

7 – PLANOS, PROGRAMAS, PROJETOS CO-LOCALIZADOS

7 – PLANOS, PROGRAMAS, PROJETOS CO-LOCALIZADOS

O levantamento de planos, programas e projetos para Fortaleza e sua região resultou na seleção dos indicados a seguir como os que poderão apresentar interface com o Programa BID-FOR.1.

- Programa de Implantação do Trem Metropolitano de Fortaleza – Projeto Metrofor
- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza PDDU – FOR/92
- Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza - Planefor
- Sistema Centralizado de Controle de Tráfego de Fortaleza – CTAFOR
- Complexo Industrial - Portuário do Pecém
- Planos Diretores dos Municípios Integrantes da RMF.

Projeto Metrofor

O projeto denominado Metrofor, cujos estudos e planos iniciais foram desenvolvidos na década de 80, tem por objetivo atender à população da Região Metropolitana de Fortaleza, especialmente dos municípios de Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba, Itaitinga e Guaiúba, situados na área de influência dos corredores Norte e Sul dos transportes de massa, onde estão concentrados aproximadamente 2/3 da demanda de transporte público de passageiros e a maior parte dos conjuntos habitacionais de renda baixa 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, na implantação por etapas, um sistema de integração modal e tarifária com os demais modos de transporte atualmente em operação.

A Fig. 67 apresenta o Projeto Metrofor e as suas etapas de implantação.

A concepção do Projeto Metrofor prevê a modernização do sistema ferroviário em operação na Região Metropolitana de Fortaleza, por meio da eletrificação de suas linhas principais, além de aquisição de material rodante (trens elétricos), sistemas modernos de sinalização e telecomunicações de novas estações, além da modernização das existentes, melhoria no sistema ferroviário de carga e equacionamento das questões de maior impacto na relação trem – cidade.

O projeto foi concebido pela implantação de estágios de forma modular e evolutiva, aproveitando ao máximo o sistema ferroviário existente, possibilitando assim um baixo custo de implantação e beneficiando também o sistema ferroviário de cargas, racionalizando sua localização em função de pontos estratégicos da Região Metropolitana de Fortaleza e possibilitando a segregação total em relação ao sistema de passageiros sobre trilhos, tornando-se os mais eficientes e seguros.

FIGURA 67
METROFOR

No custo total de Projeto, no valor da ordem de 600 milhões de dólares, estão compreendidos a implantação de 43 km de via duplicada e eletrificada na linha principal, ligando os municípios de Maracanaú, Fortaleza e Caucaia; 7 km de linha singela para reativação do Ramal de Maranguape, que se integrará ao sistema principal utilizando-se de tração diesel; 33 km de linha singela, e a implantação de um pátio de cargas para o sistema RFFSA.

A implantação do Projeto Metrofor, indicado na Fig. 67 e no Quadro 66, a seguir, compreende três etapas.

A linha denominada Leste, concebida para o trecho João Felipe a Aldeota (Papicu), e a utilização da linha do ramal ferroviário Parangaba-Mucuripe como eixo de transporte de passageiro não estão incluídas no programa de implantação dos três estágios do Projeto Metrofor. Trata-se do plano de expansão do sistema, na medida em que se pretende consolidar uma rede integrada de transporte, compatível com a demanda dos cenários futuros.

Quadro 66
Projeto Metrofor - Principais Características e Estágios de Implantação

| Estágio | Trecho | Discriminação | Valor do Investimento (milhões US\$) | Prazo de Implantação | Transp. Demanda Diária Prevista |
|---------|--|---|--|----------------------|---------------------------------|
| 1º | Linha Sul (vila das Flores a João Felipe) | Duplicação da via, eletrificação, sinalização, telecomunicações, reforma e construção de estações, oficinas e centro administrativo e operacional, aquisição de 10 TUEs, separação dos sistemas cargas e passageiros; desapropriações e remanejamento de interferências; oferta de trens na hora-pico a cada 6 minutos no trecho Conjunto Esperança / J.Felipe e a cada 12 minutos no trecho Vila das Flores a Conjunto Esperança | 268.00 fonte: Eximbank do Japão 58.00 fonte: Tesouro Estadual 3.00 fonte: União | 30 meses | 185 000 |
| | Linha Oeste (João Felipe a Caucaia) | Melhorias na infra-estrutura da via e material rodante e de tração com oferta de trens diesel a cada 20 minutos | 329.00 (total) | | |
| 2º | Linhas Oeste e Sul (Vila das Flores a Caucaia) | Duplicação da via, obras de arte especiais de transposição da via, eletrificação, sinalização, telecomunicações, reforma e construção de estações e urbanização dos entornos, da Linha Oeste; aquisição de 8 TUEs; complementação das oficinas e do centro administrativo e operacional; oferta de trens na hora-pico a cada 6 minutos no trecho Conjunto Esperança / Antônio Bezerra e a cada 12 minutos nos trechos Vila das Flores e Conjunto Esperança e Antônio Bezerra a Caucaia. Obras viárias e requalificação do Centro de Fortaleza | 84.70 fonte: externa. (Banco Mundial) (provável) 97.30 contra-partida União e Estado do Ceará 182.00 (total) | 20 meses | 290 000 |

| Continuação | | | | | |
|-------------|--------------------|---|--------------------------------------|----------------------|---------------------------------|
| Estágio | Trecho | Discriminação | Valor do Investimento (milhões US\$) | Prazo de Implantação | Transp. Demanda Diária Prevista |
| | Linhas Oeste e Sul | Complementação dos sistemas e construção de estações nas Linhas Oeste e | 90.00 fonte: a definir | | |

| | | | | | |
|----|--|---|--|----------|---------|
| 3º | Ramal Maranguape a Conjunto Jereissati | Sul, reativação do Ramal de Maranguape, aquisição de 9 TUEs; oferta de trens na hora-pico a cada 4 minutos no trecho Conjunto Esperança / Antônio Bezerra e a cada 8 minutos nos trechos Vila das Flores / Conjunto Esperança e Antônio Bezerra / Caucaia e de trem diesel a cada 20 minutos no ramal Maranguape / Conjunto Jereissati e no trecho Conjunto Jereissati a Guaiúba / Acarape. Neste estágio se dará início a integração com os ônibus Urbanos e Metropolitanos e com o trem diesel no trecho Maranguape / Conjunto Jereissati / Guaiúba, Acarape | entre União e Estado do Ceará 90.00 (total) | 12 meses | 485 000 |
|----|--|---|--|----------|---------|

Observações:

A linha aqui denominada Oeste equiivale a atual Linha Tronco Norte da CBTU

A linha aqui denominada Sul equiivale a atual Linha Tronco Sul da CBTU

Fonte:

Síntese do Programa de Implantação do Trem Metropolitano de Fortaleza, Metrofor, 1998.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU – FOR (Lei 7 061/92)

O PDDU – FOR, aprovado em janeiro de 1992, constitui o instrumento legal que fornece as diretrizes da política urbana de Fortaleza.

Sua implementação, por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996, Código de Obras e Posturas e outros dispositivos, resulta no ordenamento do solo municipal e outros aspectos da estruturação urbana de Fortaleza.

Por esses aspectos e por conter diretrizes específicas para o transporte (capítulo IX – Das Diretrizes para o Sistema de Circulação e Transporte), o PDDU-FOR/92 está intrinsecamente relacionado com o Programa de Transportes.

Destaca-se na concepção do PDDU que a distribuição das atividades e dos usos urbanos estará diretamente relacionada à capacidade das vias, conforme Art.90, inciso III – “adequar o uso do solo lindeiro à função da via”.

Essa diretriz implica manutenção das funções da via no Programa, conforme classificadas, e tende a manter o padrão de ocupação previsto.

Já as alterações de função não só implicam alterações na legislação como em impactos na estrutura urbana.

A seguir, são descritas diretrizes gerais do PDDU, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e as relativas ao Sistema Viário, consideradas como de maior interesse para a AAEP do Programa BID-FOR.1

O PDDU-FOR/1992 considerou que a cidade deveria ser planejada com o envolvimento dos diversos grupos sociais que a compõem e que o Plano Diretor fosse o instrumento de mediação dos conflitos urbanos. Para tanto, adotou uma postura delineada na criação de instrumentos que garantissem a participação da sociedade por meio dos órgãos públicos, entidades de classe, profissionais de classe e órgãos de comunicação solicitando sugestões. Além disso, convidou alguns técnicos e profissionais liberais para um ciclo de discussões, que resultou no documento intitulado “PDDU/FOR – Perfil e Elementos da Proposta”, apresentado ao público em seminário.

Desse modo, a estrutura urbana proposta possui flexibilidade para os ajustes necessários às modificações dos indicadores que a fundamentaram. Assim, a cidade com um macrozoneamento foi dividida em três grandes áreas: Macro Zona Urbanizada, Macro Zona Adensável e Macro Zona de Transição diferenciadas pelo estágio de urbanização e a oferta de infra-estrutura e serviços básicos, que, por sua vez, foram subdivididas em Microzonas de Densidade (Fig. 68).

As zonas que constituem o macrozoneamento ficam assim definidas:

A Macro Zona Urbanizada é aquela atendida integralmente pela rede de abastecimento de 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.

A Macro Zona Adensável é aquela atendida em parte pelo sistema de abastecimento de 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.

A Macro Zona 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.

Na definição das Microzonas de Densidade são consideradas as especificidades do ambiente natural, cultural e a compatibilização das densidades e ofertas de infra-estrutura existente e projetada. A estruturação urbana contém ainda as Zonas Especiais, onde se aplicam as diretrizes da política urbana, principalmente as relativas ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo. São as seguintes as Zonas Especiais: áreas de interesse ambiental (dunas), orla marítima, faixas de praia, áreas de preservação, áreas de proteção, áreas de interesse urbanístico, áreas institucionais, áreas de urbanização prioritária e área industrial.

Segundo o Plano, o maior adensamento populacional em Fortaleza deverá ocorrer nas Áreas de Urbanização Prioritária.

Figura 68
Diretrizes do PDDU

Áreas de Urbanização Prioritária são localizadas nas macrozonas Urbanizada e Adensável que, em razão de sua força atrativa, tais como localização, acessos e infra-estrutura, possuem ou tendem a possuir altas densidades das atividades. Consideram o conjunto de núcleos de distribuição espacial das atividades socioeconômicas e do adensamento populacional, fundamentadas na concentração das atividades e nos serviços distribuídos nas macrozonas e interconectadas pelo sistema viário estrutural. Nessas áreas, os padrões de uso e ocupação do solo e planos urbanísticos serão próprios, respeitando a vocação e a identidade das áreas de influência. Na estrutura urbana, são as seguintes as Áreas de Urbanização Prioritária: Centro, Aldeota, Carlito Pamplona, Antônio Bezerra, Parangaba, Montese, Messejana e Seis Bocas, que poderão ser alteradas caso o Poder Executivo julgue necessário, tendo em vista o processo de desconcentração e descentralização das atividades.

O PDDU-FOR/92 também fornece diretrizes para o Sistema de Circulação e de Transporte do Município, destacando diretrizes para o Transporte e Uso do Solo, o Sistema Viário e Circulação e o Sistema de Transporte Público de Passageiros, este último compreendendo o transporte coletivo (ônibus e linhas de trem de subúrbio) e o serviço de táxis.

O Plano Diretor aborda ainda o processo de uso e ocupação diferenciado do solo urbano ao serem considerados os conjuntos habitacionais de interesse social, os condomínios, os assentamentos espontâneos (favelas), os pólos geradores de tráfego e os equipamentos de impacto que prevêem a análise da interferência de empreendimentos públicos ou privados no tráfego, na infra-estrutura urbana ou que possam provocar danos ao meio ambiente natural e/ou construído.

Foram estabelecidas, também, diretrizes para o saneamento básico.

Considerando que o PDDU-FOR/92 estabelece diretrizes relativas à apropriação do espaço urbano, inserindo não apenas o sistema viário municipal, como também o sistema de circulação e transporte, é de suma importância que a concepção e a implementação do Programa de Transporte Urbano sejam orientadas por esse instrumento legal e em vigência no município.

Diretrizes da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 7.987/96 – Consolidada 1998)

O PDDU-FOR/92, após sua aprovação, deveria ser complementado pela Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras e Posturas e Planos Setoriais afins, para comporem o acervo legal para o controle e ordenamento do crescimento e desenvolvimento da cidade. Assim, em 23 de dezembro de 1996, foi aprovada a Lei nº 7.987 de Uso e Ocupação do Solo regulamentando o uso e a ocupação do solo, nas Microzonas de Densidade e nas Zonas Especiais, definindo diretrizes e normas relativas ao sistema viário, bem como a relação deste com o uso do solo urbano.

Em 30 de outubro de 1998, foi publicada no Diário Oficial do Município de Fortaleza (nº 11.466), a Lei de Uso e Ocupação do Solo Consolidada, já interpondo outros dispositivos legais urbanísticos.

A estruturação urbana proposta na Lei já integrava o PDDU-FOR/92 e reflete a realidade da espacialização das atividades, a existência das redes de equipamentos e infra-estrutura, inclusive as expansões projetadas. Consolida-se pelas diretrizes gerais e setoriais de desenvolvimento e de expansão do município, que se trata da desconcentração e da descentralização das atividades.

Com base nos preceitos normativos do PDDU-FOR/92, a Lei de Uso e Ocupação do Solo regulamentou a utilização do território do município, aprofundando e detalhando as normas de ocupação para as Microzonas de Densidade e Zonas Especiais, a classificação das atividades por porte e natureza, as normas específicas para os usos considerados especiais e a classificação viária com desdobramento da via arterial, em arterial I e II (Fig. 69).

Com essa Lei regulamentou-se a implantação das atividades no tecido urbano, no tocante aos aspectos relativos à adequação de usos, normas e padrões de ocupação considerando as Microzonas de Densidade, as Zonas Especiais e a classificação viária.

Assim, a implantação de indústrias de grande porte e as que geram resíduos comprometedores ao meio urbano, está restrita às áreas de uso exclusivamente industrial: área ao sul do município, contígua ao III Distrito Industrial, e área ao norte, situada no Mucuripe. No restante do território, a instalação de indústrias depende do porte e da natureza da atividade, compatibilizada com as exigências oriundas da classificação do sistema viário.

De maneira geral, as atividades ocorrem no tecido urbano seguindo alguns pressupostos. Assim é que as vias expressas são adequadas às atividades de grande porte; as vias arteriais I são para as atividades de médio, e nas vias arteriais II podem ser instaladas as atividades comerciais e de serviços com portes menores. Nas vias coletoras é adequada a atividade residencial, com expansão limitada de atividades de comércio e serviços. As vias comerciais sediam, preferencialmente, as atividades de comércio e serviços, e se localizam nas áreas de Urbanização Prioritária. A via local é de uso residencial, com baixa incidência dos outros usos.

Do ponto de vista da presente Avaliação Ambiental Estratégica considerou-se importante ressaltar duas tipologias integrantes do zoneamento da Lei de Uso e Ocupação do Solo:

- as faixas e zonas de proteção referentes a áreas de segurança da Embratel, Teleceará, Farol de Mucuripe e aeródromos;
- as Zonas Especiais de uso e ocupação do solo.

As primeiras áreas delimitam espaços onde o uso e a ocupação do solo e a altura das edificações deverão observar também as limitações estabelecidas por legislações especiais (Fig.70).

- Faixas de proteção dos feixes de microondas da Embratel;
- Faixas de proteção dos enlaces radioelétricos da Telemar (antiga Teleceará);
- Faixas de altitudes para proteção à utilização do Farol do Mucuripe;
- Zonas de proteção dos aeródromos Pinto Martins e Alto da Balança (aeródromo da base aérea de Fortaleza).

FIGURA 69
DIRETRIZES PARA ZONEAMENTO URBANO – 1996

FIGURA 70
PROTEÇÃO FARAL / TELECOMUNICAÇÕES / AERÓDROMO

As Zonas Especiais protegem áreas naturais e regulam a utilização de espaços de uso antrópico, estando regulamentadas de acordo com as seguintes diretrizes:

- Área de Preservação – “non aedificandi”, com instalações relativas às atividades de esportes ao ar livre, excursionismo, pesca artesanal, esportes náuticos, florestamento e reflorestamento com prioridade para árvores frutíferas;
- Áreas de Interesse Ambiental (Dunas) e Áreas de Proteção – baixa densidade populacional, horizontalidade na paisagem urbana, com o predomínio do uso residencial unifamiliar e número restrito de atividades de comércio e serviços de apoio ao uso residencial, com pequeno porte e baixo afluxo de transportes;
- Área Marítima – com 7 (sete) trechos e usos condizentes à sua vocação para o turismo e lazer;
- Área da Faixa de Praia – subdividida em 10 (dez) trechos, receberá tratamento diferenciado quando da implantação do projeto urbanístico;
- Área de Interesse Urbanístico da Praia de Iracema – dividida em três setores enfatizando a preservação, a revitalização e a renovação da área com incentivos dos usos habitacional, cultural, de lazer e de hotelaria;
- Áreas Institucionais – requerem padrões específicos de ocupação, além de soluções de acesso e circulação interna definidas em planos urbanísticos específicos e compreendidas pelo Campus do Pici, Campus da Unifor, Campus do Itaperi, Centro Administrativo Gov. Virgílio Távora e aeródromos Pinto Martins e Alto da Balança;

Com relação aos planos específicos relativos aos aeródromos Pinto Martins e Alto da Balança, a Lei de Uso e Ocupação do Solo classifica as seguintes áreas em sua zona de proteção: Áreas Especiais Aeroportuárias AEAs, classificadas no Plano de Ruído, impondo restrições ao uso do solo; Áreas de Proteção, impondo restrições quanto ao gabarito de altura das edificações; Áreas de Aproximação e Transição, impondo restrições quanto ao uso e ocupação do solo.

- Áreas de Urbanização Prioritária – composta de 8 (oito) bairros, onde se localizam as vias comerciais, incentiva-se o adensamento das atividades de comércio e serviços dotando-as de infra-estrutura, por meio da utilização preferencial dos diversos instrumentos de consecução da Política Urbana contidos no PDDU-FOR.

A Lei prevê também o Poder de Polícia inerente à Administração Pública, do controle repressivo e das sanções como formas de disciplinamento do ordenamento urbano em benefício da coletividade.

Assim, qualquer intervenção a ser implementada no espaço urbano, principalmente as relativas ao sistema de transporte, deverá ser norteadas pelas diretrizes estabelecidas nessa Lei, considerando a proposta prevista para o Sistema Viário Municipal, que estabelece quais atividades são adequadas para os tipos de vias propostas.

Diretrizes para o Sistema Viário (Lei nº 7 987/96 – Consolidada em 1998)

A estrutura viária de uma cidade é composta pelo conjunto de vias do aglomerado urbano, que constitui a infra-estrutura de transportes onde ocorrem os deslocamentos de veículos e pedestres. É um sistema orgânico em que cada via tem uma função de distribuição de tráfego, com uma correspondência estrita entre esta função e as características físicas e operacionais da via.

Com uma estrutura tipicamente radiocêntrica, Fortaleza caracteriza-se por apresentar um forte adensamento de edificações na zona central e em sua periferia imediata, irradiando-se de forma gradativamente dispersa ao longo dos principais acessos rodoviários que demandam à capital. Ainda se observam espaços vazios no sentido sul-sudeste e uma ocupação mais compacta nas demais direções, sobretudo a oeste e a sudoeste.

A malha radial concêntrica, decorrente do caráter polarizador da cidade, serve como estrutura básica, funcionando como elemento norteador principal da expansão linear da zona central. Os eixos definidores dessa malha caracterizam-se como os principais corredores de adensamento, ao longo dos quais o assentamento de algumas funções urbanas é incentivado.

A malha ortogonal tem função de apoio ao sistema radial e de alimentadora do sistema radial-concêntrico estruturado da cidade.

A classificação funcional da rede viária de Fortaleza está definida na Lei nº 7 987/96 de Uso e Ocupação do Solo, que apresenta as características definidas no quadro 67.

Quadro 67
Características para as Vias de Circulação de Fortaleza
1996

| Características | Vias para Circulação de Veículos | | | | | | | | |
|------------------------|----------------------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|------------------------|-------------------------|
| | Expressa | | Arterial | | Coletora | | Local | | Vias para |
| | Seção Normal (1) | Seção Reduzida (1) | Seção Normal (1) | Seção Reduzida (1) | Seção Normal (1) | Seção Reduzida (1) | Seção Normal (2) | Seção Reduzida (1) (2) | Circulação de Pedestres |
| Largura Mínima | 60,00 | 45,00 | 34,00 | 30,00 | 24,00 | 18,00 | 14,00 | 11,00 | - |
| Caixa Carroçável | 37,80 | 33,00 | 21,00 | 19,00 | 16,00 | 12,00 | 9,00 | 7,00 | - |
| Passeio Lateral Mínimo | 5,00 | 3,00 | 4,00 | 3,50 | 3,25 | 3,00 | 2,50 | 2,00 | - |
| Canteiro Central | 9,00 | 4,00 | 5,00 | 4,00 | 1,50 | - | - | - | - |
| Declividade Máxima | 6,0% | 6,0% | 8,0% | 8,0% | 10,0% | 10,0% | 15,0% | 15,0% | 15% ou escada |
| Declividade Mínima | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,5% |

Fonte: Lei nº 7.987/96 de Uso e Ocupação do Solo

Observações: (1) - para utilização apenas em vias sujeitas a alargamento;

(2) - quando a via não ligar dois logradouros públicos existentes ou projetados deverá terminar em praça de reversão que permita inscrever um círculo de diâmetro igual ou superior a 18,00m (dezoito metros), respeitando o comprimento máximo de 250,0m (duzentos e cinquenta metros).

De acordo com a análise elaborada pelo Instituto de Planejamento do Município (Iplam) em 1998 para o sistema viário de Fortaleza, foram detectados alguns problemas, como: descontinuidade das vias, geometria inadequada, fragilização do pavimento, além de deficiência na rede de drenagem.

Analisando-se cada subsistema, constata-se que as avenidas Bezerra de Menezes, Tristão Gonçalves, Imperador, Universidade e Perimetral, entre outras, classificadas como vias

arteriais, comportam-se como vias radiais, apresentando descontinuidade que dificultam a fluidez do tráfego.

O subsistema de vias principais, destacando-se as avenidas Francisco Sá, Sargento Hermínio, Heráclito Graça, Pontes Vieira e Pasteur e as ruas José Façanha, Érico Mota, Padre Anchieta, Osório de Paiva e Antônio Pompeu são as que mais apresentam descontinuidade nos seus traçados.

O subsistema de vias coletoras e locais, no contexto geral, tem como objetivo principal ligar duas outras vias principais e/ou arteriais, sem nenhuma continuidade dentro do sistema viário de Fortaleza. Entretanto, algumas já possuem características de via principal, como acontece com a Avenida Humberto Monte.

Com relação à adequação da geometria, constata-se que as vias que compõem o subsistema arterial não apresentam uma padronização na sua geometria, refletindo na fluidez do tráfego, principalmente nas horas de pico, em função de várias larguras de caixa ao longo de uma mesma via. Nessa situação destacam-se as avenidas Aguanambi, José Bastos, Perimetral e Leste-Oeste, entre outras. Já no subsistema de vias principais e coletoras, principalmente nas avenidas Santos Dumont, 13 de Maio e Desembargador Moreira, entre outras, encontram-se, também, muitas irregularidades na geometria.

Sob o ponto de vista da pavimentação, encontram-se quatro tipos de vias em Fortaleza: revestimento asfáltico sobre uma base, compreendendo trecho dos corredores e poucas vias arteriais; capeamento asfáltico sobre o pavimento existente, em geral calçamento, composto por vias alimentadoras, coletoras e outras que servem de itinerários para o transporte coletivo; calçamento com pedra poliédrica nas vias locais e em algumas ligações interbairros e pistas de rolamento do próprio terreno natural, em vias localizadas nos bairros periféricos.

Observações realizadas na cidade de Fortaleza em junho/julho de 1999 e informações levantadas na Emlurb indicam ser muito reduzido o número de vias em terra na cidade de Fortaleza.

Quanto à situação da rede de drenagem, observa-se a sua insuficiência, ocorrendo o lançamento de águas residuais diretamente no leito das vias, constituindo-se num agente deteriorante dos pavimentos, sendo responsável pela maior parte dos casos de ruína da camada de rolamento. Outros fatores comprometedores são o elevado nível do lençol freático e a presença de solo com baixa taxa de infiltração, que inviabilizam o uso de sumidouros obrigando o despejo dos efluentes na superfície das ruas.

Considerando que a organização da rede viária em vias de diferentes funções facilita a compreensão da inter-relação entre o planejamento de transporte e planejamento regional, induzindo a uma visão sistêmica no trato do problema de atender desejos globais de deslocamentos, é importante ressaltar que não se deve ampliar o sistema viário a partir de considerações pontuais dos deslocamentos urbanos e, também, deve-se compreender que qualquer intervenção ou melhoramento na rede viária terá, inevitavelmente, impactos econômicos e operacionais em outros trechos da rede, que necessitam ser avaliados. Portanto, é de suma importância uma análise detalhada da estrutura viária instituída ao se conceber nela qualquer alteração, principalmente quanto aos planos de Transporte Público e Circulação Viária.

Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza – Planefor

O Planefor, divulgado em agosto de 1999, foi realizado por setores organizados da sociedade civil que se mobilizaram por acreditarem na necessidade de implantação de um novo modelo de planejamento focado no crescimento com justiça social e na cidadania.

O Plano estabelece compromissos entre a sociedade e o Poder Público e concretiza o esforço coletivo na identificação e seleção das ações e projetos que devem ser realizados, permitindo construir a RMF a partir dos desejos da população.

Foi promovido por:

- Centro Industrial do Ceará (CIC)
- Câmara dos Dirigentes Lojistas de Fortaleza (CDL)
- Federação das Indústrias do Estado do Ceará
- Federação do Comércio do Estado do Ceará

Contou com a participação e o apoio dos governos dos municípios metropolitanos e estadual, associações e movimentos comunitários, empresas e entidades públicas e privadas, de ONGs e de cidadãos.

Para financiar o Planefor foi constituído o Consórcio Mantenedor, composto por mais de 50 participantes.

O Plano definiu cinco estratégias de desenvolvimento para a RMF e para cada uma delas estabeleceu objetivos específicos, ações e projetos.

São as cinco estratégias:

- Região Metropolitana integrada
- Região Metropolitana empreendedora e competitiva
- Educação para o desenvolvimento humano
- Sociedade solidária e gestão compartilhada
- Cultura, identidade e auto-estima

Sistema Centralizado de Controle de Tráfego de Fortaleza - CTAFOR

O sistema CTAFOR está previsto para compreender o controle de 250 dos cerca de 355 cruzamentos atualmente semaforizados na malha viária de Fortaleza, além de outros 30 cruzamentos com semáforos a implantar, quando da instalação do sistema, perfazendo um total de 280 interseções com controle centralizado de semáforos.

A implantação do CTA em Fortaleza tem como objetivo:

- aumentar a eficiência e a segurança dos deslocamentos na rede viária;
- reduzir tempos de viagem e atrasos nas interseções;
- reduzir acidentes na malha viária urbana;
- fornecer prioridade para os transportes coletivos.

Complexo Industrial e Portuário do Pecém

A implantação desta obra está sendo realizada pela Secretaria dos Transportes, Energia, Comunicação e Obras do Ceará (Seteco), junto a um conjunto de outras ações detentoras de grandes investimentos, destinadas a cumprir as diretrizes de desenvolvimento do Estado.

O denominado “Porto de Pécem” localiza-se no município de São Gonçalo do Amarante em região limítrofe com o município de Caucaia.

Está situado fora da área urbana da sede do município, constituindo um empreendimento que tende a induzir a ocupação urbana para seu entorno.

Além do porto, estão sendo executados pelo Estado o gasoduto Guamará – Fortaleza – Pecém e empreendimentos particulares (siderúrgica e outros), que irão contribuir para a consolidação desse pólo de desenvolvimento e ocupação da Região Metropolitana de Fortaleza.

O acesso rodoviário para Pecém é feito pela BR-222 e BR-020, ligadas ao anel rodoviário localizado ao sul da Região Metropolitana, o qual possui projeto para duplicação.

Planos Diretores dos Municípios Integrantes da RMF

Dos nove municípios metropolitanos analisados, Fortaleza já dispõe do seu plano diretor (PDDU-FOR/92), e os demais estão com os planos recentemente concluídos ou em elaboração.

A seguir, estão listados os municípios e as empresas consultoras responsáveis pela elaboração dos planos diretores, os quais foram executados com recursos do PRO-URB/CE – Projeto de Desenvolvimento do Estado do Ceará, iniciado no ano de 1992.

Aquiraz – GAU/Sismet/Gaia

Caucaia – Sismet/PPAU

Eusébio – GAU/Sismet/Gaia

Guaiúba – GAU/Sismet/Gaia

Itaitinga – GAU/Sismet/Gaia

Maracanaú – Nasser Hissa (plano concluído)

Maranguape – Espaço Plano

Pacatuba – GAU/Sismet/Gaia

A seguir apresenta o quadro 68, com as interfaces dos Planos, Programas e Projetos Co-Localizados com o Programa BIDFOR-1.

Quadro 68

Interfaces dos Planos, Programas e Projetos Co-Localizados com o Programa BID-FOR.1

| Planos, Programas, Projetos Co-Localizados | Interfaces com Programa BID-FOR.1 |
|---|--|
| Metrofor | Prevê uma integração modal e tarifária com os demais modos de transporte em operação, o que inclui sua articulação com terminais e corredores de transporte do Programa BID-FOR.1. |
| PDDU-FOR/92 / Lei de Uso e Ocupação do Solo 7987/96 consolidada em 1998 | Contém diretrizes específicas para o transporte urbano em seu capítulo IX a serem consideradas nos Planos e Programas BID-FOR.1. A tipologia do uso do solo está associada à função da via. Mantida a classificação tende a ocorrer o mesmo com o padrão da ocupação do solo. Alterada a função da via ocorrerá impacto na estrutura urbana e necessidade de modificar a legislação. |
| Planefor | Dentre os projetos e as ações selecionadas pelo Planefor existem aquelas relacionadas ao transporte urbano. O Planefor é iniciativa da sociedade civil, constituindo um fórum para debate dos Planos e Programa. |

| | |
|--|---|
| CTAFOR | O planejamento semaforico do CTA deve ser compatibilizado com as ações do Programa. |
| Complexo Industrial e Portuário do Pecém | As rotas de cargas associadas com o complexo de Pecém irão interagir com o tráfego de Fortaleza, devendo ser consideradas em relação ao transporte urbano. |
| Planos Diretores Municipais | O desenvolvimento mais estruturado dos municípios metropolitanos a médio prazo poderá interferir nas relações destes com Fortaleza, com reflexos nos deslocamentos da população, e outros aspectos. |

8 – MARCO INSTITUCIONAL E LEGAL

8 - MARCO INSTITUCIONAL E LEGAL

8.1 - Setor do Transporte Urbano

O levantamento dos instrumentos legais federais, do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza relativos ao setor do transporte urbano, visou a identificar aqueles que permitissem avaliar a conformidade com as propostas do Programa BID-FOR.1.

Quanto às instituições, foram identificadas aquelas diretamente responsáveis pela execução do Programa, no sentido de conhecer sua estrutura e capacidade administrativa para, não só implementá-lo, mas exercer sua gestão.

Enquadramento Legal do Transporte Urbano

As disposições sobre o transporte urbano estão contidas na **Constituição Federal** nos seguintes artigos:

Art.21- “Compete a União (...)

XX – Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos”.

Art.22 – “Compete privativamente à União legislar sobre(...)

IX – diretrizes da política nacional de transportes

XI – trânsito e transporte”.

Art. 230 – parágrafo 2º: “Aos maiores de 65 anos é garantida a gratuidade nos transportes coletivos urbanos”.

Art.227 – parágrafo 2º : “A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.”

Art.224 – “A lei disporá sobre adaptação dos logradouros e dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência conforme Art.227”.

A Constituição Federal também tratou do assunto relacionado às competências municipais no Art.30, inciso V – “organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

A **Constituição Estadual do Ceará** trata do sistema viário e do transporte público nos seguintes artigos:

Art. 301 – “Cabe ao Estado e aos Municípios garantir a implantação dos serviços e equipamentos de infra-estrutura básica visando a distribuição equilibrada e proporcional à concentração e à densidade populacional, tais como: (...)

III – sistema viário e transporte

Art.302 – “O transporte sob responsabilidade do Estado, localizado no meio urbano, deve ser planejado e operado de acordo com a política de transporte dos Municípios e do Plano Diretor”.

Art.303 – “Compete ao Estado o controle dos serviços de transportes intermunicipais de passageiros, incluindo-se o estabelecimento de linhas, concessões, tarifas e fiscalizações do nível de serviço apresentado.”

Art. 304 – “Na elaboração dos respectivos orçamentos e dos planos plurianuais, o Estado e os Municípios deverão prever as dotações necessárias ao cumprimento do disposto neste capítulo.”

Art.306 – “Na elaboração do plano de uso e ocupação do solo e do de transporte, bem como na gestão dos serviços públicos, o poder municipal deverá buscar a aprovação do Legislativo e da participação da comunidade, através de suas entidades representativas”.

Art. 308 – “Fica assegurado o amplo acesso da população sobre planos de uso e ocupação do solo, de transporte e gestão dos serviços públicos.

O tema transporte urbano está também relacionado às regiões metropolitanas, tratadas no Art.43, inciso II:

a região metropolitana é formada pelos municípios adjacentes a Fortaleza atingidos pelos efeitos da conurbação.

Parágrafo 1º - Lei complementar disporá sobre a composição e alterações da Região Metropolitana e das microrregiões.

Parágrafo 2º - Cada município participará, igualitariamente, na composição do Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo”.

Finalmente, no Art.1º das Disposições Transitórias: “Ficam definidas como funções públicas de interesse comum da RMF, até determinação posterior em lei ordinária, as seguintes (...)

- transporte coletivo e sistema viário metropolitano;

8.1.1 – Transporte Urbano no Município de Fortaleza

Na **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**, a Seção IV dispõe sobre os Transportes Coletivos, nos artigos:

Art.173 – “O Poder Público Municipal efetuará o planejamento, o gerenciamento, a fiscalização e a operação do sistema de transporte coletivo local, observando os seguintes preceitos:

- I - definição pelo Poder Executivo Municipal do itinerário e frequência das linhas de ônibus, em conformidade com o plano diretor de desenvolvimento urbano integrado;
- II - estipulação ou reajuste de tarifas com a obrigatoriedade de publicação, no Diário Oficial do Município das planilhas de cálculo que as hajam fundamentado;

III - estabelecimento de normas de padrões de segurança e manutenção, proteção ambiental relativa à poluição sonora e atmosférica, normas relativas ao conforto e à saúde dos passageiros e operadores de veículos.

Art.174 - “É assegurada a participação da comunidade organizada no processo ou planejamento e fiscalização do sistema local de transportes urbanos, bem como acesso às informações sobre ele, através do Conselho Municipal de Transportes Urbanos”.

Art.175 - “Fica assegurado aos habitantes do Município de Fortaleza o acesso ao sistema de transporte coletivo, o qual deve apresentar as características de conforto, economia, segurança e rapidez”.

Art.176 - “Os serviços de transporte coletivo serão operados pelo Município, podendo este delegar a operação parcial do sistema a empresas operadoras privadas”.

Parágrafo único - A delegação mencionada no “caput” deste artigo se fará sempre pelos regimes de permissão.

Art.177 - “A prestação do serviço de transporte escolar e de fretamento dependerá de permissão do Poder Executivo, através de seu órgão competente”.

Art.178 - “Ao Município é dado o poder de intervir no serviço de transporte coletivo, a partir do momento em que as empresas desrespeitarem a política de transporte coletivo, o plano viário, provocarem danos e prejuízos aos usuários ou praticarem ato lesivo ao interesse da comunidade, apurado por autoridade competente”.

Art.179 - “Cabe ao Poder Executivo criar o sistema de passagem integrada nos diversos itinerários, na forma da lei”.

Art.180 - “O poder público manterá nas paradas de ônibus abrigos, bancos e iluminação adequada aos usuários”.

Art.181 - “Vencido o prazo de permissão desde que cumpridas as normas de operação dos serviços e verificada a idoneidade econômico-financeira, as empresas operadoras poderão ter o prazo de permissão prorrogado por sucessivos períodos”.

Art.182 - “Os serviços de transporte coletivo de passageiros serão delegados através de termo de permissão, outorgados pelo poder permitente, contendo, dentre outras formalidades exigidas pela legislação específica, as seguintes: identificação da linha; itinerário; frota; condições da prestação do serviço; obrigações das empresas operadoras; prazo de duração de pelo menos dez anos; condições de prorrogação ou renovação”.

Art.183 - “O poder permitente deverá proceder ao cálculo de remuneração do serviço de transporte de passageiros para as empresas operadoras, com base em planilha de custos, contendo metodologia de cálculo, faixas de tarifas, parâmetros e coeficientes técnicos em função da peculiaridade do sistema de transporte coletivo urbano local”.

Art.184 - “Os valores constantes da planilha de custos empregada no cálculo tarifário devem ser atualizados em função do que estabelece o termo de permissão ou o contrato de prestação de serviço.

Parágrafo único – A remuneração dos serviços de transporte coletivo deverá ser feita considerando a cobertura de todos os custos, inclusive os de depreciação do imobilizado, e a justa remuneração do capital imobilizado, necessário ao desenvolvimento dos serviços constantes no termo de permissão ou contrato de prestação de serviços”.

Art.185 – “Aos estudantes que exibirem sua carteira estudantil padronizada é garantida a meia passagem nos ônibus do sistema de transporte público de passageiros do Município de Fortaleza”.

Art.186 – “Será concedido, nos transportes coletivos do Município, passe livre para os maiores de sessenta e cinco anos de idade, com expedição feita pelo órgão competente”.

Art.187 – “O custo do sistema de transporte coletivo urbano deverá ser coberto pela tarifa cobrada aos usuários e por subsídios repassados diretamente aos usuários, sob forma de redução do valor da tarifa”.

Refletindo as disposições constitucionais, a questão do sistema viário e transporte municipal é tratada na Lei Municipal nº 7.061/92 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, como já mencionado nesse documento.

Quanto às referências legais para o transporte público metropolitano, foi sancionada em 29 de dezembro de 1999, pelo Governador do Estado, a Lei Complementar nº 18 que “dispõe sobre a Região Metropolitana de Fortaleza, cria o Conselho Deliberativo e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza – FDM, altera a composição de microrregiões do Estado do Ceará e dá outras providências”.

Em seu Art.3º, a Lei dispõe sobre as funções públicas de interesse comum metropolitano:

Art.3º “As funções públicas de interesse comum, de que trata o Art.1º desta Lei compreendem:

- a) planejamento, em nível global ou setorial de questões territoriais, ambientais, sociais e institucionais;
- b) execução de obras e implantação, operação e manutenção;
- c) supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana.

Parágrafo Único – As funções públicas de interesse comum de que trata este artigo serão exercidas por campos de atuação, especialmente (...):

V – no sistema viário de trânsito, nos transportes e no tráfego de bens pessoais”.

Esse instrumento legal vem fundamentar a integração do transporte urbano em âmbito metropolitano.

Quanto à gestão do transporte urbano no município, cabe à SMDT e à Ettusa exercê-la, conforme já abordado no item 2.5 do EIA, que trata do empreendedor do Programa.

8.1.2 - Transporte Urbano nos Demais Municípios da RMF

Os municípios metropolitanos possuem algumas referências legais relativas ao setor de transporte em suas Leis Orgânicas e Códigos de Obras e Posturas.

Nos Planos Diretores, alguns concluídos, outros em fase de elaboração, existem diretrizes para transporte e tráfego, o que dotará os municípios de instrumentos legais atualizados e específicos para o setor.

Quanto à atuação institucional, somente os municípios de Caucaia e Maracanaú possuem Sistemas de Transporte Urbano administrados pelas prefeituras, conforme descrito no item 2.3.

O transporte realizado entre os oito municípios da RMF e entre esses e o município de Fortaleza constitui o Sistema de Transporte Metropolitano, administrado pelo Departamento de Edificações, Rodovias e Transporte (Dert) do Governo do Estado do Ceará.

8.2 - Setor Ambiental

Para o levantamento dos instrumentos legais relativos ao meio ambiente, buscou-se identificar os relacionados ao licenciamento e os referentes ao uso dos recursos ambientais e a sua proteção, levando em conta o potencial de o Programa interagir com o meio ambiente.

Quanto às instituições públicas, o levantamento abrangeu os três níveis de governo, visando a identificar os órgãos que poderão ter interface com a implementação do Programa nas fases de planejamento, implantação e operação.

8.2.1 - Setor Ambiental no Município de Fortaleza

Enquadramento Legal do Setor Ambiental

O licenciamento ambiental da atividade modificadora do meio ambiente aqui avaliada, o Programa BID-FOR.1, e o controle e proteção dos recursos ambientais que poderão ser afetados foram as matérias consideradas no levantamento dos instrumentos legais.

Na **Constituição Federal**, em seu Art.23, é explicitada a competência da União, dos Estados e dos Municípios, isoladamente ou em conjunto (...):

- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

O capítulo VI – Do Meio Ambiente – expressa outras competências de natureza comum aos três níveis de governo, em seu caput e parágrafo 1º, que impõe ao Poder Público defender o meio ambiente como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

Dentre as competências constam a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, a obrigatoriedade do estudo de impacto ambiental, a promoção da educação ambiental.

A **Constituição Estadual do Ceará** dispõe sobre o licenciamento ambiental para as obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental (Art.264).

Outros artigos tratam do uso dos recursos ambientais, sendo pertinente ao empreendimento: “A política de desenvolvimento executada pelo Estado e Município deverá adotar entre outras medidas, na cidade de Fortaleza, desapropriar áreas destinadas à preservação de mangues, lagoas, recifes e rios, vedando-se novas construções de qualquer espécie”.

Na **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**, as disposições sobre o Meio Ambiente constam dos arts. 194 a 211, que tratam da proteção ambiental, do licenciamento das atividades modificadoras do meio ambiente, da educação ambiental, da proibição de emissões de sons e ruídos inadequados, e outras matérias.

Complementando as disposições constitucionais, são pertinentes ao empreendimento avaliado os instrumentos legais indicados no quadro 69.

Quadro 69
Legislação Ambiental Aplicada ao Programa BID-FOR.1

| Questões Ambientais Relevantes para o Empreendimento | Instrumentos Legais | Instância Legal |
|---|---|------------------------|
| Política Nacional de Meio Ambiente | Lei nº 6.938/81 modificada pela Lei 7.807/89 e Decreto 99.274/90 que a regulamenta | Federal |
| Ação civil pública de responsabilidades por danos ao meio ambiente | Lei nº 7.347/85 | Federal |
| Sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente | Lei nº 9.605/98 | Federal |
| Disciplina o licenciamento ambiental das atividades modificadoras do meio ambiente | Resolução Conama nº 01 de 23/10/1996 | Federal |
| Amplia disposições sobre o licenciamento ambiental e revoga os arts.3º e 7º da Resolução Conama 01/86 | Resolução Conama nº 237 de 19/12/1997 | Federal |
| Ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte | Resolução Conama nº 10 de 03/12/1987 | Federal |
| Política Estadual de Meio Ambiente, criação de Coema e Semace | Lei nº 11.411/87, regulamentada pelo Decreto nº20 067/89 | Estadual |
| Criação da Secretaria da Ouvidoria Geral do Meio Ambiente | Lei nº 13.093 de 08/01/2001 | Estadual |
| Normas para o Sistema de Licenciamento Estadual | Portaria nº 020/99 da Semace | Estadual |
| Proteção do ar (parâmetros de qualidade do ar, controle das fontes de emissão e ruídos) | Resolução Conama 3/90-Define padrões de qualidade do ar | Federal |
| | Decreto nº 20.767/90 – Dispõe sobre os padrões de qualidade do ar no território cearense para fins de prevenção e controle da poluição atmosférica de veículos automotores do ciclo diesel | Estadual |
| | Resolução Conama nº 20, de 18/09/1996, define padrões de qualidade da água | Federal |
| | Lei nº 10.147/77 – Proteção dos recursos hídricos na RMF | Estadual |
| Proteção dos recursos hídricos (superficiais, continentais, marinhos) | Decreto nº 15.274/82 – Dispõe sobre as faixas de 1ª e 2ª categorias de que trata a Lei 10.147/77, estabelecidas, especificamente, nas áreas de proteção dos recursos hídricos do Município de Fortaleza | Estadual |
| | Decreto nº 20.763/90 – Delimita as faixas e áreas de proteção dos Açudes Pacoti, Riachão e Gavião e seus afluentes | Estadual |
| | Decreto nº 21.350/91 – Altera o art. 1º, do Decreto nº 15.274/82 (Lagoa de Maraponga) | Estadual |
| | Decreto nº 2.431/91 – Altera o art. 1º do Decreto nº 15.274/82 (Complexo Hídrico Sapiranga / Precabura) | Estadual |
| | Decreto nº 24 831/98 – Altera o Decreto nº 15.274/82 (faixas de proteção de recursos hídricos na cidade de Fortaleza) | Estadual |
| | Lei nº 12.521/95 – Define áreas de interesse especial para fins de parcelamento do solo urbano, sujeitos a exame e anuência prévia do Poder Público estadual (territórios dos municípios integrantes do Programa de Interiorização Industrial onde ocorre implantação de Distritos Industriais e nos municípios das serras úmidas e chapadas) | Estadual |

| Questões Ambientais Relevantes para o Empreendimento | Instrumentos Legais | Instância Legal |
|--|--|------------------|
| | Lei nº 7.061/1992 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza | Municipal |
| | Lei nº 7.987/96 – Consolidada em 1998 – Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza (inclui diretrizes para o Sistema Viário) | Municipal |
| | Lei nº 7.812/95 – Uso do Solo na Faixa de Praia | Municipal |
| | Lei nº 7.814 /95 – Áreas de Interesse Urbanístico | Municipal |
| | Lei nº 5.530/81 – Código de Posturas do Município de Fortaleza destacando-se: <ul style="list-style-type: none"> - Seção VI – sobre indústrias extrativas (pedreiras, aquíferos, areais). Há a preocupação com a segurança do entorno, e que a extração de areia dependa de prévia fixação pela autoridade competente, das normas a serem observadas. - Art. 573 – Considera de permanente preservação, espécies arbóreas com diâmetro acima de 15 cm. - Art. 578 – Compete à Prefeitura Municipal cortar arborização pública - Art. 588 – O corte de árvores em terrenos particulares depende de licença especial da Prefeitura Municipal - Art. 626 – Poluição sonora – define um máximo de 70 decibéis de dia e 60 decibéis à noite - Art. 672 – É necessário licença da Prefeitura Municipal para realizar obras em logradouros públicos | Municipal |
| Proteção do Patrimônio Cultural | Leis federais e estaduais de tombamento | Federal Estadual |
| | Código Florestal – Lei nº 4.771 de 15/9/1965, reformulada pela Lei nº 7.893 de 2/05/1996 | Federal |
| | Resolução Conama nº 04.185 – protege a vegetação natural das regiões metropolitanas | Federal |
| | Lei nº 12.488/95 e Decreto nº 24.221/96 que a regulamenta – Política Florestal do Ceará | Estadual |
| Proteção da cobertura vegetal e fauna associada | Legislação relativa a Unidades de Conservação <ul style="list-style-type: none"> - Decreto 7.302/86 – Declara como Área de Proteção o Vale do Rio Cocó - Decreto nº 20.253/89 – Parque Ecológico do rio Cocó - Decreto nº 21.349/91 – Lagoa de Maraponga - Lei nº 1.168/96 - APA Serra de Maranguape - Portaria Semace 31/97 – Lagoa de Sapiranga - Decreto nº 24.957/98 – APAs do Lagamar do Cauípe (Caucaia) e do Pecém (São Gonçalo do Amarante) - Decreto nº 24.959/98 – APA da Serra do Aratanha (Maranguape, Pacatuba e Guaiúba) - Decreto nº 25.413/99 – APA do rio Ceará | |

Arcabouço Institucional Relativo a Gestão do Meio Ambiente

As atividades com interface ambiental decorrentes da implementação do Programa resultam na possibilidade de envolvimento de órgãos federais, estaduais e municipais, conforme sintetizado no quadro 70.

Quadro 70 Situação de Interface Potencial entre o Programa BID-FOR.1 / Órgãos Públicos

| Situação de Interface | Órgãos Públicos |
|--|--|
| 1. Licenciamento Ambiental | Semam ⁽¹⁾ Semace ⁽²⁾ |
| 2. Reassentamento de população de baixa renda | Fundação Habitacional/Seinf ⁽²⁵⁾ |
| 3. Desapropriações | Seinf, Comissão de Perícias e de Avaliações ⁽⁶⁾ |
| 4. Gestão de áreas protegidas do patrimônio natural | Semam/Semace SER's |
| 5. Autorização e fiscalização da supressão da cobertura vegetal | Semace, SER's, Emlurb ⁽⁷⁾ /Semam |
| 6. Plantio e manutenção de áreas verdes urbanas/arborização | Emlurb/Semam |
| 7. Gestão de áreas protegidas do patrimônio cultural | Funcet ⁽⁸⁾ IPHAN |
| 8. Gestão de áreas de preservação de recursos hídricos | Seplan – CE ⁽⁹⁾ |
| 9. Uso e ocupação do solo urbano | |
| - Parcelamento do solo urbano | SER's, Seinf |
| - Ocupação de áreas especiais | Seinf, DPU ⁽¹⁰⁾ , SER's |
| - Ocupação de áreas institucionais, PDDU | Seinf, Infraero |
| - Áreas de proteção/áreas de preservação permanente | Ibama ⁽¹¹⁾ , Semace, Semam, SER's |
| - Assentamentos de população de baixa renda | Fundação Habitacional/Seinf |
| - Loteamentos irregulares | SER's, Seinf |
| - Ocupação em terreno da marinha | DPU, Seinf, SER's |
| 10. Controle da poluição da água, ar, solo e sonora | |
| - Derrame de óleo no mar, rios, lagoas etc | Semace, Capitania dos Portos ⁽¹²⁾ Corpo de Bombeiros ⁽¹³⁾ , Semam |
| - Acidente com carga tóxica | Semace, DNER ⁽¹⁴⁾ , Dert ⁽¹⁵⁾ , Semam, Corpo de Bombeiros |
| - Aterros de lagoas, açudes e outros corpos d'água | Semace, Ibama, SER's, Semam, Sedurb |
| - Aterro ou destruição de mangues | Semace, Ibama, Semam |
| - Desmatamento e queimadas | Semace, Ibama |
| - Desmonte de dunas, extração de areia, argila etc | DNPM ⁽¹⁶⁾ , SER's, Semam, Ibama |
| - Deslizamento de encostas | Defesa Civil ⁽¹⁷⁾ , Corpo de Bombeiros, SER's |
| - Acidentes com gases químicos | Corpo de Bombeiros |
| - Poluição sonora | Semam, SER's, Ettusa ⁽¹⁸⁾ |
| - Poluição atmosférica | Semam, SER's |
| - Emissão de poluentes por veículos automotores | Semace, DNER, Dert, Semam, Detran |
| - Oficinas e depósitos poluidores | Semam, SER's |
| - Vazamentos superficiais e subterrâneos em postos de combustíveis | - Semace |
| - Ocupação inadequada e/ou degradação ambiental nas faixas de domínio das estradas | - DNER, Dert, SER's, RFFSA |
| 11. Saneamento Básico | |
| - Esgotamento sanitário | Cagece ⁽¹⁹⁾ |
| - Drenagem urbana | Seinf, SER's |
| - Limpeza pública | Emlurb/Semam |
| - Energia elétrica | Coelce ⁽²¹⁾ |
| - Telefonia | Telemar ⁽²²⁾ , Tim (celular) |
| - Educação | Seduc ⁽²¹⁾ , Sec. Admin ⁽²³⁾ / Setor Patrimônio (rede física), SMDS, SER's |
| - Saúde | Sesa ⁽²⁴⁾ , SMDS, SER' |
| 12. Problemas relativos à infra-estrutura e aos serviços urbanos | |
| - Coleta e disposição inadequada de lixo | Emlurb, SER's |
| - Vazamento de fossas e redes de esgoto | Cagece, SER's, Semam |
| - Lixo e esgoto hospitalar | Sesa, SER's, Emlurb |
| - Obstrução de bueiros, galerias de águas pluviais | Semam, SER's |
| - Limpeza de praças e ruas | Emlurb, SER's |

A seguir encontram-se identificados os órgãos citados, sendo alguns representados por duas siglas:.

1. Semam - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos
2. Semace- Superintendência Estadual do Meio Ambiente
3. SMDS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
4. SMDE - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
5. SER's - Secretarias Executivas Regionais
6. Comissão de Perícias e Avaliações
7. Emlurb - Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização
8. Funcet - Fundação de Cultura, Esporte e Turismo de Fortaleza
9. Seplan - CE - Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará
10. DPU - Departamento de Patrimônio da União
11. Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
12. Capitania dos Portos do Estado do Ceará
13. Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará
14. DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
15. DERT - Departamento de Estradas de Rodagem e Transportes
16. DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral
17. Cedec - Coordenadoria Estadual de Defesa Civil
18. Ettusa - Empresa Técnica de Transporte Urbano S.A.
19. Cagece - Companhia de Água e Esgoto do Ceará
20. Coelce - Companhia Energética do Ceará
21. Telemar Ceará
22. Seduc - Secretaria de Educação do Estado do Ceará
23. Secretaria de Administração do Município
24. Sesa - Secretaria de Saúde do Estado do Ceará
25. Seinf - Secretária Municipal de Infra-estrutura e Controle Urbano

8.2.2 - Setor Ambiental nos demais Municípios da RMF

Do ponto de vista da legislação ambiental nos demais municípios metropolitanos, os únicos instrumentos de que todos dispõem e que tratam da questão são as Leis Orgânicas.

Todas as Leis Orgânicas foram emitidas em 1990, contendo textos muito semelhantes.

Algumas especificidades são citadas a seguir:

Maracanaú:

- Define como Áreas de Proteção Permanente: Santo Antônio, Pitaguari, Colônia Antônio Justa, rio Timbó e Foz, Lagoas, Acaracuzinho, do Minguau, Jaçanaú, da Raposa, Johnson, Jupaba, Açude Novo, dos Pratas, Horto Florestal e Serra do Pitaguari (Art.177).
- Deverá ser elaborado um Plano Municipal de Conservação, Preservação e Proteção do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, juntamente com o Plano de Desenvolvimento Integrado.
- Cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural e órgão administrativo específico para o meio ambiente.

Maranguape:

- Proíbe desmatamentos e incentiva reflorestamento em serras e morros com declive acima de 20%.
- A Lei Municipal nº 1.183, de 1993, cria a Área de Proteção Ambiental da Serra de Maranguape, mas não há regulamentação para ela.

Pacatuba:

A Lei Orgânica define como Áreas Protegidas os rios e a serra de Aratanha, que deve ser ocupada “na forma da lei”, sem que haja regulamentações sobre a matéria.

Eusébio:

- Define como Áreas de Proteção Permanente: Dunas de Caruru, manguezais do rio Pacoti, rio Cavaçu, Lagoas da Precabura, dos Pássaros, Parnamirim, do Eusébio, Açude Perigoso, Riachos Tapeba e Jacundá.
- Propõe a elaboração de Plano Municipal de Conservação, Preservação e Proteção do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, junto com o Plano de Desenvolvimento Integrado.
- Propõe a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural.

Aquiraz:

- Define como Áreas de Proteção Permanente: o rio Catu, Pacoti, Barra do Iguape, Barra do Barro Preto, Manguezais e Dunas, Lagoa Encantada.
- Propõe elaboração do Plano Municipal e criação do Conselho de Meio Ambiente.

Nota-se, no entanto, que essas disposições das Leis Orgânicas não foram implementadas ou regulamentadas.

Quanto ao arcabouço institucional encontrado nos municípios metropolitanos em março de 2000, somente contam com órgãos com atribuição específica na área ambiental os seguintes:

- Caucaia – Fundação Municipal de Meio Ambiente (Fama)
- Itaitinga – Fundação do Meio Ambiente
- Maracanaú – Departamento de Meio Ambiente na Secretaria de Infra – Estrutura

De um modo geral, a atuação ainda é limitada pois os órgãos são recentes. O licenciamento ambiental de empreendimentos nesses municípios, até o momento, está a cargo da Semace.

8.3 - Análise da Gestão Ambiental no Município de Fortaleza / Relações com o Programa BID-FOR.1

A gestão do meio ambiente no município de Fortaleza está diretamente relacionada ao Programa de Transporte Urbano, pois cabe aos órgãos envolvidos – SMDT e Comam – o licenciamento ambiental do Programa e suas obras, bem como a execução e supervisão dos programas de controle indicados.

Desse modo, realizou-se um detalhado levantamento e análise da estrutura institucional e arcabouço legal vigente, visando a avaliar as condições do Município em exercer a gestão ambiental do Programa em todos os aspectos necessários.

Fundamentos legais para gestão ambiental municipal no Brasil

O histórico da participação do município no universo da preservação e proteção ambiental até a Constituição Federal de 1988 nunca foi efetivo em termos de autonomia legislativa no gerenciamento da maioria das principais ações a ele diretamente ligadas. O centralismo das decisões no âmbito da União e dos Estados deixava pouco espaço às decisões municipais. Basta ver que ao Município não era dado o direito de elaborar sua própria lei orgânica.

A legislação ambiental no Brasil, com a promulgação da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, teve, à época, o mérito de estabelecer a política nacional de meio ambiente, de forma descentralizada e participativa, com a inclusão do município como componente do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) (Art. 6º). O grande passo que abriu ao Município a possibilidade do exercício da gestão ambiental de forma autônoma e abrangente, no âmbito de seu território, foi, sem dúvida, a Constituição Federal de 1988.

Embora o decantado capítulo VI do meio ambiente da Carta Magna seja, com razão, muito festejado pelo alto nível de suas premissas, em verdade, para a gestão ambiental, o grande avanço aparece com os artigos 23, 24 e 30. O artigo 23 estabelece a competência comum da União, Distrito Federal, Estados e Municípios de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI), além de preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII). A competência dos Municípios para a proteção ambiental é reconhecida no art. 23, III, IV, VI e VII, em comum com a União e os Estados. Mas nesse dispositivo o que outorga é a competência para as ações materiais. Portanto, **a competência fica mais no âmbito da execução de leis protetivas do que no de legislar sobre o assunto**" (José Afonso da Silva 1994).

Aos Estados e ao Distrito Federal a Constituição reservou (art 24. VI.VII e VIII) o reconhecimento da competência concorrente com a União para legislar sobre a matéria, limitando a eles legislar sobre matéria de caráter local e à União matéria de caráter geral. Não quer dizer que o município esteja impedido de legislar. O artigo 30 da Lei Maior diz: *Compete aos Municípios - I - legislar sobre assuntos de interesse local*. Existe alguma coisa de maior interesse local do que o meio ambiente?

"A questão já não é tão clara em relação aos Municípios. Pode-se dizer, no entanto, que sua competência suplementar na matéria é também reconhecida. De fato, é dado aos municípios competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII). É também outorgado aos mesmos a competência para a política de desenvolvimento urbano e estabelecimento de plano diretor (art.182), e ainda a competência para promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Quer isso dizer que não se recusa aos Municípios competência para ordenar a proteção do meio ambiente, natural e cultural. Logo é plausível reconhecer, igualmente, que na norma do art.30, II, entra também a competência para suplementar a legislação federal e estadual"(José Afonso da Silva -1994).

Está claro que o exercício do poder de polícia é uma obrigação constitucional do município e, para isso, ele precisa normatizar, ou seja, fazer regras e baixar normas, definindo as formas de ações para que o cidadão possa ter conhecimento de suas exigências.

Com relação ao município e ao licenciamento ambiental, o artigo 10 da Lei nº 6.938/81 fixa a competência para o licenciamento ambiental para os Estados, Distrito Federal e a União. Embora a norma federal não mencione claramente quanto à competência do município de licenciar a sua participação no processo remonta do primeiro Regulamento da Lei nº 6.938/81 o Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983 (hoje revogado): *Excluída a competência de que trata o parágrafo anterior (atividades nucleares); a Sema expedirá as respectivas licenças, após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos estaduais e municipais*.

A norma foi mantida da mesma forma no parágrafo 5º do artigo 19 do Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990 (o novo regulamento da Lei nº 6.398/81). Embora no âmbito de alguns sistemas estaduais os municípios, principalmente nas capitais, já venham legislando sobre o meio ambiente, fixando através de leis próprias os seus sistemas de gestão, com a criação dos conselhos, deliberativos e normativos, sistemas de aplicação de penalidades e principalmente o licenciamento ambiental, somente com Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, é que realmente se definiu a questão da participação municipal no licenciamento, conforme o seu Artigo 6º:

Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhes forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Após esta Resolução do Conama, cada unidade da Federação, a partir de então, adotou uma forma de definir a sua gestão ambiental integrada com o município.

Sistema de gestão ambiental no município de Fortaleza

A política ambiental do município de Fortaleza está estruturada nos princípios dos arts. 194/212 de sua Lei Orgânica. No capítulo II, desta Lei, estão previstos todos os instrumentos de gestão, envolvendo a competência para o estabelecimento de controles, dentre eles o licenciamento das fontes poluidoras ou potencialmente poluidoras/degradadoras do meio ambiente, bem como exercício do poder de polícia administrativa e de aplicação das penalidades.

Institucionalmente a administração ambiental do município de Fortaleza está localizada na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT), em sua Coordenadoria de Meio Ambiente e Controle Urbano, que, por sua vez, se subdivide em duas: o Núcleo de Meio Ambiente e o Núcleo de Uso e Ocupação do Solo.

Pelo anexo II do Decreto nº 10.060, de 1º de abril de 1997, o Núcleo de Meio Ambiente tem as seguintes competências específicas:

- I. formular e propor normas relativas a implementação, restauração e controle ambiental, inclusive da fiscalização no cumprimento à legislação e diretrizes municipais correspondentes;
- II. aferir e controlar a qualidade ambiental do Município, em cooperação com os órgãos estaduais competentes;
- III. propor e implementar programas e campanhas de conscientização pública sobre temas ambientais e para controle e prevenção da degradação do meio ambiente;
- IV. fornecer orientação e amplo acesso a interessados, escolas, associações e movimentos sobre educação ambiental, qualidade ambiental no Município e sobre fontes e causas de degradação ambiental;
- V. implementar medidas para levantamento, preservação e restauração da diversidade e integridade do patrimônio genético, biológico e paisagístico;
- VI. gerir contratos, concessões, permissões ou convênios com órgãos estaduais para a implementação de programas de saneamento urbano;
- VII. coordenar ações integradas com outros órgãos para a implementação de programas de saneamento urbano;
- VIII. gerir contratos, concessões, permissões ou convênios com órgãos estaduais para o abastecimento domiciliar de água tratada, coleta, análise, tratamento e destinação final de esgoto;
- IX. implementar, no âmbito municipal, programas para a proteção dos mananciais para abastecimento de água e outros usos;
- X. participar da implementação, e coordenar a participação de outros órgãos municipais em programas estaduais de a) proteção, recuperação, conservação e melhoria do meio ambiente; b) urbanização e despoluição das lagoas, c) preservação e melhoria da orla marítima; d) reflorestamento ecológico;
- XI. opinar quanto à concessão de incentivos fiscais a atividades que possam ferir os padrões de proteção do meio ambiente;
- XII. coordenar ações integradas visando o cumprimento à legislação e diretrizes municipais de proteção, controle e utilização racional de recursos ambientais;
- XIII. coordenar ações integradas de fiscalização em questões e áreas de abrangência supra-regional, visando o cumprimento da legislação e diretrizes municipais de proteção, controle e utilização racional de recursos ambientais;
- XIV. colaborar com os órgãos competentes dos diversos níveis de governo na fiscalização da produção ou manipulação de substâncias potencialmente nocivas à saúde, principalmente radioativas;

- XV. colaborar com a fiscalização do Estado e da União, a produção ou manipulação de substâncias que comportem riscos à qualidade de vida, especialmente à produção, à manipulação, ao transporte e à destinação final de material radioativo;
- XVI. manter atualizado, em área de competência, o banco de dados das atividades da Secretaria;
- XVII. fornecer informações e orientação sobre matéria de sua competência a outros órgãos e a população em geral;
- XVIII. executar outras atividades correlatas.

A estrutura institucional do sistema de gestão ambiental do Município de Fortaleza conta com a participação colegiada, através do Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comam), criado pela Lei nº 8.048, de 24 de julho de 1997. O Conselho é um órgão colegiado, diretamente vinculado ao prefeito municipal e, como tal, é um órgão consultivo e de assessoramento do Poder Executivo em questões relativas à política municipal do meio ambiente na área do Município de Fortaleza. (art. 2º). Ao Comam compete:

- I. Deliberar sobre diretrizes gerais da política municipal de meio ambiente;
- II. acompanhar a implantação e execução da política referida no inciso anterior;
- III. colaborar com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT) e com outros órgãos públicos e particulares na solução dos problemas ambientais do Município;
- IV. definir medidas a serem adotadas pelo Poder Executivo visando à preservação do meio ambiente;
- V. estimular realização de campanha educativa, para mobilização da opinião pública, em favor da preservação do ambiente;
- VI. promover e estimular a celebração de convênios, ajuste e acordos, com entidades públicas e privadas para a execução de atividades ligadas aos seus objetivos;
- VII. promover e estimular a celebração de consórcio intermunicipal, visando à preservação da vida ambiental das bacias hídricas que ultrapassem os limites do Município de Fortaleza;
- VIII. aprovar prioritariamente o licenciamento de atividades, de obras, de arruamento ou parcelamento do solo, localizados ou lindeiros em áreas de proteção dos recursos hídricos;
- IX. propor normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas a utilização, preservação e conservação dos recursos ambientais;
- X. manter intercâmbio com órgãos congêneres, municipais, estaduais e federais, objetivando a defesa do meio ambiente;
- XI. promover ampla divulgação de conhecimentos e medidas sobre a preservação do meio ambiente, até mesmo com realização de eventos, previamente programados, nos estabelecimentos de ensino implantados no Município de Fortaleza. (Art. 3º)

A Secretaria Executiva do Comam é exercida pela Coordenadoria do Meio Ambiente e Controle Urbano da SMDT.

O Decreto nº 10.458 de 31 de dezembro de 1998 aprovou o Regimento Interno do Comam, n° seu **artigo 2º** trata da **finalidade do Conselho**; o **artigo 3º** trata da **composição do Conselho**; o **art. 8º** as atribuições da **Presidência do Conselho** e no **artigo 9º** estão elencadas as **atribuições do Colegiado**.

No que diz respeito ao **licenciamento ambiental**, deve-se destacar no **art. 2º** os incisos :

- VIII. aprovar previamente o licenciamento ambiental de atividades , de obras, de arruamento ou de parcelamento do solo, localizados ou lindeiros em áreas de proteção dos recursos hídricos; e
- IX. propor normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas à utilização, preservação e conservação dos recursos ambientais. No artigo 9º, da competência da Presidência do Conselho incisos:
- VII. discutir e propor ao Poder Executivo Municipal de normas de sua competência necessárias à regulamentação e implementação da política municipal de meio ambiente, e em especial no que diz respeito ao licenciamento de atividades, de obras, de arruamento, parcelamento do solo, localizados lindeiros em áreas de proteção dos recursos hídricos;
- IX. apreciar pareceres técnicos encaminhados pela Secretaria Executiva do Comam no que diz respeito ao licenciamento de atividades, de obras , mineração, de áreas de interesse ambiental, de arruamento, parcelamento do solo, localizados lindeiros em áreas de proteção dos recursos hídricos e demais empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, observando os ditames que regem matéria ambiental e
- X. estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle, fiscalização e manutenção da qualidade do meio ambiente, objetivando o uso racional dos recursos naturais.

A Lei nº 8.230, de 29 de dezembro de 1998, "*Institui a taxa de licenciamento ambiental na forma que indica e dá outras providências*" - Embora o seu objeto seja a instituição dos valores das taxas de cobrança para o licenciamento ambiental, ele se torna abrangente, quando a lei remete a sua competência para a **fiscalização** de obras e demais atividades impactantes conforme os procedimentos da Lei nº 8.000, de 27/01/97, e legislação complementar (art. 2º) e o licenciamento ambiental para as atividades determinadas pela Lei Orgânica e aquelas constantes do Anexo I da Resolução Conama, nº 237/97, com destaque para: **a) parcelamento do solo; b) pesquisa, extração e tratamento de minérios; c) salina e aquicultura; d) construção de conjunto habitacional; e) instalação de indústria; f) construção civil em área de interesse ambiental (unidade unifamiliar); g) construção em área de interesse ambiental (unidade plurifamiliar); h) postos de serviços (abastecimento , lubrificação e lavagem de veículos); i) obras e empreendimentos modificadores do ambiente; j) atividades modificadoras do ambiente; l) atividades poluidoras do ambiente; m) empreendimentos de turismo e lazer; n) outras atividades que exijam o licenciamento ambiental.**

O sistema de licenciamento obedece, em parte, à norma geral, conforme a Lei nº 6.938/81, nas suas três fases (LP, LI e LO), com elaboração de Estudos de Impacto Ambiental e a Audiência Pública (art. 4º) . Os demais artigos versam sobre as tabelas e os valores de taxas a serem cobradas.

Para fins de definir as competências do licenciamento no município de Fortaleza, a Prefeitura Municipal firmou convênio de cooperação técnica com o Estado do Ceará, pelos respectivos órgãos ambientais com finalidade de definir as atividades de impacto local , cujo licenciamento, fiscalização e monitoramento passaram a ser executados pela administração municipal, conforme o anexo único do ajuste.

No que diz respeito aos controles ambientais, o convênio define :

O **licenciamento ambiental** ocorrerá para as atividades de **qualquer porte**, que se enquadrem no disposto no art. 264 da Constituição Estadual, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 22/95:

Art.264. Qualquer obra ou atividade pública ou privada, para as quais a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (Semace) exigir Estudo de Impacto Ambiental, deverá ter o parecer técnico apreciado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (Coema), com a publicação da resolução, aprovada ou não, publicada no Diário Oficial do Estado.

A **fiscalização** será efetivada por meio de autuações e aplicação de penalidades por infrações ao meio ambiente sob a responsabilidade do município, atendendo à legislação federal, estadual e municipal.

Os seguintes instrumentos legais estão relacionados à gestão ambiental no município:

- Lei nº 8.000, de 29 de janeiro de 1997 – Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- Decreto nº 10.060, de 1 de abril de 1997 – Regulamenta a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT).
- Anexo II a que se refere o art. 3º do Decreto nº 10.060, de 1.04.1997 – Regulamento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT) do município de Fortaleza.
- Lei nº 8.048, de 24 de julho de 1997 – Cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comam).
- Lei nº 8.230, de 29 de dezembro de 1998 – Institui a Taxa de Licenciamento Ambiental na forma que indica.
- Decreto nº 10.458, de 31 de dezembro de 1998 – Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comam).
- Lei nº 8.287, de 07 de julho de 1999 – Dispõe sobre o Fundo de Defesa do Meio Ambiente (Fundema).
- Decreto nº 10.554, de 14 de julho de 1999 – Redefine competências da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT), redistribui cargos comissionados.
- Decreto nº 10.579, de 10 de agosto de 1999 – Modifica a composição dos membros natos da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD).
- Convênio/99 – Projur/Semace de Cooperação Técnica e Administrativa que entre si celebram Estado do Ceará e o município de Fortaleza – SDU/Semace/SMDT.

Cabe registrar que a Procuradoria do Município está desenvolvendo trabalhos referentes à consolidação da legislação ambiental municipal.

Em setembro de 1999, em virtude de determinação da Lei Orgânica do Município que prevê a elaboração do Código de Defesa do Meio Ambiente de Fortaleza, foi criada comissão para elaborá-lo.

Esta comissão é composta por membros representantes dos seguintes órgãos:

- Procuradoria Geral do Município (PGM)
- SMDT (participação de três técnicos)
- (No mínimo um representante de cada secretaria regional)

A equipe multiprofissional coordenada pela PGM por intermédio de seu Procurador, reúne-se uma vez por semana na Procuradoria, em reunião aberta ao público.

A programação de atividades consta de:

- verificar a legislação similar de outros municípios, capitais de Estados (Vitória e Salvador estão servindo de referência);
- discutir a estruturação e atribuições adequadas para os órgãos ambientais municipais (SMDT e Comam);
- discutir a possibilidade de contratação de consultoria para orientar a elaboração do Código;
- elaborar minuta do Código para apreciação superior e discussão pública.

Atualmente está concluída a Minuta do Código Ambiental, sujeita à análise e discussões.

Observações com relação ao sistema de gestão municipal

Ao avaliar o Sistema de Gestão Ambiental do município de Fortaleza, foi feita uma análise detida sobre a sua base legislativa. Sem entrar no mérito quanto à estrutura formal da administração atual, vislumbra-se uma grande dificuldade na condução e definição da política ambiental para a cidade, por falta de estrutura técnica e jurídica, que propicie efetiva interação da política ambiental local com o Sistema Estadual e o Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Embora seja uma gestão colegiada, a lei de criação do Comam deixa dúvidas quanto a sua competência já que estabelece no seu artigo 2º a definição como órgão colegiado, diretamente vinculado ao Prefeito Municipal e que **atuará em nível consultivo e de assessoramento** do Chefe do Poder Executivo. No entanto o artigo 3º diz que compete ao Conselho 1) **deliberar sobre diretrizes gerais de política municipal do meio ambiente...**

Na definição constante do texto legislativo parece existir alguma contradição, do ponto de vista do direito administrativo. Trata-se do fato de o órgão de mero assessoramento estar investido na capacidade de **deliberar sobre diretrizes gerais de política municipal de meio ambiente**. Sendo a entidade que atua assessorando o Prefeito, a competência deliberativa está destinada para esta autoridade. É aconselhável que o diploma legal defina, com clareza, o seu objeto, para evitar controvérsia nas esferas administrativas e no Judiciário. Para exemplificar toma-se por base a Medida Provisória nº 2080/2001, que altera o Código Florestal. A MP transfere para o município a competência de atuar no controle das áreas de preservação permanente nas zonas urbanas, por meio do Conselho Municipal de Meio Ambiente, desde que seja normativo e deliberativo. No caso específico do Comam, não está claro, pela definição do artigo 2º, o seu enquadramento na exigência da norma federal, mas o será em relação a competência apontada no inciso I do Art. 3º, em ambas as hipóteses poder-se-á gerar controvérsia.

Fazendo uma leitura do Regimento Interno do Comam, Dec. nº 10.458 de 31 de dezembro de 1998, constata-se, à exceção do inciso I e IV do art. 2º, que todos os demais referem-se à sua competência, com os verbos: **colaborar, estimular, promover, aprovar, propor, coordenar, sugerir**, o que denota uma tendência mais consultiva do que deliberativa e normativa.

No artigo 9º do Regimento Interno os incisos VII e X atribuem ao Comam:

VII - discutir e propor ao Poder Executivo Municipal a aprovação de normas de sua competência, necessária à regulamentação e implementação da política municipal de meio ambiente, em especial no que diz respeito ao parcelamento do solo, localizados lindeiros em áreas dos recursos hídricos;

X - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle, fiscalização e manutenção da qualidade do meio ambiente, objetivando ao uso racional dos recursos naturais;

Nos dois incisos existe uma contradição. Atividade normativa a que se refere o inciso VII é, sem dúvida, do Executivo Municipal, portanto está de acordo com o estabelecido na Lei nº 8.048/97. No entanto, conforme o texto do inciso X, o Comam estabelece normas e padrões ambientais que são instrumentos de implementação de política ambiental – competência legal do Executivo – chama a atenção, também, o fato de que na Lei de criação do Conselho ele não figura como órgão normativo e deliberativo, assim, salvo melhor juízo, esta atribuição não poderia lhe ser outorgada pelo Regimento Interno, ainda que por meio de um Decreto, tornando a norma de constitucionalidade duvidosa.

O principal instrumento de gestão ambiental do município se concentra no licenciamento ambiental, regulamentado pela Lei nº 8.230, de 29 de dezembro de 1998. O objeto da lei, conforme está descrito na ementa é a instituição da cobrança e dos valores das taxas para o licenciamento.

Art. 1º - Fica instituída a Taxa de Licença Ambiental (TLA), cujo fato gerador consiste no exercício do poder de polícia do Município, para fiscalizar e autorizar a realização de empreendimento e atividades consideradas efetivas ou potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente, em conformidade com as normas estabelecidas.

À primeira vista, existe no artigo um defeito de redação, já que o conceito de **poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.** (Hely Lopes Meirelles - in *Direito Administrativo Brasileiro* - 1993).

Em verdade, o fato gerador da cobrança da taxa instituída é o serviço, originário da análise e fiscalização da Administração Pública, decorrente de ato normativo de alcance geral no exercício do Poder de Polícia Administrativa.

As atividades sujeitas ao licenciamento pela definição da citada lei das taxas contêm uma diferença sutil em relação à regra federal, conteúdo da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e suas modificações.

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

A previsão do licenciamento segundo a Lei nº 8.230/98 não corresponde ao texto da norma geral (de cumprimento obrigatório pela Administração Pública), já que limita a autorização municipal àqueles empreendimentos que causam **significativa degradação ambiental**.

Do ponto de vista técnico, a atividade poluidora não é necessariamente degradadora, por isso mesmo a lei federal faz a citação de ambos os termos e a **palavra significativa** traduz conceito de norma em branco, que fica muito restrito a interpretações variadas, sempre não recomendáveis nos textos legislativos.

Com relação à fiscalização das fontes poluidoras e/ou degradadoras, o diploma legal remete aos procedimentos da Lei 8000/97 e legislação complementar, (artigo 2º). A citada Lei trata da organização administrativa da Prefeitura de Fortaleza, inexistindo ali qualquer procedimento a respeito de processo administrativo de aplicação de penalidade administrativa. Não foram fixados os valores das multas a serem aplicadas, ato imprescindível para o exercício do Poder de Polícia Administrativa.

As penalidades previstas na legislação ambiental de Fortaleza são aquelas relativas à falta de licenciamento, conforme estabelece o artigo 8º da Lei nº 8.230/98.

Artigo 8º - A realização de obra, empreendimento ou atividade sem regular licenciamento sujeitará o infrator às seguintes penalidades: I - advertência por escrito, em que o infrator será notificado para cessar a irregularidade, sob pena de imposição de outras sanções previstas nesta lei; II - multa, cujo pagamento deverá ser efetuado no prazo máximo de 20 (vinte) dias; III - embargo; IV - interdição; V - suspensão de atividades, até correção das irregularidades; VI - desfazimento, demolição ou remoção; VII - perda ou restrição de incentivos fiscais eventualmente concedidos pelo Município.

§ 1º - A aplicação das penalidades poderá ser cumulativa e a multa variável de 1 (uma) até 10 (dez) vezes o valor da respectiva licença, podendo ser aplicada em dobro ou por dia de incidência.

§ 2º - O não recolhimento da multa, no prazo dado neste artigo, implicará sua inscrição na Dívida Ativa, acrescida das demais cominações contidas na legislação tributária municipal.

§ 3º - a multa poderá ter a sua exigibilidade suspensa quando o infrator **corrigir a degradação ambiental** no prazo estipulado pelo Poder Público.

§ 4º - Cumpridas as obrigações assumidas pelo infrator no prazo, que lhe houver estipulado, a multa poderá ser reduzida em até 70% (setenta por cento) do seu valor original.

O § 3º deste artigo contém regra um tanto confusa. A irregularidade que deu causa a penalidade foi dar início a uma atividade sem o licenciamento ambiental, conforme o "caput" do artigo. No entanto, a redação do citado parágrafo fala em **cessação da degradação ambiental**. Dar início a uma atividade poluidora ou degradadora ou potencialmente poluidora/degradadora não significa que vá ocorrer a poluição ou degradação. Alguém pode instalar, sem licença, uma atividade colocando todos os controles e mesmo assim o ato continua irregular do ponto de vista da lei. A redação correta seria **corrigir a irregularidade**, ou seja, obter o licenciamento. (inciso V, *caput*).

O artigo 11 dá conta de que a Lei deveria ser regulamentada em 120 dias. Não se tem conhecimento da referida regulamentação para esta análise.

A Lei contém anexos com valores e padrões fixados. Tecnicamente, tabelas desse tipo deveriam ser objeto do Regulamento. A dinâmica das ocorrências ambientais faz com que padrões e valores sofram mutações muito rápidas, tornando-se imprescindível que a norma venha ser revista repetidas vezes. Essa tarefa remetida ao Legislativo torna o processo lento e difícil, com prejuízos ao meio ambiente, à Administração Pública e ao setor produtivo. O corpo de uma lei deve conter diretrizes gerais e o seu regulamento e demais normas infralegais encarregar-se-ão de determinar os procedimentos que tornem factíveis alcançar os seus objetivos. Ao Legislativo cabe fazer leis e não modificá-las para que torne possível a consecução de seus fins.

Quanto ao Convênio de Cooperação Técnica SMDT/Semace, o instrumento firmado tem como objeto uma delegação de competência do Estado para o Município fiscalizar e licenciar algumas atividades de pequeno e médio porte e potencial poluidor/degradador, conteúdo do anexo único do ajuste, e de uma longa lista de atividades.

O texto do convênio contém algumas dificuldades em termos de definições. Na cláusula primeira estabelece a delegação competência para o licenciamento e fiscalização dos empreendimentos de atividades no âmbito do município e, na cláusula segunda, define as atividades constantes de uma listagem do anexo único do ajuste, com o limite para os de pequeno e médio porte e potencial poluidor e degradador. No entanto, não foi definido no corpo do convênio qualquer critério para se estabelecer o porte nem o potencial poluidor. Sem essas diretrizes, não é possível colocar em prática o alcance que pretendem o Estado e o Município em atingir a cooperação para administrar os problemas ambientais da Capital.

O grande impedimento de colocar em funcionamento o termo firmado é a ausência de um Sistema de Gestão Ambiental no Município de Fortaleza. Um sistema de gestão não significa ter um órgão administrativo e colegiado atuando na fiscalização, no licenciamento etc. O Sistema de Gestão Ambiental pressupõe a existência de uma lei municipal estabelecendo a política ambiental que o Município deseja ter. A lei precisa definir claramente o seu objeto de planejamento, seus instrumentos de controle – licenciamento, aplicação de penalidades, zoneamento ambiental, espaços especialmente protegidos, normas e parâmetros para lançamentos de efluentes atmosféricos e terrestres – fixar penalidades e competências.

A forma atual do gerenciamento dos problemas ambientais em Fortaleza torna-se muito difícil para os dirigentes e o corpo técnico da SMDT no exercício de suas atividades. Há falta de normas legais, tais como uma legislação definindo as infrações contra o meio ambiente, o formato de documentos para lavratura de Auto de Infração e a aplicação de penalidades administrativas. A ausência de instrumentos legais que dêem respaldo à atividade exercida causa desgaste e frustração ao servidor que se vê impossibilitado de realizar as suas funções de forma responsável e objetiva.

Atuação do Núcleo de Meio Ambiente – Numam da SMDT

Na atual estrutura organizacional da SMDT o Numam é responsável pelo planejamento e pela articulação intersetorial das políticas de meio ambiente, tendo sido posteriormente acrescida

uma nova atribuição de “execução” ao Núcleo, o Licenciamento Ambiental, implantada através da Lei Municipal nº 8.230 de 29 de dezembro de 1998, com base na Resolução Conama nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Posteriormente, foi firmado um Convênio Técnico-Administrativo de nº 022/99, entre o Estado do Ceará e o município de Fortaleza, com a interveniência da Semace e SMDT, objetivando o Licenciamento Ambiental das Atividades e empreendimentos com impacto local, bem como a fiscalização e o respectivo monitoramento.

O principal instrumento de gestão ambiental se concentra no licenciamento ambiental que é um instrumento de caráter preventivo, tendo um papel importante para evitar o dano ambiental ou impedir que fontes geradoras de poluição se instalem sem o devido controle.

Procedimentos de Licenciamento Ambiental – os procedimentos para o Licenciamento Ambiental não estão formalizados em Resolução ou Portaria da SMDT ou Comam, existindo um Manual de Procedimento de Licenciamento com as principais rotinas e detalhamentos, requisitos essenciais para as atividades passíveis de licenciamento, sem, no entanto, ser o modelo ideal para o fim a que se propõe.

As atividades exercidas pelo Núcleo de Meio Ambiente da SMDT, relativas ao Licenciamento Ambiental, são as seguintes:

1ª Etapa: Licença Prévia

Procedimentos atuais – antes de ser formalizado o processo no Numam, o interessado vem obter informações sobre a documentação necessária ao licenciamento, e receber, os formulários (Modelo nº 14 e modelo de publicação em periódico). É também informado sobre o valor da taxa de licenciamento.

- Solicitação de Estudo Ambiental nessa etapa de licenciamento pelo Numam, a partir do 1º semestre de 2001;
- pagamento de taxa com o formulário do Documento de Arrecadação Municipal(DAM);
- preenchimento de requerimento de Licença Prévia pelo empreendedor, em formulário padrão (nº 14);
- entrada, pelo empreendedor, do requerimento de LP no protocolo geral da SMDT, anexando junto ao referido requerimento o comprovante de pagamento da taxa, planta de situação e detalhes, memorial descritivo do projeto, estudo ambiental conforme o caso, CNPJ, IPTU atualizado do imóvel e a publicação em periódico;
- encaminhamento do processo ao NUOS para verificação quanto a sua adequabilidade, de acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo, bem como informações com relação às faixas de preservação permanente (recursos hídricos, dunas fixas etc.);
- envio do processo ao Numam para análise e vistoria em campo. Para os empreendimentos passíveis de estudo ambiental, é emitido Termo de Referência para a sua elaboração e posterior análise e parecer técnico com o aprova do Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- emissão da LP, caso o processo seja deferido. Caso contrário, é comunicado ao interessado o indeferimento e arquivado o processo

2ª Etapa – Licença de Instalação

Procedimentos atuais

- entrada no Protocolo Geral da SMDT com o requerimento de LI em formulário padrão fornecido pelo Numam (nº 14), anexando a publicação em periódico, junto com os

- documentos solicitados nas condicionantes de Licença Prévia, e comprovante de pagamento do licenciamento;
- encaminhamento do Processo ao NUOS para análise;
 - envio do Processo ao Numam para análise e, se necessário, será realizada nova inspeção técnica;
 - emissão da Licença de Instalação com condicionantes, caso aprovado;
 - Observação: alguns empreendimentos, tais como: pavimentação, drenagem, parcelamento de solo etc. não necessitam da Licença de Operação.

3ª Etapa – Licença de Operação

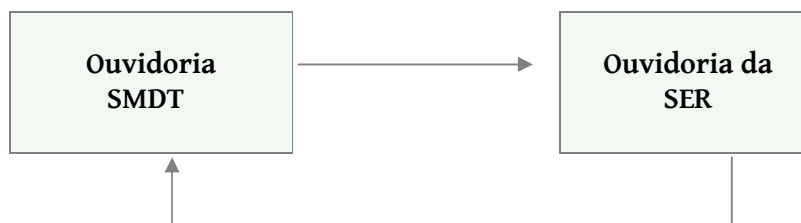
Procedimentos atuais

- preenchimento do requerimento nº 14;
- pagamento de taxa.

Compete, também ao Numam o recebimento de denúncia de poluição ambiental, seja da Ouvidoria do Estado, Ministério Público Federal e da sociedade civil em geral.

Essas denúncias são encaminhadas aos SER's por meio de fax, com exceção das de poluição sonora, para as quais são realizadas vistorias dentro do município de Fortaleza.

Quanto às denúncias de poluição ambiental, estas são vistoriadas pelo Numam e emitidos os laudos de constatação e, em seguida, elaborado o respectivo Relatório Técnico, com sugestões para que os órgãos competentes tomem as providências devidas.



A experiência da SMDT com relação ao licenciamento ambiental de obras viárias é recente, citando-se como exemplo o licenciamento do alargamento da Avenida Rogaciano Leite e da Avenida Presidente Castelo Branco, com base na caracterização ambiental, tendo sido expedida a Licença Prévia e a Licença de Instalação para cada empreendimento.

Com base nas informações e nos levantamentos realizados, constatou-se que a SMDT tem reduzida experiência em processos de licenciamento ambiental de obras viárias, como as que integram o Programa de Transporte proposto para Fortaleza, aliado à falta de uma legislação completa e adequada, à insuficiência de corpo técnico especializado, de espaço físico adequado e de equipamentos de laboratório para acompanhamento e monitoramento da balneabilidade das praias, controle da qualidade das águas interiores e da poluição do ar. Recentemente o programa Disque Silêncio vem possibilitar a medição de ruídos.

Torna-se, portanto, imprescindível a elaboração e implantação de programas de treinamento e capacitação técnica da equipe, a adequação dos laboratórios, tendo em vista a futura gestão ambiental do Programa BID-FOR.1, bem como uma melhoria na sistematização e normatização dos procedimentos relativos ao licenciamento ambiental, além de outras ações de fortalecimento institucional, visando a ampliar as condições técnicas e operacionais de atuação do núcleo.

Relatório de Atividades do Numam, de dezembro de 2000, indica nos quadros 71, 72 e 73 as seguintes atividades desenvolvidas pelo núcleo até aquela data:

Quadro 71
Atividades do Numam - 2000

| Atividades /Projetos | Unidade | Quantidade |
|--|---------------|--------------|
| - Inspeções em atendimentos à solicitação de licenças ambientais | Inspeção | 502 |
| - Vistorias em atendimento a denúncias | Vistoria | 40 |
| - Pareceres técnicos para concessão de licenças | Parecer | 367 |
| - Relatórios técnicos de averiguação de denúncias | Relatório | 52 |
| - Termos de Referência para elaboração de estudos / informações ambientais | Termo de Ref. | 16 |
| - Análise de estudo ambiental | Análise | 05 |
| - Projetos elaborados ou em elaboração | Projeto | 02 |
| - Convênios | Convênio | 01 |
| - Participação em cursos | Curso | 06 |
| - Participação em eventos | Evento | 03 |
| - Palestras educativas ministradas | Palestra | 05 |
| - Comemoração de datas alusivas ao meio ambiente | Data | 02 |
| - Atendimento ao usuário | Atendimento | 1.801 |
| - Reuniões plenárias Comam | Reunião | 06 |
| - Atas Comam | Ata | 06 |
| - Atendimento à Ouvidoria Geral do Estado | Denúncia | 133 |
| - Monitoramento das licenças | Licença | 51 |
| - Atendimento a Caomace – Ministério Público Estadual | Denúncia | 42 |
| Total | | 3.033 |

Quadro 72
Denúncias de Poluição Recebidas pelo Disque-Denúncia

| Denúncias | Número |
|-------------|--------|
| Atmosférica | 974 |
| Sonora | 4.000 |
| Hídrica | 10 |
| Degradação | 26 |
| Total | 5.010 |

Quadro 73
Expedição de Licenças Ambientais (até dezembro 2000)

| Tipo de Licença | Indústria | Edificações | Saneamento | Mineração | Obras Viárias | Loteamento | Outras | Total |
|--------------------------|-----------|-------------|------------|-----------|---------------|------------|--------|------------|
| Licença Prévia | 5 | 24 | 14 | 1 | 32 | 5 | 40 | 137 |
| L. Instalação | 2 | 15 | 10 | 1 | 60 | 10 | 18 | 103 |
| L. de Operação | 91 | | | 1 | | | 45 | 127 |
| Total de Licenças | | | | | | | | 367 |

Conclusão e Propostas

Conforme reuniões e discussão com a equipe de meio ambiente da SMDT, concluiu-se que os problemas apresentados deverão ser resolvidos com ações de curto, médio e longo prazos.

Como ações de **curto prazo**, indica-se:

- Revisão da lei que instituiu a taxa de licenciamento ambiental;
- Elaboração de uma tabela definindo o porte e o potencial poluidor das atividades sujeitas a licenciamento ambiental;
- Indicações para revisão da legislação sobre o Comam;
- Indicações para revisão da utilização dos recursos do Fundema;
- Reformulação do Manual de Licenciamento atualmente utilizado pelo Numam.

A médio / longo prazos, sugere-se que seja feita uma revisão geral do Sistema de Gestão Ambiental do Município, abrangendo:

- Avaliação e reformulação da atual estrutura administrativa, formação de recursos humanos, treinamento técnico, administrativo e jurídico;
- Revisão e elaboração de legislação ambiental e correlata no Município de Fortaleza, incluindo redefinição das atribuições do Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- A consecução dessas propostas deve ser realizada de forma multidisciplinar e contar com a participação dos vários segmentos da sociedade local interessada.

8.4 - Atuação da Prefeitura Municipal de Fortaleza no Reassentamento de População de Baixa Renda

Na atual estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Fortaleza não existe um órgão único com atribuição para atuar no reassentamento da população de baixa renda.

Com a implantação da reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza foram criadas as Secretarias Executivas Regionais, que visam à descentralização e à intersectorialização das ações e dos serviços prestados à população de Fortaleza.

As secretarias são hoje as principais executoras dos programas habitacionais, sendo que também há o envolvimento de outros órgãos, no que se refere ao planejamento do uso do solo e o setor de patrimônio e avaliação de imóveis da Prefeitura.

Segundo o PEMAS, setembro/2000, nesse contexto, no município de Fortaleza, as atribuições de definição, coordenação, planejamento, implantação, avaliação e controle da política habitacional estão diluídas em vários órgãos, havendo até superposição de funções como se observa no fluxograma apresentado na página seguinte.

Não existe, legalmente, um órgão responsável pela definição da política, cabendo à Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infra-Estrutura Urbana (Comhap) propor normas e diretrizes para a definição dessa política e submetê-las à análise e aprovação da SMDT e da Procuradoria Geral do Município. De fato, a Comhap assume, no exercício de suas atividades, posturas que deveriam ser fixadas na política habitacional, sem que esta esteja definida.

Legalmente, as atividades de coordenação e planejamento deveriam ser desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), pela sua Coordenadoria de Habitação, e pela Comhap, evidenciando, portanto, uma superposição de funções.

De fato, essas atribuições estão sendo repartidas entre a Comhap e a SMDT.

Com relação à implantação de ações decorrentes dos vários programas, também existe uma dispersão de funções. As SER's são responsáveis pelos programas Lotes Urbanizados e Melhoria Habitacional; a Secretaria de Ação Governamental (SAG) coordena o programa Casa Melhor; a SMDT coordena os programas PRÓ-Moradia e PRÓ-Saneamento; e a Comhap, o Programa de Mutirões Habitacionais e Pró-Renda Urbano, este tendo a coordenação geral da Secretaria de Planejamento do Estado.

Cabe também à Conhab a coordenação e execução do Programa Habitar Brasil, financiado pelo BID.

Constata-se que, no que se refere ao setor habitacional, existem problemas administrativos e institucionais, especialmente quanto à falta de clareza das atribuições de cada órgão, ocorrendo não só superposições como também alguns vazios, pois quando da criação da SMDE e extinção do Instituto de Planejamento (IPLAM) algumas atribuições desse instituto não foram absorvidas por outros órgãos.

FLUXOGRAMA

Apesar desses problemas institucionais, a Prefeitura Municipal de Fortaleza tem implantado vários conjuntos habitacionais, utilizando modelos diversos, a maioria deles visando a reassentar população residente em áreas de risco ou em áreas que necessitam ser desocupadas para implantação de obras urbanas.

De um modo geral, é adotado o limite de três salários mínimos de renda familiar para qualificar a faixa de baixa renda.

Segundo esse critério, cita-se os conjuntos construídos a partir de 1999 pela Coordenadoria de Obras Viárias da SMDT e SER's, com recursos do FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de

Serviço – Caixa Econômica Federal e /ou Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES:

- Planalto Pici – 560 unidades – SER III – CEF/BNDES
- Conjunto Lagoa Redonda – SER VI – CEF
- Conjunto Paupina – SER VI – CEF
- Conjunto Acarape – 1200 unidades – SER V BNDES/CEF
- Conjunto Novo Mondubim – SER V – CEF
- Conjunto Sítio São João – 816 unidades – SER VI
- Comunidade Rosalina – 1.513 unidades – SER VI

Não há um modelo único de moradia nesses conjuntos, sendo alguns apartamentos em prédios de dois andares e outros moradias unifamiliares.

A forma de construção é por empreitada, na maioria dos casos, com tempo variando entre um a dois anos.

Outro exemplo de conjunto contruído pelas SER's é o Santa Edwiges, localizado às margens do rio Maranguapinho, ocupando áreas dos bairros Genibaú e Bonsucesso, limítrofes entre as SER's III e V .

A construção do conjunto contou com o envolvimento da ONG Ceará Periferia, Associação dos Moradores de Santa Edwiges, Prefeitura e recurso externo do governo belga promovido pela Diocese.

Foram construídas 226 moradias em sistema de mutirão, sendo que a Prefeitura executou a infra-estrutura. As casas têm 36 m² e quatro cômodos (sala, banheiro, cozinha e quarto).

No conjunto há escola do projeto (Irmã Dulce) e uma municipal, um salão comunitário e um posto de saúde.

Os moradores do conjunto irão receber a titulação das casas, a ser dada pela Prefeitura.

Preocupados com o crescente número de terrenos e áreas invadidas, o surgimento de novas favelas, a situação financeira, o desemprego, as dificuldades para aquisição da casa própria pelo sistema financeiro e o preço dos aluguéis, a SER VI, por meio de sua gerência de Desenvolvimento Territorial Urbano e Meio Ambiente, elaborou o Projeto: HABITAÇÃO POPULAR X SAÚDE – MÃOS À OBRA, destinado à construção de casas populares com a parceria entre Prefeitura e população.

A proposta desse projeto descrita a seguir, é um dos modelos que será analisado visando aos reassentamentos decorrentes do Programa BID-FOR.1

Projeto: Habitação Popular x Saúde – Mãos a Obra

Público-alvo – famílias carentes organizadas em associações, instaladas em áreas de invasão e de risco, com condições financeiras de até 3 salários mínimos a partir da doação de lotes urbanizados para construírem casas no sistema de mutirão.

Objetivo – dar melhores condições de moradia e saúde para populações de baixa renda da área de atuação da SER VI, com a construção de casas populares, por meio de uma parceria entre prefeitura e população.

Competências da Prefeitura – SER VI

- Estudo e seleção da comunidade
- Divulgação do projeto e esclarecimentos de dúvidas para a população;
- Cadastramento e levantamento de dados das comunidades;
- Levantamento e estudo de terrenos e áreas públicas adequadas para implantação do projeto;
- Loteamento do terreno;
- Legalização do terreno;
- Elaboração de contratos e documentos de posse;
- Elaboração de um kit de construção padrão, constando de projetos arquitetônicos, instalações, projeto piloto e ampliações, orçamentos, memoriais, quantitativos etc., que será entregue por ocasião da assinatura do contrato;
- Implantação da infra-estrutura básica, água, luz, pavimentação/drenagem;
- Urbanização e arborização da área;
- Fiscalização e acompanhamento técnico das obras;
- Doação do terreno por meio de um documento de posse após três anos de residência (intransferível).

Competências da comunidade:

- Ter associação devidamente documentada e legalizada;
- Apresentar documentação necessária ao cadastramento;
- Ter pleno conhecimento do projeto, das regras e dos critérios;
- Participar com a mão-de-obra em sistema de mutirão da construção da infra-estrutura;
- Escolher o sistema mais adequado para a construção das casas;
- Assinar o contrato;
- Adquirir o material;
- Atender às exigências e normas de projeto (kit de construção)
- Construir as casas conforme projetos recebidos;
- Assinar o termo de posse;
- Manter o imóvel em condições satisfatórias de higiene e saúde;
- Cumprir as exigências do contrato e do termo de posse.

Sistemas de construção que serão apresentados à comunidade para escolha

- Sistema Individual – Inicialmente é feito o sorteio dos lotes entre os selecionados e cada família se encarregará da construção de sua casa, seguindo rigorosamente o projeto padrão ou o ampliado, empregando o ritmo de construção que mais lhe convier, dependendo das condições financeiras.

Vantagens

- construção mais rápida (para os que têm melhores condições financeiras);
- não depender de outras pessoas para concluir sua casa e habitá-la.

Desvantagens

- difícil fiscalização e controle de material fora das especificações;
- descaracterização do projeto;
- excesso de lotes vazios (aguardando melhores condições financeiras para começar as obras);
- Sistema Condominial / Mutirão – Baseado no orçamento da unidade padrão e nas condições financeiras dos membros da comunidade, é feito um rateio mensal administrado pela comunidade, destinado à compra de materiais que serão empregados na construção de todas as casas, simultaneamente, em regime de mutirão, e somente no final, com a conclusão de todas as unidades, é feito o sorteio das casas.

Vantagens

- Facilidade na fiscalização;
- Maior padronização;
- Simultaneamente nas fases de início, conclusão e habitação das casas;
- Maior participação e empenho na construção por não saberem qual vai ser sua casa.

Desvantagens

- Longo prazo (dependendo das condições financeiras da comunidade)
- Necessidade de um controle rígido por parte da comunidade nas prestações de contas e aplicações do dinheiro arrecadado;
- Controle e aplicação de punição aos inadimplentes;
- Maior conscientização da população.

Quanto aos procedimentos adotados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza nas **desapropriações**, pode-se citar como exemplo os casos ocorridos quando da implantação da Via Expressa, no trecho compreendido entre a Avenida da Abolição e a Rua Dr. José Frota (1º Anel Viário).

Nesse caso foi feita a avaliação dos imóveis, seguindo as Normas de Avaliação definidas pela ABNT, utilizando-se critérios separados para terrenos, cujos valores foram estabelecidos a partir de pesquisa de mercado junto a imobiliárias, e, edificações, em que foram calculados os custos do metro quadrado de construção para cinco padrões-tipo, definidos em função da estrutura, cobertura, forro, piso, pintura, banheiros e esquadrias.

Os terrenos só foram desapropriados integralmente quando a área restante, excluindo a faixa comprometida pela obra, não permita edificação segundo o disposto na Legislação de Uso e Ocupação do Solo.

No caso das edificações, foi adotado o critério de desapropriação de toda a área construída, sempre que a fração restante do imóvel era insuficiente para reconstrução, segundo a legislação mencionada.

Nesse trecho de implantação da Via Expressa, foram atingidos 85 imóveis, desapropriados a partir do Decreto nº 10.415, de 03 de novembro de 1998, encontrando-se cada imóvel em etapas

diferenciadas de negociação a cargo da SMDT, da Secretaria Executiva Regional – SER II e da Secretaria de Finanças do município.

A partir dos 65 laudos de avaliação elaborados, constatou-se que 61 imóveis são de uso residencial, 2 imóveis de uso misto (residência e comércio) e 2 imóveis de uso comercial. Neste trecho de implantação da Via Expressa, todos os imóveis, por opção dos proprietários, serão desapropriados, não tendo sido considerada pelos órgãos municipais envolvidos a necessidade de reassentamento.

Para fins do Programa de Transporte, esse processo poderá ser utilizado e, se necessário, adequado às especificidades dos reassentamentos porventura a serem realizados.

Ressalta-se que, nesses casos, deverá ser observada toda a legislação urbana aplicável à habitação de interesse social no município.