comércio / serviços / empreendimentos / bancos	6
Associações / organização comunitária / articulação de atores sociais / projetos de iniciativa comunitária / mov. sociais e políticos / CEBs	4
Recursos hídricos / rios / lagoas	4
Posto de saúde / atendimento médico	3
Escolas / ensino público / educação	3
Cultura / grupos de arte / artesanato	3
Universidade	3
Equipamentos e/ou projetos sociais	2
Tranquilidade para morar	2
Área / equipamento de lazer / entretenimento	2
Hospitais	1
Curso para as comunidades	1
Boa qualidade das moradias / Conj. Habitacionais	1
Indústria	1
Mercado de trabalho dinâmico / demanda de mão de obra	1
Áreas verdes	1
Segurança / policiamento / unidades de polícia	1
Equipamentos públicos	1
Sede das secretarias municipais	1
Nenhuma potencialidade / não respondeu	3

Na AP-9¹⁵⁹ a potencialidade identificada com maior relevância foi o setor de comércio e serviços, com uma forte incidência de citações, seguida de hospitais. O terceiro lugar é ocupado simultaneamente pela educação (ensino público e escolas) e saúde (postos de saúde e atendimento médico). A categoria relacionada ao lazer, compreendida como área e equipamentos de lazer e entretenimento ocupa o quarto lugar,

A quinta posição é ocupada por várias categorias juntas como as relacionadas com a cultura, o transporte, o saneamento, os equipamentos públicos e a capacidade organizativa da população.

Dentre as categorias que foram citadas de forma isolada, com apenas uma citação, vale destacar as atividades esportivas, mais uma vez a segurança, assim como a população moradora e as igrejas.

O conjunto das categorias e a incidência de citações estão apresentados na tabela a seguir:

¹⁵⁹ AP-9-Bairros: Conjunto Ceará I, Conjunto Ceará II, Genibaú, Granja Lisboa e Granja Portugal.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA - 2006
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE POTENCIALIDADES - AP-9

POTENCIALIDADES	INCIDÊNCIA
Comércio / serviços / empreendimentos / bancos	15
Hospitais	7
Posto de saúde / atendimento médico	5
Escolas / ensino público / educação	5
Área / equipamento de lazer / entretenimento	4
Cultura / grupos de arte / artesanato	2
Transporte / linha de ônibus / terminais	2
Saneamento / água / drenagem	2
Associações / organização comunitária / articulação de atores sociais / projetos de iniciativa comunitária / mov. sociais e políticos / CEBs	2
Equipamentos públicos	2
Equipamentos e/ou projetos sociais	1
Atividade esportiva / Equipamentos (quadra, campo, Vila Olímpica)	1
Arruamento / pavimentação	1
A população moradora / os jovens	1
Segurança / policiamento / unidades de polícia	1
Equilíbrio nos organismos públicos	1
Igrejas / pastorais	1
Nenhuma potencialidade / não respondeu	4

Na AP-10¹⁶⁰, mais uma vez a categoria vinculada às atividades comerciais e de serviços é percebida pelos participantes como potencialidade de maior relevância, seguida pelo setor educacional.

A terceira posição é ocupada conjuntamente pela cultura e os transportes.

Já no quarto lugar cinco categorias tiveram a mesma incidência na percepção dos participantes, como: a energia elétrica, o saneamento, a organização popular e a disponibilidade de áreas tanto para moradias populares como para equipamentos públicos.

Vale destacar a indicação de potencialidades como a relacionada com o Banco Popular, a presença de ONGs e áreas de preservação, mesmo com baixa incidência.

Todas as categorias das potencialidades identificadas estão relacionadas na tabela a seguir:

¹⁶⁰ AP-10-Bairros: Bom Jardim, Canindezinho, Conjunto Esperança, Parque Presidente Vargas, Parque Santa Rosa, Parque São José, Siqueira e Vila Manoel Sátiro.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA - 2006
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE POTENCIALIDADES - AP-10

POTENCIALIDADES	INCIDÊNCIA
Comércio / serviços / empreendimentos / bancos	8
Escolas / ensino público / educação	4
Cultura / grupos de arte / artesanato	3
Transporte / linha de ônibus / terminais	3
Energia elétrica / iluminação pública	2
Saneamento / água / drenagem	2
Associações / organização comunitária / articulação de atores sociais / projetos de iniciativa comunitária / mov. sociais e políticos / CEBs	2
Área para construção de moradia / expansão imobiliária	2
Área para construção de equipamentos / projetos sociais	2
Arruamento / pavimentação	1
Áreas de preservação ambiental	1
Festas religiosas	1
Banco Popular (Banco Palmas, FUNDESOL, e outros)	1
ONGs	1
Nenhuma potencialidade / não respondeu	2

As APs 11, 12 e 13 não apresentaram esse produto. Como já foi explicitado na metodologia, nas APs 11 e 13 não foram realizadas as oficinas, em função da baixa frequência nas duas tentativas de convocação. Na AP- 12 foi realizada a oficina, no entanto, essa dinâmica não poder ser executada.

Na AP - 14¹⁶¹, a categoria de maior incidência foi a relacionada com a educação, seguida das atividades esportivas. No terceiro lugar situam-se duas categorias a dos transportes e a da organização comunitária.

No quarto lugar estão a saúde e o setor de comércio e serviços, seguidas pelas atividades vinculadas à cultura e à arte.

São muitas as categorias que ocupam o quinto lugar, áreas e equipamentos de lazer, a disponibilidade de áreas tanto para construção de moradia como de equipamentos esportivos e de lazer, os recursos hídricos e o saneamento, entre outras.

Merece destaque como particularidade da região as citações acerca do Banco Popular (Banco Palmas, FUNDESOL, entre outros), e a Usina de Reciclagem. A segurança também surge mais uma vez, mesmo de forma isolada.

A tabela a seguir traz todas as categorias com a respectiva incidência de citações das potencialidades indicadas pelos participantes da Oficina da AP-14.

¹⁶¹ AP-14-Bairros: Ancuri, Coaçu, Curió, Guajeru, Jangurussu, Lagoa Redonda, Messejana, Paupina, Pedras e Sabiaguaba.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA - 2006
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE POTENCIALIDADES - AP-14

POTENCIALIDADES	INCIDÊNCIA
Escolas / ensino público / educação	11
Atividade esportiva / Equipamentos (quadra, campo, Vila Olímpica)	8
Transporte / linha de ônibus / terminais	6
Associações / organização comunitária / articulação de atores sociais / projetos de iniciativa comunitária / mov. sociais e políticos / CEBs	6
Posto de saúde / atendimento médico	4
Comércio / serviços / empreendimentos / bancos	4
Cultura / grupos de arte / artesanato	3
Boa qualidade das moradias / Conjuntos Habitacionais	2
Saneamento / água / drenagem	2
A população moradora / os jovens	2
Área para construção de moradia / expansão imobiliária	2
Áreas para construção de vilas olímpicas ou área de lazer e escolas	2
Recursos hídricos / rios / lagoas	2
Área / equipamento de lazer / entretenimento	2
FAC	1
Limpeza urbana / coleta de lixo	1
Arruamento / pavimentação	1
Usina de reciclagem	1
Áreas verdes	1
Área para construção de equipamentos / projetos sociais	1
Cemitério	1
Hortas	1
Banco Popular (Banco Palmas, FUNDESOL, e outros)	1
Segurança / policiamento / unidades de polícia	1
Nenhuma potencialidade / não respondeu	9

Para concluir a apresentação o relato desse produto, a tabela a seguir revela a soma das incidências das categorias das potencialidades com acima de 02 citações de todas as APs que realizaram a dinâmica. Destaca-se a educação, escolas e ensino público em primeiro lugar com 69 citações. A categoria correspondente ao setor do comércio e serviços, incluindo também o empreendedorismo e os bancos, ocupa a segunda posição com 58 citações, seguida da cultura, arte e o artesanato com 40, em terceiro lugar. O transporte assume o quarto lugar, a saúde o quinto e a organização comunitária da população o sexto, com respectivamente 36, 35 e 32 citações. A soma da incidência de citações dessas categorias está apresentado na tabela a seguir:

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE POTENCIALIDADES - SOMA DAS APS - 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 14
CATEGORIAS COM ACIMA DE 2 CITAÇÕES

POTENCIALIDADES CITADAS	INCIDÊNCIA	CLASSIFICAÇÃO
Escolas / ensino público / educação	69	1º
Comércio / serviços / empreendimentos / bancos	58	2º
Cultura / grupos de arte / artesanato	40	3º
Transporte / linha de ônibus / terminais	36	5º
Posto de saúde / atendimento médico	35	6º
Associações / organização comunitária / articulação entre atores sociais / projetos sociais de iniciativa comunitária / movimentos sociais e políticos / CEBs	32	7º
Equipamentos e/ou projetos sociais	19	8º
Atividade esportiva / Equipamentos (quadra, campo, Vila Olímpica)	16	9º
Saneamento / água / drenagem	16	9º
Hospitais	15	10º
Área / equipamento de lazer / entretenimento	13	11º
Área para construção de moradia / expansão imobiliária	11	12º
Boa qualidade das moradias / Conj. Habitacionais	11	12º
Mercado de trabalho dinâmico / demanda de mão de obra	10	13º
Recursos hídricos / rios / lagoas	10	13º
Área para construção de equipamentos / projetos sociais	9	14º
A população moradora / os jovens	9	14º
Arruamento / pavimentação	8	15º
Energia elétrica / iluminação pública	6	16º
Indústria	6	16º
Pontos turísticos	6	16º
Praças e parques	6	16º
Recursos naturais / a orla marítima	6	16º
Segurança / policiamento / unidades de polícia	6	16º
Banco Popular (Banco Palmas, FUNDESOL, e outros)	5	17º
Capacitação profissional para jovens	5	17º
Igrejas / pastorais	5	17º
Localização central	5	17º
Tranquilidade para morar	5	17º
Áreas verdes	4	18º
Equipamentos públicos	4	18º
Limpeza urbana / coleta de lixo	4	18º
ONGs	4	18º
Universidade	4	18º
Rede DELIS	3	19º
Áreas de preservação ambiental	2	20º
Áreas para construção de vilas olímpicas ou área de lazer e escolas	2	20º
Curso para as comunidades	2	20º
Dunas	2	20º
Vazios urbanos / terrenos / espaços livres	2	20º

III.2.2.2. Vulnerabilidades / Problemas

Neste item do relatório será apresentada a percepção dos participantes de todas as oficinas de Leitura Comunitária realizadas nas APs acerca das vulnerabilidades de suas respectivas áreas de participação.

A identificação de vulnerabilidades ou problemas, a exemplo das potencialidades, também ocorreu de forma livre, de maneira que os participantes pudessem expressar, na sua ótica, acerca de todos os problemas da região.

A sistematização também elaborou categorias de maneira a agrupar as diferentes opiniões, definindo temas e sub-temas.

Na AP-1 o problema identificado com maior incidência foi o da categoria relacionada à falta de segurança, violência e *gangs*, com 26 citações. Três vulnerabilidades apareceram na segunda posição: a oferta insuficiente de transporte coletivo, o saneamento básico incompleto e a falta de moradia, conforme mostra a tabela a seguir.

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE PROBLEMAS - AP-1**

TEMAS	SUB-TEMAS	INCIDÊNCIA
EDUCAÇÃO	AUSÊNCIA/ INSUFICIÊNCIA /PRECARIEDADE DE EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS	3
	ESCOLAS EM GERAL	3
	FALTA ESCOLA DE 2º GRAU	3
	ESCOLAS SEM ESTRUTURA	2
	EDUCAÇÃO EM GERAL	2
	FALTA ESCOLA PROFISSIONALIZANTE P/ JOVENS	1
	FALTAM CURSOS	1
SAÚDE	FALTA SAUDE EM GERAL	6
	POSTO DE SAÚDE MAL EQUIPADO / MÉDICOS E EQUIPQMENTOS INADEQUADOS PARA A NECESSIDADE DA POPULAÇÃO	2
	AUSÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE	2
	INSUFICIÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE / FALTAM POSTOS DE SAÚDE / HOSPITAIS	2
	FALTAM PSICÓLOGOS	1
	AIDS - TUBERCULOSE	1
	FALTAM REMÉDIOS CONTROLADOS	1
	PROLIFERAÇÃO DE INSETOS	1
	NÚMERO REDUZIDO DE PROFISSIONAIS / POUCOS MÉDICOS NO GONZAGUINHA	1
TRANSPORTE E MOBILIDADE	OFERTA INSUFICIENTE DE TRANSPORTE COLETIVO	7
	MUDANÇA TRAJETO OU PARADA	1
	TRANSPORTE PÚBLICO EM GERAL	1
SEGURANÇA	FALTA DE SEGURANÇA / VIOLÊNCIA / GANGS	26
	BAIXA QUALIDADE DA SEGURANÇA	2
	FALTA DE POLICIAMENTO	2
	FALTA DE POSTO POLICIAL / DELEGACIA DE POLÍCIA	1

TEMAS	SUB-TEMAS	INCIDÊNCIA
INFRA-ESTRUTURA	SANEAMENTO BÁSICO / INCOMPLETO	7
	SANEAMENTO BÁSICO DE BAIXA QUALIDADE	3
	FALTAM EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	3
	FALTA PAVIMENTAÇÃO / ASFALTO	2
	ÁGUA EM GERAL / CHAFARIZ	2
	FALTA ESGOTO / SANEAMENTO BÁSICO	1
	MALHA VIÁRIA / RUAS ESTREITAS - NÃO PASSA CARRO GRANDE	1
	LIXO COMERCIAL EXPOSTO	1
	INFRA-ESTRUTURA PRECÁRIA / FALTA URBANIZAÇÃO	1
	FALTA MANUTENÇÃO / RECUPERAÇÃO E ABERTURA DE RUAS	1
ATIVIDADES ECONÔMICAS	FALTA CORREIO	5
	FALTAM BANCOS	5
	FEIRAS E MERCADOS PÚBLICOS	4
	FALTA COMÉRCIO / ÁREA COMERCIAL	2
	DESEMPREGOS / GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA / OFERTA DE SERVIÇOS	2
	ATIVIDADES ECONÔMICAS EM GERAL	1
	FALTA MORADIA	7
MORADIA	MORADIA MUITO PRECÁRIA	2
	ÁREA DE RISCO	1
	MORADIA IRREGULAR NA ÁREA DA PRAIA	1
	FALTA TÍTULO DE PROPRIEDADE	1
	INVASÕES / OCUPAÇÕES IRREGULARES	1
	POLUIÇÃO / DEGRADAÇÃO DO RIO CEARÁ	2
MEIO AMBIENTE	POLUIÇÃO DO RIACHO FLORESTA	1
	POLUIÇÃO DA ESTAÇÃO ELEVATÓRIA DA CAGECE	1
	DEGRADAÇÃO DAS DUNAS	1
	DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO GERAL	1
	URBANIZAÇÃO INADEQUADA DO AMBIENTE COSTEIRO E FLUVIO MARINHO	1
	POLUIÇÃO DE FÁBRICAS (CHAMINÉS BAIXAS)	1
	FALTAM ÁREAS VERDES / FALTAM PRAÇAS	1
	PAISAGEM URBANA	1
	FALTAM CRECHES	2
SOCIAL	FALTA CENTRO DE APOIO AOS DEPENDENTES QUÍMICOS	2
	PROSTITUIÇÃO	2
	AUSÊNCIA/PRECARIEDADE DE PRAÇAS/ ÁREAS DE LAZER / ESPAÇOS ABERTOS	2
	CRECHES SEM FUNCIONAMENTO	1
	FALTA CENTRO DE CONVIVÊNCIA	1
	FALTA CENTRO PARA O IDOSO	1
	A FALTA DE CONSCIÊNCIA DE LÍDERES COMUNITÁRIOS / MANIPULAÇÃO / AGEM EM PROVEITO PRÓPRIO	1
	INTERFERÊNCIA DE PARLAMENTARES CORRUPOTOS NA VIDA DA POPULAÇÃO	1
	MUITA GENTE QUE USA DROGAS	1
	CONCENTRAÇÃO DE RENDA / EXCLUSÃO SOCIAL / BAIXA RENDA	1
	CONCENTRAÇÃO DE MOTÉIS (PRÓXIMO À ORLA MARÍTIMA -NA RUA CORONEL CARVALHO)	1
	PROJETOS	1
	AUSÊNCIA DE PROJETOS	1

Na AP-2, ainda que tenha sido realizada a Oficina de Leitura Comunitária, essa dinâmica de aplicação da Ficha de Potencialidades e Problemas não foi realizada.

Na AP-3 o grande destaque foi também para a falta de segurança, seguida com uma grande distância da limpeza urbana / acúmulo de lixo; má organização / informalidade do comércio; áreas de risco e degradação do meio ambiente no geral, de acordo com a tabela a seguir:

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE PROBLEMAS - AP-3**

TEMAS	SUB-TEMAS	INCIDÊNCIA
EDUCAÇÃO	AUSÊNCIA/ INSUFICIÊNCIA /PRECARIIDADE DE EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS	2
ESPORTE E LAZER	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS DE LAZER	3
	INSUFICIÊNCIA DE PROGRAMAS	1
CULTURA	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS CULTURAIS	3
TRANSPORTE E MOBILIDADE	OFERTA INSUFICIENTE DE LINHAS	1
	BAIXA QUALIDADE E CONFORTO	1
	PROBLEMAS DE TRÁFEGO / TRÂNSITO DE VEÍCULOS	1
	ACESSIBILIDADE	1
SEGURANÇA	FALTA DE SEGURANÇA / VIOLÊNCIA / GANGS	12
INFRA-ESTRUTURA	LIMPEZA URBANA / ACÚMULO DE LIXO	4
	FALTA DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	3
	SANEAMENTO BÁSICO / INCOMPLETO	1
	ÁGUA EM GERAL / CHAFARIZ	1
ATIVIDADES ECONÔMICAS	MÁ ORGANIZAÇÃO / INFORMALIDADE DO COMÉRCIO	4
	DESEMPREGOS / GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA / OFERTA DE SERVIÇOS	2
MORADIA	ÁREA DE RISCO	4
	FALTA MORADIA	3
	MORADIA MUITO PRECÁRIA	2
	VERTICALIZAÇÃO	1
	PROBLEMAS FUNDIÁRIOS	1
MEIO AMBIENTE	DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO GERAL	4
	FALTAM ÁREAS VERDES / FALTAM PRAÇAS	1
	POLUIÇÃO AMBIENTAL	1
SOCIAL	CONCENTRAÇÃO DE RENDA / EXCLUSÃO SOCIAL / BAIXA RENDA	1
	AUSÊNCIA/PRECARIIDADE DE PRAÇAS/ ÁREAS DE LAZER / ESPAÇOS ABERTOS	1

Na AP-4 a falta de segurança permanece em primeiro lugar, porém disputando com o saneamento básico incompleto e problemas com o abastecimento d'água.

Em segunda posição encontra-se a educação com ausência / insuficiência / precariedade dos equipamentos educacionais, seguida da saúde, com ausência de equipamentos de saúde.

A tabela a seguir mostra todas as categorias com suas respectivas incidências da AP-4.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE PROBLEMAS - AP-4

TEMAS	SUB-TEMAS	INCIDÊNCIA
EDUCAÇÃO	AUSÊNCIA/ INSUFICIÊNCIA /PRECARIEDADE DE EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS	7
ESPORTE E LAZER	INSUFICIÊNCIA DE PROGRAMAS	4
	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS DE LAZER	4
CULTURA	AUSÊNCIA DE PROGRAMAS CULTURAIS	1
SAÚDE	AUSÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE	6
	INSUFICIÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE / FALTAM POSTOS DE SAÚDE / HOSPITAIS	3
TRANSPORTE E MOBILIDADE	OFERTA INSUFICIENTE DE TRANSPORTE COLETIVO	3
	PROBLEMAS DE TRÁFEGO / TRÂNSITO DE VEÍCULOS	2
	BAIXA QUALIDADE E CONFORTO	1
SEGURANÇA	FALTA DE SEGURANÇA / VIOLÊNCIA / GANGS	11
	FALTA DE POLICIAMENTO	3
INFRA-ESTRUTURA	SANEAMENTO BÁSICO / INCOMPLETO	11
	ÁGUA EM GERAL / CHAFARIZ	11
	FALTA PAVIMENTAÇÃO / ASFALTO	4
	FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA / ILUMINAÇÃO	4
	LIMPEZA URBANA / ACÚMULO DE LIXO	2
	FALTA DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	1
	CEMITÉRIO	1
ATIVIDADES ECONÔMICAS	DESEMPREGOS / GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA / OFERTA DE SERVIÇOS	3
	ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA	1
MORADIA	PROBLEMAS FUNDIÁRIOS	5
	VAZIOS URBANOS / TERRENOS BALDIOS	5
	MORADIA MUITO PRECÁRIA	4
	FALTA MORADIA	3
	VERTICALIZAÇÃO	1
	ILEGALIDADE	1
	DENSIDADE	2
MEIO AMBIENTE	DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO GERAL	5
	POLUIÇÃO SONORA	1
SOCIAL	OCIOSIDADE	4
	AUSÊNCIA/PRECARIEDADE DE PRAÇAS/ ÁREAS DE LAZER / ESPAÇOS ABERTOS	1
PROJETOS	AUSÊNCIA DE PROJETOS	1

Também na AP-5 permanece a falta de segurança em primeiro lugar. Na segunda posição encontra-se o saneamento básico incompleto, assim como questões relacionadas com a água / chafarizes. Em terceiro lugar aparece a educação com a ausência / insuficiência / precariedade dos equipamentos educacionais. Em quarto lugar encontra-se a saúde, com a ausência de equipamentos de saúde e o desemprego. A tabela a seguir apresenta todas as categorias desta AP.

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE PROBLEMAS - AP-5**

TEMAS	SUB-TEMAS	INCIDÊNCIA
EDUCAÇÃO	AUSÊNCIA/ INSUFICIÊNCIA /PRECARIEDADE DE EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS	12
	INSUFICIÊNCIA /AUSÊNCIA PROGRAMAS EDUCACIONAIS	8
ESPORTE E LAZER	INSUFICIÊNCIA DE PROGRAMAS	4
	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS DE LAZER	3
	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS P/ ESPORTE	1
CULTURA	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS CULTURAIS	1
	AUSÊNCIA DE PROGRAMAS CULTURAIS	1
SAÚDE	AUSÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE	11
	INSUFICIÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE / FALTAM POSTOS DE SAÚDE / HOSPITAIS	8
TRANSPORTE E MOBILIDADE	SINALIZAÇÃO INSUFICIENTE	9
	INSEGURANÇA NO TRÂNSITO / TRANSPORTE	2
	BAIXA QUALIDADE E CONFORTO	1
SEGURANÇA	FALTA DE SEGURANÇA / VIOLÊNCIA / GANGS	27
	FALTA DE POLICIAMENTO	5
	TRÁFICO DE DROGAS	1
INFRA-ESTRUTURA	SANEAMENTO BÁSICO / INCOMPLETO	20
	ÁGUA EM GERAL / CHAFARIZ	20
	FALTA PAVIMENTAÇÃO / ASFALTO	6
	LIMPEZA URBANA / ACÚMULO DE LIXO	1
	FALTA DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	1
ATIVIDADES ECONÔMICAS	DESEMPREGOS / GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA / OFERTA DE SERVIÇOS	11
	FALTA COMÉRCIO / ÁREA COMERCIAL	1
MORADIA	FALTA MORADIA	8
	ÁREA DE RISCO	8
	MORADIA MUITO PRECÁRIA	2
	PROBLEMAS FUNDIÁRIOS	2
	VAZIOS URBANOS / TERRENOS BALDIOS	1
MEIO AMBIENTE	POLUIÇÃO AMBIENTAL	7
	FALTAM ÁREAS VERDES / FALTAM PRAÇAS	2
	DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO GERAL	1
	POLUIÇÃO SONORA	1
SOCIAL	AUSÊNCIA/PRECARIEDADE DE PRAÇAS/ ÁREAS DE LAZER / ESPAÇOS ABERTOS	5
	ORGANIZAÇÃO / MOVIMENTOS SOCIAIS	3
	CONCENTRAÇÃO DE RENDA / EXCLUSÃO SOCIAL / BAIXA RENDA	1
	OCIOSIDADE	1
PROJETOS	AUSÊNCIA DE PROJETOS	2

Na AP -6, a categoria de maior incidência foi a relacionada à educação, especificamente a ausência / insuficiência / precariedade dos equipamentos educacionais, seguida da falta de segurança em segundo lugar. Em terceiro, aparecem duas categorias, a relacionada à falta de equipamentos de lazer e o saneamento básico incompleto, seguidas da falta de creches, em quarto lugar. Todas as categorias podem ser observadas na tabela a seguir:

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE PROBLEMAS - AP-6**

TEMAS	SUB-TEMAS	INCIDÊNCIA
EDUCAÇÃO	AUSÊNCIA/ INSUFICIÊNCIA /PRECARIIDADE DE EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS	12
	FALTA ESCOLA PROFISSIONALIZANTE P/ JOVENS	1
ESPORTE E LAZER	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS DE LAZER	9
	INSUFICIÊNCIA DE PROGRAMAS	3
	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS P/ ESPORTE	1
	OCUPAÇÃO INADEQUADA DE ESPAÇO PÚBLICO	1
	ESPAÇO P/ ESPORTE DESPROVIDO DE ESTRUTURA	1
CULTURA	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS CULTURAIS	1
	AUSÊNCIA DE PROGRAMAS CULTURAIS	1
SAÚDE	POSTO DE SAÚDE MAL EQUIPADO / MÉDICOS E EQUIPAMENTOS INADEQUADOS PARA A NECESSIDADE DA POPULAÇÃO	3
	AUSÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE	3
	INSUFICIÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE / FALTAM POSTOS DE SAÚDE / HOSPITAIS	3
	ATENDIMENTO INADEQUADO NOS POSTOS DE SAÚDE	1
	NÚMERO REDUZIDO DE PROFISSIONAIS / POUCOS MÉDICOS NO GONZAGUINHA	1
	ATENDIMENTO DE EMERGÊNCIA	1
TRANSPORTE E MOBILIDADE	OFERTA INSUFICIENTE DE TRANSPORTE COLETIVO	3
	SINALIZAÇÃO INSUFICIENTE	4
	CONEXÃO VIÁRIA	2
SEGURANÇA	FALTA DE SEGURANÇA / VIOLÊNCIA / GANGS	10
	FALTA DE POLICIAMENTO	4
	TRÁFICO DE DROGAS	1
INFRA-ESTRUTURA	SANEAMENTO BÁSICO / INCOMPLETO	9
	ÁGUA EM GERAL / CHAFARIZ	2
	LIMPEZA URBANA / ACÚMULO DE LIXO	1
	FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA / ILUMINAÇÃO	1
	FALTA PAVIMENTAÇÃO / ASFALTO	1
ATIVIDADES ECONÔMICAS	DESEMPREGOS / GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA / OFERTA DE SERVIÇOS	5
MORADIA	FALTA MORADIA	4
	MORADIA MUITO PRECÁRIA	2
	PROBLEMAS FUNDIÁRIOS	1
MEIO AMBIENTE	URBANIZAÇÃO INADEQUADA DO AMBIENTE COSTEIRO E FLUVIO MARINHO	1
	FALTAM ÁREAS VERDES / FALTAM PRAÇAS	1
SOCIAL	FALTAM CRECHES	7
	AUSÊNCIA DE PROGRAMAS DE INCLUSÃO SOCIAL	2
	CONCENTRAÇÃO DE RENDA / EXCLUSÃO SOCIAL / BAIXA RENDA	1
	OCIOSIDADE	1
	AUSÊNCIA/PRECARIEDADE DE PRAÇAS/ ÁREAS DE LAZER / ESPAÇOS ABERTOS	1
	EXCLUSÃO DIGITAL	1
	ESPAÇOS COMUNITÁRIOS SEM APOIO	1

Na AP -7 a falta de segurança volta a assumir o primeiro lugar em número de citações dos problemas identificadas, seguido da poluição ambiental em segundo lugar.

Em terceiro lugar ficaram o saneamento incompleto e problemas identificados no abastecimento d'água / chafarizes. Em quarta posição ficaram três categorias: ausência /

insuficiência / precariedade dos equipamentos educacionais; o desemprego / geração de trabalho e renda / oferta de serviços e a falta de moradia. O conjunto das categorias desta AP consta da tabela a seguir:

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE PROBLEMAS - AP-7**

TEMAS	SUB-TEMAS	INCIDÊNCIA
EDUCAÇÃO	AUSÊNCIA/ INSUFICIÊNCIA /PRECARIEDADE DE EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS	5
	INSUFICIÊNCIA /AUSÊNCIA PROGRAMAS EDUCACIONAIS	1
ESPORTE E LAZER	INSUFICIÊNCIA DE PROGRAMAS	3
	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS P/ ESPORTE	2
	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS DE LAZER	1
CULTURA	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS CULTURAIS	1
SAÚDE	AUSÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE	4
	INSUFICIÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE / FALTAM POSTOS DE SAÚDE / HOSPITAIS	2
TRANSPORTE E MOBILIDADE	PROBLEMAS DE TRÁFEGO / TRÂNSITO DE VEÍCULOS	3
	OFERTA INSUFICIENTE DE TRANSPORTE COLETIVO	2
	INSEGURANÇA NO TRÂNSITO / TRANSPORTE	1
	ACESSIBILIDADE	1
SEGURANÇA	FALTA DE SEGURANÇA / VIOLÊNCIA / GANGS	13
	FALTA DE POLICIAMENTO	2
INFRA-ESTRUTURA	SANEAMENTO BÁSICO / INCOMPLETO	6
	ÁGUA EM GERAL / CHAFARIZ	6
	FALTA DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	4
	FALTA PAVIMENTAÇÃO / ASFALTO	4
	FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA / ILUMINAÇÃO	3
	LIMPEZA URBANA / ACÚMULO DE LIXO	2
ATIVIDADES ECONÔMICAS	DESEMPREGOS / GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA / OFERTA DE SERVIÇOS	5
	ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA	1
MORADIA	FALTA MORADIA	5
	VERTICALIZAÇÃO	4
	PROBLEMAS FUNDIÁRIOS	3
	ÁREA DE RISCO	3
	MORADIA MUITO PRECÁRIA	1
MEIO AMBIENTE	POLUIÇÃO AMBIENTAL	8
	POLUIÇÃO SONORA	3
	POLUIÇÃO VISUAL	1
SOCIAL	OCIOSIDADE	1
	AUSÊNCIA/PRECARIEDADE DE PRAÇAS/ ÁREAS DE LAZER / ESPAÇOS ABERTOS	1

Na AP-8 o maior destaque foi para duas categorias: o saneamento de baixa qualidade e o abastecimento d'água.

Em segundo lugar ficou o fornecimento de energia elétrica / iluminação. A ausência / insuficiência / precariedade dos equipamentos educacionais ficou em terceira posição seguida da degradação do meio ambiente.

Nessa AP as categorias relacionadas à falta de segurança ficaram em sétimo e oitavo lugares. Na tabela a seguir pode-se observar o conjunto das categorias com suas respectivas incidências de citações.

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE PROBLEMAS - AP-8**

TEMAS	SUB-TEMAS	INCIDÊNCIA
EDUCAÇÃO	AUSÊNCIA/ INSUFICIÊNCIA /PRECARIEDADE DE EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS	6
ESPORTE E LAZER	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS DE LAZER	3
	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS P/ ESPORTE	1
	INSUFICIÊNCIA DE PROGRAMAS	1
CULTURA	AUSÊNCIA DE PROGRAMAS CULTURAIS	1
SAÚDE	AUSÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE	4
	INSUFICIÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE / FALTAM POSTOS DE SAÚDE / HOSPITAIS	1
TRANSPORTE E MOBILIDADE	OFERTA INSUFICIENTE DE TRANSPORTE COLETIVO	4
	INSEGURANÇA NO TRÂNSITO / TRANSPORTE	2
SEGURANÇA	FALTA DE SEGURANÇA / VIOLÊNCIA / GANGS	2
	FALTA DE POLICIAMENTO	2
	TRÁFICO DE DROGAS	1
INFRA-ESTRUTURA	SANEAMENTO BÁSICO DE BAIXA QUALIDADE	13
	ÁGUA EM GERAL / CHAFARIZ	13
	FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA / ILUMINAÇÃO	11
	FALTA PAVIMENTAÇÃO / ASFALTO	4
	LIMPEZA URBANA / ACÚMULO DE LIXO	1
	FALTA DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	1
	CEMITÉRIO	1
ATIVIDADES ECONÔMICAS	DESEMPREGOS / GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA / OFERTA DE SERVIÇOS	2
	FEIRAS E MERCADOS PÚBLICOS	1
	FALTA COMÉRCIO / ÁREA COMERCIAL	1
	ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA	1
MORADIA	PROBLEMAS FUNDIÁRIOS	3
	FALTA MORADIA	2
	MORADIA MUITO PRECÁRIA	1
	ÁREA DE RISCO	1
MEIO AMBIENTE	DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO GERAL	5
	POLUIÇÃO AMBIENTAL	3
	PAISAGEM URBANA	1
SOCIAL	AUSÊNCIA/PRECARIEDADE DE PRAÇAS/ ÁREAS DE LAZER / ESPAÇOS ABERTOS	4
PROJETOS	AUSÊNCIA DE PROJETOS	1

Muito semelhante do produto da AP – 8, as percepções dos participantes da AP - 9 também identificaram em primeiro lugar, quanto ao número de citações, o saneamento básico incompleto e problemas relacionados ao abastecimento d'água, seguidos do fornecimento de energia elétrica / iluminação em segundo lugar.

A ausência / insuficiência / precariedade dos equipamentos educacionais também ficou em terceira posição seguida da degradação do meio ambiente e da insuficiência de programas na área do esporte e do lazer.

A falta de segurança nessa AP também teve baixa incidência de citações ficando em sétimo e oitavo lugares. A tabela a seguir mostra todas as categorias citadas nessa AP.

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE PROBLEMAS - AP-9**

TEMAS	SUB-TEMAS	INCIDÊNCIA
EDUCAÇÃO	AUSÊNCIA/ INSUFICIÊNCIA /PRECARIIDADE DE EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS	6
ESPORTE E LAZER	INSUFICIÊNCIA DE PROGRAMAS	5
	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS DE LAZER	3
	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS P/ ESPORTE	2
CULTURA	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS CULTURAIS	1
	AUSÊNCIA DE PROGRAMAS CULTURAIS	1
SAÚDE	AUSÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE	3
	INSUFICIÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE / FALTAM POSTOS DE SAÚDE / HOSPITAIS	1
TRANSPORTE E MOBILIDADE	OFERTA INSUFICIENTE DE LINHAS	4
	INSEGURANÇA NO TRÂNSITO / TRANSPORTE	2
SEGURANÇA	FALTA DE SEGURANÇA / VIOLÊNCIA / GANGS	2
	FALTA DE POLICIAMENTO	2
	TRÁFICO DE DROGAS	1
INFRA-ESTRUTURA	SANEAMENTO BÁSICO / INCOMPLETO	13
	ÁGUA EM GERAL / CHAFARIZ	13
	FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA / ILUMINAÇÃO	11
	FALTA PAVIMENTAÇÃO / ASFALTO	4
	LIMPEZA URBANA / ACÚMULO DE LIXO	1
	FALTA DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	1
	CEMITÉRIO	1
ATIVIDADES ECONÔMICAS	DESEMPREGOS / GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA / OFERTA DE SERVIÇOS	2
	FEIRAS E MERCADOS PÚBLICOS	1
	FALTA COMÉRCIO / ÁREA COMERCIAL	1
	ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA	1
MORADIA	PROBLEMAS FUNDIÁRIOS	3
	FALTA MORADIA	2
	MORADIA MUITO PRECÁRIA	1
	MORADIA IRREGULAR NA ÁREA DA PRAIA	1
MEIO AMBIENTE	DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO GERAL	5
	POLUIÇÃO AMBIENTAL	3
	PAISAGEM URBANA	1
SOCIAL	AUSÊNCIA / PRECARIIDADE DE PRAÇAS/ ÁREAS DE LAZER / ESPAÇOS ABERTOS	4
PROJETOS	AUSÊNCIA DE PROJETOS	1

A AP-10, a falta de segurança volta assumir a primeira posição das categorias de vulnerabilidades da região, segundo a opinião dos participantes. O segundo lugar é ocupado por três categorias: insuficiência de equipamentos de saúde, postos e hospitais; falta de pavimentação / asfalto e falta de drenagem das águas pluviais. Em terceiro lugar estão a ausência de espaços de lazer e a falta de creches, como mostra a tabela a seguir:

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE PROBLEMAS - AP-10

TEMAS	SUB-TEMAS	INCIDÊNCIA
EDUCAÇÃO	EDUCAÇÃO EM GERAL	3
	ESCOLAS EM GERAL	2
ESPORTE E LAZER	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS DE LAZER	5
	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS P/ ESPORTE	1
CULTURA	AUSÊNCIA DE PROGRAMAS CULTURAIS	1
SAÚDE	INSUFICIÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE / FALTAM POSTOS DE SAÚDE / HOSPITAIS	6
	FALTA SAÚDE EM GERAL	4
	POSTO DE SAÚDE MAL EQUIPADO / MÉDICOS E EQUIPAMENTOS INADEQUADOS PARA A NECESSIDADE DA POPULAÇÃO	3
	DOENÇAS	1
TRANSPORTE E MOBILIDADE	OFERTA INSUFICIENTE DE TRANSPORTE COLETIVO	2
	TRANSPORTE PÚBLICO EM GERAL	1
	BAIXA QUALIDADE E CONFORTO	1
	INEXISTÊNCIA DE TRANSPORTE ALTERNATIVO	1
SEGURANÇA	FALTA DE SEGURANÇA / VIOLÊNCIA / GANGS	12
INFRA-ESTRUTURA	FALTA PAVIMENTAÇÃO / ASFALTO	6
	FALTA DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	6
	FALTA MANUTENÇÃO / RECUPERAÇÃO E ABERTURA DE RUAS	3
	FALTA ESGOTO / SANEAMENTO BÁSICO	3
	INFRA-ESTRUTURA PRECÁRIA / FALTA URBANIZAÇÃO	2
	ÁGUA EM GERAL / CHAFARIZ	1
	MALHA VIÁRIA / RUAS ESTREITAS - NÃO PASSA CARRO GRANDE	1
	LIMPEZA URBANA / ACÚMULO DE LIXO	1
	FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA / ILUMINAÇÃO	1
	TAXA DE ILUMINAÇÃO CARA	1
	OBRAS INACABADAS	1
PONTE	1	
ATIVIDADES ECONÔMICAS	DESEMPREGOS / GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA / OFERTA DE SERVIÇOS	4
	FALTA CORREIO	1
	FALTAM BANCOS	1
MORADIA	FALTA MORADIA	2
	MORADIA MUITO PRECÁRIA	1
	ÁREA DE RISCO	1
	FALTA TÍTULO DE PROPRIEDADE	1
MEIO AMBIENTE	POLUIÇÃO DO RIO MARANGUAPINHO / SIQUEIRA	1
SOCIAL	FALTAM CRECHES	5
	FALTA CENTRO PARA O IDOSO	1
	ORGANIZAÇÃO / MOVIMENTOS SOCIAIS	1
	FOME	1
PROJETOS	AUSÊNCIA DE PROJETOS	1

Como já foi explicitado neste documento, no item relacionado à apresentação da metodologia, não há produto dessa dinâmica das APs 11, 12 e 13.

Nas APs 11 e 13 não foram realizadas as oficinas, apesar de ter sido convocada por duas vezes. Em ambas o número de presentes foi bastante reduzido, razão que justificou a não realização.

Diferente da AP 12 que ocorreu a oficina, contudo não foi possível realizar a dinâmica de identificação de potencialidades e vulnerabilidades / problemas.

Na AP-14, a falta de esgoto /saneamento básico foi o problema mais citado pelos participantes da oficina, seguido da falta de segurança / violência. Em terceiro lugar encontra-se a insuficiência de equipamentos de saúde /postos /hospitais, seguido das escolas, de uma maneira geral.

Em quinto lugar estão duas categorias: a oferta insuficiente de transportes coletivos e a falta de pavimentação / asfalto. As demais categorias podem ser observadas na tabela a seguir:

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE PROBLEMAS - AP-14**

TEMAS	SUB-TEMAS	INCIDÊNCIA
EDUCAÇÃO	ESCOLAS EM GERAL	11
	FALTA ESCOLA DE 2º GRAU	3
	EDUCAÇÃO EM GERAL	3
	FALTA ESCOLA PROFISSIONALIZANTE P/ JOVENS	2
	FALTAM BIBLIOTECAS	1
ESPORTE E LAZER	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS DE LAZER	9
	INSUFICIÊNCIA DE PROGRAMAS	1
	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS P/ ESPORTE	1
CULTURA	AUSÊNCIA DE PROGRAMAS CULTURAIS	2
SAÚDE	INSUFICIÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE / FALTAM POSTOS DE SAÚDE / HOSPITAIS	14
	FALTA SAUDE EM GERAL	2
TRANSPORTE E MOBILIDADE	OFERTA INSUFICIENTE DE TRANSPORTE COLETIVO	10
	OFERTA INSUFICIENTE DE LINHAS	1
SEGURANÇA	FALTA DE SEGURANÇA / VIOLÊNCIA / GANGS	17
	FALTA DE POLICIAMENTO	4
	TRÁFICO DE DROGAS	2
	FALTA DE POSTO POLICIAL / DELEGACIA DE POLÍCIA	1
	CRIMINALIDADE ENVOLVENDO CRIANÇAS E JOVENS	1
	FESTAS CLANDESTINAS / DESRESPEITO À POPULAÇÃO	1
INFRA-ESTRUTURA	FALTA ESGOTO / SANEAMENTO BÁSICO	20
	FALTA PAVIMENTAÇÃO / ASFALTO	10
	FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA / ILUMINAÇÃO	6
	INFRA-ESTRUTURA PRECÁRIA / FALTA URBANIZAÇÃO	4
	FALTAM EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	2
	LIMPEZA URBANA / ACÚMULO DE LIXO	2
	FALTA DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	1
	FALTA MANUTENÇÃO / RECUPERAÇÃO E ABERTURA DE RUAS	1
ATIVIDADES ECONÔMICAS	DESEMPREGOS / GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA / OFERTA DE SERVIÇOS	5
	ATIVIDADES ECONÔMICAS EM GERAL	3
	FALTA CALÇADÃO PARA FEIRA	1
MORADIA	FALTA MORADIA	2
	ÁREA DE RISCO	1
	CONSTRUÇÃO DE MORADIAS DESORDENADAS	1
MEIO AMBIENTE	POLUIÇÃO DA LAGOA DO JANGURUSSU	2
	FALTAM ÁREAS VERDES / FALTAM PRAÇAS	1
	FALTA DE URBANIZAÇÃO NO ENTORNO DA LAGOA DO JANGURUSSU	1
	DESERTIFICAÇÃO DA ÁREA	1
SOCIAL	FALTAM CRECHES	8
	FALTA CENTRO PARA O IDOSO	1
	A FALTA DE CONSCIÊNCIA DE LÍDERES COMUNITÁRIOS / MANIPULAÇÃO / AGEM EM PROVEITO PRÓPRIO	1
	TRABALHO INFANTIL	1
PROJETOS	AUSÊNCIA DE PROJETOS	1

Para concluir a apresentação desse produto, a tabela a seguir revela a soma das incidências das categorias com acima de 10 citações de todas as APs que realizaram a dinâmica. Destaca-se a falta de segurança com 132 citações, quase o dobro da categoria subsequente. Esta aponta para os problemas relacionados ao abastecimento d' água.

O terceiro lugar é ocupado pelo saneamento incompleto seguido pela ausência /insuficiência/ precariedade dos equipamentos educacionais.

A falta de pavimentação empata com o desemprego, ocupando o quinto lugar, seguidos da ausência de espaços de lazer, juntamente com a insuficiência de equipamentos de saúde.

A falta de moradia assume a sétima posição, como mostra a tabela a seguir:

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA
LEITURA COMUNITÁRIA - INDICAÇÃO DE PROBLEMAS - SOMA DAS APS - 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 14
CATEGORIAS COM MAIS DE 10 CITAÇÕES

TEMAS	SUB-TEMAS	INCIDÊNCIA	CLASSIFICAÇÃO
SEGURANÇA	FALTA DE SEGURANÇA / VIOLÊNCIA / GANGS	132	1º
INFRA-ESTRUTURA	ÁGUA EM GERAL / CHAFARIZ	69	2º
INFRA-ESTRUTURA	SANEAMENTO BÁSICO / INCOMPLETO	67	3º
EDUCAÇÃO	AUSÊNCIA/ INSUFICIÊNCIA /PRECARIEDADE DE EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS	53	4º
INFRA-ESTRUTURA	FALTA PAVIMENTAÇÃO / ASFALTO	41	5º
ATIVIDADES ECONÔMICAS	DESEMPREGOS / GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA / OFERTA DE SERVIÇOS	41	5º
ESPORTE E LAZER	AUSÊNCIA DE ESPAÇOS DE LAZER	40	6º
SAÚDE	INSUFICIÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE / FALTAM POSTOS DE SAÚDE / HOSPITAIS	40	6º
MORADIA	FALTA MORADIA	38	7º
INFRA-ESTRUTURA	FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA / ILUMINAÇÃO	37	8º
SAÚDE	AUSÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE	33	9º
TRANSPORTE E MOBILIDADE	OFERTA INSUFICIENTE DE TRANSPORTE COLETIVO	31	10º
SEGURANÇA	FALTA DE POLICIAMENTO	24	11º
INFRA-ESTRUTURA	FALTA ESGOTO / SANEAMENTO BÁSICO	24	11º
ESPORTE E LAZER	INSUFICIÊNCIA DE PROGRAMAS	22	12º
MEIO AMBIENTE	POLUIÇÃO AMBIENTAL	22	12º
SOCIAL	FALTAM CRECHES	22	12º
MEIO AMBIENTE	DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO GERAL	21	13º
MORADIA	ÁREA DE RISCO	19	14º
SOCIAL	AUSÊNCIA/PRECARIEDADE DE PRAÇAS/ ÁREAS DE LAZER / ESPAÇOS ABERTOS	19	14º
INFRA-ESTRUTURA	FALTA DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	18	15º
MORADIA	PROBLEMAS FUNDIÁRIOS	18	15º
EDUCAÇÃO	ESCOLAS EM GERAL	16	15º
INFRA-ESTRUTURA	SANEAMENTO BÁSICO DE BAIXA QUALIDADE	16	15º
MORADIA	MORADIA MUITO PRECÁRIA	16	15º
INFRA-ESTRUTURA	LIMPEZA URBANA / ACÚMULO DE LIXO	15	16º
TRANSPORTE E MOBILIDADE	SINALIZAÇÃO INSUFICIENTE	13	17º
SAÚDE	FALTA SAUDE EM GERAL	12	18º

III.2.3. Entrevista com os segmentos

A Leitura Comunitária compreendeu, além das Oficinas Comunitárias, em que foi produzida a Leitura dos Mapas aplicada a Ficha de Potencialidades e Problemas, as entrevistas com os segmentos, cuja atuação interfere diretamente na cidade.

Na parte deste relatório que trata da metodologia apresenta-se o universo dos segmentos e instituições que se pretendeu entrevistar. Contudo, por diversas razões, com alguns não foi possível a realização da entrevista. Portanto, para dar início ao relato do produto dessa leitura, apresenta-se em primeiro lugar a relação das instituições, representantes dos segmentos, com os quais se obteve retorno para as entrevistas.

III.2.3.1. Síntese das respostas às questões gerais

De acordo com a metodologia, explicitada em item anterior, as entrevistas constaram de um grupo de questões gerais, uma questão sobre legislação, uma sobre encaminhamento e um outro grupo de questão específicas.

ORDEM	SEGMENTOS	ENTREVISTAS REALIZADAS COM UM REPRESENTANTE DE CADA INSTITUIÇÃO
1	Mobilidade Urbana – Transporte /Trânsito	ETTUSA
		Departamento de Transportes da UFC (DET/UFC)
2	Turismo	SETFOT
		Trade Turismo – Convention & Visitor Bureau
3	Cultura e esporte	FUNCET - cultura
		ONG - Alpendre
		Conselho de Patrimônio - IPHAN
4	Movimentos de luta pela Moradia	CEARAH Periferia
		CDPDH – Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos
5	Indústria e comércio	Câmara de Dirigentes Lojistas - CDL
		FECOMÉRCIO
6	Órgãos de classe	SINDUSCOM
7	Meio Ambiente	ONG – Instituto Ambiental Viramundo / Fórum Estadual
		Instituto Brasileiro de Defesa
		SEMAM / Intituto Janus / Agenda 21
8	Portadores de deficiência	Movimento Vida
		Associação de Pais e Amigos de Deficientes Físicos / Grupo Retina / Grupo Retina Ceará /
		ACEPI - Associação Cearense Pro-Idoso
9	Criança e Adolescente	FUNCIO

Inicialmente apresentam-se os quadros das questões gerais, correspondentes a cada uma das perguntas e a incidência de respostas dadas pelos segmentos.

Questão 1: Dentro de sua área de atuação (enquanto entidade), o que consideram como potencialidades e como vulnerabilidades (problemas) na cidade de Fortaleza hoje?

POTENCIALIDADES	INCIDÊNCIA
Situação Geográfica e os recursos naturais com ênfase na orla marítima.	2
Projetos e programas promovidos pelo poder público na área da cultura.	2
Vocação para o turismo.	2
Vocação para o comércio e para a indústria têxtil.	1
Vazios urbanos.	1
Terceiro setor organizado.	1
Programa e propostas do poder público para a mobilidade.	1

VULNERABILIDADES	INCIDÊNCIA
Gestão Municipal e controle do uso do solo.	3
Acessibilidades aos espaços públicos e privados e difícil condição de mobilidade.	2
Ausência de equipamentos de educação cultura e de espaços públicos de qualidade.	2
Disciplinamento da ocupação dos espaços públicos (comércio informal).	2
Ineficiência do Planejamento Urbano.	2
Falta de uma política de desenvolvimento econômico.	1
Exploração sexual de menores.	1
Dificuldade de circulação em meio não motorizados (pedestres e ciclistas).	1
Inadequação das condições de habitação	
Condições de participação.	1
Dificuldades de acesso a terras com infra-estrutura - especulação imobiliária.	1
Fim dos mutirões.	1

Questão 2: Na visão de sua área de atuação o que falta em Fortaleza para proporcionar aos seus moradores uma cidade mais justa e equilibrada?

RESPOSTAS	INCIDÊNCIA
Melhoria dos equipamentos públicos de educação, cultura e esporte.	3
Política econômica inclusiva – incentivos à empregos.	3
Participação popular no processo de gestão e planejamento.	3
Políticas de financiamento da habitação de baixa renda.	2
Garantir a acessibilidade e diversificar as formas de circulação na cidade.	2
Qualificar o mercado turístico.	1
Garantir a articulação da políticas públicas.	1

Questão 3: Na visão de sua área de atuação quais os melhores espaços na cidade em relação a:

RESPOSTAS	INCIDÊNCIA
Moradia	
Aldeota e Meireles	4
Jacarecanga	2
Bairros com boa infra-estrutura e não pressionados pela especulação, com disponibilidade de áreas para moradia	2
Área central	1
Zona leste	1
Orla marítima	1
Lazer	
Orla – beira mar	5
Parques da cidade	2
Grande equipamentos de lazer (Dragão,SESC)	2
Equipamentos privados: clubes, shoppings etc.	1
Bairros com boa infra-estrutura e não pressionados pela especulação	1
Infra-estrutura	
Centro	4
Aldeota	2
Bairros com boa infra-estrutura e não pressionados pela especulação	2
Meireles, Benfica, Bezerra	1
Bairros nobres	1
Mobilidade	
Centro	4
Av Abolição, Desembargador Moreira, Av, Washington Soares	1
Aldeota MeireleES	1
Lugares próximos aos terminais	1

Questão 4: Na visão de sua área de atuação quais seriam as alternativas de desenvolvimento ou de requalificação da área central?

RESPOSTAS	INCIDÊNCIA
Incremento das condições de moradia.	4
Melhorar as condições de limpeza.	2
Organização das atividades comerciais.	2
Diversificar a utilização do centro com entretenimento: visitas ao patrimônio, eventos, uso noturno.	3
Diversificar a utilização do centro com funções institucionais.	1
Cont.	

RESPOSTAS	INCIDÊNCIA
Melhorar passeios.	1
Promover a requalificação das zonas históricas.	?
Desenvolver projetos específicos ao centro.	2
Organizar circulação (carros x pedestre).	3
Arborização.	1

Questão 5: LEGISLAÇÃO - Quais as principais legislações municipais que vocês usam? Elas são adequadas?

RESPOSTAS	INCIDÊNCIA
Plano Diretor	6
Lei de Uso e Ocupação do Solo	5
Lei Orgânica do Município	3
Código de Obras	3
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente	1
Legislação de disciplinamento da Comunicação Visual dos Estabelecimentos Comerciais	1
Leis relacionadas a políticas tributárias	1
Legislação para o comércio ambulante	1
Legislação Poluição Sonora	1
Regulamento do serviço de transporte coletivo	1
Lei de tombamento dos bens	1
Lei Orçamentária	1

Questão 6: Diante das questões anteriores indique, no mínimo, três temas prioritários a serem enfrentados pelo município.

RESPOSTAS	INCIDÊNCIA
Ampliar os instrumentos de participação – gestão democrática – efetivação dos conselhos.	3
Melhorar os transportes para os deficientes físicos.	2
Política de infra-estrutura e equipamentos sociais.	2
Fortalecimento institucional.	2
Descentralização do desenvolvimento urbano.	1
RESPOSTAS	INCIDÊNCIA
Incorporar a questão metropolitana.	1
Regularização Fundiária e legalização dos mutirões.	1
Cadastro único de moradias populares.	1
Criação de parcerias público-privadas para viabilizar a requalificação de áreas urbanas.	1
Políticas específicas para o centro.	1
Implantação de Integração temporal no transporte	1

III.2.3.2. Síntese das respostas às questões específicas

A seguir apresentamos, em síntese, as respostas às principais questões específicas das entrevistas com os representantes dos segmentos.

- **Comércio e Indústria**

Questão: Quais as características do mapa de emprego na indústria e comércio?

Resposta:

Segundo a REMEC – Representação das Entidades do Comércio, “o comércio de bens, serviço e turismo, de acordo com o SINE/IDT, representa 57% do PIB cearense, empregando 70,6% da mão-de-obra local. Responde, ainda, por 61% da geração de riquezas e por 48% dos empregos no Estado. Em Fortaleza, responde por 72% dos empregos.

Uma característica importante é que 58% das empresas do comércio não possuem funcionários, além do próprio dono. Apenas 4,21% empregam entre 10 e 20 funcionários.

Questão: Como estimular a implantação industrial?

Resposta:

Através de uma política de incentivos que contemple o empresário local de forma a reinvestir no próprio município, como um processo de redistribuição de renda e melhoria de qualidade de vida.

Segundo o Professor MSc Carlos Lima Verde, e a Eng^a Thereza Neumann, o município deveria definir políticas que contemplem principalmente o empresário local, de forma que os benefícios fiscais sejam reinvestidos no Município, ajudando o processo de redistribuição de renda e melhoria da qualidade de vida da população, bem como verificando a vocação do município através de pesquisa de mercado com intensa participação popular.

Questão: Quais as alternativas para diversificar a localização do comércio atacadista, hoje localizado no centro da cidade?

Resposta A:

Segundo a REMEC, a diversificação do comércio atacadista já acontece hoje de forma natural, com oito pólos existentes, a saber: Rua Governador Sampaio, Rua Conselheiro Lafaiete, Av. Osório de Paiva, Montese, Messejana, CEASA, Mercado São Sebastião e BR-116. A área de comércio atacadista deveria sair para regiões periféricas e junto às rodovias estaduais.

Prof. MSc Carlos Lima Verde e a Eng^a Thereza Neumann: “A melhor localização hoje seria no parque industrial desativado da BRASIL OITICICA que atende quesitos já discutidos em seminários, acompanhado de cooperativas de abastecimento.

- **Luta pela moradia**

Questão: Qual a principal questão a ser enfrentada no município referente ao acesso à moradia de interesse social?

Resposta:

Segundo a CARITAS ARQUIDIOCESANA DE FORTALEZA, as questões a serem enfrentadas seriam:

- a desapropriação dos imóveis ou terrenos que não têm função social;
- a legalização de moradias de mutirões;
- a criação de mecanismo que impeça a venda por um período x.

Questão: Na visão de sua área de atuação, quais as modalidades predominantes de solução à moradia utilizadas pela população de baixa renda?

Resposta: CEARAH Periferia:

Autoconstrução e co-habitação em assentamentos espontâneos e precários; ocupações de áreas de risco e aluguel.

Resposta: CARITAS:

- Mutirões populares;
- Possibilidade de adquirir sua moradia sem que ultrapasse 5% da renda familiar;
- Arrendamento para as famílias.

Questão: Quais as alternativas sugeridas a serem implementadas no município referente ao tema “habitação de interesse social?”

Resposta: Segundo o CEARAH Periferia:

As alternativas, além de ampla discussão da Política Habitacional de Interesse Social, visando sua implementação efetiva, são: regularização fundiária sustentável, urbanização de favelas, lote urbanizado, locação social de forma multi-orientada, demarcação de vazios urbanos para a localização de ZEIS, crédito solidário e programas de subsídio habitacional.

Resposta: Segundo CARITAS:

As alternativas são: - urbanização das áreas faveladas e de risco;

Questão: Quais as alternativas sugeridas a serem implementadas no município referente ao tema “habitação de interesse social?”

Resposta:

- saneamento nos bairros populares;
- necessidade de financiamento para famílias de pouco poder aquisitivo.
- política de preparação de lotes para as pessoas irem construindo conforme suas condições;- auto-construção.

• **Setor imobiliário**

Questão:

Na sua área de atuação a documentação (registros de propriedades, regularidade de impostos) é um entrave para a comercialização de imóveis?

Resposta:

Demora na liberação do alvará de construção e Habite-se.
Alto Custo do ITBI (sem possibilidade de parcelamento) e do IPTU.

Questão: Como você avalia o preço da terra em relação a outras cidades comparáveis a Fortaleza?

Resposta:

Semelhante aos de outras capitais do nordeste.

Questão:

Na sua área de atuação quais os fatores que condicionam a localização dos investimentos na cidade?

RESPOSTA:

- Demanda habitacional;
- infra-estrutura;
- equipamentos comunitários;
- equipamentos de lazer e cultura.

Questão:

Quais as tendências atuais de localização de investimentos no setor? E das tipologias de implantação e construtivas?

Resposta:

Cocó, Água Fria, Fátima, Eusébio, Dunas, Aldeota, Meireles.

Tendências: Condomínios fechados de casas ou de apartamentos com ampla área de lazer e área verde.

Questão:

Diante das questões anteriores indique, no mínimo, três temas prioritários a serem enfrentados pelo município.

Resposta:

- Qualidade dos serviços;
- infra-estrutura (saneamento, urbanização e sinalização);
- exploração sexual de crianças e adolescentes e a prostituição como motivação turística.

- **Turismo**

Questão: Numa visão de futuro, quais as alternativas a serem projetadas para qualificar a atividade turística do Município?

Resposta:

Alternativas que estimulem a inclusão da população no mercado turístico, através da qualificação da mão-de-obra, do estímulo à criação de pequenos e médios negócios. Trabalhar de forma coesa em todas as instâncias do poder público.

- **Cultura**

Questão: Quais os principais obstáculos ao fortalecimento das atividades culturais e de esportes na cidade?

Resposta:

A tibiaza operacional da FUNCET nos dois setores; a inexistência de ações das SERs nas duas áreas; a desconsideração das atividades culturais e esportivas como ações integradoras e favorecedoras da cidadania; a inexistência de um sistema de planejamento na PMF.*

Questão: Numa visão de futuro, quais as alternativas para elevar a qualidade e a quantidade dessas atividades no município?

Resposta

Realizações contrárias às anteriores.*

Questão: Numa visão de futuro, quais seriam as ações para garantir a justa distribuição de equipamentos de cultura e lazer na cidade?

Resposta:

O conhecimento (via diagnóstico) das reais necessidades e aspirações das populações dos bairros (tomados como referência para o planejamento).*

- **Mobilidade e Transporte**

Questão:

Quais as regiões do município, na visão do setor, mais descobertas por transporte público e quais as dificuldades de cobertura?

Resposta::

De acordo com o estudo realizado por Camila Soares Henrique, em Estatística Espacial, o Sistema de Transporte Público da cidade de Fortaleza é composto por

218 linhas diurnas regulares que movimentam aproximadamente 21.544.728 passageiros catracados por mês, com uma demanda diária média da ordem de 812.395 passageiros. Desse total de linhas, 157 estão integradas aos terminais urbanos.

O principal modo de acesso aos terminais é o ônibus comum, correspondendo a 97,3%. O acesso a pé é de 2,1% e os demais modos (vans, lotação, trem, automóvel e outros) não são significativos.

Questão; Quais as regiões do município, na visão do setor, com o sistema viário mais congestionado? Quais os maiores problemas e alternativas?

Resposta:

O sistema é predominantemente radial e apresenta trechos saturados, próximos da capacidade, na chegada da área central

Os principais corredores são:

- Av. Bezerra de Menezes / Mr. Hull
- Av. Osório de Paiva / Augusto dos Anjos / José Bastos / Carapinima.
- Av. Godofredo Maciel / João Pessoa / Universidade, e
- Rodovia BR-116 / Aguanambi / Visconde do Rio Branco.

- **Pessoas portadoras de necessidades especiais**

Questão: Fortaleza está implementando ações para garantir os direitos assegurados de acessibilidade universal?

Resposta:

O segmento entende que não, que falta vontade política e que é fundamental o debate democrático do Plano Diretor e do OP sobre o assunto.

Questão: Quais as principais dificuldades observadas para a expansão da implementação da acessibilidade universal?

Resposta

A criação de uma política pública permanente de acessibilidade e de eliminação de barreiras, com a inclusão de projetos e obras que cumpram a legislação pertinente a acessibilidade.

- **Criança e adolescente**

Questão: Fortaleza está implementando ações para garantir os direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente nas políticas públicas e na cidade? Quais?

Resposta::

Conselhos Tutelares (apoio), Casas Abrigos, Vagas na Escola, L.A. projetos de iniciativa da FUNCI, escolas, cursos profissionalizantes, arte e cultura.

Questão: Quais os principais limites às crianças e adolescentes para o acesso pleno à cidade (educação, saúde, lazer, cultura, transporte, etc.?)

Resposta::

Os representantes do segmento entendem que devem ser garantidos os direitos e deveres, implementando políticas nessa área, juntamente com a sociedade.

III.3. RESULTADOS

Neste item do documento buscar-se-á estabelecer relações entre as informações colhidas nas diferentes atividades realizadas em suas respectivas dinâmicas.

A questão da **moradia** foi abordada em todas as dinâmicas e revelou-se como um problema de grande relevância, sobretudo no que se refere às demandas por regularização da posse da terra e da moradia.

Aparecem nas Fichas de Identificação de Potencialidades e Problemas, como uma vulnerabilidade a precariedade das habitações, as ocupações em áreas de risco e a necessidade da regularização fundiária. E como potencialidade, a possibilidade de moradia digna, da casa própria e da ocupação dos espaços vazios como alternativa.

Nos mapas, foram apontadas como problema de moradia, as precárias, sobretudo se situadas em faixas de praia, margens de rios e lagoas, margens da ferrovia e sobre as dunas ou outros fatores de risco.

Como demanda apresenta-se a regularização fundiária, tendo em vista os assentamentos informais muito antigos como o Serviluz, situado no Cais do Porto e outros verificados na Leitura Urbanística.

A ocupação dos **vazios urbanos** aparece nas fichas como alternativa de intervenção municipal sobre questões relacionadas com a moradia, dependendo de um estudo da área técnica, pois no mapa comunitário indicativo algumas das áreas apontadas como vazios urbanos pela população estão localizadas em áreas de fragilidade ambiental, dependendo de profundo estudo para sua utilização como locais para moradia.

O segmento de Luta pela Moradia (CEARAH Periferia e a CARITAS Arquidiocesana de Fortaleza) indicou alguns instrumentos para resolver a questão das habitações de baixa renda, como: a regularização fundiária de forma sustentável, a urbanização de favelas, a demarcação de vazios urbanos para a localização de ZEIS, o saneamento de bairros populares e o financiamento para famílias de baixo poder aquisitivo para construção de suas moradias.

Já o segmento imobiliário, através de entrevistas, afirma que a demanda habitacional, juntamente com a infra-estrutura, e a localização de equipamentos comunitários, de lazer e de cultura são fatores relevantes na localização de investimentos na cidade. Os representantes do segmento afirmam, ainda, que atualmente a tendência construtiva de Fortaleza localiza-se em bairros como Cocó, Água Fria, Fátima, Eusébio, Dunas, Aldeota e Meireles, com a construção de condomínios fechados de casas ou de apartamentos com ampla área de lazer e área verde, voltados para parcelas de alto poder aquisitivo. O setor ressent-se da demora na liberação do alvará de construção e do *Habite-se* e do alto custo do ITBI (sem possibilidade de parcelamento) e do IPTU como entraves para a comercialização dos imóveis.

Os problemas de **infra-estrutura**, citados nas fichas, se confrontados com os mapas de equipamentos e de serviços urbanos, apontam para uma demanda bastante grande, sobretudo no tocante a ausência de saneamento básico (redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário), rede de drenagem e sistema de limpeza urbana, coleta e disposição de resíduos sólidos.

A insuficiência dos **equipamentos sociais**, principalmente creches, a insuficiência e a precariedade dos **equipamentos de educação e de saúde** também foram problemas apontados, revelando que há uma forte carência desses equipamentos em muitos bairros da periferia e uma concentração nos bairros com melhor infra-estrutura de moradia.

Por outro lado, nas citações de potencialidades, a educação aparece em primeiro lugar na contagem de todas as AP's e a categoria vinculada à saúde, compreendendo os postos

de saúde e o atendimento médico, aparece em sexta posição, dando indícios do reconhecimento da população em relação aos avanços na prestação desses serviços.

O item **segurança** foi o mais acentuado. A fragilidade da cidade foi absolutamente demonstrada pelas fichas e pelos mapas, com relação a esta questão. Um ponto de unanimidade foi a percepção de que toda a cidade sofre a insegurança. Foram citados vários fatores como: a carência de equipamentos de policiamento, de repressão à violência e ao tráfico de entorpecentes, dentre outros.

Pelas fichas e pelos mapas, percebe-se que a questão do **meio ambiente** está presente na percepção das comunidades. Foram citados com algum destaque problemas relacionados à poluição ambiental, principalmente a industrial, e a poluição dos recursos hídricos (AP - 4 e AP - 8), como também a degradação do meio ambiente, de forma genérica (AP - 5 e AP - 7). Outras categorias aparecem de forma isolada pelas APs.

Os recursos naturais, em especial os recursos hídricos, as praças e os parques, as áreas verdes, assim como as áreas de preservação ambiental, foram apontados como potencialidades de algumas AP's.

Quanto à identificação das áreas de preservação nos mapas das AP's há uma coincidência com a localização das áreas de risco à moradia, apontando para as margens de rios lagoas e para as dunas. O grande destaque ficou para o bairro de Sabiaguaba, o Rio Cocó em toda sua extensão e a faixa da orla marítima.

No item **transporte** os mapas demonstram um predomínio de percepções negativas em relação às positivas. No entanto, as avaliações positivas referem-se a bairros distantes do centro, como Messejana, Edson Queiroz, Floresta e Antônio Bezerra. Nas fichas, a insuficiência na oferta de transporte e de sinalização são apontadas. Em algumas APs a categoria transporte/linhas de ônibus/terminais, foi indicada como potencialidade com incidência significativa de citações, demonstrando um certo nível de satisfação com o serviço.

Nas entrevistas, representantes do segmento ligado aos transportes, citando estudos realizados anteriormente, afirmam que em Fortaleza o transporte urbano é composto por 218 linhas diurnas, das quais 72% estão integradas aos terminais urbanos. Informam ainda que o principal meio de transporte que dá acesso aos terminais é o ônibus comum, correspondendo a 97,3%. Os demais acessos (a pé, vans, lotação, trem, automóvel e outros) não são significativos.

Quanto às **atividades econômicas**, no quadro geral de potencialidades, as categorias de comércio/serviços/empreendimentos/bancos aparece em segundo lugar, sobressaindo-se principalmente nas AP's 1, 9 e 10. O desemprego e a carência de atividades de geração de trabalho e renda e de oferta de serviços que demandem mão de obra assumiram uma posição importante nas fichas, com destaque para a AP 5. Outra aspecto relevante nesse setor foram as indicações de bancos populares nas APs 5, 10 e 14 e da Rede DELIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, também na AP -5, como referência a implementação de ações comunitárias no campo da geração de trabalho e renda.

A indústria assume uma posição sem destaque nas fichas de potencialidades, sendo citada, praticamente apenas na AP 1.

Nas entrevistas o segmento empresarial se ressentido de uma política de incentivos voltada para o empresário local visando o retorno para o próprio município. Segundo os entrevistados do setor o re-investimento dos benefícios fiscais no próprio município contribui para a redistribuição de renda melhorando a qualidade de vida da população. Sugerem, também, “a verificação da vocação do município através de pesquisa de mercado com intensa participação popular”.

Quanto ao comércio atacadista, os entrevistados divergem no que se relaciona a uma nova localização da atividade, sugerindo tanto as regiões periféricas, junto às rodovias

estaduais, quanto o parque industrial desativado da Brasil Oiticica, que atende quesitos já discutidos pelo setor.

O desenvolvimento de atividades vinculadas ao **turismo** foi identificado no mapa indicativo com muito destaque na faixa de praia e nas margens do rio Cocó. Nas AP's 1 e 4 os atrativos turísticos foram citados como potencialidades.

Através das entrevistas representantes do setor do turismo sugerem que as alternativas para qualificar a atividade devem estimular a inclusão da população no mercado turístico, através da qualificação da mão-de-obra e do estímulo à criação de pequenos e médios negócios. Propõem, também, o trabalho em parceria entre todas as instâncias do poder público e do segmento do turismo.

A temática vinculada à **cultura**, compreendida na ficha de potencialidades como cultura/arte/artesanato, teve um lugar relevante como potencialidade citada, ocupando o terceiro lugar no quadro geral de todas as APs. Ainda que tenha sido citada em quase todas as AP's (com exceção apenas da AP-7) o grande destaque dessa categoria foi na AP-1 e na AP-4. Também de forma praticamente generalizada, a ausência de espaços e de programas culturais foi mencionada nas fichas como problemas.

Quanto ao **esporte e o lazer** vale destacar o reconhecimento tanto dessas atividades, quanto da sua estrutura de equipamentos, como quadras, campos e vilas olímpicas, como potencialidades das APs. Essa potencialidade foi citada em várias APs, especialmente na AP-14 que contou com um alto índice de citações.

Por outro lado, a insuficiência de programas, a ausência de espaços, a ocupação inadequada dos espaços públicos e a falta de estrutura dos espaços existentes, foram problemas relacionados ao esporte e lazer citados por todas as AP's.

Abrangendo as áreas da cultura e do esporte, de acordo com as entrevistas do segmento, são obstáculos ao fortalecimento das atividades culturais e de esportes na cidade: a desconsideração das atividades culturais e esportivas como ações integradoras e favorecedoras da cidadania; a inexistência de um sistema de planejamento na PMF. Foi encaminhada sugestão de aprofundar o conhecimento (através de um diagnóstico) das reais necessidades e aspirações das populações dos bairros (tomadas como referência para o planejamento).

Por fim, vale ressaltar duas categorias relevantes que foram indicadas como potencialidades: o , sua capacidade, tanto de articulação entre diferentes atores sociais, quanto de iniciativa na implementação de projetos sociais, além da existência de movimentos sociais e políticos. Com exceção da AP14, essa categoria esteve presente em todas as APs, ficando muito bem posicionada em sétimo lugar no quadro geral das potencialidades. As maiores incidências de citações foram da AP - 4 e AP - 5.

A segunda se refere à percepção de que **a população** em si, incluindo a juventude, é uma potencialidade da região. Não tão bem posicionada quanto a primeira, essa categoria foi citada nas APs 1, 5, 6, 9 e 14.

Levando em conta que a metodologia de aplicação das fichas foi livre, a ocorrência dessas duas categorias, e o destaque da primeira, dão indícios bastante positivos relacionados à auto-estima da população, demonstrando sua capacidade de participação no planejamento e na implementação de políticas e programas.

III.4. ANEXOS

Anexo 01 – Relação dos bairros por Área de Participação

Anexo 02 – Questionários das entrevistas com os segmentos

Anexo 01

Áreas de Participação (AP)

SER	AP	Bairros
I	1	Barra do Ceará, Jardim Guanabara, Jardim Iracema e Vila Velha
	2	Alagadiço / São Gerardo, Álvaro Weyne, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Farias Brito, Floresta, Jacarecanga, Monte Castelo, Moura Brasil, Pirambu e Vila Ellery
II	3	Aldeota, Centro, Dionísio Torres, Luciano Cavalcante, Guararapes, Joaquim Távora, Meireles, Praia de Iracema, Salinas e São João do Tauape
	4	Cais do Porto, Cidade 2000, Cocó, Dunas, Mucuripe, Papicu, Praia do Futuro I, Praia do Futuro II, Varjota e Vicente Pinzon
III	5	Antônio Bezerra, Autran Nunes, Bonsucesso, Dom Lustosa, Henrique Jorge, João XXIII, Jóquei Clube e Quintino Cunha
	6	Amadeu Furtado, Bela Vista, Padre Andrade, Parque Araxá, Parquelândia, Pici, Presidente Kennedy e Rodolfo Teófilo
IV	7	Aeroporto, Benfica, Bom Futuro, Damas, Fátima, Jardim América, José Bonifácio, Parreão e Vila União
	8	Couto Fernandes, Demócrito Rocha, Dendê, Itaóca, Itaperi, Montese, Panamericano, Parangaba, Serrinha e Vila Pery
V	9	Conjunto Ceará I, Conjunto Ceará II, Genibaú, Granja Lisboa e Granja Portugal
	9	Conjunto Ceará I, Conjunto Ceará II, Genibaú, Granja Lisboa e Granja Portugal
	10	Bom Jardim, Canindezinho, Conjunto Esperança, Parque Presidente Vargas, Parque Santa Rosa, Parque São José, Siqueira e Vila Manoel Sátiro
	11	Jardim Cearense, Maraponga, Mondubim e Prefeito José Walter
VI	12	Barroso, Cajazeiras, Castelão, Dias Macedo, Mata Galinha, Parque Dois Irmãos e Passaré
	13	Aerolândia, Alagadiço Novo, Alto da Balança, Cambeba, Cidade dos Funcionários, Edson Queiroz, Jardim das Oliveiras, Parque Iracema, Parque Manibura e Sapiroanga/Coité
	14	Ancuri, Coaçu, Curió, Guajerú, Jangurussú, Lagoa Redonda, Messejana, Paupina, Pedras e Sabiaguaba

Anexo 02

Questionários para Entrevistas com os Segmentos

I - Questões Gerais

1. Dentro de sua área de atuação (enquanto entidade), o que consideram como potencialidade (bom)? E como vulnerabilidade (problemas) na cidade de Fortaleza hoje?
2. Na visão de sua área de atuação o que falta em Fortaleza para proporcionar aos seus moradores uma cidade mais justa e equilibrada?
3. Na visão de sua área de atuação quais os melhores espaços na cidade em relação a moradia, lazer, infra-estrutura e mobilidade urbana (transporte e trânsito)?
4. Na visão de sua área de atuação, quais seriam as alternativas de desenvolvimento ou de requalificação da área centra?

II - Questão sobre legislação

5. Quais as principais legislações municipais que vocês usam? Elas são adequadas?

III - Questão de encaminhamento

6. Diante das questões anteriores indique, no mínimo, três temas prioritários a serem enfrentados pelo município.

IV - Questões Específicas

- **Segmento Mobilidade urbana – transporte e trânsito**

7. Quais as regiões do município, na visão do setor, mais descobertas por transporte público e quais as dificuldades de cobertura?
8. Quais as regiões do município, na visão do setor, com o sistema viário mais congestionado? Quais os maiores problemas e alternativas?

- **Segmento Turismo**

7. Quais os aspectos problemáticos / entraves no desenvolvimento de atividades turísticas no município?
8. Numa visão de futuro, quais as alternativas a serem projetadas para qualificar e potencializar a atividade turística no município?

- **Segmento Cultura e Esporte**

7. Quais os principais obstáculos ao fortalecimento das atividades culturais e de esportes na cidade?
8. Numa visão de futuro, quais as alternativas para elevar a qualidade e a quantidade dessas atividades no município?

9. Numa visão de futuro, quais seriam as ações para garantir a justa distribuição de equipamentos de cultura e lazer na cidade?

- **Segmento Movimentos de Luta pela Moradia**

7. Qual a principal questão a ser enfrentada no município referente ao acesso à moradia de interesse social?

8. Na visão de sua área de atuação, quais as modalidades predominantes de soluções à moradia utilizadas pela população de baixa renda?

9. Quais as alternativas sugeridas a serem implementadas no município referente ao tema da habitação de interesse social?

- **Segmento Indústria e Comércio**

7. Quais as características do mapa de emprego na indústria e comércio?

8. Quais os obstáculos para elevar a oferta de emprego no município?

9. Como estimular a implantação industrial?

10. Quais as alternativas para diversificar a localização do comércio atacadista, hoje localizado no centro da cidade?

- **Segmento Órgãos de Classe**

7. Em que setores atuam os profissionais dessas atividades? Poder público, consultorias, escritórios privados, grandes corporações?

8. Quais as principais dificuldades para o exercício profissional na cidade?

9. Qual o papel da sua área de atuação profissional na produção de uma cidade que seja mais justa e equilibrada?

- **Segmento Setor imobiliário e da construção civil**

7. Na sua área de atuação a documentação (registros de propriedades, regularidade de impostos) é um entrave para a comercialização de imóveis?

8. Como você avalia o preço da terra em relação a outras cidades comparáveis a Fortaleza?

9. Na sua área de atuação quais os fatores que condicionam a localização dos investimentos na cidade?

10. Quais as tendências atuais de localização de investimentos no setor? E das tipologias de implantação e construtivas?

- **Segmento Academia**

7. Como tem sido a inserção da academia no processo de planejamento e gestão pública? (conselhos, órgãos gestores, pesquisas / planos e projetos contratados)

8. Quais as dificuldades encontradas para encaminhar sugestões técnicas para o âmbito das políticas públicas?

9. Qual o papel da academia na produção de uma cidade que seja mais justa e equilibrada?

- **Segmento Meio Ambiente**

7. Quais os principais conflitos territoriais que estão diretamente relacionados com a questão ambiental?

8. Quais os principais obstáculos ou elementos de dificuldade para a implementação de uma política ambiental eficaz no município?

V - Questões para os segmentos transversais

- **Segmento Portadores de Deficiência**

7. Fortaleza está implementando ações para garantir os direitos assegurados da acessibilidade universal? Quais?

8. Quais as principais dificuldades observadas para a expansão da implementação da acessibilidade universal?

- **Segmento Idosos**

7. Fortaleza está implementando ações para garantir os direitos assegurados à inclusão de pessoas idosas nas políticas públicas e na cidade? Quais?

8. Quais as principais dificuldades para que possam as pessoas idosas usufruir comodamente da cidade?

- **Segmento Criança e Adolescente**

7. Fortaleza está implementando ações para garantir os direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente nas políticas públicas e na cidade? Quais?

8. Quais os principais limites às crianças e adolescentes para o acesso pleno à cidade (educação, lazer, saúde, cultura, transporte, etc.)?

IV. CONSIDERAÇÕES ARTICULADAS ENTRE A LEITURA JURÍDICA, URBANÍSTICA E COMUNITÁRIA

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, aprovado em 1992, quatro anos após a promulgação da Constituição Federal que contém o capítulo da política urbana, já avança em relação aos planos anteriores, pois contém instrumentos considerados mais adequados para buscar a equidade urbana (por exemplo, incorpora o coeficiente de aproveitamento básico 1 e o instrumento solo criado que permite a cobrança pela outorga do direito de construir acima do índice básico).

Por outro lado, a LUOS - Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996 pode modificar a indicação dos coeficientes de aproveitamento diferenciados na cidade e o solo criado não foi implementado. Com o advento do Estatuto da Cidade, faz-se necessário uma readequação do PDDU/1992 com a incorporação dos princípios, diretrizes e instrumentos urbanísticos, de regularização fundiária e de gestão democrática da cidade, devidamente regulamentados, a fim de sua aplicação no âmbito da política urbana municipal.

Nesse sentido, considera-se fundamental que o presente processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza incorpore instrumentos que façam frente efetivamente à situação de precariedade e informalidade da cidade, que apresenta inúmeros assentamentos de baixa renda e altos níveis de degradação sócio-ambiental nos processos de ocupação do território municipal.

Temas essenciais para esse enfrentamento são:

- Estabelecimento de um novo macrozoneamento, com a revisão dos índices/indicadores urbanísticos.
- Delimitação de áreas para aplicação dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano previstos no art. 4.º do capítulo 182 – da Política Urbana – da Constituição Federal (parcelamento, edificação e utilização compulsórios sob pena da aplicação do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com títulos da dívida pública).
- Instituição de mecanismos mais integrados para atuar na questão habitacional.
- Instituição de ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social.
- Instituição de outras zonas especiais (de interesse ambiental e de preservação histórico-cultural).
- Superação da determinação legal entre a hierarquia viária e os usos permitidos na cidade, possibilitando a geração de mais oportunidades de acesso à cidade.
- Viabilização das centralidades previstas no plano diretor de 1992 como Áreas de Urbanização Prioritária.
- Estabelecimento de um sistema de gestão democrática da cidade e do município.
- Enfrentamento da questão ambiental definindo claramente os conceitos de preservação e proteção ambiental.
- Implementação de instrumentos que viabilizem o desenvolvimento econômico e social no município, em um território equilibrado de oportunidades para todos.

A Leitura Comunitária, em relação a esses temas essenciais estruturados a partir da Leitura Jurídica e da Leitura Urbanística, possibilitou a indicação de uma diversidade de pontos positivos e problemas encontrados pela sociedade na sua vida em Fortaleza que podem, a partir do cruzamento com as considerações das leituras jurídica e urbanística,

contribuir para construir um quadro de potencialidades e vulnerabilidades do território e suas relações com a ordem jurídica e institucional vigente.

Apresentamos, a seguir, as principais problemáticas construídas a partir do cruzamento entre as três leituras presentes neste relatório, com agregação de temas fundamentais nas análises urbanística, legal e comunitária, no sentido de formar um quadro preliminar de eixos estratégicos que darão sustentação à elaboração de propostas na próxima fase de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

1. No que se refere à **PROBLEMÁTICA HABITACIONAL**, a demanda é intensa, diversificada e abrangente, tanto por novas moradias quanto pela garantia de habitabilidade nos assentamentos habitacionais populares que apresentam atualmente, em sua maioria, altos níveis de carências de infra-estrutura e insegurança na posse da terra.

A Leitura Comunitária apontou para a necessidade de **regularização fundiária** de forma sustentável, promovendo a urbanização de favelas, a demarcação de vazios urbanos para a localização de ZEIS, a implantação de redes de saneamento em bairros populares e o financiamento a famílias de baixo poder aquisitivo para construção de suas moradias.

Para a viabilização dessas demandas, é necessário prever os **instrumentos do Estatuto da Cidade** no Plano Diretor, a partir daqueles relacionados à sua utilização para garantia da função social da propriedade. Assim os imóveis subutilizados ou não utilizados deverão ser elencados para notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, segundo a Constituição Federal regulamentada pelo Estatuto da Cidade.

Da mesma forma, os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade deverão ser regulamentados a partir do plano diretor, com relevância para as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, que podem ser construídas em diferentes categorias tanto para assentamentos ocupados como para os novos bairros de interesse social para atender à demanda de provisão habitacional.

Os processos de regularização fundiária devem estar articulados no plano diretor a um sistema de gestão, vinculados a uma instância pública de participação social sobre o tema. Além disso, é fundamental estabelecer um fundo relacionado à instância de decisão, com acesso ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em sintonia com o atual fundo de terras do município de Fortaleza.

2. Outra problemática complexa em Fortaleza, detectada pelas três leituras, se refere à **DESIGUALDADE SÓCIO-ESPACIAL DA CIDADE**. Nas diferentes regiões há desigualdades de padrão de ocupação, de densidade de infra-estrutura e de possibilidades de acesso e mobilidade. No interior dessa problemática, foram levantadas, a partir da visão pela sociedade civil, durante o processo de leitura comunitária, as seguintes considerações principais:

- A ocupação dos **vazios urbanos** foi proposta como alternativa de intervenção municipal sobre questões relacionadas com a moradia.
- A comunidade reforça a necessidade de que se garanta o conceito da função social da cidade e da propriedade urbana.
- Os problemas de **infra-estrutura** são levantados de forma contundente, pois há uma grande diferenciação de densidade de infra-estrutura instalada de acordo com as diferentes regiões da cidade.
- No item **transporte** os mapas comunitários demonstram uma insatisfação em relação ao funcionamento do sistema.

- Uma questão que reflete a forte diferenciação dos padrões de ocupação e de qualidade na infra-estrutura é o da **segurança**. Uma cidade desigual do ponto de vista da distribuição de equipamentos, condições de mobilidade e acessibilidade e qualidade da moradia e do ambiente pode gerar situações de violência urbana que preocupam a comunidade e impõe ao poder público uma tomada de posição enquanto reversão do quadro de exclusão sócio-ambiental.

Os problemas relacionados ao grave quadro de desigualdades sócio-espaciais e conflitos sócio-ambientais são:

- maior adensamento construtivo no nordeste da cidade, com concentração de investimentos e a predominância áreas produzidas a partir do mercado imobiliário formal, com melhores condições de infra-estrutura, contrastando com alguns assentamentos precários de baixa renda;
- precariedade das condições de habitabilidade e insuficiência de infra-estrutura de saneamento ambiental nas partes oeste e sul da cidade, onde há uma expressiva densidade populacional por conta dos conjuntos habitacionais e pelo grande número de assentamentos;
- conflitos entre a expansão urbana, baseada em avanços de atividades múltiplas e do mercado imobiliário, e áreas de interesse ambiental no sudeste da cidade;
- obsolescência e subutilização de áreas centrais e descaso com o patrimônio histórico-cultural.
- retenções e congestionamento: em áreas de polarização comercial e de serviços e áreas mais adensadas, enquanto existem áreas destinadas à implantação do sistema viário principal que já foram ocupadas por edificações.

Os pressupostos para a previsão de instrumentos relacionados à problemática da cidade desigual são: a realização do conceito da função social da cidade e da propriedade; a busca do desenvolvimento sustentável; a redução dos custos de urbanização; a indução ao desenvolvimento com ampliação da infra-estrutura de saneamento ambiental e ampliação das condições adequadas de habitabilidade.

Uma concepção geral para o enfrentamento da desigualdade urbana é o estabelecimento de um zoneamento multifuncional, propiciando a diversidade e convivência de usos e classes sociais. Um procedimento legal para garantir tal concepção é o agrupamento de áreas com características peculiares quanto aos aspectos sócio-econômicos, paisagísticos e ambientais e de infra-estrutura com o reconhecimento dos diferentes estágios de ocupação, das diferentes condições de habitabilidade e dos elementos estruturadores (sistemas/redes, descentralização com distribuição equilibrada dos equipamentos e espaços públicos).

No campo jurídico-legal é necessária a readequação das diretrizes de parcelamento do solo de acordo com a nova lei 9785/99, que alterou a 6766/79. Da mesma forma, é fundamental rever o conceito de fração ideal do lote em termos de sua aplicação que, hoje, gera concentração de renda em diferentes bairros, além de gerar aumento da densidade construtiva em detrimento da densidade demográfica que diminui.

Em termos dos condomínios residenciais, deve-se estabelecer dimensões máximas para o empreendimento como um todo, buscando evitar a fragmentação do espaço da cidade, dividido entre sistema viário e muros de bairros fechados.

Fundamental será estabelecer parâmetros para a doação da área destinada ao fundo de terras em decorrência do parcelamento do solo.

3. A problemática do **MEIO AMBIENTE** está muito presente na percepção das comunidades. Na Leitura Comunitária foram citados com algum destaque problemas relacionados à poluição ambiental, principalmente a industrial, e a poluição dos recursos hídricos, como também gerando a degradação do meio ambiente.

Os recursos naturais, em especial os recursos hídricos, as praças e os parques, as áreas verdes, assim como as áreas de preservação ambiental, foram apontados como potencialidades de algumas AP's. No entanto, o descaso com os sistemas ambientais - rede hídrica (rios, riachos, canais, lagoas), vegetação, dunas e orla – foi caracterizado também na Leitura Urbanística que, em consonância com as alternativas jurídico-legais, geram a seguinte relação de preocupações para atendimento no plano diretor:

- Adequação das áreas de preservação ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação;
- Definição das áreas verdes e públicas do município;
- Avaliação da possibilidade de criar novas unidades de conservação;
- Avaliação da possibilidade de implementar ZEIA'S – Zonas Especiais de Interesse Ambiental;
- Verificação da possibilidade de não desapropriação de áreas particulares quando de sua transformação em áreas de preservação;
- Regular as atividades nas áreas de proteção com parâmetros que atendam ao objetivo da proteção ambiental;
- Definir claramente os conceitos de preservação, proteção, conservação e recuperação ambiental;
- Atualizar o zoneamento ambiental vigente no município;
- Atualizar a legislação relativa às áreas de patrimônio histórico, cultural e paisagístico no município.

4. A problemática referente à **ORGANIZAÇÃO DA POPULAÇÃO**, levantada durante a Leitura Comunitária, foi articulada ao conjunto de pressupostos relacionados com a **GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE**. A seguir, apresenta-se algumas ações que devem constar do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, no sentido de garantir a democratização do planejamento e da gestão municipais:

- Implementação de um Sistema Municipal Integrado de Planejamento e Gestão, composto pelos órgãos públicos responsáveis pelo planejamento nas diversas secretarias municipais; esse sistema deve contar, ainda, com conselhos, conferências e outros instrumentos de participação popular (audiências, debates, etc.) integrados com um sistema de financiamento municipal (composto pelos fundos). Essa ação deve garantir a participação da sociedade na gestão e também no planejamento, principalmente na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão das políticas públicas municipais.
- Implementação de um Sistema de Informações Municipais, reestruturando os cadastros de todos os setores do governo, gerando indicadores de monitoramento das políticas públicas; além disso, investir na mudança dos procedimentos de análise e aprovação de empreendimentos por parte dos técnicos municipais, implantando um programa de modernização administrativa.
- Implantação do Conselho Municipal de Política Urbana que articule os setores da política urbana com um fundo para uma efetiva gestão integrada dessas políticas.

- Articulação da política urbana com outros programas que contam com participação popular, tais como o Orçamento Participativo.
- Buscar a gestão compartilhada com os demais entes federativos que mantêm empreendimentos no município (aeroporto, Projeto Orla, porto, terras da União, por exemplo).

5. Por fim, a problemática relacionada aos **EQUIPAMENTOS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO** reuniu, na fase de Leitura Comunitária, uma série de preocupações em torno da insuficiência dos equipamentos sociais, principalmente creches, da insuficiência e precariedade dos equipamentos de educação e de saúde, de cultura, esporte e lazer revelando que há uma forte carência desses equipamentos em muitos bairros da periferia e uma concentração nos bairros com melhor infra-estrutura de moradia.

Quanto às atividades econômicas, para o setor do turismo foram levantadas alternativas para qualificar a atividade, sendo importante dar destaque à idéia de estimular a inclusão da população no mercado turístico, através da qualificação da mão-de-obra e do estímulo à criação de pequenos e médios negócios, que podem, também, qualificar de maneira mais equilibrada todas as centralidades da cidade. Nesse sentido, é fundamental distribuir melhor as oportunidades em todos os centros e não apenas no centro principal (que deve ser recuperado) e nas centralidades vinculadas às classes de maior renda, garantindo investimentos nas regiões com predominância de bairros populares.

Para contribuir na viabilização da expansão da construção de novos equipamentos sociais públicos, o cadastro dos bens públicos deve ser atualizado para subsidiar o processo de planejamento e de tomada de decisão sobre a implantação de novos equipamentos nas diferentes regiões.

Da mesma forma que para a questão habitacional e para a questão da cidade eqüitativa, é fundamental garantir a função social da cidade e da propriedade, com vistas a distribuição igualitária de equipamentos sociais em todo o município.

V. EIXOS ESTRATÉGICOS

Os eixos estratégicos cumprem um papel de organização da discussão pública, no sentido de construir as propostas para o Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Eles sintetizam, por um lado, as leituras técnica e comunitária ao priorizar as principais questões para o enfrentamento jurídico-legal e político e, por outro, orientam o desenho das propostas e dos instrumentos a serem considerados e adotados pela nova legislação urbanística municipal.

As considerações tecidas no capítulo anterior, articulando as análises jurídica, urbanística e da comunidade, deram subsídio para a formulação das principais questões a enfrentar que têm correspondência com cada eixo estratégico.

EIXO 1 – ACESSO DEMOCRÁTICO À TERRA E À HABITAÇÃO REGULARIZADA

PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, APLICANDO OS INSTRUMENTOS QUE GARANTEM A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

A cidade de Fortaleza vive cotidianamente a luta pelo espaço de forma explicitamente excludente, uma vez que nela convivem padrões de assentamento muito díspares: uma grande parcela da população vive em assentamentos precários (favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos) muitas vezes localizados em áreas frágeis ambientalmente; ao mesmo tempo, há uma série de glebas ainda não loteadas, bem como lotes nas áreas mais centrais, com infra-estrutura instalada, nitidamente a espera de valorização imobiliária.

A periferia constitui parte de um processo de urbanização que tem produzido segregação sócio-territorial em Fortaleza no qual, por um lado, a população mais pobre é obrigada, dados os preços elevados da terra nas áreas centrais, a instalar-se em bairros ainda sem infra-estrutura completa, muitas vezes apenas atendida pelo transporte coletivo (para a garantia do acesso ao trabalho como mínimo), com a implantação gradual, ao longo de décadas de reivindicações, do restante dos itens de infra-estrutura urbana. Por outro lado, a população mais rica além de residir nas áreas nobres da cidade, dotadas de infra-estrutura, encontra também como opção bairros mais distantes e bem servidos por infra-estrutura.

Estabelece-se, assim, uma lógica contrária à democrática na utilização da cidade, ou seja, que a população deva ter acesso à cidade já equipada e que a expansão da cidade se dê a partir da previsão de novos parcelamentos com infra-estrutura e condições de acessibilidade. Esse é o preceito constitucional do Estatuto da Cidade, ao regulamentar o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, já presente na Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183.

Nesse sentido, é fundamental que Fortaleza indique em seu Plano Diretor Participativo, e na legislação complementar subsequente:

- a) uma reversão do processo de retenção especulativa do solo, com a determinação de áreas para o cumprimento da função social;
- b) uma firme determinação de proceder a ações prioritárias, necessárias e justas para às populações assentadas de forma precária em favelas, cortiços e loteamentos irregulares ou clandestinos, estabelecendo zonas especiais de interesse social passíveis de urbanização e propícias à moradia, entre os assentamentos já ocupados e em novas glebas a serem destinadas prioritariamente a habitação de interesse social.

Considera-se como extremamente relevante que o plano diretor seja instrumento efetivo de combate às desigualdades e a exclusão social. Assim, é importante consolidar que haja um gerenciamento integrado aos instrumentos que disciplinam e ordenam a ocupação e regulamentam a política habitacional implementada, possibilitando e ampliando o acesso à moradia digna e à terra urbanizada para as camadas de mais baixas rendas da população. Para tanto, devem ser propostos no plano diretor os instrumentos de indução do uso e da ocupação do solo, de regularização fundiária das áreas ocupadas irregularmente e de democratização da gestão urbana, viabilizando o acesso dos setores sociais de baixa renda ao solo urbano legalizado. É fundamental, ainda, articular a contribuição de agentes produtores da cidade a um desenvolvimento urbano mais equilibrado e justo.

EIXO 2 - ORDENAR O CRESCIMENTO URBANO E PROMOVER A CIDADE ACESSÍVEL

CONTROLAR A EXPANSÃO URBANA COM ADEQUADOS PADRÕES DE OCUPAÇÃO, GARANTINDO ACESSIBILIDADE COM MOBILIDADE URBANA

Fortaleza caracteriza-se por um processo de urbanização que promoveu ao longo da sua evolução momentos de ocupação do território e de planejamento urbano descontínuos com um período de crescimento urbano acelerado, marcado pela expansão da irregularidade fundiária e mais atualmente de verticalização e descentralização administrativa do território. Esses aspectos corroboraram a um descompasso entre a expansão urbana e a programação de equipamentos públicos, a consolidação do sistema viário e a implementação de infra-estrutura urbana, resultando, entre outros impactos, no adensamento atual de ocupações sobre sistemas frágeis como dunas, mangues e recursos hídricos, no comprometimento operacional de parte do sistema viário e do trânsito, forte tendência de verticalização de ocupação na orla e perda da diversidade das atividades econômicas da área central, assim como de população moradora, gerando subutilização da infra-estrutura existente.

A evolução urbana no município caracteriza-se por uma expansão horizontal não homogênea sobre o território, gerando assentamentos populares precários incrustados na urbanização legal, em um processo de mescla de padrões sociais de ocupação. As tendências de expansão atuais apontam para um esgotamento do padrão periférico horizontal de crescimento urbano no município, com um processo crescente de verticalização, de diferentes padrões, em parte, de áreas já consolidadas, o que deverá promover, ao longo do tempo, uma mudança de padrão social com a elitização de antigos bairros populares. É fundamental investir na reorientação de padrões de ocupação tanto para as áreas em processo de transformação como para as áreas periféricas.

A dinâmica urbana tende a sofrer transformações com a consolidação de uma tendência de aparecimento de lugares fechados na cidade, seja na forma de centros de comércio/serviços ou de condomínios horizontais e verticais fechados com amplas áreas privadas de lazer, que carecerá de ser mediada com o conceito de cidade acessível para todos.

A circulação, o transporte e a acessibilidade estabelecem relações conflitantes no sistema viário. A estrutura viária da cidade, com poucas ligações perimetrais e transversais (leste/oeste), a malha xadrez consolidada da área central, os grandes equipamentos que impactam o sistema viário e o trânsito, são questões que integram a problemática da mobilidade urbana.

A estruturação urbana trata dos eixos de ligação e acesso entre os lugares, e ainda refere-se em certa medida aos acessos e comunicações com as cidades vizinhas.

É fundamental que sejam garantidas as seguintes diretrizes no Plano Diretor Participativo de Fortaleza na revisão da regulação urbanística e ambiental no sentido de:

- a) promover um maior aproveitamento da infra-estrutura urbana;
- b) padrões acessíveis socialmente e adequados do ponto de vista ambiental (ventilação, aeração, iluminação....);
- c) infra-estrutura e qualidade ambiental para todos os tipos de bairros e classes sociais;
- d) produzir padrões de expansão urbana com mobilidade e acessibilidade articuladas, garantidas a toda a população;

EIXO 3 - PROMOVER UMA CIDADE SUSTENTÁVEL PARA AS FUTURAS GERAÇÕES

CONCILIAR O DESENVOLVIMENTO URBANO COM A DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL,
PROMOVENDO A QUALIDADE DE VIDA E JUSTIÇA SOCIAL

A cidade deve promover a qualidade de vida da população e do ambiente, aliadas a um desenvolvimento sustentável também para as futuras gerações. Historicamente, no entanto, Fortaleza tem vinculado seu crescimento a processos de degradação e comprometimento do meio físico natural, ocupando áreas frágeis e que deveriam ser protegidas do fenômeno da urbanização (dunas, mangues, mananciais e cursos de água). As áreas que ainda se mantêm inalteradas ou pouco transformadas pela ação antrópica devem ter uma política ambiental firmemente implementada no sentido de, por um lado, recuperar áreas ocupadas mitigando os impactos gerados e, por outro, promover a demarcação de zonas especiais de interesse ambiental garantindo a valorização do patrimônio natural ainda intocado.

No intuito de buscar garantir um processo de desenvolvimento equilibrado em relação ao ambiente o município deve promover medidas que visem assegurar as potencialidades do patrimônio ambiental através da manutenção ou recuperação de áreas significativas já degradadas e com riscos ambientais; estabelecer usos sustentáveis das áreas naturais; exercer a gestão ambiental das áreas verdes urbanas, de conservação de energia, de prevenção e controle de poluição e ações de saneamento – água, esgoto e lixo, bem como, estabelecer as bases para a promoção de atividades econômicas sustentáveis.

EIXO 4 - GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

CONSTRUIR A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE, ELEVANDO A CAPACIDADE DE PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANCIAMENTO DA CIDADE

A gestão democrática da cidade é uma diretriz estruturante do Estatuto da Cidade uma vez que, além de legitimar uma nova série de instrumentos urbanísticos, jurídicos, administrativos, indica como fundamental que as decisões sobre o destino das cidades e dos territórios sejam tomadas por toda a população, inclusive as decisões relacionadas ao financiamento da cidade – suas formas e as fontes de recursos. O PPA 2006-2009 do município incorpora a gestão democrática como um dos macro-objetivos.

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza terá a capacidade de, por um lado, aprofundar os processos democráticos em curso (Orçamento Participativo, PPA Participativo, a própria elaboração do Plano) e, por outro, com o conjunto de instrumentos que nele deverão constar, possibilitar a justa recuperação dos benefícios produzidos através do investimento público ao longo dos anos, que valorizaram importantes zonas da cidade.

Para a implementação desses instrumentos, será necessária uma forte articulação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza com o processo de construção orçamentária e fiscal municipal, bem como, uma organização administrativa que dê conta dos novos desafios da administração pública a partir da aprovação de instrumentos democráticos de gestão municipal e do território.

O Plano Diretor Participativo deve constituir-se em um instrumento do Sistema de Planejamento e Gestão, subsidiando as áreas da administração direta na orientação das políticas públicas e, ao ter garantida a condição de processo do plano diretor, promover e monitorar o desenvolvimento urbano e a articulação entre os diferentes mecanismos de participação instituídos, entre eles, se houverem, os conselhos municipais – de desenvolvimento, de habitação, de educação e de saúde, entre outros – privilegiando, assim o fortalecimento dos processos sociais de cidadania.

EIXO 5 - CIDADE DE OPORTUNIDADES PARA TODOS

PROMOVER O ACESSO DA POPULAÇÃO ÀS OPORTUNIDADES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E DE CONSUMO DA CIDADE

Fortaleza é um município que concentra grande número de oportunidades de investimento e trabalho em relação à região metropolitana e ao restante do Estado do Ceará. Do ponto de vista sócio-cultural é uma cidade rica e diversificada, representando um ponto de convergência na atração de investimentos. No entanto, esses investimentos têm sido priorizados em áreas de interesse para a valorização imobiliária, o que resulta em uma concentração de equipamentos sociais em regiões bem equipadas de infra-estrutura e em situação inversa os maiores índices de carência e precariedade em termos desses benefícios urbanos, de promoção pública, estão em áreas com predominância de populações socioeconomicamente mais vulneráveis.

É fundamental que se implementem políticas sociais inclusivas, no sentido de superar os graves conflitos entre o intenso desenvolvimento econômico e a inserção dos segmentos sociais mais vulneráveis.

Nesse sentido, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza terá como meta, para além de indicar regiões nas quais os investimentos públicos deverão ser intensificados enquanto produção de equipamentos (saúde, educação, cultura, lazer, esporte e outros) a articulação das políticas sociais do município, sempre priorizando populações vulneráveis seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista de sua exploração social.

Outro componente para a inclusão sócio-territorial das classes populares em Fortaleza se refere à promoção de condições para o desenvolvimento de suas atividades econômicas a partir de possibilidades de regularização de pequenos negócios já existentes e o aumento das oportunidades para obtenção de crédito e licenciamento para novos negócios. Assim, a promoção econômica da cidade passa por incluir as camadas populares nas oportunidades de geração de emprego e renda, inclusive as alternativas autônomas de negócios, de maneira regular e financiada.

Da mesma forma, é necessário incentivar e ampliar o papel do município de Fortaleza como pólo regional, estimulando o crescimento de toda a região metropolitana com desconcentração econômica e de renda, promoção da geração de postos de trabalhos próximo das áreas residenciais, fomento à organização e à autopromoção de iniciativas empreendedoras, garantia de condições mínimas de abastecimento e de consumo a todos.

A cidade de oportunidade para todos é aquela que oferece equipamentos acessíveis e acesso a oportunidade de negócios, que privilegia a democratização do conhecimento e a visão de desenvolvimento sustentável; mas, sobretudo, que essas oportunidades possam se dar a partir da produção de cidade de forma descentralizada, isso é, de uma despolarização de serviços, negócios e equipamentos, permitindo a consolidação de centralidades existentes e de desenvolvimento de novas centralidades intra-bairros.

EQUIPE TÉCNICA

COORDENADOR GERAL

Dr. Nelson Saule Jr., advogado

SUPERVISÃO JURÍDICA

Dr. Nelson Saule Jr., advogado

EQUIPE JURÍDICA

Ms. Karina Uzzo, advogada

Advogado Paulo Romeiro

SUPERVISÃO URBANÍSTICA

Dra. Eulalia Portela Negrelos, arquiteta e urbanista

EQUIPE URBANÍSTICA

Ms. Nara Leal Argiles, arquiteta e urbanista

Ms. Augusto N. Barbosa Capibaribe, arquiteto e urbanista

Ms. Ignácio Montenegro, arquiteto e urbanista

Ms. Ernandy Luis Vasconcelos de Lima, geógrafo

EQUIPE DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

Advogada Vania Kirzner, advogada

Ms. Fátima Regina Lopes Brandão, socióloga