



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA

RELATÓRIO 02

LEITURAS JURÍDICA, URBANÍSTICA E COMUNITÁRIA

Fortaleza, 31 de maio de 2006

SUMÁRIO

	Página
APRESENTAÇÃO	6
I. LEITURA JURÍDICA	10
II. LEITURA URBANÍSTICA	78
III. LEITURA COMUNITÁRIA	252
IV. EIXOS ESTRATÉGICOS	324
EQUIPE TÉCNICA	328
ANEXOS	328

LISTA DE TABELAS

	Página	
II.2.1	Principais observações meteorológicas em Fortaleza - 1997-2004	94
II.3.1.1	Dados gerais da malha viária de Fortaleza	115
II.3.4.1	Renda média mensal dos chefes de família em salário mínimo por região administrativa, 1991 - 2000	150
II.3.4.2	Renda mensal "per capita" dos chefes de família por domicílio	150
II.4.1	Frota de veículos motorizados em 1999	176
II.4.2	Sistema de transporte público de Fortaleza: Frota Veicular	178
II.4.3	Zona de origem dos terminais de integração de Fortaleza	183
II.4.4	Principais indicadores operacionais SIT-FOR	185
II.4.5	Principais Indicadores Operacionais do STPA	186
II.5.1	Domicílios Particulares por Tipo de Abastecimento de Água por Região Administrativa - 2000	188
II.5.2	Quantidade de Domicílios Particulares Permanentes com e sem Esgotamento Sanitário - 2000	190
II.5.3	Abastecimento da Rede de Esgoto por Região Administrativa, 2002	191
II.5.4	Domicílios Particulares com Coleta de Lixo por Região Administrativa 2000	199
II.5.5	Produção Média Mensal de Resíduos Sólidos no Município de Fortaleza 2000	200
II.5.6	Consumidores e Consumo de Energia Elétrica por Classes de Consumo em Fortaleza, 1997 – 2003	201
II.5.7	Quantidade de Emissoras de Rádio e Televisão Existente por Modalidade -2000	202
II.5.8	Quantidade de Linhas Telefônicas Instaladas 1998 – 2003	202
II.5.9	Empresa de Correios e Telégrafos – ECT por Unidades de Atendimento Instaladas em 2000	203
II.5.10	Empresa de Correios e Telégrafos – ECT, Tráfego Postal de Correspondência, 1998 – 2002	203
II.6.1	Evolução da População de Fortaleza	204
II.6.2	Estrutura Etária de Fortaleza (2000)	205
II.6.3	Regiões Administrativas – área, população e densidade demográfica	206
II.6.4	10 Maiores bairros do Município	207
II.6.5	10 Menores bairros do município	207
II.6.6	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	209
II.8.1	Crescimento da População dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza 1991 – 2000	229
II.8.2	Dados Gerais do Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário na Região Metropolitana de Fortaleza, 1998-2004	232
II.8.3	Consumo e Consumidores de Energia Elétrica segundo as classes de consumo na Região Metropolitana de Fortaleza, 1998-2004	233
II.8.4	Empresas industriais ativas da Região Metropolitana de Fortaleza	234

LISTA DE QUADROS

	Página
II.2.1	Dados da velocidade e direção do vento - Estação Automática de Fortaleza, 1999-2004. 91
II.2.2	Caracterização das unidades geológicas de Fortaleza 96
II.2.3	Caracterização das unidades geomorfológicas de Fortaleza 99
II.2.4	Complexo Vegetal Litorâneo 101
II.2.5	Unidades de Conservação no Município de Fortaleza 105
II.2.6	Síntese de Impactos Ambientais presentes nas bacias hidrográficas de Fortaleza 109
II.3.4.1	Ceará: Classe de tamanho da população dos municípios, 2000 141
II.3.4.2	Critérios de inadequação habitacional por localização de domicílio 141
II.3.4.3	Inadequação Habitacional em Fortaleza - 2000 142
II.3.4.4	Déficit Habitacional em Fortaleza - 2000 143
II.3.4.5	Região Metropolitana de Fortaleza: População Projetada e Estimativas de Acréscimo Populacional - Cenários Projetados para 2020 – em habitantes 143
II.3.4.6	Ceará: Estimativa de Demandas de Novas Moradias: Cenários Projetados para 2020 – em unidades habitacionais 143
II.3.5.1	Equipamentos públicos e comunitários da saúde 162
II.3.5.2	Número das unidades escolares patrimoniais segundo a Secretaria de Educação de Fortaleza 2006 166
II.5.1	Subestações na Cidade de Fortaleza em 2006 201
II.5.2	Linhas de Transmissão na Cidade de Fortaleza 201
II.6.1	Características exponenciais da divisão de renda no município 210
II.7.1	Oferta de imóveis residenciais na grande Fortaleza (SETEMBRO 2001) 219
II.7.2	Valores em reais por m ² em Fortaleza (JANEIRO 2002) 225
II.7.3	Os dez bairros com maior área geográfica, por ordem decrescente, 2000 226
II.8.1	Dados Operacionais da CBTU 232
II.9.1	Projetos do PPA prioritários para o desenvolvimento urbano 236

LISTA DE FIGURAS

	Página	
II.1.1	Planta da Cidade	81
II.1.2	Planta da cidade elaborada por Adolfo Herbster, introduzindo à malha urbana, os Boulevards do Imperador, Duque de Caxias ...	82
II.1.3	Plano Hélio Modesto	86
II.2.1	Precipitação na cidade de Fortaleza	92
II.2.2	Temperatura média, máxima e mínima (°C)	93
II.2.3	Insolação Total	93
II.2.4	Umidade Relativa do Ar (%)	94
II.2.5	Linhas de isovelocidades dos ventos: verificar a distribuição da densidade...	95
II.2.6	Tipos de vegetação existente em Fortaleza	101
II.2.7	Cobertura vegetal de Fortaleza em 1968, 1990 e 2002	102
II.2.8	Avanço dunar sobre ocupações irregulares na Barra do Ceará em 1997	108
II.2.9	Ocupações irregulares na Barra do Ceará, em 1997	108
II.3.1.1	Sistema Viário Básico do Município de Fortaleza	114
III.3.1.2	Vias utilizadas pelo tráfego de passagem em Fortaleza	115
III.3.1.3	Localização espacial das ciclovias existentes em Fortaleza	116
III.3.1.4	Passeios Públicos de Fortaleza	118
III.3.1.5	Passeios Públicos de Fortaleza	118
II.3.2.1	Mapa da distribuição de rendimento da população e principais fluxos para o centro	122
II.3.2.2	Número de Investimentos do PAR (2000-2004)	125
II.3.4.1	Renda do chefe da família (%)	145
II.3.4.2	Grau de instrução do chefe da família (%)	145
II.3.4.3	Desempregados (%)	146
II.3.4.4	Renda Média (R\$)	146
II.3.4.5	Procedência da família (%)	147
II.3.4.6	Infra-estrutura de Saneamento Disponível (%)	147
II.3.4.7	Tipos de construção (%)	148
II.3.5.1	Os clubes na década de 1990: primeiro plano à direita, Clube dos Diários (demolido em 2004); no centro, Clube AABB, e clube do Náutico	171
II.4.1	Tempo Médio de Deslocamento	178
II.4.2	Cobertura Espacial do SIT-FOR	180
II.4.3	Distribuição da demanda por tipo de linha	180
II.4.4	Motivo da viagem – base domiciliar	181
II.4.5	Linhas de Desejo	182
II.4.6	Carregamento Hora-pico	183
II.4.7	Cobertura Espacial do SITPA-FOR	186
II.5.1	Bacias hidrográficas	193
II.6.1	Taxa média geométrica de crescimento anual	204
II.6.2	Renda mensal dos chefes de família	209
II.7.1	Crescimento dos edifícios ao longo da orla marítima, fim da década de 1980	220
II.7.2	Intensificação da verticalização na orla Marítima, fim da década de 1990	220
II.7.3	Concentração da rede hoteleira na orla marítima, em 2005	221
II.7.4	Estilo a ser predominante nas novas habitações em Fortaleza em 2010.	223
II.7.5	Imóveis ofertados por bairros e número de empreendimentos em Fortaleza – 2001	224
II.9.1	Mapa das AP's das Regionais	238
II.9.2	Rede de Transporte Coletivo do Plano de Transporte Urbano de Fortaleza (2003-2023)	243
II.9.3	METROFOR	244

APRESENTAÇÃO

Este relatório se refere ao produto da Etapa 02 do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, através do contrato 01/2006 - Prestação de serviço para o Município de Fortaleza com a interveniência da Secretaria de Planejamento e Orçamento do Município e o PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais.

A Etapa 02, prevista e realizada a partir da metodologia constante da proposta do Instituto Pólis, orientou as leituras técnica-urbanística, comunitária e jurídica no que concerne ao encaminhamento e identificação dos objetivos, eixos e propostas para revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

O presente relatório consta deste volume que contém os textos das leituras Jurídica, Urbanística e Comunitária, e de um CD-ROM.

Leituras Jurídica, Urbanística e Comunitária

O Instituto Pólis apresenta neste documento o segundo produto definido no contrato firmado com a Administração Municipal de Fortaleza, cujo objeto consiste na consultoria e assessoria para a elaboração do Plano Diretor Participativo.

I. LEITURA JURÍDICA

SUMÁRIO

	Página
I. Aspectos relevantes para revisão do Plano Diretor do Município de Fortaleza	10
II. Dos Princípios e Diretrizes Norteadores da elaboração do Plano Diretor do Município de Fortaleza	11
1. O Plano Diretor como instrumento fundamental da política urbana do município	11
2. Dos princípios constitucionais norteadores da política urbana	13
2.1 Funções sociais da cidade e desenvolvimento sustentável	13
2.2 Função social da propriedade	14
2.2.1 Função socioambiental da propriedade	16
2.3 Direito à Cidade	17
2.4 Indicadores Jurídicos da aplicação dos princípios norteadores da política urbana pelo plano diretor do município de Fortaleza	19
3. O papel do município na regulação do território e promoção da política urbana - Atribuições constitucionais	19
3.1 Atribuições constitucionais	19
4. Da Prevalência das Normas do Estatuto da Cidade para a Revisão do Plano Diretor do Município de Fortaleza	21
III. Matérias de elaboração do Plano Diretor de Fortaleza necessárias:	23
1. Princípios, Diretrizes e Objetivos do Plano Diretor	23
1.1 Compatibilidade com a Lei Orgânica do Município de Fortaleza	23
1.2 Compatibilidade com o Estatuto da Cidade	24
2. Ordenamento territorial	26
2.1 O Macrozoneamento como instrumento de ordenação do território	26
3. Parcelamento do Solo	28
3.1 Autonomia do Município para a Regulação e Regularização do Parcelamento do Solo	28
3.2 Análise do atual Plano Diretor do Município de Fortaleza do Município de Fortaleza – PDDU92	31
3.3 Recomendações	31
4. Instrumentos da Política Urbana	34
4.1 Os instrumentos de política urbana como matéria obrigatória do Plano Diretor	34
4.2 Requisitos para aplicabilidade dos Instrumentos do artigo 182, parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988.	37
4.3 Critérios para regulamentação do direito de preempção	38
4.4 Critérios para regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir	39
4.5 Critérios para regulamentação das Operações Urbanas Consorciadas	39
5. Política Habitacional e Regularização Fundiária	40
5.1 Regularização Fundiária como matéria obrigatória do Plano Diretor	40
5.2 Análise do atual Plano Diretor do Município de Fortaleza – PDDU92	41
5.3 Do Fundo de Terras	42
5.4 Análise da Lei 8.923/04 (Plano de Regularização Fundiária)	42

5.5	Análise da Lei nº 8.918/04 (Política Habitacional)	43
5.6	As zonas especiais de interesse social	44
6.	Meio Ambiente	45
6.1	A Competência do Município sobre a Proteção do Meio Ambiente	45
6.2	Áreas de preservação ambiental	47
6.3	Das áreas de preservação permanente	48
6.4	Saneamento Ambiental	49
7.	Patrimônio Histórico Cultural	50
7.1	Análise do atual Plano Diretor e da Lei n.º 8.023/97	50
8.	Bens Públicos	51
8.1	O papel do município no disciplinamento dos bens públicos	51
8.2	Do Cadastro dos Imóveis Públicos	52
8.3	Terrenos de Marinha	53
8.4	Da utilização dos bens imóveis da união	58
8.5	Da regularização fundiária de interesse social e transferência de imóveis ociosos para projetos habitacionais de interesse social de áreas da União - Medida Provisória n 292/06	61
9.	Política Tributária	63
9.1	Observações gerais	63
9.2	IPTU	63
9.3	Como avançar na política tributária de Fortaleza no que se refere ao cumprimento da função socioambiental da propriedade	64
IV.	Questões legais sobre a gestão democrática da cidade e Plano Diretor	65
1.	Preceitos constitucionais do Estado Democrático de Direito e da Gestão Democrática da Cidade	65
1.1	O significado da democracia no Regime Jurídico Brasileiro	65
1.2	O Preceito Constitucional da Participação Popular no Planejamento e na Gestão da Cidade	66
1.3	As Formas de Gestão Democrática no Estatuto da Cidade	67
2.	O Estudo de Impacto de vizinhança como matéria do Plano Diretor	75
2.1	Finalidade e conteúdos do Estudo de Impacto de Vizinhança	75
3.	Análise do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão no atual Plano Diretor.	76
4.	O Plano Diretor como matéria de competência do legislativo municipal	76

I. LEITURA JURÍDICA

I. Aspectos Relevantes para a Revisão do Plano Diretor do Município de Fortaleza

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

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

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

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

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

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

A análise jurídica crítica do atual Plano Diretor do Município de Fortaleza é fundamental para identificar quais as mudanças legais essenciais que são necessárias através da sua revisão legal para atender os preceitos da política urbana instituídos na nova ordem legal urbana brasileira.

Por fim, cabe ressaltar o entendimento da preponderância do Plano Diretor como o principal instrumento legal da política de desenvolvimento urbano e local do Município de Fortaleza

de modo que seja aplicado e executado imediatamente após a sua edição pelo Poder Público e respeitado pelos agentes privados, demais agentes da sociedade e por seus habitantes. O Plano Diretor deve ser considerado como o instrumento legal urbano norteador e obrigatório para a revisão e edição da legislação urbanística e ambiental do Município.

II. Dos Princípios e Diretrizes Norteadoras da Revisão do Plano Diretor do Município de Fortaleza

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

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

O plano diretor deve obrigatoriamente conter as normas disciplinadoras dos critérios e exigências fundamentais para a propriedade atender sua função social, sendo essas normas constitucionalmente vinculantes para o setor privado. O disciplinamento da propriedade urbana pelo plano diretor abrange também a propriedade pública de modo que esta também cumpra a sua função social.

Nos termos do § 2º do artigo 182 da CF a propriedade urbana cumpre a sua função social, quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

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

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

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

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

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

incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O desenvolvimento do planejamento urbanístico, pelo Poder Público municipal, não pode se restringir a planos meramente indicativos para o setor privado, pois a normatização urbanística preconizada no texto constitucional, tem como essência propiciar faculdades e direitos e gerar obrigações aos indivíduos para o cumprimento dos objetivos da política urbana, como o de garantir que a propriedade urbana atenda sua função social.

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

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

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

O plano diretor, apesar de ter a característica de um plano geral, em razão do disposto no artigo 182, parágrafos 2º e 4º da Constituição, se transformou no instrumento obrigatório para o Município intervir, visando executar a política urbana, como meio de garantir que a propriedade urbana cumpra uma função social.

O plano diretor é requisito obrigatório para o Poder Público municipal aplicar de forma sucessiva o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana, ao proprietário de imóvel urbano nos termos do parágrafo 4º do artigo 182.

Nos termos do § 4º do artigo 182 é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena de serem aplicados sucessivamente: o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, e a desapropriação para fins de reforma urbana.

O plano diretor tem a atribuição de definir as áreas urbanas consideradas subutilizadas ou não utilizadas, sujeitas à aplicação dos referidos instrumentos para que as propriedade urbanas situadas nessas áreas tenham uma função social.

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

A imperatividade das normas do plano diretor aos particulares e agentes privados tem o seu limite devidamente demarcado nesse dispositivo constitucional. O plano diretor tem a tarefa de definir os critérios gerais de uso e ocupação do solo e delimitar as áreas onde deverão ser fixados critérios específicos de uso e ocupação do solo através de lei municipal específica, para assegurar que a propriedade urbana cumpra a sua função social.

As normas do plano diretor definidoras das áreas urbanas sujeitas à intervenção do poder público, para garantir o cumprimento da função social da propriedade, nos termos do parágrafo 4º do artigo 182, são normas imperativas, pois, não havendo essa definição, o Poder Público municipal não poderá exigir do proprietário de imóvel urbano que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de ficar sujeito aos instrumentos destinados ao cumprimento dessa exigência.

2. Dos Princípios Constitucionais Norteadores da Política Urbana

2.1. Funções Sociais da Cidade e Desenvolvimento Sustentável

O respeito a este princípio pressupõe que as ações, metas e medidas estabelecidas no plano diretor devem ter no mínimo um equilíbrio entre as formas de desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social e humano da cidade.

As funções sociais da cidade como princípio balizador da política urbana pode redirecionar os recursos, a riqueza e as oportunidades da cidade de forma mais justa de modo a combater as situações de desigualdade econômica e social vivenciadas em nossas cidades.

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

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

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

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

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

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

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

A incorporação da função social das cidades como preceito que deve balizar a política de desenvolvimento urbano, à luz do desenvolvimento sustentável, aponta para a possibilidade de sairmos do marco apenas da crítica e denúncia do quadro de desigualdade social, e passarmos para a construção de uma nova ética urbana, onde os valores ambientais e culturais se sobreponham no estabelecimento de novas cláusulas dos contratos sociais originários de novos paradigmas da gestão pública, mediante práticas de cidadania que reconheçam e incorporem os setores da sociedade excluídos de seus direitos e necessidades básicas.

2.2. Função Social da Propriedade

Como meio de concretizar a vinculação da propriedade urbana as diretrizes e objetivos da política urbana, o plano diretor como instrumento básico dessa política no Município, deverá no estabelecimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade, definir quando a propriedade urbana cumpre sua função social.

Como princípio norteador do regime da propriedade urbana a função social, permite através do plano diretor, que o Poder Público municipal possa exigir o cumprimento do dever do proprietário o seu direito em benefício da coletividade, que implica numa destinação concreta do seu imóvel para atender um interesse social.²

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

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

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

O Código Civil anterior previa um conceito de propriedade unicamente privado que levava a questionamentos jurídicos quanto a aplicabilidade da função social na propriedade privada. Com a instituição do Novo Código Civil (Lei Nacional 10.406 de 10/01/2002), esta barreira foi eliminada na medida em que a lei civil passou a incorporar o princípio da função social no conceito de propriedade e de contrato:

“Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas

Art. 2.035. [...]

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

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

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

sobre prédios rústicos inaproveitados por seus titulares ou sobre terrenos urbanos estocados para valorização e não edificados, seriam providências confortadas pela noção de função social da propriedade, mesmo que disto se tenha uma visão atrelada tão somente a sua aplicação útil.³

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

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

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

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

2.2.1. Função Socioambiental da Propriedade

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

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

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

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

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

De acordo com Juliana Santilli, Promotora do Ministério Público:

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

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

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

2.3. Direito à Cidade

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

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

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

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

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

A partir desta noção com a qual foi sendo construído, o Direito à Cidade tem como elementos os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades em ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania e os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

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

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

A forma tradicional de buscar a proteção dos direitos dos habitantes das cidades nos sistemas legais traz sempre a concepção da proteção de um direito individual, de modo a prover a proteção dos direitos da pessoa humana na cidade. A concepção do direito à cidade no direito brasileiro avança ao ser instituído com objetivos e elementos próprios, se configurando como um novo direito humano, e na linguagem técnica jurídica num direito fundamental.

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

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

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

2.4 Indicadores Jurídicos da Aplicação dos Princípios Norteadores da Política Urbana pelo Plano Diretor do Município de Fortaleza

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

- a) garantir oportunidades de acesso, à moradia a todos os habitantes do Município;
- b) democratizar o uso, ocupação e a posse do solo urbano, de modo a conferir oportunidade de acesso ao solo urbano e à moradia;
- c) promover a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços da infra-estrutura urbana;
- d) recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público;
- e) gerar recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento decorrente da verticalização das edificações e para implantação de infra-estrutura em áreas não servidas;
- f) promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos sub-utilizados ou ociosos, sancionando a sua retenção especulativa; de modo a coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor;
- g) urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda;
- h) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- i) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

3. O Papel do Município na Regulação do Território e Promoção da Política Urbana

3.1 Atribuições Constitucionais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

É função do Município definir os critérios para a cidade e a propriedade urbana atenderem à sua função social, nos termos do artigo 182 da Constituição, que condiciona a atuação do Poder Público municipal à observância da lei federal de desenvolvimento urbano, que é o Estatuto da Cidade, e ao plano diretor, concebido como o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano.

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

Para serem alcançados os objetivos da política urbana de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, do cumprimento da função social da propriedade, e garantir

condições dignas de vida urbana nos termos do artigo 182 da Constituição, o Município, na consecução dessa política, tem como principal instrumento o plano diretor.

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

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

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

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

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

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

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

4. Da Prevalência das Normas do Estatuto da Cidade para a Revisão do Plano Diretor do Município de Fortaleza

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

As normas do Estatuto da Cidade são prevalentes sobre as demais normas que disciplinam o exercício da propriedade, que buscam apenas atender ao interesse do titular do direito (proprietários) sem considerar os interesses prioritários dos habitantes que vivem na cidade,

como a satisfação das necessidades da moradia. Neste sentido, as normas de ordem pública e de interesse social do Estatuto da Cidade, que regulam a forma com a qual propriedade deve cumprir sua função social, devem prevalecer sobre as normas do direito civil, em especial com relação às normas do novo Código Civil que disciplinam as formas do exercício da propriedade nas relações privadas e patrimoniais.

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

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

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

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

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

A aplicação pelos Municípios do plano diretor, da operação urbana consorciada, do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir tem que atender essas diretrizes como a de combater a especulação imobiliária, da gestão democrática da cidade, da implementação do direito à cidades sustentáveis, da promoção da regularização urbanização e regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda.

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

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

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

Ao plano diretor é incumbido a tarefa de estabelecer como normas imperativas aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a definição dos critérios para a utilização dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, tais como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, e as zonas especiais de interesse social.

III - Matérias de elaboração do Plano Diretor de Fortaleza necessárias

1.Princípios , Diretrizes e Objetivos do Plano Diretor

1.1. Compatibilidade com a Lei Orgânica do Município de Fortaleza

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

O artigo 1º do Plano Diretor estabelece determina as diretrizes gerais da política urbana de Fortaleza e o artigo 2º estabelece seus objetivos, fundamental uma revisão e adequação dessas diretrizes e objetivos uma vez que no decorrer de 14 anos a realidade política, econômica e social do município sofreu diversas alterações.

Primeira questão relevante na revisão do Plano Diretor de Fortaleza é a observância das normas sobre a política urbana e plano diretor estabelecidas na Lei Orgânica do Município.

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

O primeiro ponto crítico sobre estes objetivos e diretrizes é de não ter contemplado as diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica nos termos do artigo 149, I, "a" e "b" que determina que o município assegurará na execução da política urbana:

I - urbanização e a regularização fundiária das áreas, onde esteja situada a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores salvo:

a) em área de risco, tende neste casos o Governo Municipal a obrigação de assentar a respectiva população no próprio bairro ou nas adjacências, em condições de moradia digna, sem ônus para os removidos e com prazos acordados entre a população e a administração municipal;

b) nos casos em que a remoção seja imprescindível para a reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos dois terços da população atingida, assegurando o reassentamento no mesmo bairro.

O atual plano diretor trata da regularização fundiária como um dos objetivos da política urbana, mas ignora as determinações da Lei Orgânica referente a remoção dos moradores apenas poderem ocorrer em ocasiões extraordinárias conforme versa a LOM.

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

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

A própria LOM, através do artigo 152, cria o fundo de terras do município de Fortaleza destinado exclusivamente para a implantação de programas habitacionais para a população de baixa renda. O qual deverá ser gerido com a garantia da participação popular por meio do Conselho Municipal de Habitação.

O artigo 154 da Lei Orgânica também deve ser considerado na aplicação dos instrumentos de indução da política urbana, tendo em vista que este determina que o direito de propriedade não pressupõe o direito de construir, neste sentido deve-se considerar que o direito de construir deve estar subordinado as determinações do Plano Diretor em relação aos princípios e objetivos norteadores da política urbana.

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

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

1.2 Compatibilidade com o Estatuto da Cidade

Nota-se, a partir da leitura dos objetivos e diretrizes constantes do Plano Diretor Urbano de Fortaleza, a preocupação do planejamento urbano propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, a noção da necessidade da participação da

população no planejamento urbano e sua execução, a preocupação com a compatibilização do crescimento da cidade e a infra-estrutura existente, o interesse em preservar, conservar e recuperar as áreas e edificações de valor histórico paisagístico e natural e a necessidade de facilitar, por meio do planejamento urbano a distribuição dos serviços públicos à comunidade e a preservação do meio ambiente.

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

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

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

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

Ainda, o artigo 2º, IV do Estatuto da Cidade determina que o Poder Público ao desenvolver sua atuação urbanística deverá, necessariamente se utilizar do instrumento planejamento, pelo qual os cidadãos tem direito a cidades planejadas. Neste sentido o jurista Carlos Ari Sundfeld dispôs que “Na lógica do Estatuto, o ordenamento urbanístico não pode ser um aglomerado inorgânico de imposições. Ele deve possuir um sentido geral, basear-se em propósitos claros, que orientarão todas as disposições. Desse modo, o ordenamento urbanístico deve surgir como resultado de um planejamento prévio – além de adequar-se sinceramente aos planos”⁵. Pelo que é necessário que o Plano Diretor avance em suas formulações no sentido de indicar quais as metas a serem alcançadas para efetivação desses objetivos e diretrizes, bem como definir que ações estratégicas deverão ser realizadas para que a metas estabelecidas possam ser alcançadas, não basta que o Plano Diretor aponte para objetivos e diretrizes e não determine ações e utilização de instrumentos para isso.

Ainda na análise específica do Plano Diretor Urbano do Município de Fortaleza importante esclarecer, que além deste não contemplar todas as diretrizes da política urbana estabelecidas pelo artigo 2º do Estatuto da Cidade, o mesmo não avança no sentido de apontar ações estratégicas para consecução dos objetivos nele contidos, nem mesmo apresenta instrumentos capazes de intervir de fato no uso do solo urbano e na política urbana de maneira que os objetivos estipulados pelo artigo 5º possam ser levados a efeito.

⁵ Carlos Ari Sundfeld em: DALLARI, Adilson, Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001), Organizadores Adilson Dallari e Sergio Ferraz, Malheiros Editores, São Paulo, 2002

A necessidade da utilização de imóveis subutilizados ou não utilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura, para que cumpram sua função social, determinação do artigo 4º, “d”, não encontra resposta nos instrumentos tratados no plano diretor, assim como não há instrumentos que possibilitem a regularização fundiária e urbanização específica, objetivo definido no artigo 2º, VII, do PDDU-92.

2. Ordenamento Territorial

2.1. O Macrozoneamento como Instrumento de Ordenação do Território

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

José Afonso da Silva nos traz o seguinte entendimento sobre o significado do zoneamento face o novo marco legal urbano: *“consiste num conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-se ao princípio da função social. Essa natureza do zoneamento decorre, nos nossos dias não tanto do poder de polícia, mas da faculdade que se reconhece ao poder público de intervir, por ação direta, na ordem social e econômica e social, e, portanto, na propriedade e no direito de construir, a fim de que restringindo-se no interesse público, conformá-los e condicioná-los à sua função social.”*⁶

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O atual Plano Diretor do Município de Fortaleza divide o território do Município em três diferentes macrozonas: a macrozona urbanizada, a macrozona adensável e a macrozona de transição, tendo sido estabelecidas conforme dispõe o artigo 23 do PDDU-92 de acordo com a distribuição espacial das atividades socioeconômicas com intensidade variável em função da ocupação existente, da oferta de equipamentos e infraestrutura, prestação de serviços públicos e da gestão do espaço urbano.

No entanto, é preciso esclarecer que os índices urbanísticos não são os mesmos para as cada macrozona tendo em vista que estas, para fins de definição dos índices e parâmetros urbanísticos, são subdivididas em microzonas. A divisão em microzonas, conforme expresso no artigo 24 do PDDU-92 é fundamentada na distribuição de atividades e serviços, com densidades variáveis segundo as condições de solo, infraestrutura básica existente e projetada até o ano 2000.

São características das diferentes macrozonas definidas pelo artigo 41 do PDDU-92:

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

3. Parcelamento do Solo

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

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

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

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

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

O uso e a ocupação do solo urbano, ou, mais propriamente, do espaço urbano, constitui matéria privativa da competência ordenadora do Município, e por isso vem sendo objeto das diretrizes do plano diretor e da regulamentação edilícia que o complementa⁸

Não se pode olvidar que a União tem competência para legislar sobre diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação e saneamento (art. 21,XX), bem como para estabelecer normas gerais de direito urbanístico (art.24, I, § 1º). Contudo, referidas normas

7

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

8

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

não podem colidir com matérias de competência exclusiva dos municípios, sob pena de se macular o princípio do pacto federativo. Neste sentido:

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

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

Em conseqüência, o tema parcelamento do solo é da competência autônoma do Município e não é uma competência oriunda da Lei 6766/79, mas da própria Constituição Federal, inclusive sobre a égide da Constituição Anterior. Neste sentido:

Apesar de fixar normas urbanísticas genéricas, padrões mínimos válidos para todo o território nacional, o ato de aprovação do parcelamento do solo urbano continua sendo de exclusiva competência do município (ou do Distrito Federal), em atenção ao peculiar interesse local na matéria (art. 15,II, da CF), salvo nas hipóteses exaradas no art.13, em que esse ato de aprovação implicará, na sua formação, a anuência prévia do Estado.¹¹

Ressalve-se que o entendimento colacionado está calcado no texto da Constituição anterior que conferia uma autonomia menor aos municípios. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Município foi elevado ao *status* de ente da federação, o que torna ilegítimo o comando do art.13 da Lei 6766/79, o qual coloca os municípios de regiões metropolitanas sob o julgo de órgãos estaduais, atribuindo aos Estados-membros uma superioridade hierárquica em relação ao Município.

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

Neste sentido, conforme entendimento do juiz Hélio Lobo Junior, do 1º Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, em artigo escrito para o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, sob o título Loteamentos - Considerações sobre a alteração do plano, conclui-se que disciplina do art. 28 da Lei 6766/79 para a alteração do loteamento tem caráter provisório, vale dizer, só vale para os loteamentos em execução; findo o loteamento, ou seja, quando a totalidade dos lotes foram vendidos e o parcelamento já se encontra integrado à cidade, caso seja irregular, submeter-se-á às normas estabelecidas em legislação municipal.¹²

Em conclusão, temos que a aprovação, a disciplina e a regularização do parcelamento do solo urbano são de exclusiva competência municipal, sendo inválida qualquer exigência feita

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

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

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

12 IRIB – Biblioteca Virtual – www.irib.org.br/LoboJr.

por parte de outros entes políticos, inclusive com relação às regras condicionadoras do registro imobiliário criadas pelos órgãos do Poder Judiciário responsáveis pelas corregedorias dos cartórios, os quais devem promover o necessário para que as normas que editam a respeito da regularização de loteamentos não interfiram na autonomia do município.

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

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

Para o Município de Fortaleza estabelecer este regramento no seu plano diretor, de modo a revisar o atual capítulo sobre o parcelamento do solo deverão ser observadas, além das normas gerais do Estatuto da Cidade, os seguintes parâmetros estabelecidos na legislação federal de parcelamento do solo urbano – Lei nº 6.766/79 e na Lei nº 9785/99:

- As definições de loteamento, desmembramento, lote, infra-estrutura básica e de equipamentos comunitários e urbanos;
- A promoção de parcelamento do solo para fins urbanos somente nas zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica definidas no plano diretor;
- A definição do percentual das áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, proporcionais à densidade de ocupação que deve ser definida no plano diretor;
- A definição da área mínima do lote nos casos em que os loteamentos para serem implantados determinar maiores exigências ou quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;
- A definição para cada macrozona e zonas do Município de Fortaleza dos usos permitidos e dos índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, incluindo obrigatoriamente as áreas mínimas e máximas de lote e os coeficientes máximos de aproveitamento;
- Com as alterações trazidas pela Lei nº 9785/99 estabelecer normas especiais de ocupação e parcelamento do solo, de índices e padrões urbanísticos nas zonas de urbanização específica de assentamentos ocupados por população de baixa renda como é o caso das zonas especiais de interesse social;
- Exigir complementarmente, em cada loteamento, a reserva de faixa "non aedificandi" destinada a equipamentos urbanos, considerando-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado;
- Fixar os requisitos exigíveis para a aprovação de desmembramento de lotes decorrentes de loteamento cuja destinação da área pública tenha sido inferior à mínima prevista;
- Aplicar de forma prevalente as normas municipais de parcelamento do solo sobre as normas do Estado nas seguintes situações: I - Quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal; II - Quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, bem como os parcelamentos realizados em municípios integrantes das regiões metropolitanas ou em aglomerações

urbanas, definidas em lei estadual ou federal; III - Quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m² (um milhão de metros quadrados).

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

3.2 Análise do Parcelamento do Solo com o atual Plano Diretor do Município de Fortaleza e com a legislação Municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano.

O Capítulo VI do atual Plano Diretor, ao tratar do parcelamento, determinando apenas aspectos gerais e serem regulamentados por legislação municipal específica sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo. O disciplinamento no Plano Diretor sobre o parcelamento do solo apenas estabelece o conteúdo da então lei de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

O atual Plano Diretor do Município de Fortaleza - Lei municipal n 7.061 de 1992, trata de Parcelamento do Solo em apenas dois artigos o art. 88 e 89, remendo em seu artigo 89 a regulamentação do parcelamento para lei municipal específica de parcelamento, elenca nesse artigo as medidas que a lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo deverá adotar; entre elas recepciona alguns itens estabelecidos no artigo 3 Lei Federal 6766/79 como: assegurar que nenhum parcelamento será permitido em terrenos com declividade super a 30% sem parecer técnico bem como nos terrenos de baixios, alagadiços e sujeitos a inundações, antes de parecer técnico apresentado pelo interessado a prefeitura.

O artigo 3 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo urbano - Lei Municipal nº 5122 – A de 13 de março de 1979, estabelece como formas de parcelamento do solo o arruamento, o loteamento, o reagrupamento de terrenos e o dobro de lotes, contendo seu conceito mais atualizado na Lei 5532 de 1981, que mantém as modalidades de parcelamento do solo alterando apenas a nomenclatura de dobro de lotes por desdobramento de lotes.

A atual lei de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano remete ao código de obras a classificação das obras de infra-estrutura necessárias para o projeto de loteamento, entende-se igual define a própria legislação federal de parcelamento do solo a Lei Federal nº 6766 de 1979 que a infra-estrutura básica deverá estar disposta em consonância com a legislação federal na própria lei de parcelamento do solo municipal, ou ainda na lei que estabeleça as modalidades de parcelamento do solo urbano.

Vale ressaltar a definição de lote de acordo com a Lei 6.766/79 (§4º e §5º do artigo 2º) que estabelece como lote o terreno servido de infra estrutura básica e cujas dimensões atendam os índices urbanísticos definidos no Plano Diretor; considerando infra estrutura básica os equipamentos urbanos de saneamento de águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não.

Devendo portanto tal definição ser adotada no novo plano diretor, considerando ainda a infra estrutura básica para os parcelamentos situados em zonas habitacionais de interesse social (ZHIS) declaradas por lei providas de no mínimo:

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

O artigo 17 da Lei 5122-A de 1979 estabelece a área mínima de lote de 135,00 m² (cento e trinta e cinco metros quadrados) e a testada mínima dos lotes de 5,50m (cinco metros e meio).

O novo Plano Diretor deverá considerar as alterações trazidas pela Lei 9.785/99 de que as dimensões dos lotes deverão atender os índices urbanísticos definidos no Plano Diretor ou em lei municipal; e serão proporcionais a densidade de ocupação previstas pelo plano diretor ou aprovadas por leis municipais, ou seja, concede aos Municípios a fixação do percentual segundo um critério de proporção com a densidade de ocupação.

Importante salientar que o projeto de loteamento deverá estar de acordo com a Lei Federal 6766/79, principalmente no que se refere aos prazos estabelecidos posteriormente pela Lei Federal 9785/99, no caso da legislação municipal ser omissa.

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

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

Condomínio na legislação vigente não é modalidade de parcelamento do solo, mas possibilidade de construção de mais de uma unidade habitacional unifamiliar ou multifamiliar em um mesmo terreno, prevendo ou não a individualização das áreas privativas e obrigatoriamente a definição de áreas coletivas. No entanto, o Projeto de Lei n 3.057/2000 que visa a de alteração da lei 6766/79 que encontra-se atualmente na Câmara prevê condomínio como modalidade parlamento do solo.

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

O principal ponto crítico do atual Plano Diretor é a falta dos objetivos e das ações estratégicas do Município de Fortaleza na promoção do parcelamento do solo, para a implantação de novos loteamentos e regularização dos loteamentos irregulares e implantação de condomínios.

Com base na leitura técnica urbanística na revisão do Plano Diretor deverá ser apontado que as tipologias de loteamentos que deverão ser estimulados para serem implantados no Município , as que deverão ser objeto de restrições pelo impacto que ira resultar mediante a imposição de contrapartidas, compensações e requisitos mais onerosos para os agentes privados como por exemplo os condomínios horizontais e verticais fechados.

Por exemplo, se existe a necessidade de ampliar a oferta de loteamentos populares, deve ser estabelecido as medidas e ações estratégicas para viabilizar estes empreendimentos como por exemplo a definição de áreas valorizadas e de qualidade ambiental como zonas especiais de interesse social

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

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

A atual Plano Diretor do Município de Fortaleza além das exigências previstas na legislação federal de parcelamento do solo não estabelece as contrapartidas visando a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

A aplicação da outorga onerosa de alteração de uso do solo, do direito de superfície, do consórcio imobiliário, são formas de promover uma justa distribuição dos benéficos decorrentes da implantação de um loteamento urbano.

Matéria que precisa ser tratada obrigatoriamente no Plano Diretor referente ao parcelamento do solo é sobre a responsabilidade pela implantação e manutenção da infra-estrutura e prestação de serviços nos loteamentos que serão implantados e que precisam ser regularizados.

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

Haverá, certamente, o repasse dos custos das obras de infra-estrutura para o Município (já tão assoberbado com outras prioridades) e, de conseqüência ao contribuinte, quando o loteador deveria fazê-lo, por estar interferindo na expansão da cidade, criando espaços habitáveis, um adensamento urbano que reclama obras e serviços públicos, nesse sentido há que tomar as precauções necessária ou seja aplicação dos requisitos da 6766/79 para os fracionamentos.

3.3 Recomendações

O Plano Diretor do Município de Fortaleza ao tratar do parcelamento do solo deverá conter os seguintes elementos:

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

- Definir através do macrozoneamento às áreas onde deve ser induzida a implantação de loteamentos populares e a aplicação do parcelamento compulsório e do consórcio imobiliário;
- Definir as tipologias de loteamento que devem ser implantadas e estimuladas no Município de Fortaleza;
- Definir os instrumentos e os mecanismos de contrapartidas e compensações para a implantação de loteamentos geradores de impacto, tais como a outorga onerosa de alteração de uso do solo;
- Definir critérios específicos de parcelamento do solo para a implantação de condomínios fechados com as respectivas contrapartidas e compensações dos proprietários e empreendedor;
- Definir os instrumentos e os critérios para promover a regularização dos loteamentos irregulares

4. Instrumentos da Política Urbana

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

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

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza através do artigo 159 contém um rol de instrumentos que poderão ser aplicados pelo Poder Público municipal tais como o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação por interesse social ou utilidade pública, discriminação de terras públicas destinadas prioritariamente a assentamentos de pessoas de baixa renda, o inventário, registro, vigilância e tombamento de bens imóveis, contribuição de melhoria e tributação de vazios urbanos.

O atual Plano Diretor do Município de Fortaleza – PDDU-92 determina, por meio de seu artigo 5º, que para o cumprimento dos objetivos e diretrizes da política urbana poderão ser utilizados uma série de instrumentos divididos em institucionais, financeiros e econômicos, urbanísticos, jurídicos e tributários. No entanto não há no plano diretor qualquer regulamentação desses instrumentos o que impossibilita em alguns casos como veremos a seguir a sua imediata ou futura aplicação dependendo das exigências legais previstas no Estatuto da Cidade para sua previsão e grau de regulamentação no Plano Diretor do Município.

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

- desapropriação para fins de reforma urbana;
- parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- direito de superfície;
- direito de preempção;
- outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- transferência do direito de construir;
- operações urbanas consorciadas;
- estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV);
- concessão de direito real de uso;
- concessão de uso especial para fins de moradia;
- usucapião especial de imóvel urbano.

O atual Plano Diretor do Município de Fortaleza não contém este conjunto de instrumentos devidamente regulamentados. De acordo com o artigo 42 do Estatuto da Cidade o Plano Diretor deve no mínimo instituir e disciplinar os seguintes instrumentos:

- parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo;
- desapropriação para fins de reforma urbana;
- direito de preempção;
- outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- transferência do direito de construir;

- operações urbanas consorciadas;

A questão fundamental sobre o conteúdo do plano diretor é se o conteúdo mínimo previsto no artigo 42 é obrigatório para o Município de Fortaleza que tem a obrigação de ter um plano diretor ou se é uma mera faculdade. Isto é se o Município de Fortaleza deverá ou poderá aplicar os instrumentos previstos no artigo 42.

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

Importante anotar que para a aplicação da função social da cidade e da propriedade urbana a Resolução n 34º do CONSELHOS DAS CIDADES estabelece que deverá o Plano Diretor determinar critérios para a caracterização de imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados; critérios para a aplicação do instrumento do estudo de impacto de vizinhança; delimitar as áreas urbanas onde deverá ser aplicados o parcelamento, edificação e utilização compulsório considerando a infra - estrutura urbana.; e definir o prazo para a notificação dos proprietários de imóveis prevista pelo art. 5º , parágrafo 4 do Estatuto da Cidade.

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

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

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

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

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

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

- a) a definição e delimitação as áreas que não atendem a função social da propriedade consideradas como não edificadas, não utilizadas e subutilizadas;
- b) a instituição e regulamentação dos instrumentos mencionados no artigo 42 do Estatuto da Cidade.

4.2 Requisitos para a Aplicabilidade dos Instrumentos do § 4º do Artigo 182 da C. F.

De acordo como o § 4º do artigo 182, é facultado ao Poder Público municipal aplicar os seguintes instrumentos, como meio de exigir do proprietário de imóvel urbano que promova o seu adequado aproveitamento com base no plano diretor e na lei municipal específica : parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo; desapropriação para fins de reforma urbana.

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

- definir os critérios para as situações em que propriedade urbana não edificada e não utilizada não atende a função social;
- definir os critérios para as situações em que a propriedade urbana é considerada subutilizada como a definição do aproveitamento mínimo;
- delimitar as áreas do Município no qual a propriedade urbana não edificada, não utilizada e subutilizada ficará sujeita à aplicação dos instrumentos;
- estabelecer as normas e procedimentos para aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo, e da desapropriação para fins de reforma urbana.

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

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

O Plano Diretor de João Pessoa, por exemplo, define como áreas passíveis de aplicação dos instrumentos previstos no parágrafo 4º do art. 182 os lotes ou glebas não edificados, subutilizados e não utilizados localizados nas zonas adensáveis e nas zonas especiais de interesse social (art. 48). Zonas adensáveis são aquelas onde as condições do meio físico e a disponibilidade da infra-estrutura instalada permitem a intensificação do uso e ocupação do solo.

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

Sobre a demanda para utilização este critério deve ser entendido de forma abrangente, não se restringindo apenas ao fator econômico rompendo com a lógica perversa do mercado

fundiário nas cidades brasileiras. A demanda por utilização deve contemplar a demanda social e cultural existente nas cidades para potencializar o uso das áreas urbanas.

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

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

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

4.3. Critérios para a Regulamentação do Direito de Preempção

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

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

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

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

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

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

4.4. Critérios para a Regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir

Para o Município utilizar a outorga onerosa do direito de construir, devem ser fixadas no plano diretor as áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico nos termos do artigo 28 do Estatuto da Cidade.

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

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

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

A outorga onerosa pode ser não só um instrumento de indução da implementação dos objetivos da política urbana, no sentido de redistribuir as oportunidades, de interferir no mercado imobiliário, tendo como subproduto a geração de recursos adicionais para a receita municipal.

A outorga onerosa pode ser utilizada em áreas onde há intenção expressa no Plano Diretor de produção de habitação de interesse social, equipamentos culturais, e saúde, podendo ser estabelecida a isenção do pagamento da outorga onerosa para os empreendimentos de habitação de interesse social nas zonas especiais de interesse social.

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

Conforme se conclui o município de Fortaleza apesar de prever em sua legislação o instrumento da outorga onerosa não o regulamentou inviabilizando sua aplicação, a atual legislação de uso e ocupação do solo permite índices altos de potencial construtivo e em contra partida o poder publico apenas possui ônus, beneficiando somente o proprietário privado e deixando o poder publico com todos os encargos, deverá, portanto, como a política urbana tem como principio garantir as cidades sustentáveis destinar recursos a combater as desigualdades urbanas e uma delas é especificamente essa: o poder publico não arcar com o ônus e instituir a outorga onerosa do direito de construir como contrapartida possibilitando dessa forma a justa distribuição dos ônus e benefícios na cidade.

4.5. Critérios para a Regulamentação das Operações Urbanas Consorciadas

De acordo com o artigo 32 do Estatuto da Cidade, lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

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

O plano diretor deve dispor sobre os critérios para a aplicação das operações urbanas consorciada. O plano diretor pode, por exemplo, dispor que as operações urbanas podem ser aplicadas nas áreas que foram consideradas como subutilizadas, ou nas áreas centrais da cidade que necessitam ser revitalizadas. Importante definir no plano diretor os mecanismos para assegurar que a população atingida pela operação urbana seja beneficiada e não prejudicada pela operação urbana.

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

O plano diretor também poderá definir quais são as áreas urbanas na cidade que poderão estar sujeitas as operações urbanas, que posteriormente deverão ser delimitadas por lei municipal conforme estabelece o artigo 32 para o Município utilizar este instrumento.

5. Regularização Fundiária e Política Habitacional

5.1. A Regularização Fundiária como Matéria Obrigatória do Plano Diretor

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

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

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

O Estatuto da Cidade através do inciso XIV do artigo 2º considera a regularização fundiária como uma diretriz da política urbana que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana da seguinte forma: *regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.*

O Estatuto da Cidade estabelece no artigo 4º os instrumentos que devem ser aplicados para a promoção da regularização fundiária que são os seguintes:

- zonas especiais de interesse social;
- concessão de direito real de uso;
- concessão de uso especial para fins de moradia;
- usucapião especial de imóvel urbano;
- direito de superfície; que tem finalidades diversas mas deve também ser utilizado para a regularização fundiária,
- assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

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

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

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

O tratamento no Plano Diretor de Fortaleza sobre os objetivos, critérios, e formas de aplicação dos instrumentos referentes à regularização fundiária deverá ser feito com o intuito de adequar e compatibilizar as normas e a legislação existente sobre esta matéria em especial a Lei Orgânica do Município, a lei municipal que estabelece o plano de regularização fundiária (8923/04) e o atual plano diretor com as normas e preceitos previstos no Estatuto da Cidade e no texto da Constituição Federal que consolida o direito à moradia em seu artigo 6º como um direito fundamental que é a base de fundamento da política habitacional e da regularização fundiária.

5.2 Análise do atual Plano Diretor do Município de Fortaleza

A Política Habitacional e a regularização fundiária não são tratadas como temas específicos do atual Plano Diretor de Fortaleza – PDDU92, não havendo no atual Plano Diretor do Município de Fortaleza capítulo ou seção específica para tratamento dessas políticas. O atual Plano Diretor do Município de Fortaleza, no entanto trata a regularização fundiária e a política habitacional como objetivos da política urbana municipal definidos nos incisos VII e VIII do artigo 2º do Plano Diretor de 1992.

Apesar de estabelecer o urbanização e regularização fundiária e o acesso a terra e a ampliação da oferta de habitação para a população de renda média e baixa o atual Plano Diretor não dispõe de instrumentos, nem define ações estratégicas capazes de equacionar ou mesmo planejar as intervenções necessárias para tornar possível atingir os objetivos expressos no artigo 2º, VII e VIII.

5.3 Do Fundo de Terras

A Lei 6541 de 21 de novembro de 1989, institui O FUNDO DE TERRAS no município de Fortaleza, destinado à implantação de programas habitacionais de interesse social. Compõem esse Fundo as terras de propriedade do município doadas a partir de loteamentos cuja a destinação é para a implementação de programas habitacionais: as áreas de transferência de domínio da união e dos estados ao Município; as áreas decorrentes da permuta com o Poder Público, dos direitos de construção, para zonas dotadas de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais; outras áreas objeto de doações para programas habitacionais de interesse social.

Foi determinado como integrante do fundo de terras, o percentual obrigatório de cinco por cento do total da área de cada loteamento, o que é fundamental para se ter uma política urbana, ampliando assim a atuação do poder público para as demandas de moradia popular, e efetivando a função social da propriedade urbana, sem encargos para o erário e sem demandas judiciais.

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

No entanto o que devemos nos ater nesse estudo ainda que indispensável é analisar se efetivamente esse fundo esta atualizado, identificando todas as áreas pertencentes a ele, uma vez que ao longo desses anos o Fundo de Terras foi administrado por secretarias diferentes desde sua criação, passando à gestão das Secretarias Regionais quando estas foram criadas em 1996. Grande parte dos Conjuntos Habitacionais construídos pela prefeitura utilizaram áreas do Fundo de Terras. A atuação da Prefeitura frente à questão da irregularidade fundiária ao longo dos anos que passaram não contou com um controle urbanístico e tributário eficaz.

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

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

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

A Lei Municipal 8923/04 cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social. A lei, no entanto, se limita a estabelecer procedimentos administrativos para execução desse Plano como, por exemplo, a necessidade de cadastramento das áreas públicas definidas como ZEIS junto a cada Secretaria Executiva Regional (SER), com a

identificação de seus ocupantes que serão beneficiados por esta lei e a reafirmar o direito de ocupantes de áreas públicas à concessão de uso especial para fins de moradia previsto na Medida Provisória 2220/01.

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

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

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

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

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

A Lei Municipal nº 8918/04 estabelece os princípios, diretrizes, normas e estratégias da Política Habitacional de Interesse Social, que conforme determina o artigo 1º tem como objetivo assegurar condições dignas de moradia à população de Fortaleza, dotada de infraestrutura básica, com garantias de durabilidade, e estabilidade da estrutura física, com condições adequadas de conforto ambiental e disponibilidade de uso dos serviços públicos. A lei determina ainda as diretrizes gerais e estratégias da política habitacional de interesse social.

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

No que diz respeito à gestão democrática da política habitacional de interesse social cumpre esclarecer que a lei não faz qualquer menção a necessidade de haver um controle social das ações promovidas pela iniciativa privada e o poder público no sentido de levar a efeito a política habitacional de interesse social. Não há na legislação em tela a previsão de espaços de participação popular como Conselho que possa funcionar como órgão gestor da política habitacional de interesse social com representantes da sociedade civil e do Poder Público

Municipal, nem mesmo a previsão de Audiências e Consultas Públicas relativas ao tema habitacional no município de Fortaleza.

A previsão de um Conselho e um Fundo Municipal de Habitação, além de um Plano Municipal de Habitação é fundamental para que o Município de Fortaleza possa aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o que possibilitará o acesso deste município aos recursos oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

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

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

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

5.6 Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

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

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

O estabelecimento de um planejamento para a política de regularização fundiária e habitacional é uma das diretrizes da política urbana expressas no artigo 2º, IV do Estatuto da Cidade que versa acerca da necessidade de “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população...”. Tendo em vista o planejamento do

desenvolvimento das cidades e da distribuição espacial da população ser uma das diretrizes da política urbana expressas no artigo 2º do Estatuto da Cidade a demarcação de ZEIS no Plano Diretor, estabelecendo um planejamento para intervenção municipal nessas áreas é uma obrigação em municípios em que há áreas ocupadas por população de baixa renda que se pretende regularizar.

O artigo 2º, inciso XIV estabelece como diretriz da política urbana a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. Nesse sentido a regularização fundiária é um direito da população de baixa renda moradora de áreas ocupadas. Tendo em vista que as ZEIS são o reconhecimento por parte da sociedade de que estas áreas devem ser regularizadas e que os moradores têm direito de permanecer nessas áreas e considerando que as ZEIS são a forma de ter esse direito reconhecido essas devem necessariamente, respeitando o artigo 2º, XIV do Estatuto da Cidade, serem demarcadas no Plano Diretor do Município de Fortaleza.

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

Conforme desenvolvido no item 6.3 Áreas de Preservação Permanente deste estudo resolução CONAMA n 369/2006 determina a obrigatoriedade de instituição de ZEIS em áreas de preservação permanente para se proceder a regularização fundiária.

6. Meio Ambiente

6.1A responsabilidade do Município na Proteção do Meio Ambiente

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

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

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

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

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

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

O nosso ordenamento constitucional, além de adotar a defesa do meio-ambiente como princípio de ordem econômica, dedica o seu Capítulo VI, constante do Título da Ordem Social, à proteção do meio-ambiente. O direito à proteção ambiental é estabelecido em favor do homem, considerado não apenas em sua individualidade, mas como membro da sociedade ou de uma coletividade. É explicitado como direito individual e social.

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

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

Assim, a depender da situação de cada cidade, a aplicação nas áreas urbanas das medidas constantes na legislação federal como o Código Florestal e nas legislações estaduais de forma irrestrita, podem obstacularizar a garantia do direito à terra urbana, à moradia, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de uso e ocupação do solo e edificação dentre outros estabelecidos na Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. Esses casos de conflito, devem ser enfrentados pela legislação municipal.

O Estatuto da Cidade regulamenta um conjunto importante de instrumentos de regulação e controle urbano cuja aplicação exige a elaboração e implementação do Plano Diretor. O

crescimento de Fortaleza sobre as áreas de interesse ambiental, inclusive com um crescente adensamento populacional, exige uma política urbana e um planejamento territorial capazes de induzir o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade.

6.2 Áreas de preservação ambiental

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

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

O Município de Fortaleza já tem diversas áreas do município definidas como de preservação ambiental, no entanto, a definição dessas áreas no município chama atenção por dois aspectos: o de ser definida por decreto até em desacordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município, bem como os conceitos utilizados e formas de utilização dessas áreas não guardarem qualquer relação com a legislação federal de unidades de conservação a Lei Federal 9.985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

A definição dessas áreas por Decreto, como o Decreto nº 11987/06, que criou o Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba, corre o risco de estar em desacordo com a legislação de uso e ocupação do solo ou Plano Diretor Municipal sendo portanto sendo inconstitucional. Daí a necessidade de definição dessas áreas no Plano Diretor, tanto para evitar a incompatibilidade das normas como para cumprir com os requisitos do Estatuto da Cidade e da Resolução 34 do Concidades conforme demonstrado acima.

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

6.3 Das áreas de preservação permanente

A questão ambiental urbana é fundamental para a elaboração do novo Plano Diretor, considerando a situação fática das cidades brasileiras em que muitas partes da cidade estão construídas em Áreas de Preservação Permanentes – APP's, no caso de Fortaleza, como exemplo, podemos citar as ocupações nas margens do Rio Cocó, Riacho Maceió, Rio Maraguapinho, etc. Essas realidades que constituem as cidades brasileiras ficam a margem da legalização são situações que com o decorrer dos anos apenas agravam a situação humana e ambiental na cidade, no novo plano diretor devemos buscar enfrentar esse tão antigo e atual desafio, estabelecer uma qualidade ambiental, uma qualidade de vida para os habitantes da cidade.

Devemos considerar as definições de APP's do Código Florestal e da Resolução CONAMA 303/2002, e a mais recente resolução CONAMA n 369/2006 que trata da intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP.

A Resolução CONAMA n° 369/2006- dispõem sobre os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP – 29/03/2006, regulamenta especificamente a exceção em que o órgão ambiental competente poderá autorizar a intervenção ou a supressão de vegetação nessas áreas tais como nos casos de interesse social, entre outros, estabelece os de regularização fundiária sustentável de área urbana.

A seção IV da Resolução CONAMA n° 369/2006 trata especificamente da Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana -, considera que a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, desde que atenda a algumas condições, entre elas as mais gerais e primordiais para efetivamente atingirmos cidades sustentáveis é que essas áreas sejam caracterizadas por ocupações de baixa renda predominantemente residenciais e, ainda, sejam, ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social-ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal.

Por conseguinte, de acordo com a Resolução CONAMA as ocupações de baixa renda predominantemente residenciais em áreas de preservação permanente sujeitas a regularização fundiária sustentável deverão ser classificadas como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, para dessa forma serem passíveis de regularização fundiária o que dever ser recepcionado, entre os demais requisitos, no novo plano diretor de Fortaleza.

Desta forma, o município de Fortaleza deve estabelecer os critérios para regularização fundiária da posse dos assentamentos consolidados localizados nas áreas de proteção ambiental.

Tendo em vista a necessidade de compatibilização dos interesses urbanos e ambientais de maneira a se garantir uma cidade mais sustentável, merece ser citada a recém a provada Resolução CONAMA n° 369 de 28 de março de 2006¹³, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP. Dentre os casos em que se autoriza a intervenção física nessas áreas está o de regularização de ocupação de beiras de rios e encostas de morros por população de baixa renda. A referida resolução permite a instalação de obras públicas que venham melhorar a qualidade ambiental desses locais, como redes de coleta de esgoto e encanamento de água com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das pessoas que ali habitam.

De acordo com o artigo 9º da Resolução CONAMA n° 369, só poderão ser regularizadas as ocupações consolidadas antes de 10 de julho de 2001 (data de publicação do Estatuto das

¹³ Ver site do Ministério do Meio Ambiente - <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res36906.xml> .

Cidades) que sejam de baixa renda, predominantemente residenciais, localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS no plano diretor ou outra legislação municipal; com densidade demográfica maior que 50 habitantes por hectare e com pelo menos três itens de infra-estrutura mínima, como rede de água, energia, esgoto, coleta de lixo e malha viária.

É necessário tratar no plano diretor das diferentes tipologias de ocupação existentes, tanto os aspectos dos assentamentos informais da população de baixa renda – como nos casos tratados pela Resolução CONAMA acima citada - como das ocupações de média e alta renda existentes em áreas de proteção ambiental.

No que tange à regularização fundiária para baixa renda, destacamos a aplicação dos seguintes instrumentos:

- Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS;
- Concessão gratuita de Uso Especial para fins de moradia individual e coletiva (MP 2220/2001);
- Direito de Superfície gratuito.

Com relação à regularização dos assentamentos ocupados por população de média e alta renda, o plano diretor deve dispor sobre a Concessão de Direito Real de Uso onerosa e também o Direito de Superfície oneroso.

6.4 Do Saneamento Ambiental

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

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

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

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

De acordo com o citado PL, o objetivo fundamental da política de saneamento é alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, a fim de melhorar as condições de vida nos meios urbano e rural. O projeto define salubridade ambiental como a capacidade de prevenir a ocorrência de doenças relacionadas com o meio ambiente, favorecendo o pleno gozo da saúde e o bem-estar. A proposta assegura a todos os cidadãos o direito à água, prioritariamente para o consumo humano e a higiene; o abastecimento em quantidade

suficiente para promover a saúde pública; soluções adequadas para a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final dos esgotos sanitários; o manejo dos resíduos sólidos (lixo) de forma sanitária e ambientalmente adequada. Assegura ainda a drenagem ou manejo das águas pluviais para promover a saúde, a segurança e reduzir os prejuízos decorrentes das enchentes; o planejamento adequado e a fiscalização dos serviços públicos de saneamento, para evitar desperdícios em obras; e o acesso da população de baixa renda, dos índios e quilombolas a esses serviços.

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

Para que se garanta a efetividade de uma política de saneamento ambiental para destinação e tratamento do esgoto, é imprescindível que o município preveja dotação orçamentária para implementação de política de saneamento ambiental que deverá ser regulamentada no plano diretor como prioritária para o desenvolvimento urbano.

7. Patrimônio Histórico Cultural

7.1 Análise do atual Plano Diretor e da Lei nº 8.023/97

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza não estabelece diretrizes e ações estratégicas para proteção do patrimônio histórico e cultural do município. O município de Fortaleza tem uma lei específica para essa finalidade, a Lei nº 8023/97 que dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico e cultural do município de Fortaleza.

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

A Lei nº 8023/97, que dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico e cultural do Município de Fortaleza trás uma concepção ampla do patrimônio histórico e cultural do município sendo considerados, conforme dispõe o artigo 1º, no entanto apenas estabelece instrumentos e ações para a proteção do patrimônio construído, em especial bens imóveis. A lei no sentido de proceder a proteção do patrimônio histórico e cultural do município cria o Conselho de Tombamentos do Município composto por representantes da sociedade civil previamente estabelecidos em lei e por representantes do Poder Público, além de instituir os procedimentos para o tombamento de bens imóveis.

Importante esclarecer que a formação de um Conselho que funcione exclusivamente para definição do Tombamento municipal faz com que a política de proteção do patrimônio histórico e cultural tenha mais dificuldade de ser implementada uma vez que estará descolada da política urbana municipal como um todo.

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

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

8. Bens Públicos

8.1 O papel do município no disciplinamento dos bens públicos

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

Tanto a Lei Orgânica do Município de Fortaleza como o Plano Diretor atual tratam dos bens públicos, no entanto as duas leis tratam dos bens públicos apenas na perspectiva de disciplinamento do uso dos bens públicos pertencentes ao município. A Lei Orgânica do Município de Fortaleza traz uma seção específica para tratar dos bens públicos, o atual Plano Diretor trata dos espaços livres e bens de uso comum do povo.

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

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

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

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

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

O Plano Diretor determina ainda que os espaços livres deverão ser urbanizados, prioritariamente onde há maior concentração de população.

8.2 Do Cadastro dos Imóveis Públicos no âmbito da Administração Municipal

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

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

Define ainda a Lei Orgânica de Fortaleza no artigo 97 que as terras públicas não utilizadas ou subutilizadas serão prioritariamente destinadas a assentamentos de população de baixa renda e a instalação de equipamentos coletivos, portanto já existe uma priorização para a destinação das áreas públicas não utilizadas ou subutilizadas.

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

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

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

No caso de Fortaleza o Decreto n 11.059 de 2001 disciplina o procedimento para o Controle do Patrimônio Público Imóvel no âmbito da Administração Municipal; estabelecendo em seu artigo 1º a competência da Secretaria de Administração do Município - SAM, a partir de informações gráficas e técnicas fornecidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento

Territorial e de Ambiente – SMDT, de controlar e manter o cadastro de Patrimônio Imóvel do Município de Fortaleza, determina ainda a obrigação a qualquer órgão municipal no caso de aquisição, perda ou permuta de bens públicos enviar para a SAM, SMDT e SEFIN (Secretaria de Finanças) a documentação comprobatória do respectivo ato no prazo de 15 dias (a contar do ato que originou tal fato).

No caso de bem públicos adquiridos através do Fundo de Terra, deverá após a escritura, a doação ou a desapropriação com o respectivo registro imobiliário ser cadastrada no Secretaria de Administração do Município - SAM e encaminhada a SDTM, SEFIN, COMHAB e a Coordenadoria de Habitação da SEMD.

Com relação às hipotecas que garantirão a realização de infra-estrutura e pavimentação dos loteamentos deverão estas serem arquivadas na Secretarias Regionais - SER que é o órgão responsável pela análise dos loteamentos devendo ser dado ciência a SMDT do credito a favor do município para controle de execução da obra de infra-estrutura básica.

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

Devendo a Secretaria de Administração do Município SAM ter ciência de todos os termos de proporcionou o uso do bem publico, dessa forma a SAM por competência desse decreto é a Secretaria onde se constituirá o cadastro do Patrimônio Público Imóvel do Município de Fortaleza.

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

8.3 BENS PUBLICOS DA UNIÃO

Uma das questões fundamentais que deverá ser enfrentada pelo Plano Diretor é a ocupação da orla de Fortaleza. Tendo em vista que a orla do município está inserida integralmente em áreas pertencentes a União, os chamados terrenos de marinha, cumpre apresentar algumas considerações sobre este instituto principalmente no que diz respeito a sua forma de utilização por terceiros.

A) CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O INSTITUTO E SEU CONCEITO:

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

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

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

Como forma de compreender o conceito é interessante transcrever a explicação de Diógenes Gasparini¹⁵, que explica as origens históricas que informaram a formulação do instituto: “Depreende-se da leitura da legislação que vigorou no início da efetiva ocupação do nosso território, que a finalidade das marinhas estava centrada em quatro aspectos de sua utilização. De fato, eram necessárias para os serviços de embarque e desembarque de coisas públicas ou particulares, para a defesa da cidade e para obtenção de renda, além de algumas vezes se prestarem para a extração de sal.

A importância dos terrenos de marinha sempre esteve ligada à defesa do território, e isso é até intuitivo. Sendo os terrenos de marinha faixas de terras fronteiriças ao mar era de interesse preservá-las para a construção de obras ou implantação de serviços necessários à defesa do território, ou, quando não, destiná-las aos serviços do Reino. É o que previa a Ordem Régia de 21.10.1710, ao vedar que a terras dadas em sesmarias compreendessem as marinhas, que deveriam estar desimpedidas para qualquer serviço da Coroa e defesa da terra”.

O autor aprofunda suas explicações e menciona as origens dos 33 metros, parâmetro usado no conceito legal, dispondo: “A linha da qual são contados os trinta e três metros, ou as antigas quinze braças, foi definida pela primeira vez no Aviso Imperial de abril de 1826, cuja data completa não se sabe ao certo. Por esse aviso tal metragem era contada, terra adentro, a partir da linha do bater do mar nas águas vivas. Pelas instruções da Fazenda, datadas de 14 de novembro de 1832, a contagem das quinze braças partia da linha da preamar média, nos termos do seu artigo 4º. Esse critério foi reafirmado pela Ordem de 12 de julho de 1833, do presidente do Tribunal do Tesouro Público, e assim permaneceu até o advento do Decreto 4105 de 22/2/1868, que fixou o lugar ao tempo da execução da Lei de 15 de novembro de 1831, a linha da preamar (maré alta) média, registrada nesse ano, como termo inicial dos trinta e três metros ou quinze braças.

Nenhuma modificação, nesse particular, ocorreu até a vigência do Decreto - Lei 4120 de 21/2/1942. Esse diploma legal fixou o início dos trinta e três metros na linha da preamar média atual. Modificou-se, assim, substancialmente, a sistemática da demarcação das marinhas. Não mais vigoraria o preamar de 1831, mas o de 1942, não mais o preamar médio de 1831, mas o máximo de 1942.

Em 1946, retomou-se a tradição que perdurou por mais de um século, de 1831 a 1942. De fato, nesse ano começa a vigorar o Decreto-Lei 9760, de 5 de setembro. Esse diploma legal, ainda vigente, em seu artigo 2º, esclarece que é a linha da preamar média de 1831 o termo inicial da contagem dos trinta e três metros que se constituem os terrenos de marinha.

O autor cita Messias Junqueira, procurador-chefe do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo, explica o motivo deste retrocesso legislativo, “ao dizer que esta alteração ocorreu pelo fato do assunto envolver antecipações prováveis e possíveis invasões da propriedade imóvel particular, confrontante com as marinhas, preferiu o projeto a ser

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

¹⁵ Diógenes Gasparini, “Direito Administrativo”, Saraiva 2000- 5ª edição.

acoimado de inconstitucional, voltar à regra tradicional que definiu os terrenos de marinha como sendo aqueles situados em uma profundidade de 33 metros, medidos para a parte da terra, da posição em que passava a linha do preamar médio de 1831”.

A alteração efetuada pelo Decreto – Lei de 1946 foi tão efetiva a ponto de gerar um entendimento na doutrina de que a alteração, por lei ordinária, do conceito de terrenos de marinha é inconstitucional, em face da recepção no corpo da Carta Política da definição legal estabelecida pelo Decreto – Lei 9760, de 1946 para a conformação do regime aplicável às relações jurídicas a ele relativas.

Nos termos do Parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional N° 784/97, “Não se inclui entre as matérias facultadas à disposição da lei de que trata o artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias alterar a noção jurídica de terrenos de marinha, pois o artigo 49 do ADCT confere ao legislador ordinário a competência de deitar lei que disponha sobre a enfiteuse de imóveis urbanos, facultando até mesmo a sua extinção, exceto no caso dos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança a partir da orla marítima”.

Por sua vez, o Parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional N° 1387/96 dispõe: “Incumbe à lei definir o conceito de faixa de segurança previsto no artigo 49 do ADCT”.

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

Os terrenos de Marinha e seus acrescidos são dominicais, que podem ser utilizados pelos particulares pelo regime de aforamento.

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

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

B) DA DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA:

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

A decisão administrativa que homologa a linha da preamar média determinada tem caráter declaratório, com efeitos “ex tunc”. Desta forma, pelo fato dos terrenos de marinha e seus acrescidos pertencerem à União desde o início, não lhe são oponíveis registros anteriores em desacordo com a declaração do direito efetuada pela SPU.

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

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

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

Caso os interessados sejam convocados por edital, nos termos do artigo 12 o mesmo será afixado na repartição arrecadadora da Fazenda Nacional na localidade, e publicado por 3 (três) vezes, com intervalos não superiores a 10 (dez) dias no Diário Oficial, se se tratar de terrenos situados no Distrito Federal, ou na folha que nos Estados ou Territórios lhes publicar o expediente.

O Chefe da SPU, ao reunir os documentos e após realizar os trabalhos topográficos que se fizerem necessários, determinará a posição da linha em despacho de que, por edital com prazo de 10 (dez) dias, dará ciência aos interessados para o oferecimento das impugnações.

Havendo impugnações à determinação da linha proferida em despacho, o chefe do SPU reexaminará o assunto e, se confirmar a sua decisão, recorrerá “ex officio” para o Diretor do SPU, sem prejuízo do recurso da parte interessada.

Da decisão proferida pelo Diretor do SPU será dado conhecimento aos interessados, que, no prazo improrrogável de 20 (vinte) dias contados da ciência pelos interessados da decisão, poderão interpor recurso ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, que por força da Lei 9649/1998, alterada pela Medida Provisória 2049/2000 passou a titularizar a competência relativa à administração do patrimônio imobiliário da União.

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

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

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

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

Diógenes Gasparini¹⁶, no caso dos terrenos de marinha, explica que a linha do jundu, caracterizada pelo início de uma vegetação (jundu), sempre existente além das praias e para o interior das terras que com elas confinam, é substituída pelos peritos pela linha do preamar médio de 1831 como forma de indicar uma presunção de terrenos de marinha. Contudo, o autor critica esta prática da seguinte forma: “O critério a nosso ver, embora

¹⁶ Curso de Direito Administrativo, Saraiva, 2000, 5 edição.

resolva na prática os problemas de demarcação da faixa dos trinta e três metros, resente-se de legalidade. A aceitação pelo Judiciário e pela SPU, não o torna legal. Por ele, não se atende ao prescrito no artigo 2º do Decreto-Lei 9760/46, que exige sejam os trinta e três metros contados da linha da preamar média de 1831, e desconhece-se, por conseguinte, que os requisitos legais para a sua determinação são os registrados no artigo 10. Estes são os únicos válidos”.

Luis Carlos Cazetta ao tecer os comentários referentes à posição da SPU¹⁷ sobre o assunto, discorda de Diógenes Gasparini, esclarecendo que o critério do jundu não é utilizado como definitivo para demarcação oficial. Na realidade, a linha do jundu, em procedimentos da espécie serve apenas como critério presuntivo, isto é, um elemento a mais de convicção, que se soma aos outros critérios como fotografias, quadros, descrições epistolares e literárias, utilizados como instrumentos de caracterização transitória até que, por meios considerados tecnicamente idôneos seja demarcada a linha.

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

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

O edital será afixado na repartição arrecadadora da Fazenda Nacional, na localidade da situação do imóvel, e publicado no órgão oficial do Estado ou Território, ou na folha que lhe publicar o expediente, e no Diário Oficial da União, em se tratando de imóvel situado no Distrito Federal.

A SPU produzirá um parecer, após analisar documentos e outros elementos fornecidos pelos interessados, o qual será enviado ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão após examinar o estado de fato e declarado o direito aplicável o bem, restituirá o processo ao SPU para o cumprimento da decisão que proferir.

Entretanto, caso o ocupante de bem imóvel presumidamente pertencente à União não fornecer os documentos, conforme previsto no artigo 61, sofrerá declaração de irregularidade da posse por parte da SPU que providenciará medidas no sentido de recuperar a posse do bem esbulhado para a União.

A SPU com o propósito de advertir eventuais interessados de boa fé e imputar as responsabilidades civis e penais advindas da posse ilegal, publicará por edital a decisão que declarar a irregularidade da detenção do imóvel esbulhado.

A partir do momento que for publicada a decisão na forma do edital para resguardar os ocupantes de boa-fé e se do processo já não constar prova do vício manifesto da ocupação anterior, considera-se constituída em má-fé a detenção do imóvel do domínio presumido da União, o que obrigará o detentor a satisfazer plenamente as composições civis, previstas nos artigos 1214 a 1222 do Novo Código Civil.

¹⁷ Legislação Imobiliária da União- Anotações e comentários às leis básicas- Brasília 2002-
www.spu.planejamento.gov.br

8.4 Da utilização dos bens imóveis da União.

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

Pelo fato dos terrenos de Marinha e seus acréscidos serem considerados bens dominicais, como já foi dito no item A), os particulares poderão utilizar de forma privativa, afastando a fruição geral e indiscriminada pelo Poder Público ou coletividade.

Neste caso, o administrado passa a ter um direito subjetivo público ao seu exercício, oponível a terceiros e à própria Administração.

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

A modalidade legal ocorre quando a própria lei se constitui no instrumento de transferência da utilização de um determinado bem público, instituindo uma utilização privativa extraordinária e exclusiva, por um certo prazo, a uma entidade pública paraestatal ou de colaboração.

A modalidade unilateral, por sua vez, deve ser genericamente prevista em lei e é dado por ato administrativo do Poder Público, podendo consistir numa permissão de uso ou cessão de uso.

E por último, a modalidade contratual da mesma forma deve apresentar previsão genérica em lei e se aperfeiçoa com um contrato administrativo, celebrado entre o Poder Público e quem para tanto esteja legalmente habilitado, podendo apresentar as seguintes formas: concessão de uso, concessão de direito real de uso e o aforamento público.

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

Diógenes Gasparini, em obra já citada, acrescenta que além destas formas de utilização arroladas pelo artigo 64, outras podem servir para os mesmos fins, como por exemplo a ocupação, regulada tanto pelo artigo 127 e seguintes do Decreto-Lei 9760/46 como pelo Decreto-Lei 1561/1977.

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

Desta forma é possível concluir que é possível utilizar os bens imóveis da União em regime distinto do previsto pelo artigo 64 do Decreto-lei 9760/46, sendo que as ocupações de fato

exercidas nos terrenos da União passaram a ser regulamentadas pelo uso de aforamentos, cessões de uso, concessão de uso, por força do Decreto-Lei 1561/77 e Lei Federal 9636/98.

Apesar de existirem várias formas de uso de bem dominical pelos particulares, o estudo será concentrado no instituto do aforamento e da ocupação por estarem diretamente relacionadas com os terrenos de marinha e seus acrescidos.

Por força do parágrafo 2º, do artigo 64 o aforamento será dado quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública.

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

Neste sentido, Diógenes Gasparini, em obra já comentada, observa que: “Embora pareça ser desejo da Constituição Federal (artigo 49 e parágrafos da ADCT) a extinção do aforamento incidente sobre imóveis urbanos, já que a lei disporá sobre o instituto da enfiteuse, na medida em que facultou aos foreiros, no caso de extinção, a remição dos emprazamentos existentes mediante a aquisição do domínio direto, consoante o disposto nos respectivos contratos, sua utilização ainda ocorrerá em relação aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima”.

No mesmo sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹⁸ afirma: “O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias anexo à Constituição de 1988, extinguiu a enfiteuse sobre imóveis urbanos, facultando, quanto aos foreiros, a remição dos aforamentos existentes, mediante aquisição de domínio direto, na conformidade do que dispuserem os respectivos contratos (art. 49).

A enfiteuse subsiste, assim, apenas para imóveis rurais, dependendo da delimitação de zoneamento municipal, e para os terrenos de marinha e seus acrescidos situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima, esses, por expressa ressalva constitucional (artigo 49, parágrafo 3º).

Nos termos do artigo 68, os foros, laudêmos e taxas de ocupação deverão ser recolhidos na estação arrecadadora da Fazenda Nacional com jurisdição na localidade do imóvel.

Por força do artigo 71, “o ocupante de imóvel da União sem assentimento desta poderá ser sumariamente despejado¹⁹ e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando sujeito ao disposto nos artigos 513, 515 e 517 do Código Civil²⁰. O parágrafo único excetua desta regra do caput os ocupantes de boa-fé, com cultura efetiva e moradia habitual, e os com direitos assegurados por este Decreto-Lei”.

De acordo com Luís Carlos Cazetta, na obra já citada, os ocupantes foram protegidos pelo parágrafo 2º do artigo 49 da ADCT (“os direitos dos atuais ocupantes inscritos ficam assegurados pela aplicação de outra modalidade de contrato”) e pela Lei 9636/1998, enquanto não renunciarem aos direitos assegurados pelos artigos 13 (preferência ao aforamento oneroso, pelo preço de avaliação do imóvel, mediante contratação direta, sem licitação), 15 (preferência ao aforamento, em condições de igualdade com a proposta vencedora em procedimento licitatório) e 17 (cessão de uso onerosa, por prazo indeterminado).

Importante esclarecer acerca da necessidade da propriedade pública, nesse caso específico os bens da União cumprir uma função social. E ainda, o disposto no artigo 39 do Estatuto da

¹⁸ Curso de Direito Administrativo, Forense 1998, 11 edição.

¹⁹ Segundo Luís Carlos Cazetta, autor dos Comentários à Legislação Imobiliária da União, www.spu.planejamento.gov.br, o termo deve ser entendido como desapossado, o que não significa sujeitar-se ao rito da ação correspondente (possessória) ao da ação de despejo de que trata a legislação processual civil.

²⁰ Atualmente substituído pelos artigos 1214 a 1222 do Novo Código Civil.

Cidade que versa que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, considerar que os bens da União devem cumprir sua função social de acordo com a ordenação do uso do território conforme estabelece o Plano Diretor Municipal. Neste sentido os bens da União não apenas estão subordinados ao cumprimento da função social da propriedade urbana como as determinações expressas no Plano Diretor Municipal.

Neste sentido cabe a leitura dos ensinamentos de Sílvio Luís Ferreira da Rocha²¹ que trata essa questão da seguinte maneira: “A nosso ver, os bens públicos também estão submetidos ao cumprimento de uma função social, pois servem de instrumento para a realização, pela Administração Pública, dos fins a que está obrigada. E mais adiante em suas conclusões diz²²: “O fim obrigatório que informa o domínio público não acarreta sua imunização aos efeitos emanados do princípio da função social da propriedade, de modo que o princípio da função social da propriedade incide sobre o domínio público, embora haja necessidade de harmonizar o referido princípio com outros.”

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

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

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

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

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

O artigo 6 do Decreto 5300/04 estabelece os objetivo da gestão da zona Costeira como sendo: a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão da zona costeira; o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na zona costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural; a incorporação da dimensão ambiental nas

²¹ “Função Social da Propriedade Pública”, Malheiros, 2005, p 124.

²² “Função Social da Propriedade Pública”, Malheiros, 2005, p 159.

políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos, compatibilizando-as com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; o controle sobre os agentes causadores de poluição ou degradação ambiental que ameacem a qualidade de vida na zona costeira; a produção e difusão do conhecimento para o desenvolvimento e aprimoramento das ações de gestão da zona costeira.

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

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

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

8.5 Da regularização fundiária de interesse social e transferência de imóveis ociosos para projetos habitacionais de interesse social de áreas da União - Medida Provisória n 292/06

Com o intuito de otimizar a regularização fundiária de interesse social foi aprovada a recente MEDIDA PROVISÓRIA Nº 292, DE 26 DE ABRIL DE 2006 que supre os principais entraves jurídicos otimizando e simplificando os processos de regularização fundiária de interesse social, facilita também a transferência de imóveis ociosos da União para projetos habitacionais de interesse social.

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

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

- A possibilidade de utilização dos instrumentos de regularização fundiária quando se tratar de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social tais como: Concessão de Direito Real de Uso, Aforamento Gratuito e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia em imóveis da União, inclusive nos terrenos de marinha e seus acrescidos desde que seus possuidores ou ocupantes preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001.
- Institui procedimento ágil que permite a demarcação e registro de áreas da União junto aos Cartórios de Registro de Imóveis;
- Possibilidade da Secretaria de Patrimônio da União retomar imóveis emprestados para órgãos da Administração Pública Direta não utilizados para serem destinados e ocupados por população de baixa renda para implantação de programa de regularização fundiária;
- Permite a extinção do aforamento (enfiteuse) por abandono do imóvel, caracterizado pela ocupação do imóvel por população de baixa renda;
- Estende as hipóteses de isenção das taxas cobradas pela União sobre seus imóveis;
- Determina a aceitação dos instrumentos de reconhecimento de posse pelo Sistema Financeiro da Habitação como garantia para a obtenção de financiamento para a construção e melhorias habitacionais;
- Possibilita a venda dos imóveis do INSS e da RFFSA aos beneficiários de programas de regularização fundiária ou provisão habitacional de interesse social a partir de uma avaliação adequada;
- Estabelece a solução negociada para suspensão das ações possessórias, contribuindo para evitar os conflitos violentos para retomadas de imóveis do INSS e RFFSA.
- Autoriza a doação de bens imóveis de domínio da União e fundos públicos, nas transferências destinadas a realização de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social;
- Altera Lei no 9.636, de 15 de maio de 1998, art. 6 - Seção II - Do Cadastramento, dispensando do a comprovação do efetivo aproveitamento nos casos de assentamentos informais definidos pelo município como Zonas Especiais de Interesse Social, nos termos do plano diretor ou outro instituto que garanta a função social da área.
- Permite o cadastramento do assentamento em imóveis possuídos por população de baixa renda para sua moradia, onde não for possível individualizar as posses, para posterior outorga de título de forma individual ou coletiva, dispensando a comprovação do efetivo aproveitamento individual.
- Estabelece no caso regularização fundiária de interesse social, de área ocupada pela população de baixa renda, a gratuidade na cessão, na concessão de direito real de uso e na concessão dos direitos enfiteutivos relativos a frações de terrenos cedidos.
- Determina inclusive a concessão de direito real de uso de imóveis da União gratuitamente, inclusive dos terrenos de marinha e acrescidos, para associações e cooperativas, dispensando o procedimento licitatório, somente quando se tratar de pessoa física ou jurídica de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional;
- Altera a Lei de licitações 8666/93, dispensando de licitação a alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, nos casos de alienação, aforamento, concessão de direito real de uso,

locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública.

- Considera regularização fundiária de interesse social aquela destinada a atender a famílias com renda familiar não superior a cinco salários mínimos.
- Isenta de foros, taxas de ocupação e laudêmios, referentes a imóveis de propriedade da União, as pessoas consideradas carentes ou de baixa renda, cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família.

9. Política Tributária

9.1 Observações gerais

Podemos dizer que no Brasil há três espécies de tributo: imposto, taxa e a contribuição de melhoria. Descrevendo-os brevemente, o imposto é uma modalidade de tributo que tem por hipótese de incidência um fato qualquer, não consistente numa atuação estatal; a taxa é uma obrigação *ex lege* que nasce de uma atividade estatal relacionada, de modo específico ao contribuinte e que podem ser de prestação de serviço público ou do exercício do poder de polícia; e por fim, a contribuição de melhoria é um tipo de tributo que tem por hipótese de incidência uma atuação estatal indiretamente referida ao contribuinte. Esta atuação estatal, por sua vez, só pode constituir numa obra pública que cause valorização imobiliária dos imóveis localizados em suas imediações.

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

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

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

9.2 IPTU

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

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

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

No entanto, ainda que o atual plano diretor tenha inserido o IPTU progressivo no texto legal o mesmo não foi aplicado, isso porque não foram identificadas as áreas urbanas onde incidiria aplicação do IPTU progressivo no tempo, bem como os índices a serem aplicados.

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

Assim, o município de Fortaleza deveria modificar a cobrança do IPTU de modo a promover, principalmente, a conservação e a restauração do patrimônio cultural, da paisagem urbana, com a concessão, pelo poder público, de isenções e descontos aos contribuintes.

A isenção ou os descontos do IPTU podem também ser utilizadas para a preservação, proteção e a manutenção de áreas de interesse ecológico ou paisagístico, devendo a lei que as instituir prever, expressamente, a obrigatoriedade de comprovação de que tais áreas estejam sendo corretamente mantidas e preservadas pelo proprietário.

Poderá o IPTU ser utilizado de forma a incentivar o uso de determinado imóvel conforme por exemplo foi determinado na Lei Municipal 6050 de dezembro de 1986, que institui percentuais diferenciados e com valores maiores para a cobrança do IPTU de imóveis vazios situados em determinada zona, pretendendo assim incentivar o uso do imóvel, essa mesma lei reduzia a alíquota menor para imóveis arborizados com árvores frutíferas determinando a quantidade de árvores necessárias por metro quadrado.

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

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

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

Em Fortaleza, conforme averiguado no processo de elaboração do plano diretor, não cobra devidamente o IPTU, ou seja, cobra de alguns contribuintes e de outros não, e àqueles que são cobrados, não são executados caso se tornem inadimplentes. Ou seja, este imposto, de fundamental importância para o município, não vem sendo cobrado adequadamente.

Entendemos que para que isso aconteça o município precisa elaborar e atualizar constantemente o cadastro completo dos imóveis da sede urbana de Fortaleza, e também, a planta genérica de valores, estabelecer políticas para a população de baixa renda e para as áreas ambientais. Esses instrumentos são essenciais para o município fazer cumprir, de fato, a função socioambiental da propriedade, realizando, assim, a justiça fiscal.

IV Questões Legais e Jurídicas sobre a Gestão Democrática da Cidade e Plano Diretor

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

1.10 Significado da Democracia no Regime Jurídico Brasileiro

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

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

José Afonso da Silva²³ afirma, que a democracia representativa acaba fundando-se apenas na idéia de igualdade abstrata perante a lei. Segundo este autor:

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

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

A evolução da democracia participativa foi retratada pela Constituição Federal, através da Iniciativa Popular (artigos 14, III e 61, parágrafo 2º), referendo popular (artigo 14, II CF e 49, XV) plebiscito (artigo 14 e 18 da CF) ação popular (artigo 5º, LXXIII) e os institutos dos

²³ José Afonso da Silva, “Curso de Direito Constitucional Positivo” – Editora Malheiros- 20□ edição.

artigos 10, 11, 31, parágrafo 3º, 37, parágrafo 3º, 74, parágrafo 2º, 194, VII, 206, VI, 216, parágrafo 1º.

E por fim, o último princípio que informa o Estado Democrático de Direito é o do pluralismo político, nos termos do artigo 1º, V. Trata-se de uma forma de acolher os vários segmentos de uma sociedade composta de diversas categorias sociais, de classes, grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos. A sociedade pluralista é caracterizada por uma sociedade litigiosa, com interesses contraditórios e antinômicos. O pluralismo deverá procurar construir o equilíbrio entre as tensões múltiplas e contraditórias, conciliando a sociabilidade e o particularismo, administrando os antagonismos, evitando divisões irreduzíveis.

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

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

1.2 O Preceito Constitucional da Participação Popular na Gestão e Planejamento da Cidade

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

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

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

No caso de planejamento e da gestão da cidade, sua democratização deve levar em conta a atuação dos múltiplos agentes que interferem na formação e na dinâmica do espaço urbano. Entre esses agentes, destacam-se, além do próprio Poder Público, os empresários dos setores imobiliário, industrial, comercial e de prestação de serviços; os profissionais que, além de serem moradores da cidade, usam-na como matéria prima para o seu trabalho (arquitetos, engenheiros, geógrafos, planejadores urbanos, etc...) e os próprios moradores. Entre os últimos, os grupos de baixa

renda têm papel de relevo, pois, na medida em que não têm acesso à habitação através do mercado imobiliário forma, criam formas alternativas de ocupação do espaço, como invasões e favelas, que escapam total ou parcialmente ao controle do Poder Público.

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

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

1.3. As Formas de Gestão Democrática no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257/2001) ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política urbana, definiu os critérios para o exercício democrático do planejamento urbano, previsto no artigo 29, VII e XIII da CF.

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

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

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

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

Desta forma, estes Capítulos trazem a real dimensão, isto é, a concretização da participação das associações e cidadãos na consecução do planejamento urbano municipal, que compreende essencialmente a produção de plano diretor, das Leis de uso e ocupação do

solo, Zoneamento do espaço urbano, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

O Estatuto da Cidade ao dispor sobre o processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação determina que os Poderes Legislativo e Executivo Municipais garantirão, na forma do artigo 40, parágrafo 4º: "*I - promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II- publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III- o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos*".

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

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

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

Da mesma forma explicitada anteriormente, a realização de audiência pública pelo Legislativo é condição de validade da Lei Municipal que instituir o Plano. Contudo, a Lei federal não cuidou de disciplinar o modo e o período em que estas audiências serão realizadas, apenas previu nos termos do artigo 52, VI, como consequência jurídica decorrente da não realização das audiências a imputação ao prefeito de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei 8429/92.

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

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

O descumprimento destes comandos legais gera para o prefeito, nos termos do artigo 52, VI, a prática de atos de improbidade definidos pela Lei 8429/92. Ao lado destas consequências jurídicas sancionatórias de cunho pessoal, isto é, imputação ao prefeito de atos de improbidade, caso não obedeça ao instituído no artigo 40, parágrafo 4º, a jurisprudência do Rio Grande do Sul vem sem manifestando de forma a considerar que a não garantia dos processos democráticos na produção e implementação do plano diretor geram a caracterização de inconstitucionalidade da Lei.

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

Tanto na primeira ADIN proposta contra uma Lei Municipal que institui o Plano Diretor do Município de Bento Gonçalves, quanto a segunda ADIN referente ao Plano Diretor do Município de IMBÉ foi caracterizado vício formal no processo legislativo e na produção de lei que não respeitaram o parágrafo 5º do artigo 177 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul que determinava que as Leis Municipais do Rio Grande do Sul sobre política urbana deveriam obedecer à condicionante da publicidade prévia e garantia da participação de entidades comunitárias, sob pena de ofender ao princípio da Democracia Participativa.

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

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

Na realidade do espaço urbano, a gestão democrática apresenta um fundamento muito mais interessante, como foi demonstrado por Renato Cymbalista²⁴:

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

Desta forma, é possível apontar como concluiu Maria Paula Dallari Bucci²⁵ como resultados gerados pela aplicação da Gestão Democrática no planejamento urbano dos Municípios:

Os potenciais resultados da aplicação democrática dos instrumentos propostos no Estatuto da Cidade são muitos: a democratização do mercado de terras, o adensamento das áreas mais centrais e melhor infra-estruturadas, reduzindo também a pressão pela ocupação das áreas mais longínquas e ambientalmente mais frágeis; a regularização dos imensos territórios ilegais. Do ponto de vista político, os setores populares ganham muito, à medida que a urbanização adequada e legalizada dos assentamentos mais pobres passa a ser vista como um direito, e deixa de ser objeto de barganha política como

²⁴ Estatuto da Cidade, Dicas - Desenvolvimento Urbano 181, São Paulo, publicação do Instituto Polis-Estudos, Assessoria e Formação em Políticas Sociais divulgada na página eletrônica www.polis.org.br.

²⁵ Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10257/01) Adilson Abreu Dallari e Sergio Ferraz-Editora Malheiros.

vereadores e o Poder Executivo. O legislativo também ganha, pois a superação das práticas clientelísticas pode elevar o patamar da política praticada na Câmara, em direção aos seus reais objetivos: a elaboração e aprovação das leis e o acompanhamento crítico da atuação do Executivo.

O artigo 43 do Estatuto da Cidade procurou garantir a gestão democrática das cidades através de: *“I- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II- debates, audiências e consultas públicas; III- Conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; IV- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e V- vetado(trazia a previsão de plebiscito e referendo)”*.

Por sua vez o artigo 44 procurou garantir para o orçamento participativo, instituído no artigo 40, alínea “f” inciso III, os instrumentos de gestão democrática tais como: *“realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”*.

Dos Conselhos Gestores

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

Trata-se de um órgão administrativo colegiado, decorrente do princípio da democracia representativa com representantes da sociedade e do Poder Público, que de acordo com o artigo 43, inciso I consagra a necessidade da Constituição adotar um sistema federativo descentralizado e democrático, visando à promoção da política urbana. Neste caso, a composição dos Conselhos deverão contar com representantes dos setores público e privado, de entidades da sociedade civil e de movimentos sociais ligados à questão urbana.

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

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

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

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

Os Conselhos são órgãos públicos autônomos, de natureza própria. Vale dizer, enquanto órgão colegiado administrativo se configura como um órgão integrante da Administração

Pública responsável pela política urbana, o que não significa afirmar que esteja sujeito a qualquer subordinação hierárquica no exercício de suas atribuições. O fato de estar integrado à Administração Pública só é necessário para seu funcionamento, para prestar o suporte administrativo, operacional e financeiro para o Conselho. A independência perante os órgãos governamentais deverá ser preservada, uma vez que uma de suas atribuições consistem na fiscalização e atuação dos órgãos e autoridades públicas.

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

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

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

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

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

Da Audiência Pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entretanto, em relação aos processos Administrativos o entendimento é um pouco diverso. Para que as audiências públicas sejam consideradas requisito obrigatório do processo administrativo, é necessário que exista Lei Municipal fixando a obrigatoriedade ou assegurando o direito dos cidadãos e das entidades da sociedade civil de solicitarem a sua realização. Neste último caso, a audiência pública torna-se obrigatória a partir de sua solicitação.

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

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

Das Conferências da Cidade

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

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

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

Da Iniciativa Popular

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

Pelo fato da Constituição não ter fixado as matérias que podem ser objeto de iniciativa popular, com base no princípio da democracia participativa, soberania popular, cidadania, pleno exercício dos direitos políticos é possível defender o entendimento de não restringir as matérias legislativas de iniciativa popular, sejam de iniciativa do Executivo, Legislativo e Judiciário. Desta forma, não é mais possível sustentar que assuntos de lei reservados à iniciativa do Poder Executivo não podem ser objeto de iniciativa popular.

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

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

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

Do Plebiscito e Referendo

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

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

Da Gestão Orçamentária Participativa

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

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

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

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

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

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

2.1 Finalidade e Conteúdos do Estudo de Impacto de Vizinhança

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

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

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

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

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

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

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

É preciso ressaltar que não importa que o empreendimento esteja localizado na área urbana. Na verdade, o importante para análise da região que abrangerá o EIV é a localização do impacto gerado pelos empreendimentos e não a localização do mesmo. O Estudo de Impacto a Vizinhança deverá demonstrar de forma clara a repercussão que a implementação do empreendimento causará à vida e às atividades das pessoas que vivem em seu entorno, bem como estimar seus efeitos sobre a infra-estrutura pública do local.

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

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

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

O Plano Diretor atual, PDDU92, traz um título específico para o tratamento do Sistema de Planejamento e Gestão do município com dois capítulos distintos, o da Estrutura Funcional e do Sistema de Informações. O Plano Define uma organização dos órgãos da prefeitura definindo que o Sistema Integrado de Planejamento Municipal (SIPLAM), compõe-se de um órgão de deliberação superior – Conselho de Orientação Político – Administrativo do Município (COPAM), do órgão central de planejamento – Instituto de Planejamento do Município (IPLAM), e dos órgãos de execução representados pelas entidades integrantes da administração direta, indireta, fundacional e administrações regionais, bem como os conselhos e as comissões instituídos no âmbito do Município.

No que diz respeito a gestão democrática da política urbana o atual plano diretor apenas estabelece uma comissão que tem como atribuição a avaliação permanente do Plano Diretor, a chamada Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. LEITURA URBANÍSTICA

SUMÁRIO

	Página
II.1. EVOLUÇÃO URBANA	81
II.1.1. Condicionantes históricos	81
II.1.1.1. Século XVII	81
II.1.1.2. Século XVIII	81
II.1.1.3. Século XIX	81
II.1.1.4. Século XX	83
II.2. MEIO AMBIENTE/MEIO FÍSICO	90
II.2.1. Introdução	90
II.2.2. Caracterização Física da Área Urbana	91
II.2.2.1. Condições Climáticas	90
II.2.2.2. Geologia	95
II.2.2.3. Geomorfologia	97
II.2.2.4. Recursos Hídricos	99
II.2.2.5. Cobertura Vegetal	100
II.2.3. Condições de Preservação da Cobertura Vegetal: áreas de proteção, Unidades de Conservação e áreas verdes	102
II.2.3.1. Parques Urbanos e Áreas verdes	103
II.2.3.2. Unidades de conservação – U.C.	104
II.2.3.4. Áreas a indicar como novas Unidades de Conservação – U.C.	105
II.2.4. Danos ambientais na cidade de Fortaleza em função da expansão urbana	108
II.3. ESTRUTURA URBANA	110
II.3.1. SISTEMA VIÁRIO	111
II.3.1.1. Sistema Viário na Configuração Urbana Atual	111
II.3.1.2. Hierarquia Viária Urbana	112
II.3.1.2. Articulação viária regional	116
II.3.1.3. Tipos de pavimentação	117
II.3.2. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	119
II.3.2.1. Uso do solo	119
Impacto da Legislação do Uso do Solo	120
II.3.2.2. Ocupação do solo	124
A Ocupação do Solo Segundo as Legislações	125
II.3.3. PARCELAMENTO DO SOLO	130
II.3.3.1. Estrutura Fundiária	130
II.3.3.2. O parcelamento do solo e a evolução da malha urbana	130
II.3.3.3. A destinação de áreas públicas nas legislações de parcelamento do município	132
Diretrizes adotadas pelas legislações	134
A ocupação de áreas públicas	135
II.3.3.4. Condicionantes dos parcelamentos recentes	136
II.3.4. HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	139
II.3.4.1. Introdução	139
Breve histórico da formação dos bairros populares de Fortaleza	139
II.3.4.2. Pressupostos metodológicos e aspectos conceituais	140
II.3.4.3. Síntese do levantamento	140
A problemática habitacional	140
Perfil sócio-econômico dos assentamentos	144

	Caracterização sócio-econômica, segundo o tipo de assentamento	144
	Estratificação da clientela de maior vulnerabilidade social	149
	Localização dos setores de maior vulnerabilidade social	149
	Déficit habitacional básico e inadequação de domicílios	151
	Composição do déficit	151
	Quantitativo do déficit e inadequação habitacional	152
	Áreas de risco	154
	Demanda habitacional	155
	Das áreas reservadas a novos empreendimentos habitacionais	155
	Tipologia dos novos empreendimentos habitacionais	156
	Regularização fundiária	156
	Critérios para implantação das ZEIS	157
	Dos programas e projetos geridos pela HABITAFOR	158
	Vazios Urbanos	159
II.3.5.	EQUIPAMENTOS SOCIAIS OU EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	162
II.3.5.1.	Introdução	162
II.3.5.2.	Saúde	162
II.3.5.3.	Educação	165
II.3.5.4.	Cultura	166
II.3.5.5.	Sistema viário metropolitano	168
II.3.5.6.	Institucional	169
II.3.5.7.	Lazer, clubes e esporte	169
II.3.5.8.	Compras/mercados públicos	171
II.3.5.9	Cemitérios	172
II.4.	MOBILIDADE URBANA	173
II.4.1	Sistema de Circulação	173
II.4.1.1	Os Sistemas de Controle Semafórico e Integrado de Transportes	174
II.4.1.2	Os acidentes de Trânsito	174
II.4.1.3	Impactos no sistema de circulação	175
	Pólos Geradores de Tráfego	175
II.4.2.	Sistema de Transporte	176
II.4.2.1	Transporte de Cargas	177
II.4.3.	Sistema de Transporte Público	177
II.4.3.1.	Acessibilidade ao sistema de transporte público	178
II.4.3.2.	Sistema de transporte público coletivo	179
	Sistema de Transporte Público por Ônibus - Sistema Integrado (SIT-FOR)	179
	Sistema Tarifário	184
	Principais Indicadores Operacionais do Sistema Integrado	184
	Sistema de Transporte Público Alternativo (STPA).	185
II.4.3.3.	Sistema de Transporte Público Individual	186
II.5.	INFRA-ESTRUTURA URBANA	188
II.5.1.	Introdução	188
II.5.2.	Saneamento Básico	188
II.5.2.1.	Abastecimento de Água	188
II.5.2.2.	Esgotamento sanitário e sistema de drenagem	190
II.5.3.	Resíduos sólidos e limpeza urbana	197
II.5.4.	Abastecimento de energia elétrica	200
II.5.5.	Comunicações	202
II.6	ESTRUTURA SÓCIO- ECONÔMICA	204
II.6.1.	População	204
II.6.2.	Emprego/Mercado de trabalho	211
II.6.3.	Atividades econômicas	213
II.7.	Mercado Imobiliário	217
II.7.1.	Introdução	217
II.7.2.	Expansão do mercado de imóveis: centro e zona leste	217

II.7.3.	A situação atual do mercado de imóveis	218
II.7.4.	A valorização imobiliária: expansão urbana e tendências de ocupação	220
II.7.5.	Caminhos para a compreensão da dinâmica imobiliária de Fortaleza/CE	224
II.7.6.	Impactos territoriais na conduta dos atores do mercado imobiliário	226
II.8.	DINÂMICA REGIONAL E METROPOLITANA	228
II.8.1.	Introdução	228
II.8.2.	Evolução da Região Metropolitana de Fortaleza	228
II.8.3.	Atual modelo espacial: eixos de expansão e infra-estrutura	230
II.8.4.	Descentralização industrial	233
II.8.5.	Conclusão	235
II.9	PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS	236
II.9.1.	Introdução	236
II.9.2.	Orçamento Participativo – Principais Projetos	237
II.9.3.	Habitação	237
II.9.4.	Infra-estrutura	239
II.9.5.	Meio Ambiente	240
II.9.6.	Transporte	241
II.9.7.	Plano Diretor de Habitação do Estado do Ceará	242
II.9.8.	BIDFOR	242
II.9.9.	METROFOR	244
II.9.10.	PROJETO ORLA	245
	BIBLIOGRAFIA	248

II.1. EVOLUÇÃO URBANA

II.1.1. Condicionantes históricos

II.1.1.1. Século XVII

Marco histórico do início da ocupação na Barra do Ceará em 1603, o português Pero Coelho de Souza funda o Fortim de São Tiago. Em 1612, o português Martim Soares Moreno ergue o Forte de São Sebastião, nas ruínas do antigo Fortim. Às margens do rio Pajeú, Matias Beck ergue o Forte Schoonenborch em 1649. Em 1654 os Holandeses, que haviam aportado em 1649 na praia do Mucuripe, são expulsos pelos portugueses que se estabelecem nas margens do Pajeú. A construção do forte, a expulsão dos flamengos, a construção da capela Nossa Senhora da Assunção, revela o marco das origens da cidade.

II.1.1.2. Século XVIII

Em 1726. O “núcleo de Fortaleza” eleva-se à Vila de Nossa Senhora da Assunção; em 1799, Fortaleza, já desmembrada da Capitania de Pernambuco, passa a exportar algodão, ver Figura II.1.1.

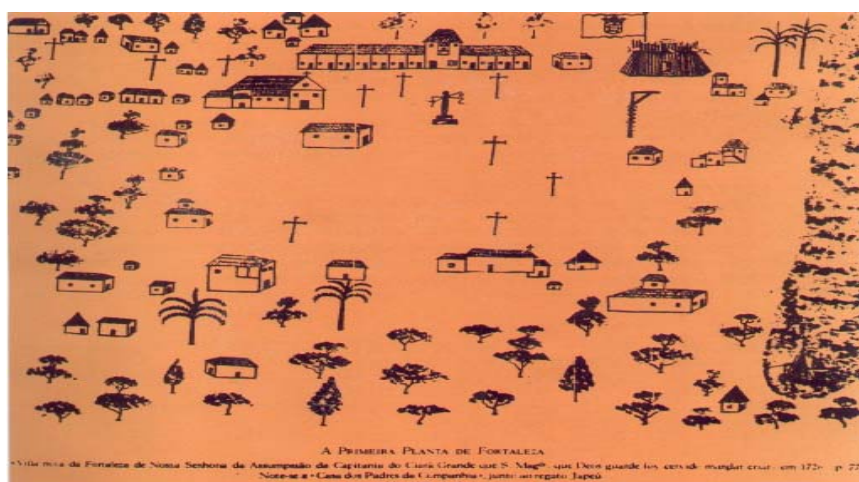


Figura II.1.1- Planta da Cidade.

II.1.1.3. Século XIX

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

Quatro anos mais tarde, a primeira notação iconográfica que apresentava, por extenso, o curso do rio Pajeú é elaborada pelo citado engenheiro. Em 1823, a Vila de Nossa Senhora

da Assunção é elevada à categoria de cidade. Em 1834/1837, no rio Pajeú é construído, uma pequena barragem destinada a abastecer a cidade; Em 1857, várias transformações urbanas ocorrem na cidade entre elas: pavimentação urbana, abertura de vias e implantação de trilhos de bondes;

Em 1842-1875, Adolfo Herbster propõe na planta da cidade e subúrbios a expansão urbana, projetando as avenidas Tristão Gonçalves, Duque de Caxias e Dom Manuel, ainda hoje as principais vias de acesso ao centro, ver Figura II.1.2. O Plano demonstrava a viabilidade de expansão no sentido centro-oeste ao longo da atual Guilherme Rocha, depois da Praça do Liceu, por lá recebeu outra denominação, Avenida Francisco Sá, Ver Caderno de Mapas (Mapa 21a). A preocupação em torno do crescimento urbano revela o interesse por parte do poder público em fazer obras na cidade: nivelamento das ruas, à pavimentação e organização do tráfego de veículos.

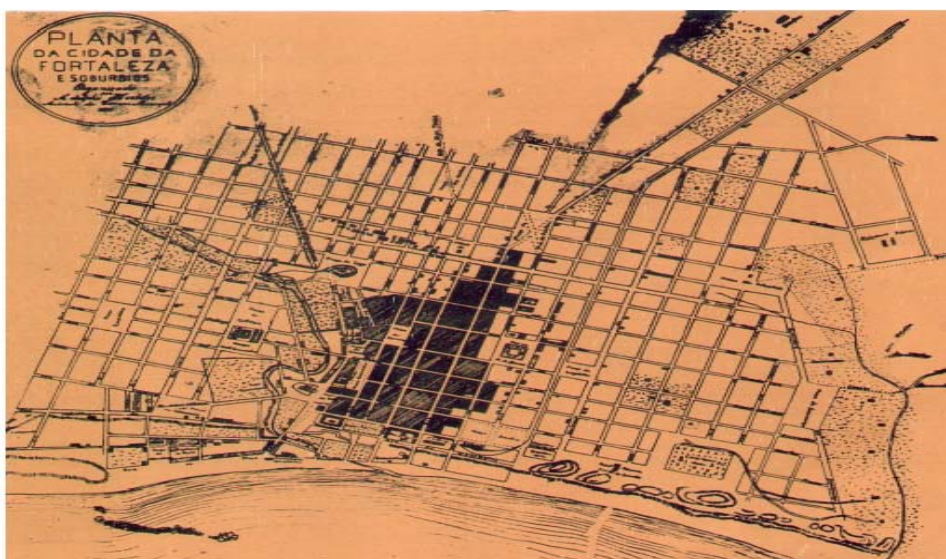


Figura II.1.2 - Planta da cidade elaborada por Adolfo Herbster, introduzindo à malha urbana, os Boulevards do Imperador, Duque de Caxias, da Consolação (Avenida Dom Manuel) e do Jacarecanga (Avenida Filomeno Gomes).

O Código de Posturas do Município de Fortaleza, decretado pela Câmara Municipal em 9 de outubro de 1893 é a legislação mais antiga que tomamos conhecimento; entretanto, os registros não estão disponíveis.

Em 1890, o transporte ferroviário é implantado no Ceará (IPLANCE, 1882, p.49). A ferrovia assume uma grande importância para o crescimento demográfico conseqüentemente da expansão da cidade no final do século XIX. Através da produção da lavoura do algodão no sertão central do Ceará, a capital projetava-se como um porto algodoeiro onde exercia a função de cidade comercial, negociando a produção com várias cidades do interior. Os caminhos ao longo da estrada de ferro instalaram as primeiras atividades de indústria, a mão-de-obra operária que trabalhava nas oficinas de reparos de vagões, construiu suas moradias nas proximidades da linha, surgem às primeiras favelas. Ao tomar conhecimento, os moradores dos bairros mais nobres como Jacarecanga e Benfica, retratam o aparecimento de áreas não adequadas para a expansão da cidade, sobretudo em relação à expansão urbana e à escolha de territórios adequados para a ocupação residencial.

Em 1880/1926 são implantadas as estradas de ferro ligando as cidades do interior (em ordem cronológica: Baturité, Quixadá, Iguatu, Crateús, Crato e Sobral). O porto de Fortaleza, localizado no Poço das Dragas, foi reformado, possibilitando as exportações de algodão do Estado. Destaca-se como centro comercial importante onde surgiram os debates políticos e os novos centros de ensino do estado.

II.1.1.4. Século XX

Entre 1900/1930 as novas transformações urbanísticas alteram a paisagem da cidade é marcado por investimentos na estruturação urbana da cidade que provocou o interesse de novos moradores do interior para acorrerem à capital. Empolgados com a oportunidade de novos empregos e melhoria na vida, os emigrantes contribuem com o aumento da área urbana, ocupam as áreas periféricas. O setor público intensifica o interesse pelo controle urbano, passando a ser mais efetiva a preocupação da administração municipal com a retificação do alinhamento das casas em 1914, com o embelezamento das praças e a arborização de ruas e residências, impondo uma disciplina as condutas e comportamento dos moradores da cidade. Problemas sanitários envolvendo o abastecimento de água (e, por extensão, a falta de captação de esgoto), apresentam-se como uma ameaça à saúde pública, provocando investimentos em obras para a instalação do serviço de canalização de água e coleta de esgotos, que se alongam do começo do século XX até 1927.

O início do século XX configuram um período de grande ascensão aos bons costumes, aos valores culturais da euforia européia com as novidades do mundo. Na sociedade da *belle-epoque* havia uma preocupação com o que se considerava “*asseio e aformoseamento urbano*”²⁶, com a remodelação de praças, a proibição de circulação de animais em logradouros públicos é mais rigorosa. Intensificam-se as medidas disciplinares impostas pelos poderes e saberes comprometidos com a ordenação sócio-territorial urbana. A Praça do Ferreira surgia como *locus* das manifestações populares, das reivindicações políticas e encontros dos comediantes.

A população estimada, em 1920 é de 78.000 habitantes. Os melhoramentos urbanos seguem efetuando uma série de investimentos, a cidade recebe vários serviços, entre eles: a construção do mercado público, as obras de melhoria do sistema de abastecimento de água, término da construção da Ponte Metálica (1906), o cinema (1907), o teatro José de Alencar (1910), as Linhas de bondes substituídas por elétricos que fizeram expandir diversos bairros fora o centro (1913), a retificação do alinhamento das casas para o alargamento das ruas (1914), a ponte de concreto dos ingleses (1923).

Os bairros elegantes como Jacarecanga e Benfica possuíam residências luxuosas e excelentes equipamentos públicos educacionais. As novas escolas ganhavam um estilo em que procuravam reinventar uma moda que acontecia na arquitetura nacional. As edificações tinham uma preocupação com a estética e vanguarda, construídas no centro e arredores são hoje emblemas da importância da preservação dos bens históricos para a nossa história. Em menor escala, a Praia de Iracema delineando como espaços dos burgueses e reforçando a segregação sócio-espacial entre os ricos e os pobres.

Em 1931, Raimundo Girão, então secretário da prefeitura, orienta a elaboração de código urbano, com o intuito de controlar as ocupações, com certas preocupações ecológicas e paisagísticas. É elaborada a Planta da Cidade em escala 1:5000. Em 1933, o urbanista Nestor de Figueiredo elabora um plano viário, onde propunha a implantação de um sistema rádio-concêntrico de vias principais. Este plano de remodelação e extensão da Cidade de Fortaleza – escala 1:5.000, utiliza os conceitos do planejamento urbano da cidade pautada nas diretrizes da Carta de Atenas. A proposta não obteve apoio do Conselho Municipal. Em (1948-1952), o engenheiro Saboya Ribeiro apresentava a primeira proposta viária no

²⁶ Refere-se a modernidade turbulenta dos anos 20 cujos melhoramentos urbanos que foram observados por PONTE (1999), construções de edifícios, reformas de praças, calçamentos, ajardinamentos, remodelação de logradouros públicos. A arquitetura, muitas vezes copiada, buscava criar um estilo neocolonial referindo-se aquilo que estávamos vivendo na arquitetura, o ecletismo.

município, que preserva com avenidas, os leitos dos riachos Pajeú, Jacarecanga e Tauape. A proposta delimita também, áreas de parques, preservando as margens do riacho Maceió. É o primeiro plano com destaque real para as áreas verdes do município. Não foi aprovado o código de obras, lesava a preservação dos prédios históricos e de comerciantes do centro da cidade, suas propostas visavam à demolição dos edifícios Jangada, Hotel Excelsior e o próprio cine São Luiz e Diogo, e foram considerados anti-econômico. A argumentação foi justificada pela precária condição de financiamento da prefeitura e que ocasionariam muitos problemas a economia da cidade.

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

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

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

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

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

Em 13 de dezembro de 1932, foi decretado pelo Major Manuel Tibúrcio Cavalcante, o Decreto nº 70 que põe em execução o Código de Posturas do Município de Fortaleza. Entre 21 de dezembro 1932 e 14 de janeiro de 1933 é adquirida cópia do microfilme do decreto, obtida junto ao arquivo público, o original em parte esta danificada e ilegível. Além das

disposições relativas a obras e posturas, constam do decreto as disposições relativas ao parcelamento do solo e normas para aprovação, zoneamento, sistema viário, uso e ocupação.

Em 1945, é elaborado pelo Serviço Geográfico do Exército um Levantamento Aerofotogramétrico de Fortaleza, da Foz do Rio Pacoti à Barra do Rio Ceará, extrapolando o limite do Município, limitado ao sul às proximidades da sede do distrito de Mondubim e hospital de Messejana.

A expansão para o setor Leste foi pensada a partir do levantamento topográfico da área litorânea em 1945 que para facilitar o acesso à construção do porto foi aberta uma avenida que previa a desapropriação de edifícios importantes. Em 1947, Sabóia Ribeiro elaborou o Plano Diretor para Remodelação e Extensão de Fortaleza, contratado na Administração Clóvis de Alencar Matos e aprovado na Administração Acrísio Moreira da Rocha. Constam informações de que o Plano não foi posto em prática por pressão do setor privado. O Plano Diretor foi aprovado pelo Decreto nº 785 de 26 de fevereiro de 1947, não constando cópia nos arquivos da SEINF.

Em 16 de maio de 1950 é aprovada por Leôncio Botelho, Presidente da Câmara Municipal de Fortaleza, a Lei nº 188, que dispõe sobre o Código Urbano do Município de Fortaleza, publicado no Diário Oficial do Município de 29 de novembro de 1952 De acordo com o Título VI - Plano Diretor e Disposições Finais, Capítulo I., Art. 474, “[...] as disposições do Decreto nº 785 de 26 de fevereiro de 1947, que aprovou o plano Diretor, passam a fazer parte integrante do Código com a redação e modificação que ficam estabelecidas no Capítulo”. São estabelecidas no capítulo, entre outras disposições, a classificação viária e previsões de alargamento e as faixas a serem reservadas ao longo dos riachos a serem canalizados.

O impulso das ondas avança á cidade conseqüência da construção do quebra-mar sobre arrecifes. Em 1952, nas praias do Meireles, Volta da Jurema, Iracema, as residências foram invadidas pelo mar e centenas de pessoas ficaram desabrigadas. Ao mesmo tempo em que melhoramos o escoamento da produção via marítima, destruimos as nossas belezas naturais, Mesmo assim, como a mão de obra era muito barata e existia um grande número de trabalhadores da construção civil, o bairro começou a crescer, foram construídas casas luxuosas consolidando um novo pólo citadino. O bairro já apresentava as diversas carências de serviços urbanos como são relatadas as dificuldades em termos de trânsito, abastecimento de água e coleta de esgoto.

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

O Plano Diretor elaborado por Hélio Modesto (1962/63) foi o primeiro plano a apresentar uma abordagem integrada, cujas proposições abrangem aspectos econômicos, sociais e administrativos. Leva em conta o comportamento e organização social da população e suas tendências de ocupação e uso do solo. Consolida-se a Aldeota cria um código de obras dando condições à fiscalização das diretrizes urbanísticas. O plano projetou avenidas parques ao longo do leito dos riachos Pajeú, Jacarecanga a Aguanambi. É Construído o trecho da Avenida Beira-Mar cujo sinal revela que a cidade volta-se para o mar criando imensos desafios, ver Figura II.1.3.

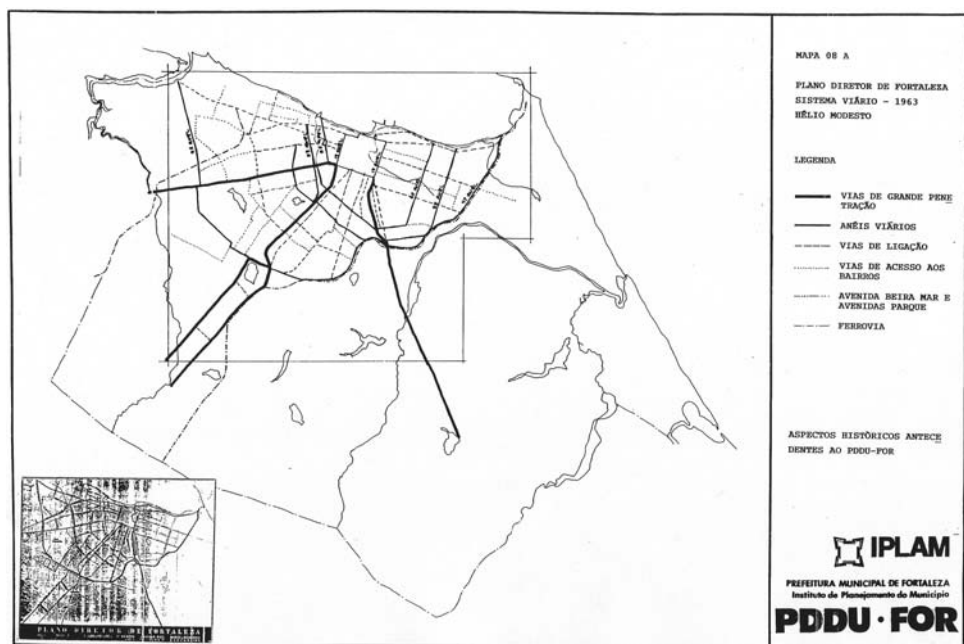


Figura II.1.3 – Plano Hélio Modesto. Fonte: PDDU – FOR, 1992.

Os movimentos e mobilizações populares do bairro do Pirambu, em favor pelo direito a moradia eclodiram na década de 1960, tem como marco o decreto de desapropriação federal que é resultado de toda uma mobilização popular concentrada na Marcha do Pirambu. São movimentos que eclodiram na luta permanecia da moradia, como Dias Macedo e Lagamar.

O funcionamento do parque industrial em Maracanaú, a 15 km de Fortaleza na década de 1970, surgiu já enfrentando muitas dificuldades na sua infra-estrutura, como ausência do abastecimento d'água, oferta de meios de transporte e a viabilização de moradias para os operários das indústrias habitassem o entorno. Na medida em que a cidade recebe cada vez mais migrante, os conjuntos habitacionais surgem ao longo das linhas tronco norte e sul da REFFSA. A política de habitação do BNH do final da década de 1970 provocou a construção de conjuntos, que vão dar uma estruturação do espaço, surgindo novos centros de periferia, com exemplo Conjunto Caucaia, Nova Metrópole, Conjunto Industrial, Jereissati 1 e 2 e outros. Grandes conjuntos habitacionais foram construídos dando uma dimensão metropolitana aos espaços em expansão da cidade, o Conjunto Ceará, Conjunto Esperança e Novo Mondubim.

Outros conjuntos habitacionais surgem na zona leste: Cidade 2000, loteamentos no Papicu e Praia do Futuro, conjunto habitacional Vereda Atlântica. Na zona Oeste, surgem bairros típicos de classe média como a Parquelândia, São Gerardo, Parque Universitário e Campus do Pici. Na Zona sul, bairro da Maraponga, os loteamentos favoreceram ao processo de valorização do bairro, as construções das residências respeitavam os recuos laterais e as calçadas foram arborizadas.

Os conjuntos habitacionais que surgem na periferia, logo após a sua ocupação, adquirem características de áreas faveladas, pelos aspectos inacabados, os seus proprietários em grande parte sem renda fixa, não têm condições de compra de material para construção de suas casas com boa qualidade, e quase sempre, em consequência da ausência de infra-estrutura básica, e de equipamentos sociais fundamentais, crescem e multiplicam as diversas formas de moradia. E os conjuntos que existem há mais tempo não tem boa conservação, ocorrendo à intensa competição por território, com o surgimento de novas áreas faveladas, reduzindo cada vez mais as áreas de circulação, as ocupações irregulares apropriam-se das calçadas, pequenas ruas, ou lotes em desuso.

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

Em 1972, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza, pelo consórcio Serete S.A., S.D. consultoria e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados. São constituídos também pelos municípios de Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz. O plano dá enfoque apenas às questões viárias e habitacionais. No ano seguinte, são Instituídas as Regiões Metropolitanas no país. Em 1975, elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Físico do município (Lei Municipal nº 4.486), dando enfoque ao sistema viário (acentua o esquema rádio-concêntrico). Merece destaque, no entanto, o enfoque às questões ambientais, com as Zonas Especiais, vinculadas à proteção de áreas verdes, paisagísticas e turísticas, buscando a preservação dos recursos hídricos e a vegetação em seu entorno. São também deste Plano as propostas de construção de conjuntos habitacionais e o aparecimento de novas centralidades ao longo dos eixos viários, tais como: Parangaba, Avenida José Bastos, Aguanambi, Leste-Oeste, Antonio Bezerra, Bezerra de Menezes, Conjunto Ceará, José Walter, Timbó e Jereissati.

Em 1973, são instituídas as Regiões Metropolitanas no País, criada a Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza - AUMEF, com a finalidade de coordenar, controlar e supervisionar o planejamento a nível metropolitano. Cria-se a Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – CODEF, com a finalidade de coordenar, controlar e supervisionar o planejamento no âmbito municipal.

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

Em 1980 a cidade tinha um número de 1.320.00 habitantes, nesta década as construtoras optam pela construção de edifícios na Av Beira Mar, inicia-se o processo gradual de verticalização.

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

Na década de 1980, a Avenida Bezerra de Menezes, localizada no setor oeste, destaca-se como principal corredor de atividades comerciais, como a construção do North Shopping e, com sua expansão na década de 1990, consolidou-se como um centro de comércio. Atualmente todo o seu entorno, passa por mudanças no uso do solo, a valorização da propriedade da terra com a chegada de edifícios de apartamentos residenciais para a classe média transforma o bairro, edificações voltadas para atividades de entretenimentos como casas noturnas, boates e restaurantes.

É durante esta década que a cidade atinge níveis de urbanização bastante acentuada, a mancha urbana expande-se para o setor sudoeste em regiões limítrofes do perímetro urbano, inicia-se o processo de fragmentação metropolitana associado a uma

descentralização das indústrias, com um novo papel assumido pelo setor terciário que estimula os investimentos nas cidades de médio porte. Uma Fortaleza de contrastes e desigualdades, uma grande dinâmica econômica oriunda do mercado de imóveis, com os maiores índices de exclusão social. O PDDU elaborado nos fins da década de 1970 (1978-79) trata a questão da Região Metropolitana de Fortaleza nas 3 macro-bacias de drenagem: bacia vertente Marítima, bacia do Rio Cocó - Fortaleza/Pacatuba, Bacia do Rio Maranguapinho. Em 1979, cria-se a SUPLAM - superintendência do Planejamento do Município de Fortaleza, vinculada ao Gabinete do Prefeito. Cria-se o CONDEMA - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente. Cria-se o CDU - Conselho de Desenvolvimento Urbano e institui-se a CPPD - Comissão Permanente do Plano Diretor.

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

No que diz respeito aos bairros Montese e Parangaba, estes são bairros históricos que foram anexados a Fortaleza nos anos de 1920. Mas, é ao longo da década de 1980 que eles se destacam como sub-centro. São dotados de vários comércios e serviços, assim com bancos, cartórios, agência de correio, lojas de confecções, loja de aluguel de festas, autopeças, supermercados, farmácias, panificadoras, lanchonetes.

Em 1992 é aprovado o PDDU/FOR - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. É implantado o SIT - Sistema Integrado de Transporte, são realizadas a construção de 7 terminais e o sistema de ônibus com 218 linhas regulares. A Lei de Uso e Ocupação do Solo, cria as macrozonas, microzonas e os novos índices de aproveitamento, bem como os instrumentos urbanísticos como a outorga onerosa do direito de construir para toda a Cidade.

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

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

Assisti-se à chegada dos investimentos do turismo que surge como “estratégia” para o desenvolvimento devido ao vasto litoral ensolarado e a grande possibilidade de geração de emprego e renda. Como pólo de atração da população migrante, o turismo gera a execução de grandes obras; nesse sentido, o setor da construção civil contribuiu para a reestruturação da economia da cidade. A cidade se equipa, estende a infra-estrutura e recriam novos lugares. A partir do fenômeno da globalização, investimento em infra-estrutura urbana vem afetar os diversos territórios da cidade, que hoje são objetos de interesse de capitais internacionais, turistas estrangeiros compram e revendem propriedades particulares, intensifica o ramo de negócios imobiliários, prestação de serviços e se desenha uma nova cidade.

No começo do século XXI (Ver Caderno de Mapas, Mapa 21c), como forma de atrair novos investimentos em equipamento social de lazer para a praia, a Prefeitura realiza o Projeto do

Aterro da Praia de Iracema com o objetivo de reconstituir a faixa de areia que estava sendo destruída pela maré. Em 2001 é assinado um convenio firmado pela SEINF com a ASTEF²⁷ para a elaboração do projeto do LEGFOR. Em 2006, a elaboração do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Participativo, que adequando ao Estatuto da Cidade tem a perspectiva fazer valer o cidadão pelo direito à cidade, em andamento.

²⁷ Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin, ligada à Universidade Federal do Ceará – UFC.

II.2. MEIO AMBIENTE

II.2.1. Introdução

O entendimento dos processos geoambientais constitui ferramenta importante na compreensão dos impactos ambientais em áreas urbanas consolidadas. Os impactos ambientais evidenciados nestas áreas estão, em grande parte, relacionados à concentração populacional e às mudanças efetuadas nas dinâmicas naturais. Conseqüências que são indutoras de transformações plenas, mesmo que a interferência humana seja em pequena escala. Portanto, é irrefutável afirmar que a urbanização rápida, desorganizada e desenfreada, aliada às atuais formas de desenvolvimento econômico nos moldes capitalistas vem impactando perversamente o meio ambiente. Desta forma, faz-se necessário um conhecimento totalizante referente às características ambientais em Fortaleza, precisamente no que diz respeito às Informações para o planejamento territorial. Tais características possuem interação entre os processos físicos e humanos, mostrando os verdadeiros riscos às peculiaridades dos limites ambientais. Uma visão integrada dos limites e potencialidades dos ambientes inerentes às áreas urbanas constitui instrumento fundamental à manutenção adequada do meio e à atenuação dos impactos; isto é, pensando também de forma integrada as condições da população local e do meio natural para agir de forma integrada sobre os problemas setoriais na Cidade (LIMA, 2005).

Nas primeiras décadas do séc. XX, o movimento de ocupação e apropriação dos espaços litorâneos pelos pobres correspondia à demanda por moradia dos retirantes que não conseguiam se estabelecer na Cidade em bairros bem equipados como os dos ricos. Essa expansão urbana, no que se refere à evolução espacial, foi bastante expressiva quando diz respeito às ocupações por meio de uma população procedente do interior. População que encontrou “refúgio” nas encostas dos morros e zona litorânea. Tratava-se de ocupações que remontam à década de 1930 e que estavam associadas às constantes migrações devido à severidade da estrutura fundiária no interior do Estado, impedindo o acesso desses migrantes à terra e a outros meios de produção, bem como ao forte poder atrativo e “ilusório” que a cidade de Fortaleza oferecia naquela época (LIMA, 2005).

II.2.2. Caracterização Física da Área Urbana

A falta de condições de acesso à moradia e, até mesmo à cidade, teve como “recurso” final a ocupação irregular de áreas outrora não ocupadas, como por exemplo, áreas consideradas de APP (Áreas de Proteção Permanentes)²⁸: margens de rios e lagoas, faixa de praia, mangues etc. Neste sentido, é importante observar e inter-relacionar a caracterização das unidades ambientais com os aspectos das condições climáticas, recursos hídricos, vegetação visando apreender as informações necessárias na conjunção das condições naturais e as inter-relações entre homem e meio físico. Pois são subsídios verdadeiramente imprescindíveis na análise do espaço, desde a ocorrência de grandes mudanças até chegar às formas de uso e ocupação iníqua do solo e na degradação dos recursos naturais que vivemos atualmente.

²⁸ De acordo com a Resolução CONAMA nº 369/06, APP's são bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos, cobertos ou não por vegetação, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Tratam-se áreas consideradas como instrumentos de relevante interesse ambiental e caracterizadas pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto.

II.2.2.1 Condições Climáticas

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

Ventos

A característica dos ventos na cidade de Fortaleza é regida pela presença de um forte ciclo temporal denominado de Zona de Convergência Intertropical - ZCIT. A ZCIT é uma zona ou região marcada pela confluência dos ventos alísios de nordeste e sudeste, correspondendo tanto à intensa nebulosidade quanto à baixa pressão atmosférica. Sendo um ciclo sazonal, a ZCIT migra de sua posição mais ao norte, no oceano Atlântico, em direção ao sul, durante o verão austral. Geralmente, os ventos alísios de sudeste são mais intensos quando a ZCIT está ao norte nos meses de agosto a outubro, diminuindo progressivamente com sua migração para o equador, até alcançar os mínimos valores anuais durante os meses de março e abril, quando os ventos de sudeste são mais fracos (LIMA, 2005). Outro fenômeno conhecido como “El Niño”, caracterizado como um aquecimento das águas no setor centro-leste do oceano Pacífico também atua no clima da região, influenciando os ventos zonais, apresentando anomalias climáticas que influenciam a estação chuvosa no Nordeste. A ZCIT, associada a este fenômeno, atua sobre as características climáticas locais, induzindo anomalias ao período chuvoso e ao de estiagem na Cidade.

O vento é um importante componente da dinâmica da paisagem natural e subsistente para a composição da morfologia local. As direções dos ventos são de SE, ESE, E e NE; com predominância dos ventos de SE e E, e em menor frequência evidencia-se os ventos com componente norte nos meses de janeiro, fevereiro, março e abril (MAIA et al, 1996). As médias de velocidade chegam a superar os 4 m/s nos meses mais secos no segundo semestre (entre agosto e dezembro). No início da estação chuvosa, com a chegada da ZCIT, registram-se mudanças na direção dos ventos, passando a predominar os de nordeste. No período de estiagem (segundo semestre), procede-se um predomínio dos ventos de SE, cujas velocidades são as mais intensas.

De acordo com estudos realizados por Maia et al (Ibidem), houve uma redução na velocidade dos ventos causada precisamente por fatores antrópicos, ver Quadro II.2.1. Trata-se de uma redução de 3 m/s, valor encontrado sobremaneira na estação da Fundação Cearense de Meteorologia – FUNCEME, localizada na Aldeota; quando comparada com medições em outras estações meteorológicas localizadas na praia (estação meteorológica da Coelce, situada nas praias do Mucuripe e Cofeco).

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

Ano	Velocidade do Vento (m/s)	Direção do Vento (graus)
1999	6,1	134,4
2000	3,11	158,38
2001	3,45	157,8
2002	2,55	158,3
2003	3,53	90,7
2004	3,28	147,9

Fonte: Fundação Cearense de Meteorologia - Funceme.

Regime Pluviométrico

O regime pluviométrico ou a precipitação de um local está relacionado ao comportamento das condições de umidade, temperatura e da taxa de insolação. Em Fortaleza, Estabelecida no macroclima da faixa costeira, a Cidade está inserida no macroclima da faixa costeira²⁹, correspondendo, de acordo com a classificação de Koppen, ao tipo “Aw”³⁰. Tal condição indica que o regime pluviométrico está concentrado ao período denominado de chuvoso, distribuído entre os meses de fevereiro, março e abril e maio. O regime pluviométrico é conhecido como tropical, dividindo-se em duas estações: uma chuvosa e a outra conhecida como de estiagem. A primeira estação corresponde às chuvas do período em que se prolonga entre os meses de fevereiro a junho, apresentando máximas pluviométricas no mês de março. A segunda ocorre no período de estiagem, entre os meses de agosto e dezembro.

Controlado de forma preponderante pela ZCIT durante o período chuvoso, o índice pluviométrico em Fortaleza varia entre 1.200 mm a 1.500 mm. Outros sistemas secundários, tais como os vórtices ciclônicos de altos níveis, as linhas de instabilidade e as brisas marinhas (estas duas últimas atuam principalmente ao longo da zona costeira), são também responsáveis por episódios de precipitações sobre a Cidade. No período de estiagem, entre os meses de agosto a novembro, a ZCIT se desloca até o hemisfério norte e as chuvas sobre a região cessam progressivamente. Tanto a sazonalidade climática bem definida quanto a qualidade da estação de chuvas sobre a área de estudo, dependem das condições atmosféricas e oceânicas, as quais modulam a intensidade, a fase e o movimento da ZCIT. Com efeito, é a partir do mês de julho que a taxa de suas precipitações vai se reduzindo até o mês de novembro, ver Figura X. Os meses de outubro e novembro registraram os mais baixos valores precipitados acumulados (LIMA, 2005).

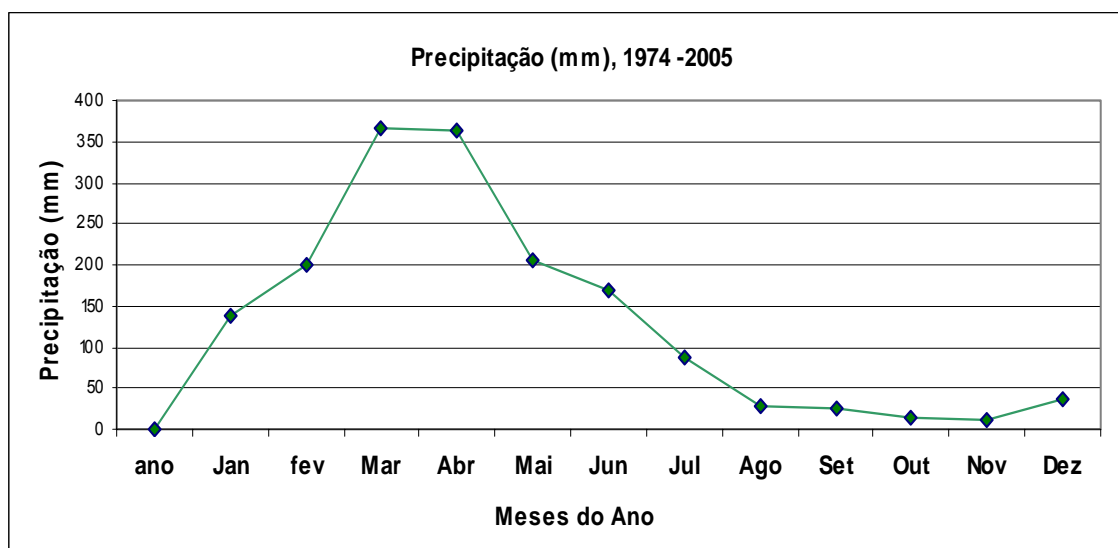


Figura II.2.1 – Precipitação na cidade de Fortaleza. Fonte: FUNCEME.

²⁹ Com chuvas de verão e outono.

³⁰ No que se refere à classificação de Gausson, o tipo climático é 4 bTh, indicando clima tropical quente e seco médio.

Temperatura

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

Com um regime térmico indicado com temperaturas elevadas e reduzida amplitude, as características atmosféricas definiram um clima quente, com temperatura média anual de 26,8 °C e variações de 5 °C. A variação média da temperatura em Fortaleza assemelha-se uma harmônica anual com valores mais baixos (média 26,3 °C) entre os meses de junho e agosto e valores mais altos (média de 27,6 °C) entre outubro e janeiro, ver Figura II.2.2.

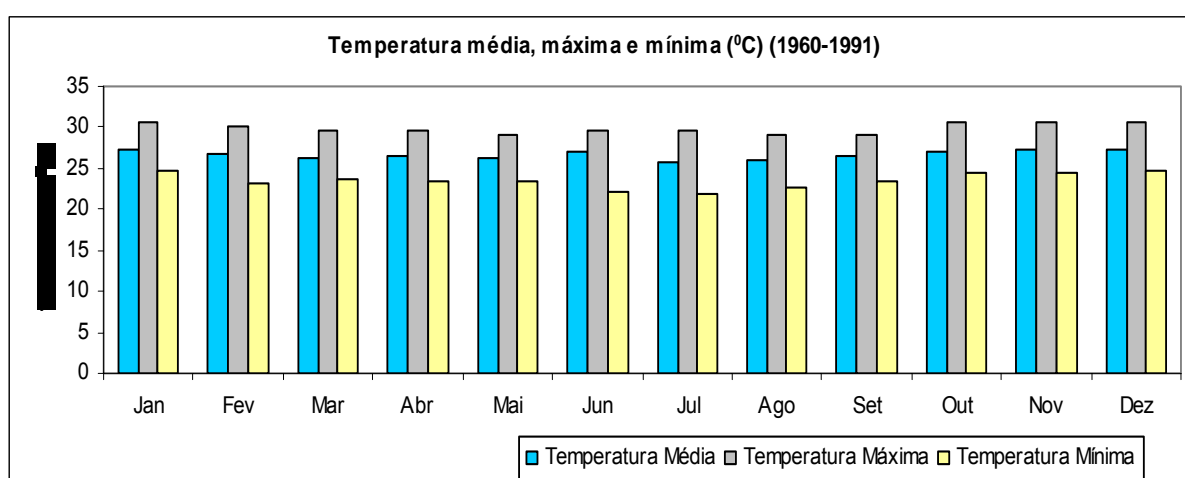


Figura II.2.2 – Temperatura média, máxima e mínima (°C). Fonte: Normais climatológicas do INMET.

Insolação e umidade relativa

Os índices médios mensais que apresentaram os menores valores de insolação foram registrados durante o período de maior precipitação, devido a uma maior nebulosidade. Os maiores valores situaram-se nos meses de agosto e outubro, no período de estiagem, os quais se apresentam com os menores índices de precipitação, ver Figura II.2.3.

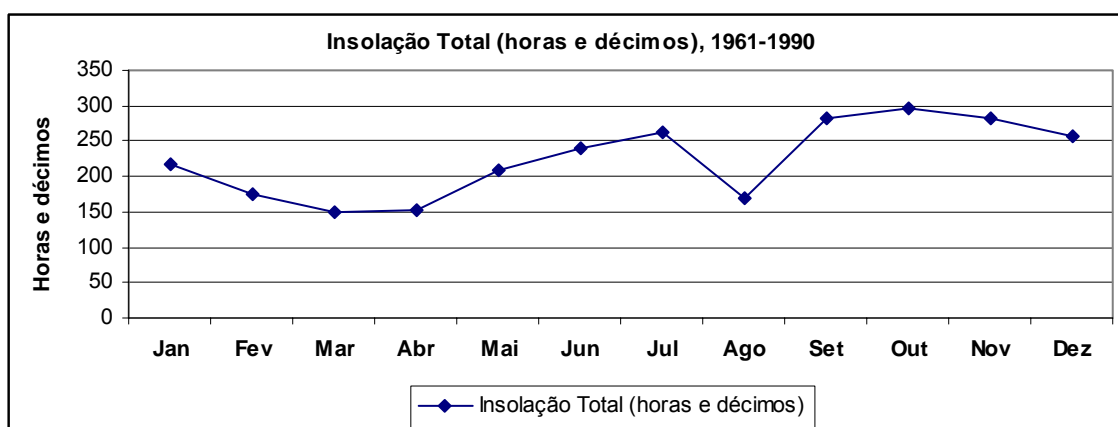


Figura II.2.3 – Insolação Total. Fonte: Normais climatológicas do INMET.

A umidade relativa do ar verificada em Fortaleza é de aproximadamente 75,6%. A insolação média anual é cerca de 2.900 horas, apresentando exposição ao sol de 2.650 horas/ano a 3.000 horas/ano. A variação anual da precipitação é controlada pelo movimento da ZCIT, principal sistema sinótico responsável pela quadra chuvosa no Estado e na Cidade, e, que dependendo da sua posição e tempo, pode provocar chuvas intensas ou não. Com um regime pluviométrico variável, todavia, as precipitações ocorrem no primeiro semestre, distribuindo - se entre os meses de março e maio, ver Figura II.2.4.

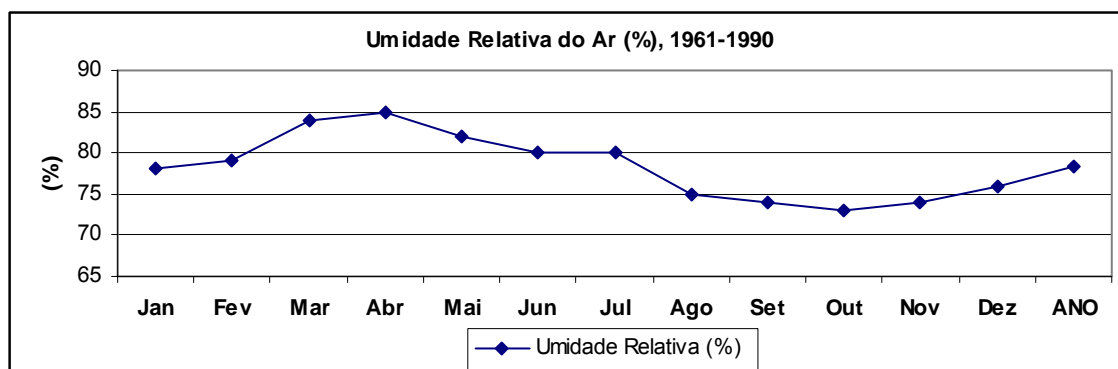


Figura II.2.4 – Umidade Relativa do Ar (%).Fonte: Normais climatológicas do INMET.

Clima urbano de Fortaleza: síntese

Os ventos com velocidade média entre 2,5m/s e 4,5m/s amenizam a temperatura da área urbana, proporcionando um conforto térmico através da direção dos ventos alísios, provenientes com maior intensidade de leste e sudeste. As médias meteorológicas verificadas na cidade evidenciam que a intensidade dos ventos está associada às precipitações pluviométricas e à insolação, ver Tabela II.2.1. Períodos com maiores velocidades dos ventos estão relacionados com baixas precipitações e longos períodos de insolação. Ocorre um maior fluxo eólico (aumento da velocidade dos ventos) proporcionado pela sazonalidade climática (estiagem) durante os meses entre agosto e dezembro: intervalo em que ocorrem precipitações abaixo da média.

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

Anos	Pressão atmosférica (mb)	Temperatura do ar (°C)				Umidade relativa (%)	Nebulosidade (0-10) (%)	Precipitação pluviométrica		Evaporação total (mm)	Insolação total (horas/décimos)
		Média das máximas	Média das mínimas	Máxima absoluta	Mínima absoluta			Altura total (mm)	Altura máxima (em 24 h)		
1997	1009,8	31,0	24,3	32,0	22,8	69,7	3,6	1.143,3	162,0	1936,6	2863,8
1998	1009,4	31,6	25,0	32,2	21,9	74,0	3,6	1.012,4	80,6	2473,4	2247,4
1999	1008,5	31,0	23,9	31,8	22,7	76,8	5,4	1.324,4	361,	2286,6	2925,7
2000	1009,2	30,5	23,6	31,2	22,7	78,3	5,6	1.960,0	507,1	1566,8	2802,7
2001	1009,7	30,7	23,9	32,6	20,8	77,7	5,4	1.726,4	89,2	1563,3	2921,3
2002	1010,4	30,6	23,7	32,9	20,9	78,9	5,7	1.842,6	189,0	1651,8	2741,7
2003	1010,0	30,9	23,9	31,8	22,8	79,0	5,5	2.073,8	-	1606,6	2819,6
2004	1009,8	30,8	23,9	32,2	22,4	78,0	6,0	1.928,3	180,6	1816,4	2824,2

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

No período em que há uma menor ocorrência de precipitações pluviométricas - ventos mais intensos e elevada insolação média -, caracteriza uma fase de migração das dunas, devido a um aumento do transporte de sedimentos eólicos. Estas condições meteorológicas indicam o segundo semestre como o período em que há uma maior remobilização eólica, isto é, importantes indicadores de migração dos corpos dunares e de formação e disposição de bancos de areia nos estuários. De acordo com Meireles *et al* (2001), indicando também o estudo realizado por Maia *et al* (1996), a velocidade dos ventos é reduzida em média 3,0m/s conforme verificada a intensidade da verticalização urbana (Figura II.2.5), principalmente no campo de dunas e proximidades dos canais estuarinos, representa um tensor associado ao incremento da temperatura da cidade. As edificações presente precisamente nos bairros mais nobres, próximos à orla marítima – tais como Mucuripe, Dunas, Papicu, Praia do Futuro -, provocaram a fixação artificial das dunas. Essas edificações presentes em tais áreas reduzem a ação dos ventos na superfície dos terrenos. São intervenções humanas impactantes à dinâmica natural que estão dispostas sobre os terraços marinhos holocênicos e sobre o campo de dunas que bordeja a Praia do Futuro, desde a desembocadura do estuário do rio Cocó, até o Morro de Santa Terezinha. De acordo com Meireles (Ibidem), trata-se de uma região em que os ventos entram em direção à cidade. Os canais estuarinos dos rios Cocó e Pacoti atuam como canalizadores das correntes eólicas, levando os ventos para áreas mais interiores da cidade de Fortaleza, amenizando o efeito microclimático do calor.

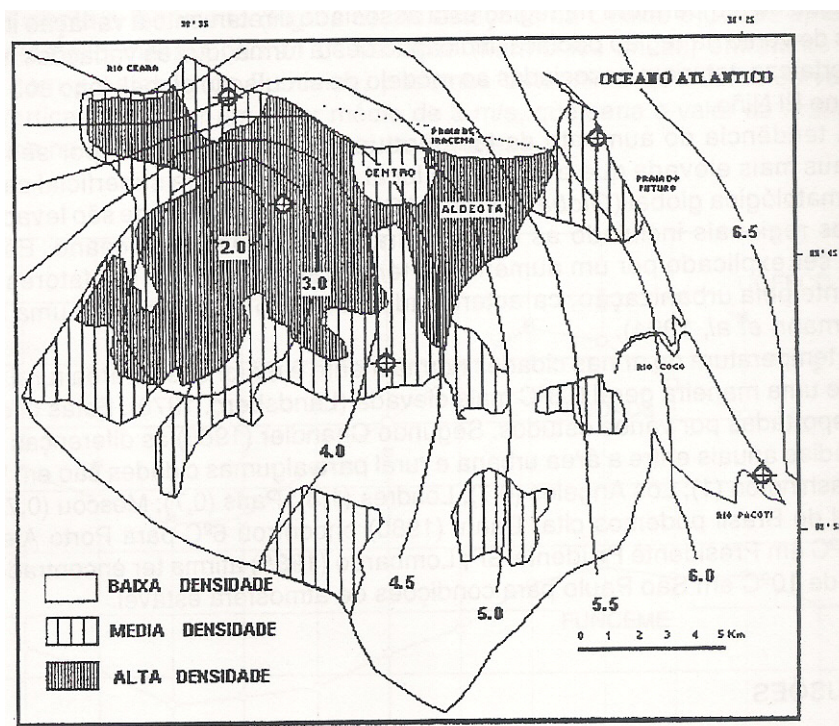


Figura II.2.5 – Linhas de isovelocidades dos ventos: verificar a distribuição da densidade de ocupação em Fortaleza e as estações meteorológicas. Fonte: Maia *et al* (1996).

A temperatura verificada nas últimas décadas vem apresentando decréscimo³¹, também em função de um aumento local provocado pela intensidade da urbanização, precisamente numa área de alta densidade de ocupação e verticalização (precisamente nos bairros mais nobres, valorizados pela especulação imobiliária – lógica capitalista) em Fortaleza. Portanto, frente à indicação de ilha urbana de calor numa área evidenciada pelo componente

³¹ De acordo com Maia *et al* (1996), entre 1976 e 1996, a temperatura aumentou 0,8 °C.

morfoestrutural urbano, isto é, por alta densidade de construções e da verticalização por edifícios³² (MAIA et al, Op. cit.), indicando aumento local de temperatura e redução do conforto térmico induzido pela urbanização. Portanto, é imprescindível avançar nesta temática, uma vez que o tamanho da cidade de Fortaleza exige uma distribuição maior de estações meteorológicas.

II.2.2.2. Geologia

A cidade de Fortaleza está estabelecida geologicamente sobre terrenos cristalinos e coberturas sedimentares cenozóicas, apresentando configuração topográfica constituída, sobremaneira, por planícies, evidenciando uma altitude média aproximada de 26 metros (ver Caderno de Mapas (Mapa 6), considerando o nível zero a partir do mar³³. As coberturas sedimentares representam os terrenos que estão associados às atividades socioeconômicas verificadas à ocupação: sedimentos terciário-quadernários da Formação Barreiras. No que diz respeito ao esboço geológico (Quadro II.2.2), são evidenciadas na cidade: dunas³⁴, paleodunas, depósitos flúvio-aluvionares e de mangue³⁵ e Formação de barreiras. Os principais depósitos identificados na região, levando-se em conta a área de ocorrência e o volume de material sedimentar, foram os eólicos (dunas), seguidos pelos depósitos praias holocênicos, sedimentos de planície de maré, praia atual, depósitos de mangue e sedimentos lacustres e lagunares. Rochas de praia³⁶ ocorrem nas desembocaduras dos rios Cocó e Ceará, nas praias do Serviluz (ponta do Mucuripe), Leste-Oeste e Dois Coqueiros.

Quadro II.2.2 - Caracterização das unidades geológicas de Fortaleza

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

Fonte: Inventário Ambiental de Fortaleza (2003), Meireles (2005).

³² Verticalização e usos do solo intensos são fatores condicionantes do clima urbano.

³³ No que tange às áreas não planas, dunas podem ser encontradas na Barra do Ceará/ Goiabeiras e na praia do Futuro e Sabiaguaba e, com declividade variando de 20 a 70%.

³⁴ Duna é uma unidade geomorfológica de constituição predominante arenosa, com aparência de cômodo ou colina, produzida pela ação dos ventos, situada no litoral ou no interior do continente, podendo estar recoberta, ou não, por vegetação.

³⁵ De acordo com a Resolução Conama n° 303/2002, manguezal é ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência flúvio-marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa.

³⁶ *beach rocks*.

Sobre a Formação Barreiras, estão os depósitos praias holocênicos, afloram entre o sopé das dunas e a faixa de praia. Sua origem está relacionada com processos de regressão marinha durante o Holoceno, disponibilidade de sedimentos em deriva litorânea e conformação morfológica da zona costeira. Estão localizados em diversos pontos entre as desembocaduras dos rios Pacoti e Ceará, mas a maior área de abrangência ocorre na Praia do Futuro. Sobre estes terraços estão dispostas ruas, avenidas e edificações, entre as dunas e a faixa de praia. Estes depósitos contornam a ponta do Mucuripe e prolongam-se por toda a faixa litorânea. De acordo com Meireles *et. al.* (2001), nas proximidades do Seminário da Prainha do Centro Cultural Dragão do Mar ocorrem morfologias que podem ser associadas a falésias mortas. A partir da faixa de praia, os terraços apresentam uma continuidade lateral com a zona de berma. É importante indicar que a zona de berma atual está quase que completamente ocupada pelas construções. As dunas são constituídas por areias inconsolidadas, de granulação fina a média, bem selecionadas, com coloração variando de cinza clara a esbranquiçada. As dunas são volumes de sedimentos que estão presentes nas planícies litorâneas, definidas por depósitos geológicos de idade holocênica, formados a partir da ação dos ventos e disponibilidade de areia para a remobilização. Estão localizados nas proximidades da área fonte, afastados da praia atual em média 500m, com uma zona de migração relativamente curta, quando comparada com outros campos de dunas.

O promontório do Mucuripe é uma ponta rochosa (*headland*) formada por rochas do embasamento cristalino que compõe-se de quartzitos, gnaisses e migmatitos. Esta ponta divide o litoral da Capital em duas partes costeiras bem distintas, compartimentando a planície litorânea de Fortaleza em dois setores: o primeiro setor segue a orientação SE-NW, apresentando um amplo segmento retilíneo com cerca de 9 km que se estende desde a foz do rio Pacoti até a ponta do Mucuripe; o segundo inicia-se nesta ponta, segue a enseada do Mucuripe com a orientação NE-SW, depois com a orientação ESSE-NNW até a desembocadura do rio Ceará, apresentando 21 km. Na primeira parte, dominam os processos de deposição marinha de sedimentos e erosão eólica, constituindo área fonte para o desenvolvimento de dunas; na segunda, ocorre o inverso da primeira, em que domina a erosão marinha e o incremento eólico (engordamento da faixa de praia).

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

II.2.2.3. Geomorfologia

A compartimentação do relevo da cidade de Fortaleza é evidenciada pelas unidades ou domínios geomorfológicos, ver Quadro II.2.3: planície litorânea, Glacis Pré-litorâneos, Planície Aluvial e Maciços Residuais.

Planície litorânea

A planície litorânea/costeira compreende os campos de dunas, as praias, as Planícies flúvio-marinhas e as Planícies lacustres, abrangendo toda a orla de Fortaleza entre as desembocaduras dos rios Pacoti e Rio Ceará. A planície litorânea tem dinâmica que representa uma função constante de manutenção do litoral, diretamente associadas às oscilações relativas do nível do mar e às mudanças climáticas, correspondendo, assim, aos campos de dunas, às praias e às planícies flúvio – marinhas. Trata-se de uma faixa de praia formada por sedimentos (areias) modelados pelos processos eólicos que pode ser

caracteriza nas geofácies: a faixa praial, as dunas e terraços marinhos holocênicos. Aliado a isso, as rochas de praia, *beach rocks*, são verificadas na praia entre o molhe do Porto e o do Titã. É composta também pelos estuários e pelas lagoas com alimentação fluvial e freática.

Linha de praia (Orla) ocupa uma extensão de aproximadamente 30 km, apresentando-se com areias quartzosas médias e grosseiras, não consolidadas que compõem os sedimentos praias. Trata-se de uma faixa de praia que, originalmente, foi configurando-se em função de processos de acumulação evidenciando uma morfologia costeira peculiar na Cidade.

O intenso crescimento da Cidade, em direção à zona de praia, verificado desde a década de 1920 abrangeu áreas de domínios de marés, dunas móveis, leito sazonal das lagoas e margens dos estuários. As praias de Fortaleza estão submetidas a impactos relacionados com a construção de equipamentos urbanos em uma faixa praial, permeada pelo domínio de marés, conhecida como zona de berma. Trata-se de uma zona em que se evidencia um alto índice de ocupações e equipamento urbanos. A zona de berma é uma área que atua como regulador do aporte de areia para a faixa de praia, quando as ondas solicitam sedimentos para a deriva litorânea.

Os campos de dunas existentes na cidade ocorrem em alguns pontos como, por exemplo, na planície litorânea de praia do Futuro. Este foi sendo evidenciado através da evolução da deriva eólica (ação dos ventos). Tal ação somada à presença de corpos dunares apresenta-se mais intensa no período entre os meses de agosto e dezembro. Trata-se de locais inviáveis às atividades socioeconômicas, ocupações residenciais e implantação de equipamentos urbanos. Estes depósitos eólicos (dunas) estão dispostos, sobretudo, paralelamente à linha da costa na região da Sabiaguaba, Praia do Futuro, Cidade 2000 e Barra do Ceará. Trata-se de uma área vem sofrendo um processo de ocupação sistemática, levando a uma série de impactos como poluição do lençol freático, expansão urbana nas dunas, desmatamento e erosão urbana.

As ocupações estão dispostas sobremaneira na faixa de praia na cidade de Fortaleza. Além da presença de casas, vias de passagem, outros equipamentos urbanos vêm sendo construídos praticamente na faixa praial (dentro da zona de estirâncio), sem obedecer de forma alguma os critérios naturais da migração de dunas em tais ambientes.

No que concerne à Planície Litorânea, evidencia-se planícies flúvio-marinhas e lacustre interdunares. A planície flúvio-marinha, ao longo do estuário do rio Cocó, compõe-se de sedimentos argilo-arenosos que são ricos em matéria orgânica. Trata-se de um ecossistema costeiro que, em Fortaleza, vêm sofrendo alto impacto da ação humana. As planícies lacustres interdunares são conformadas pelas atuais lagoas interdunares (depósitos lacustres localizados em ambientes de transição) estão no Papicu e são ambientes de antigos fluxos que foram barrados pelas dunas e que estão envolvidas em sedimentos areno-argilosos; isto é, areias quartzosas distróficas.

Glacis ou Tabuleiros Pré-litorâneos

Os Glacis ou Tabuleiros Pré-litorâneos são ambientes com largura variável no Centro, Sul, Sudoeste e Sudeste do Município de Fortaleza, formando uma superfície plana com caimento topográfico suave em direção ao mar e evidenciando sedimentos pertencentes à Formação Barreiras. A dessecação pela drenagem superficial isola feições tabuliformes com pequenas amplitudes nos fundos dos vales.. São ambientes pouco suscetíveis à erosão, apresentam-se como favoráveis condições à expansão e ocupação urbana e à percolação da água. Não obstante ao elevado índice de urbanização, evidencia uma rede de drenagem interna excessiva.

Planície aluvial

A planície aluvial é uma forma de acumulação sedimentar que ocorre ao longo das várzeas, dos rios e do entorno das lagoas, apresentando superfícies topograficamente mais baixas. Formam as superfícies topograficamente mais baixas constituindo as faixas de acumulação aluviais, apresentando-se periodicamente banhadas ou permanentemente alagadas. Apresentam bom potencial de recursos hídricos superficiais e subterrâneos constituindo fonte de captação para o abastecimento humano e são condicionantes da ocupação urbana e da efetivação do sistema viário, em função dos riscos provenientes das enchentes e da poluição hídrica.

Maciço ou colinas residuais

Os maciços residuais ocupam a menor área do Município de Fortaleza a sul e sudoeste em trechos das bacias dos rios Cocó e Maranguapinho. Suas feições mais importantes são os topos aguçados, os relevos tabulares e inselbergs. Assim, apresentam alta suscetibilidade aos processos erosivos, destacada pela declividade das encostas, degradação da cobertura vegetal e alto índices de pluviosidade. Essa unidade é constituída por rochas Granito-migmatíticos e Rochas Vulcânicas Alcalinas formadas a partir da erosão diferencial que rebaixou as áreas circundantes de constituição litológicas menos resistentes.

Quadro II.2.3 - Caracterização das unidades geomorfológicas de Fortaleza

Unidades	Informações básicas	Limitações ao uso e à ocupação
Planície litorânea	<p>Trata-se de uma unidade que vem sofrendo um processo de ocupação sistemática e intensiva, evidenciada pelos impactos de poluição do lençol freático, expansão urbana nas dunas, desmatamento e erosão urbana.</p> <p>As faixas de praias alongam-se por toda extensão da costa, com larguras irregulares, caracterizando praias largas e planas no setor entre a praia do Serviluz e foz do rio Cocó.</p> <p>Destacam-se os estuários dos rios Cocó e Ceará. Verificam-se lagoas com alimentação fluvial, tais como as Lagoas do Papicu, da Precabura.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dunas: área de preservação permanente (ver Resolução CONAMA n.º 303); contem excelente potencial para captação de água subterrânea, bem como constitui-se de um ambiente limitado à expansão urbana; • A Planície flúvio-marinha constitui um local de reprodução, alimentação e descanso de aves aquáticas, peixes, crustáceos, moluscos; • Ocorre processo de erosão nas praias de Iracema e adjacências.
Glacis ou Tabuleiros Pré-litorâneos	<p>Distribui-se como uma faixa de largura variável no centro, sul, sudoeste e sudeste.</p> <p>Formam uma superfície plana com caimento topográfico suave em direção ao mar, com sedimentos pertencentes à Formação Barreiras.</p> <p>A dessecação pela drenagem superficial isola feições tabuliformes com pequenas amplitudes nos fundos dos vales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Baixa fertilidade do solo; • Terrenos pouco a moderadamente vulneráveis às erosões do solo; • Área propícia à mineração, especialmente areia vermelha; • Não apresenta limitações significativas à expansão e ocupação urbana.
Maciços ou Colinas Residuais	<p>Ocupam a menor área da Cidade, verificando-se a sul e sudoeste, em trechos das bacias do rio Cocó e Maranguapinho. Essa unidade é constituída por rochas Granito-migmatíticos e Rochas Vulcânicas Alcalinas formadas a partir da erosão diferencial que rebaixou as áreas circundantes de constituição litológicas menos resistentes.</p> <p>Apresentam-se dessecados em feições de topos aguçados, relevos tabulares e forma de inselbergs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ocorrem as atividades de produção mineral (brita) nos depósitos de natureza vulcânica (Morrote do Cararu) entre Fortaleza e Eusébio; • Apresentam alta suscetibilidade aos processos de erosão dos solos, em função da declividade das encostas; • Ocorrem pontos de degradação da cobertura vegetal
Planície Aluvial	<p>São formas de acumulação que ocorrem ao longo das várzeas, dos rios e do entorno das lagoas. Formam as superfícies topograficamente mais baixas constituindo as faixas de acumulação aluviais, apresentando-se periodicamente banhadas ou permanentemente alagadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apesar da ocorrência ocupações irregulares, trata-se de áreas que devem ser preservadas e limitadas à ocupação urbana.

Fonte: Inventário Ambiental de Fortaleza (2003), Meireles et al (2001), Brandão (1995).

II.2.2.4. Recursos Hídricos

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

A bacia da Vertente Marítima compreende a planície litorânea que está localizada entre as desembocaduras dos rios Pacoti e Ceará. Totalmente, inserida na cidade, esta bacia é composta por pequenas bacias que, apresentam um sistema de drenagem direta para o Oceano, sendo sua área de contribuição de 34,54Km² (INVENTÁRIO..., 2003). A Planície litorânea de Fortaleza apresenta, então, uma extensão de, aproximadamente, 30 km. Dois tipos de Sub-bacias são identificados: as que contam com um exutório principal bem definido (Riachos Pajeú, Jacarecanga e Papicu) e aquelas, nas quais, o escoamento se faz para o mar de forma difusa, através de vários talwegues secundários. A Bacia da Vertente Marítima divide-se em sete sub-bacias, cujos principais mananciais são: Lagoa do Mel, Riacho Pajeú e Riachos Maceió-Papicu.

A bacia Vertente Marítima é composta de várias pequenas bacias, que se ligam diretamente ao mar. Os principais eixos drenantes são os riachos Jacarecanga, Pajeú, Maceió e Papicu. Estes riachos, bastante poluídos, ainda preservam uma vegetação importante para a cidade. A bacia do Rio Cocó é a maior e principal bacia de Fortaleza; constituída pelo açude Gavião que, junto com os açudes do rio Pacoti e Pacajus, constituem os mananciais do sistema de abastecimento de água do Município. Nela já se verificam inúmeras ocupações irregulares.

As bacias dos rios Ceará e Maranguapinho são consideradas conjugadas em estudos hidrológicos. O rio Maranguapinho situa-se em uma região de alta densidade demográfica, caracterizada como de baixa renda, com ocupações mais intensas que as verificadas no Cocó. Inúmeras lagoas existem na região de baixo curso do rio, tais como a da Parangaba e do Porangabuçu.

Os recursos hídricos lagunares e os interdunares da cidade de Fortaleza estão inseridos num arcabouço geológico composto por sedimentos eólicos, praias e da Formação Barreiras. Trata-se de materiais porosos que facilitam a infiltração de poluentes em função da presença de equipamentos urbanos tais como cemitérios, postos de gasolina e fossas negras. A contaminação do solo e, conseqüentemente, por efluentes domésticos e industriais (*coliformes* e diversos componentes químicos) é alta em diversas áreas da cidade.

II.2.2.5. Cobertura Vegetal

A vegetação nativa da cidade foi sendo devastada progressivamente conforme o desenvolvimento do processo de ocupação. Nas últimas décadas, a retirada da cobertura vegetal vem ocorrendo de forma mais impactante. As principais formações encontradas na cidade de Fortaleza são, ver Figura II.2.6: vegetação de Mangue; vegetação de Matas de Tabuleiro Litorâneo; vegetação de Dunas; vegetação de Cerrado; vegetação de Transição entre Matas de Tabuleiro Litorâneo e Caatinga (ver Caderno de Mapas, Mapa 3).

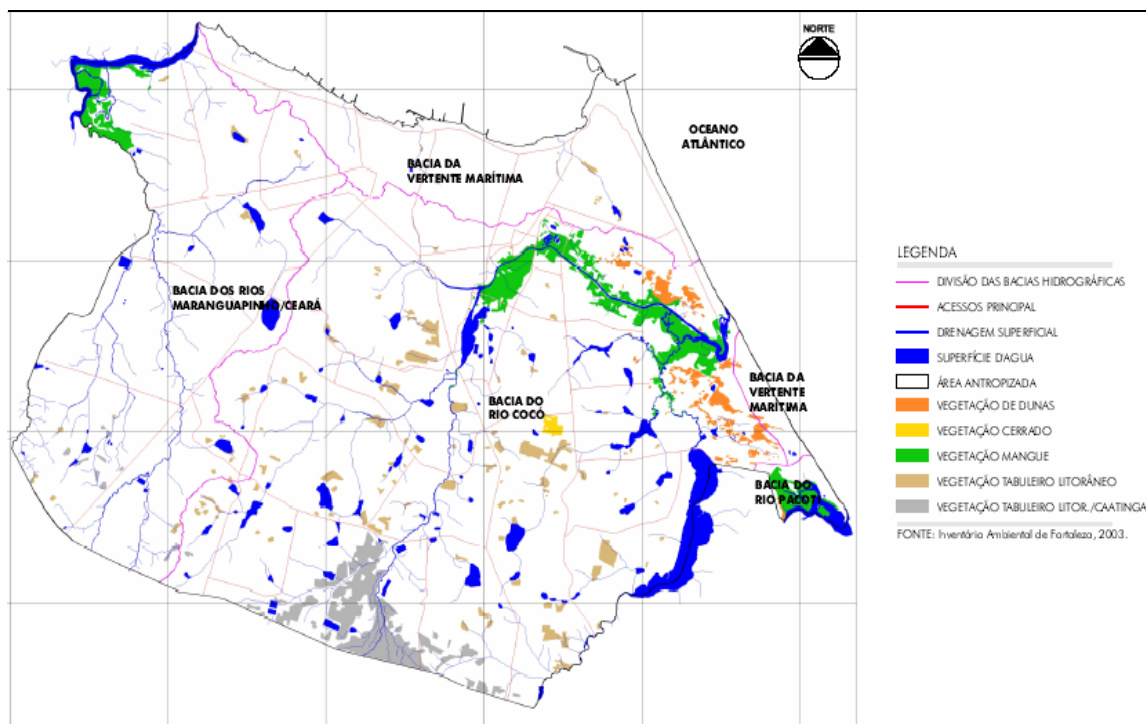


Figura II.2.6 – Tipos de vegetação existente em Fortaleza. Fonte: Inventário Ambiental de Fortaleza, 2003.

No que diz respeito à Planície Litorânea, destacam-se, no complexo vegetal litorâneo (Quadro II.2.4): Vegetação Pioneira Psamófila (pós-praia, dunas móveis e semi-fixas); Vegetação Paludosa Marítima de Mangue (planícies flúvio-marinhas) e Vegetação Subperenifólia de Dunas (dunas fixas).

Quadro II.2.4 – Complexo Vegetal Litorâneo

Vegetação	espécies
Vegetação Paludosa Marítima de Mangue	<i>Avicennia germinata</i> hs, <i>A. schaveriana</i> (mangue preto), <i>Comocarpus erecta</i> (mangue ratinho), <i>Laguncularia racemosa</i> (mangue manso) e <i>Rizophora mangle</i> (mangue sapateiro)
Vegetação Pioneira	<i>Borreria verticilata</i> , <i>Chamaecrista descauxii</i> , <i>Indigofera microcarpa</i> , <i>Ipomoea pes-caprea</i> , <i>Iresine portulacoides</i>
A Vegetação Pioneira Psamófila	<i>Borreria verticilata</i> , <i>Chamaecrista descauxii</i> , <i>Indigofera microcarpa</i> , <i>Ipomoea pes-caprae</i> , <i>Iresine portulacoides</i> , <i>Remirea maritima</i> , <i>Richardia grandiflora</i> e <i>Sesuvium portulacastrum</i>
Vegetação Subperenifolia de Dunas	<i>Anacardium microcarpum</i> , <i>Aspidosperma pyriformium</i> , <i>Maytenus parviflora</i> , <i>Combretum leprosum</i> , <i>Byrsonima spp</i> e <i>Ouratea fieldingiana</i>

Fonte: Meireles et al. (2001) e Fernandes (1990).

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

Originalmente, a Cidade evidenciava uma cobertura vegetal nativa em quase toda sua superfície, Figura II.2.7. Com o desordenado processo de urbanização, a vegetação florestal nativa foi sendo reduzida progressivamente. Apresentava em 1968, 65,79% do Município com cobertura vegetal. Junto à expansão urbana, evidenciava-se apenas 16,64% de vegetação nativa em 1990, detectando um decréscimo de 49,15%. Em 2002, apenas 7,06%

de vegetação nativa era encontrado, indicando que em 34 anos, 63% foram devastados pela ocupação do/no solo urbano de Fortaleza.

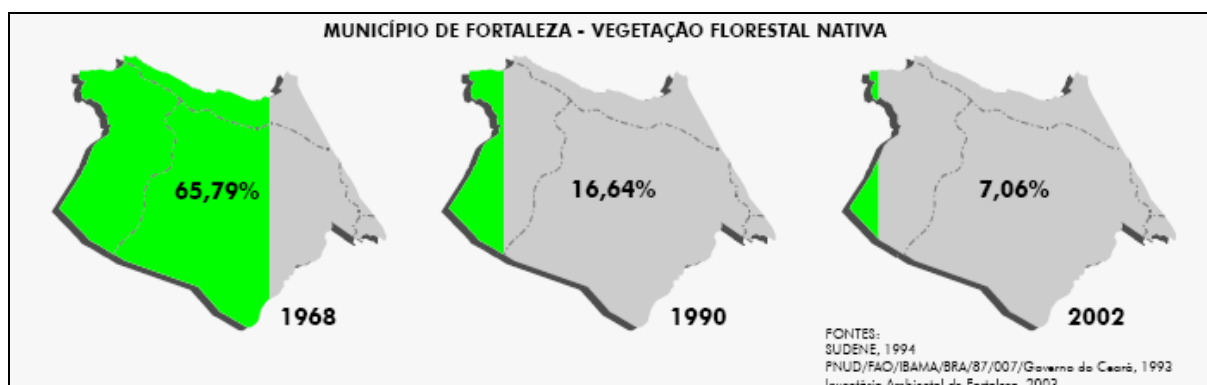


Figura II.2.7 – Cobertura vegetal de Fortaleza em 1968, 1990 e 2002. Fonte: Inventário Ambiental de Fortaleza (2003).

Dessa forma, a cobertura vegetal de 2.237,76 hectares (7,06% da área total de Fortaleza) é uma área insuficiente para indicar que o ambiente esteja conservado e preservado. Tanto a flora e a fauna presentes nos ambientes ao longo dos recursos hídricos estão totalmente comprometidas em maior ou menor escala. Trata-se de um processo de degradação ambiental em que afeta também dos recursos hídricos de Fortaleza; isto é, parte da bacia de drenagem encontra-se canalizada, aumentando a velocidade da água superficial, conseqüentemente diminuindo a penetração no solo³⁷, o que acarreta em inundações pelo acúmulo de água e pela pouca infiltração no solo.

II.2.3. Condições de Preservação da Cobertura Vegetal: áreas de proteção, Unidades de Conservação e áreas verdes

A cobertura vegetal em Fortaleza encontra-se substituída em grande parte por espaços antropizados, apresentando-se a vegetação nativa em estágio secundário em poucos pontos da Cidade. Os instrumentos normativos de ordem federal protegem estas formações vegetais segundo ocorrências específicas e definidas (nascentes, faixa de praia, margens de rios, lagoas etc.) pelo Código Florestal³⁸ (Lei nº 4.771, de 15 de setembro DE 1965),

³⁷ A infiltração da água permitiria a irrigação das árvores existentes numa determinada distância dos recursos hídricos, através do lençol freático.

³⁸ Art. 1º - As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem. [...] Parágrafo único - No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.(Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989). [...] Art. 3º - Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: a) a atenuar a erosão das terras;b) a fixar as dunas; c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares; e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico; f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção; g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas; h) a assegurar condições de bem-estar público.

pelas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA³⁹ (Resolução nº 303/2002, 369/2006), pelo SNUC⁴⁰, bem como pela legislação estadual e municipal.

No entanto a cidade evidencia pontos de ocupação urbana nas Áreas de Proteção Permanentes – APP's⁴¹, precisamente nas áreas que possuem função socioambiental importante na preservação dos recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica, biodiversidade, do fluxo de genes da fauna e flora, além da proteção do solo e o bem-estar da população humana, visando à proteção e à preservação de todas as características ambientais.

Porém, conforme a Lei 7.092/1992 (do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano), as áreas de Preservação (Art.57, IV - Regulamentado pela Lei nº 7.893 de 02 de maio de 1996) estão localizadas em quaisquer das macrozonas (ver Caderno de Mapas, Mapa 7), que, por suas características físicas, paisagísticas, culturais ou ambientais, são consideradas "non aedificandi". Associado a isto, consoante Lei 7.092/1992, as áreas de proteção são as áreas localizadas em quaisquer das macrozonas, adjacentes às áreas de preservação, que demandam tratamento específico. O regimento não é bem claro com relação à constituição, definição e delimitação de áreas de preservação e outros espaços territoriais protegidos como instrumento de relevante interesse ambiental em Fortaleza, precisamente no que diz respeito à preservação e conservação de dunas, praias, mangues, cursos d'água, lagoas etc. e aos parâmetros e diretrizes indicados pela legislação federal (normas, regras e parâmetros legais ambientais), demonstrando a importância dessas áreas no meio ambiente onde a qual está inserida.

II.2.3.1. Parques urbanos e áreas verdes

A implantação dos parques públicos em Fortaleza em meados da década de 1970 objetivou garantir proteção das margens dos recursos hídricos e a drenagem natural das águas pluviais, propiciando áreas de lazer público à população. A Lei Municipal nº 5.122-A/79, regulando o Plano Diretor Físico de Fortaleza, estabeleceu uma Zona Especial de Proteção – ZE1 com o objetivo de garantir a implantação de um sistema de parques urbanos, aproveitando o potencial paisagístico existente até, então, no Município. Parte deste objetivo foi efetivada em função da designação das áreas marginais aos recursos hídricos como áreas livres nos projetos de parcelamento do solo. Porém, a urbanização destas áreas livres

³⁹ Órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, instituído pela Lei nº 6.938/81, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/90.

⁴⁰ Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais.

⁴¹ As Áreas de Preservação permanente – APP, consoante Resolução Conama nº 303/02 (Art. 3º) constituem área situadas em: [...] I - em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com largura mínima, de: a) trinta metros, para o curso d'água com menos de dez metros de largura;b) cinquenta metros, para o curso d'água com dez a cinquenta metros de largura;c) cem metros, para o curso d'água com cinquenta a duzentos metros de largura;d) duzentos metros, para o curso d'água com duzentos a seiscentos metros de largura;e) quinhentos metros, para o curso d'água com mais de seiscentos metros de largura; [...] III - ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de: a) trinta metros, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas; b) cem metros, para as que estejam em áreas rurais, exceto os corpos d'água com até vinte hectares de superfície, cuja faixa marginal será de cinquenta metros; IV - em vereda e em faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de cinquenta metros, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado;[...] X - em manguezal, em toda a sua extensão; XI - em duna; [...] XV - nas praias.

⁴³ **Art 7º** As unidades de conservação integradas do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: Unidades de Proteção Integral, **nas quais é permitido apenas o uso indireto dos recursos naturais**; Unidades de Uso Sustentável, nas quais é permitido o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais, em compatibilidade com a conservação da natureza.

com implantação de parques urbanos ficou à margem do potencial existente. Sem muitos avanços, a Lei Municipal n° 7.061/92 (aprovando o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) e a Lei Municipal n° 7.987/96 (tratando do parcelamento, uso e ocupação do solo de Fortaleza) mantiveram os mesmos objetivos do Plano de 1979.

No plano institucional, a Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização - EMLURB é o órgão municipal com a finalidade de garantir a conservação e execução do paisagismo das áreas públicas. Cabem às Secretarias Executivas Regionais – SER's fiscalizarem tais áreas, enquanto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM, em parceria com EMLURB e SER's, compete o desenvolvimento de projetos urbanísticos para estes locais.

As áreas verdes urbanas em Fortaleza ocorrem em diversos pontos. Porém, existem áreas desprovidas desses espaços ou com insuficiência de tais áreas. Evidencia-se que tais áreas não estão estruturadas com mecanismos de planejamento, controle, manutenção e ampliação desses espaços. As praças, parques e pólos de lazer foram implantados por sucessivas administrações sem compor uma rede hierarquizada da menor unidade (praça de bairro ou de unidade de vizinhança) até o equipamento de grande porte (parque urbano ou metropolitano). De acordo com Síntese Diagnóstica (SEINF, 2004), A precariedade do estado de conservação contribui para os baixos índices de usufruto dessas áreas pela população fortalezense. Grande parte destas áreas verdes é um patrimônio público oriundo de 15% da área total das glebas objeto de parcelamento do solo.

Ainda, conforme Síntese Diagnóstica (Ibidem), este patrimônio soma 786 hectares ou 2,35% da área total da Cidade (33.516 hectares). Trata-se de um patrimônio está sob um processo de dilapidação, degradação e no uso inadequado quanto à sua finalidade de uso e ocupação como área verde e bem de uso comum do povo. A ocupação de algumas destas áreas ocorreu com autorização do poder público para implantação de postos de gasolina, bancas de revistas, lanchonetes e outras atividades. Observam-se ainda ocupações das áreas verdes com habitações irregulares.

Neste contexto, Fortaleza contém uma área constituída por 335,88ha de praças que encontram-se ocupada inadequadamente; 119,55ha destinados a praças ainda não foram implantadas; 31,57ha da mesma natureza estão ocupados por entidades públicas, 46,77 hectares com usos diversos e 240,14ha encontram-se implantados (SEINF, 2004). A Regional II (quadrante nordeste) apresenta a maior área implantada, enquanto as Regionais V (quadrante sudoeste) e VI (quadrante sudeste) apresentam os maiores índices de áreas verdes ocupadas inadequadamente, em particular, pela população de baixa renda carente de moradia.

II.2.3.2. Unidades de conservação – U.C.

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

As unidades de conservação⁴³ são espaços territoriais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Criadas por ato do Poder Público, a formação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, identificando localização, dimensão e os limites mais adequados para a unidade,

consoante regulamento específico⁴⁴. Neste sentido, consoante SNUC, são identificadas 9 Unidades de Conservação Estaduais e Municipais (8 foram decretadas e 1 encontra-se em implantação), institucionalizadas e implantadas na Cidade, ver Quadro II.2.5.

Quadro II.2.5 – Unidades de Conservação no Município de Fortaleza

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

Fonte: SEMACE, SEMAM, IBAMA.

II.2.3.4. Áreas a indicar como novas Unidades de Conservação:

Remanescentes de cerrado no Bairro Cidade dos Funcionários

A vegetação de Cerrado caracterizada como um complexo vegetacional com estrato herbáceo/arbustivo, caules tortuosos típica das áreas do Planalto Central brasileiro. No entanto evidenciam-se alguns encraves sob condições de climas semi-áridos, que constituem evidências de flutuações climáticas ao longo dos anos. É no bairro Cidade dos Funcionários em que se encontra o último remanescente desse complexo vegetacional em Fortaleza. Faz-se necessário usar instrumentos normativos que garantam a preservação dessa área em conformidade com as potencialidades e limitações naturais, privilegiando a preservação ambiental. Neste sentido, já foi manifestado o interesse pela preservação dessa área pelas instituições Universidade Estadual do Ceará - UECE, Universidade Federal do Ceará - UFC e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), além de organizações da sociedade civil.

Reserva de Mata de Tabuleiro no Curió

⁴⁴ Exceção em Estação Ecológica ou Reserva Biológica, nas quais a consulta pública se faz obrigatória.

A área Mata de Tabuleiros do Curió situada no bairro homônimo, nas proximidades da Lagoa da Precabura, está inserida sobre os Tabuleiros Pré-litorâneos da Formação Barreiras. Contem uma vegetação densa com indivíduos de porte arbóreo com indivíduos com mais de 6 metros de altura e diâmetro superior a 60 centímetros. A densidade vegetacional é bastante elevada, com vários trechos inacessíveis de mata fechada. A topografia é plana, só interrompida pela planície do riacho Curió, onde praticamente não há variações entre o tabuleiro e o fundo do vale. Dos 52 hectares de área, 43,55ha estão preservados, com presença de mata nativa de porte arbóreo. O solo em sua grande maioria está coberto por uma espessa camada de matéria orgânica, garantindo um grande aporte de nutrientes que justifica a exuberância da vegetação.

Projeto U. C. Rio Cocó

Esta proposta visa na realidade redefinir a APA do rio Cocó criada em 1986 por Decreto Municipal nº 7.302/1986 que declara como de relevante interesse público como Área de Proteção Ambiental o vale do rio Cocó. A área da APA delimita-se pela sub-bacia b2, com uma área aproximada de 6.547 hectares. Após sua criação várias ações foram executadas pelo Poder Público municipal com a participação da sociedade civil organizada objetivando consolidar a APA e realizar um zoneamento que estabelecesse normas e diretrizes para o uso e ocupação do solo. Porém com a instituição do Decreto Estadual nº 2.253/89 (criando o Parque Ecológico do Rio Cocó) a APA foi totalmente esquecida pelo poder público e sociedade em geral. Alguns setores da APA foram ocupados indiscriminadamente, principalmente às margens do rio Cocó, ocasionando uma série de problemas socioambientais. Ante o exposto faz-se necessário o estabelecimento de diretrizes que possam re-definir a APA, assegurar o equilíbrio ambiental, amenizar os efeitos das cheias e dar uma re-qualificação para as áreas de risco que forem erradicadas, só assim haverá uma gestão racional dos recursos naturais, manutenção do equilíbrio ambiental e assegurar qualidade de vida à sociedade.

Projeto Praia Mansa

A instalação do Porto do Mucuripe alterou, sobremaneira a deriva litorânea. Com o objetivo de proteger as embarcações do ataque direto das ondas foi construído um molhe para porto, porém o referido molhe age como barreira interrompendo o fluxo de sedimentos na zona costeira. Essa interrupção ocasionou efeitos distintos: aumento da erosão nas praias do litoral oeste de Fortaleza principalmente na Praia de Iracema, engorda da faixa de praia e difração das ondas. A difração das ondas fez com que esses sedimentos se acumulassem no molhe do porto formando uma ilha a chamada Praia Mansa. Mesmo não sendo um ambiente originalmente derivado da dinâmica natural, é resultado da organização dos elementos naturais o que confere a região além de extrema beleza cênica, significativa importância ambiental a medida que serve de refúgio para diversas espécies da avi-fauna litorânea e migratória. A instituição de uma Unidade de Conservação com visitação pública proporcionará a re-qualificação da área.

Projeto U.C. Maranguapinho

Assim como ocorre no rio Cocó, o rio Maranguapinho sofre constantemente com ações antropogênicas que acabam por comprometer fortemente os recursos naturais. O vale do rio Maranguapinho é densamente ocupado principalmente ocupações irregulares nas margens do rio. Uma elevada densidade populacional por si só gera uma série de problemas que não se evidenciam quando a população encontra-se menos adensada, e todo o vale do rio Maranguapinho é densamente ocupado. Ante o alto grau de degradação existente na bacia do rio Maranguapinho, faz-se necessário a criação de uma Unidade de Conservação, para

que além de assegurar a manutenção dos recursos ambientais, possibilite também promover a recuperação ambiental de áreas que já foram degradadas pela ação antrópica.

Unidade de Conservação do Campus do Pici

No Campus do Pici da Universidade Federal do Ceará – UFC, há ocorrência de uma vegetação que apresenta elevado grau de preservação ambiental. Só pela sua localização a referida área assume um caráter estratégico em função de estar situada numa área da cidade carente de espaços verdes, onde a degradação ambiental predomina fortemente. Embora seja pequena em extensão territorial a área foco abriga dois ambientes naturais distintos: um ambiente lacustre composto pelo espelho d'água e planície fluvial do açude Santo Anastácio (açude da Agronomia), e uma mata de tabuleiro que apresenta elevado grau de conservação/preservação ambiental. Por estar inserida dentro do Campus da Universidade Federal do Ceará os dois ambientes existentes na área apresentam elevado grau de conservação. A planície lacustre de modo geral, apresenta-se bastante conservada se comparada às demais planícies existentes em Fortaleza. Já a vegetação de tabuleiros encontra-se próximo ao estágio de Clímax, e juntamente com a reserva do Curió constituem-se como as únicas áreas de tabuleiros preservadas em Fortaleza, e posto o interesse da UFC em preservar a área é urgente a criação de uma U.C. na área.

Proposta U.C. Dunas da Praia do Futuro

O espaço territorial compreendido pelos bairros da Praia do Futuro, Cidade 2000, Papipu e Dunas abrigam um extenso campo de dunas móveis e fixas, porém devido ao elevado índice de ocupação urbana existente o campo de dunas encontra-se fortemente antropizado com apenas algumas áreas que ainda não foram ocupadas. As áreas de dunas são ambientes extremamente recentes do ponto de vista geológico e por isso mesmo apresentam elevada vulnerabilidade ambiental face aos processos de uso e ocupação do solo, além do que, assumem significativa importância ambiental à medida que atenuam o micro clima urbano e constituírem uma importante reserva hídrica subterrânea.

Lagoa da Itaperaoba

A cidade de Fortaleza por estar situada nos tabuleiros pré-litorâneos originalmente era pontilhada por uma série de lagoas costeiras intermitentes e perenes, porém com o desenvolvimento do processo de urbanização e o descontrolado uso e ocupação do solo, os ambientes lacustres foram paulatinamente sendo suprimidos para dar lugar à ocupação urbana. A lagoa da Itaperaoba é um importante recurso hídrico que sofre os problemas ambientais como aterros, assoreamento, ocupação irregular de suas margens e do espelho d'água, elevado índice de poluição e privatização do acesso à lagoa. Embora a referida área já conte com um Decreto que torna de interesse público para fins de desapropriação, é preciso que seja incluída na área a ser desapropriada a quadra 43, e o projeto urbanístico seja direcionado para implementação de um Parque ecológico-urbano na área.

II.2.4. Danos ambientais na cidade de Fortaleza em função da expansão urbana

A expansão urbana de Fortaleza, precisamente desde a década de 1930, vem gerando um processo de ocupação inadequado em espaços naturais: várzeas dos córregos, riachos, lagoas, encostas de dunas. Os resquícios de preservação da paisagem natural ou da vegetação ciliar nas margens dos cursos d'água vêm sofrendo progressivas alterações que contribuem para o assoreamento e estrangulamento de toda rede hídrica de Fortaleza. Esse processo comprometeu sobremaneira a drenagem das bacias urbanas, provocando uma das principais vulnerabilidades ambiental do Município; as inundações que, ocorrem principalmente, nas bacias do rio Cocó e do Maranguapinho/Ceará, entre os meses do período chuvoso.

Um porto, calçadões, avenidas e residências foram sendo construídos em uma zona de domínio das ondas e de intensa mobilidade de areia. Em função disso, desde a década de 1970 agravaram-se os processos erosivos na orla da cidade em virtude das mudanças na dinâmica litorânea, precisamente às associadas à construção do porto do Mucuripe.

A expansão urbana evidencia que as interferências humanas, além do uso e ocupação do solo de forma desordenada, também fixaram as dunas da Cidade, corroborando para os elevados índices impermeabilização. As dunas e a faixa de praia ao longo da orla foram intensamente ocupadas por favelas em áreas conhecidas como Barra do Ceará, Pirambu, Goiabeiras e Serviluz. Trata-se de áreas em que suas comunidades são constantemente impactadas pelo soterramento parcial de residências (ocupações em terrenos de marinha no Serviluz), vias de acesso e outros equipamentos urbanos (LIMA, 2005). Em outros locais, precisamente nos morros Santa Terezinha e do Teixeira, a ocupação em dunas indica riscos de deslizamentos (ver Caderno de Mapas, Mapa 10).



Figura II.2.8 – Avanço dunar sobre ocupações irregulares na Barra do Ceará em 1997.



Figura II.2.9 – Ocupações irregulares na Barra do Ceará, em 1997.

No que diz respeito aos pequenos riachos de Fortaleza, os mais impactados pela expansão urbana são os riachos Maceió e Pajeú, “que não mais conservam em seus leitos unidades geológicas relacionadas com flutuações de marés. Esses canais foram completamente descaracterizados, no que se diz respeito aos aspectos morfológicos, geológicos e ecológicos” (MEIRELES et al, 2001).

Verificam-se em diversos pontos riscos socioambientais que interferem nas atividades sócio-econômicas da cidade: erosão costeira, desmoronamento de encostas no morro Santa Terezinha, soterramento de casas e vias de acesso pela migração das dunas no Serviluz. No que diz respeito aos mangues, ações antrópicas deverão interferir completamente nas modificações sazonais de salinidade e fluxo estuarino dos rios Cocó, Pacoti e Ceará. Essas ações humanas comprometeram também a preservação da vegetação de mangue

Os campos de dunas e os terraços marinhos foram submetidos a uma expansão urbana, evidenciada por uma verticalização caracterizada por prédios com até 20 pavimentos, alterando o clima urbano. Tal modificação eleva os valores de temperatura atmosférica em áreas mais adensáveis, o que caracteriza uma ilha de calor (MEIRELES *et. al.*, 2001).

Segundo Meireles et al (2001), ao longo das últimas décadas, residências, prédios, vias de acesso e outros equipamentos urbanos foram erigidos ao longo dos 32 km do complexo dunar urbanizado de Fortaleza. Trata-se de campo de dunas que se encontra praticamente com um elevado índice de artificialização da paisagem e uma densidade demográfica de 5.255 hab./km². Assim, foram alteradas a morfologia, fauna e flora, dinâmica eólica e transporte de sedimentos, impermeabilização do solo, zonas de recarga e fluxo subterrâneo.

Indubitavelmente, a expansão urbana no Município não considerou as medidas de proteção e preservação dos ambientes das unidades naturais. Neste sentido, muitos danos ambientais são visíveis em função da eliminação e alteração dos componentes bióticos naturais: aumento da temperatura climática urbana por meio dos prédios que barram o fluxo das brisas marinhas, a sobre-exploração dos aquíferos sub-superficiais, além do efeito do aquecimento provocado pelo asfaltamento e da impermeabilização do solo.

No que concerne aos danos às bacias hidrográficas, precisamente à qualidade físico-química da água, o Inventário Ambiental (2003) indica os seguintes fatores: forte incidência de lançamento de esgotos sem tratamento e efluentes industriais, com presença de atividade orgânica muito elevada, originada pelo excesso de nutrientes provenientes e acúmulo excessivo de lixo nas margens, ora flutuando ora em suspensão dos rios e lagoas, degradando quimicamente a qualidade da água. Os processos de degradação ambiental (Quadro II.2.6) e expansão urbana são evidenciados, completamente, em toda a orla Marítima de Fortaleza. A bacia do rio Cocó, a maior do município, vem passando progressivamente por intenso processo de ocupação, comprometendo os seus recursos naturais. Tanto a bacia do rio Maranguapinho/Ceará quanto a da Vertente Marítima encontram-se em situação bastante crítica, uma vez que as ocupações que se dá ao longo do rio Maranguapinho comprometeram a vegetação nativa local num estágio bastante avançado de degradação.

Quadro II.2.6 - Síntese de Impactos Ambientais presentes nas bacias hidrográficas de Fortaleza

Situação ambiental / Bacias Hidrográficas	Áreas de interesse para pesquisa/ Estação ecológica ¹	Áreas de fragilidade Ambiental ²	Áreas de interesse para recuperação ambiental ³	Captação de resíduos industriais ⁴	Impactos ambientais negativos ⁵	Impactos ambientais críticos ⁶
Vertente Marítima	-	Dunas da Sabiaguaba	Ao longo dos riachos Maceió e Pajeú	-	-	Riachos Jacarecanga e Maceió; Lagoa do Papicu e trechos da orla
Cocó	Áreas com vegetação de Tabuleiro e Cerrado	Proximidades do anel viário, entorno Lagoa Precabura e foz do Cocó	Lagoa Sapiranga e ao longo do Rio Cocó	-	Anel viário (limite sul do município)	Trechos do Rio Cocó
Maranguapinho/ Ceará	Lagoas da Agronomia (UFC) e Mondubim	Rio Ceará	Lagoa da Parangaba	Setor industrial de Maracanaú	Anel viário (limite sul de Fortaleza)	Ao longo do rio Maranguapinho
Pacoti	-	Foz do rio Pacoti	-	-	-	-

Notas: 1. Área onde há um número considerável de diversidade natural;

2. Expansão urbana, indústrias, loteamentos;

3. Áreas que apresentam remanescentes da vegetação nativa;

4. A bacia do Maranguapinho sofre com o acúmulo de resíduos industriais, captados no limite do município e que poluem todo o curso d'água, que tem como destino final o Rio Ceará;

5. Equipamentos de porte, como o anel viário;

6. Ocupação indevida.

Fonte: Inventário Ambiental de Fortaleza (2003).

II.3. ESTRUTURA URBANA

A estrutura urbana de Fortaleza será conceitualmente considerada nesta análise a partir da articulação dos principais componentes físico-territoriais que constituem o espaço urbano. Assim, fazem parte da análise da estrutura urbana:

- o sistema viário em seus elementos físicos – redes de ruas, avenidas e outros suportes físicos de circulação;
- uso e ocupação do solo – o conjunto dos usos e atividades exercidos na massa edificada e, por sua vez, as características e padrões do conjunto edificado em termos de ocupação dos terrenos, alturas e coeficientes de aproveitamento;
- parcelamento do solo – componente da estrutura urbana articulado diretamente ao sistema viário, uma vez que a abertura de parcelamentos está condicionada pela liberação de circulação entre eles e entre conjuntos de lotes que conformam as quadras edificadas; por outro lado, o parcelamento se articula diretamente com a ocupação do solo ao concentrar diferentes padrões e parâmetros para construção nos diferentes espaços da cidade; e, ainda, com a estrutura fundiária, que é componente fundamental na reflexão teórica e prática em Fortaleza e em todas as cidades, uma vez que sua conformação ao longo da construção social do espaço urbano orienta de forma marcante as maneiras de parcelar, de construir e de circular.
- Habitação – e, sobretudo habitação de interesse social – esse componente, relevado no tema do uso do solo, adquire fundamental importância, uma vez que, de todos os usos, o habitacional é o principal que constitui toda a cidade. E, o padrão social ou popular desse uso é, para as características da metodologia do Instituto Pólis para elaboração de qualquer proposta para o território, o mais caro no sentido de sua consideração na conformação urbana e social e também no sentido das resoluções de habitabilidade e segurança na posse da terra.
- Equipamentos sociais – este item do uso do solo, também relevado no item estrutura urbana, se justifica pela importância que os equipamentos adquirem em relação à habitação, principalmente à demanda popular que não tem acesso aos serviços privados de saúde e educação principalmente. Dessa forma, opta-se por destacar também este uso que serve como catalizador e ponto de convergência para a ação pública municipal em termos de investimento tanto financeiros quanto fundiários.

A estrutura urbana é de certa forma resultante de arranjos territoriais, promovidos pelo sistema viário, o parcelamento, usos e ocupações, habitação — em especial de interesse social e os equipamentos sociais, articulados no espaço urbano.

II.3.1. SISTEMA VIÁRIO

II.3.1.1. Sistema Viário na Configuração Urbana Atual

O município de Fortaleza ocupa um território de 313km², todo ele considerado como área urbana, com densidade demográfica média de 6,8 mil habitantes/km² (IBGE, 2000). O sistema viário apresenta problemas típicos da maioria das grandes cidades brasileiras que tiveram um período de rápido e intenso crescimento urbano, com políticas de estruturação viária insuficientes.

Assim, sobre uma estrutura viária ortogonal original de meados do século XIX e com caminhos de ligações ao interior (sertão) de traçado espontâneo, posteriormente foi proposto o planejamento modernista de Hélio Modesto, na década de 1960 que consolidou os anéis viários e as radiais de ligações transversais, a cidade expandiu-se horizontalmente sobre o território e nas últimas décadas segue a tendência de verticalização de alguns bairros.

Entre as principais características do sistema viário de Fortaleza, oriundos em certa medida do descompasso entre o crescimento urbano e o planejamento do sistema viário, estão a carência de ligações perimetrais e transversais e a geometria das vias — ou por terem seções transversais impróprias para as atuais características da via ou por apresentarem seções variáveis ao longo do eixo de uma mesma via ou de vias justapostas, o que causa pontos de estrangulamento no sistema viário (ver Caderno de Mapas, Mapa 27). Ambas as características comprometem o desempenho da malha enquanto elemento de circulação, integração e fluidez entre os espaços da cidade.

A malha viária de Fortaleza é compartilhada entre os diversos modos de transporte — carros, caminhões, ônibus, motos, bicicletas — e pedestres, que devido à qualidade e dimensão das calçadas muitas vezes transitam na pista de tráfego. Nas regiões de maior circulação de pessoas e veículos é notadamente crescente os problemas de ordem físico-operacional do sistema viário.

A malha viária e o uso e ocupação do solo estão intimamente relacionados. A cada nova gleba loteada novas vias são projetadas ou prolongadas e, assim, integradas ao sistema viário. As características da via são estabelecidas pelo uso definido para a área (residencial, comercial, industrial) e os índices de ocupação permitidos, esses mais diretamente afetam as características locais – intra-urbanas, mas que também são afetadas pelo trânsito de passagem.

A área mais consolidada da cidade, entendida como aquela localizada entre as linhas ferroviárias, é a que concentra os principais problemas relacionados ao conflito entre a malha viária, mobilidade e a acessibilidade. Essa região caracteriza-se por uma grade ortogonal praticamente regular, com vias dispostas nos sentidos Norte/Sul e Leste/Oeste sobre uma topografia plana. A grande maioria das vias dos bairros Centro, Aldeota e Meireles, que consideraremos nesta análise como centro expandido, possui sentido único de circulação, operando em esquema de “binários”. Entre elas destacam-se: Avenidas Santos Dumont/Costa Barros e Pereira Filgueiras/Tenente Benévolo, além dos binários de penetração no centro, tais como os formados pelas Avenidas Senador Pompeu/Barão do Rio Branco, 24 de Maio/General Sampaio, entre outros.

O centro expandido é o maior pólo de atração de viagens de transporte individual e coletivo do município. A alta concentração de atividades dos setores de comércio e serviços demanda estacionamentos e atrai grande volume de pedestres; aliado a isso há uma livre circulação de veículos de grande porte — ônibus e caminhões — que disputam espaço nas

vias para pontos de parada de ônibus e de carga e descarga de mercadorias. A demanda por estacionamento de veículos particulares nessa região (particularmente no Centro e Aldeota) ocasionou a implantação do sistema de estacionamento rotativo pago — Zona Azul — ao longo de suas vias. A iniciativa, no entanto, é paliativa e responde a um problema pontual de acesso ao comércio e serviços, não é parte de uma política integrada para problema nessas vias que são em sua maioria estreitas, não permitindo sequer a ultrapassagem nos pontos de parada de ônibus, ocasionando níveis críticos no desempenho operacional do sistema viário local.

A frota de veículos que circula em Fortaleza representa 55% da frota de todo o Estado⁴⁵ o que reflete um modelo baseado no transporte individual, com um sistema de transporte coletivo em reestruturação. Isso, aliado ao descompasso entre o crescimento urbano e o devido planejamento da estrutura viária explicitam problemas que devem ser enfrentados pela política pública e pela legislação, como os que seguem:

- As características de comércio e serviços na área do centro expandido acarretam intensa circulação de veículos de transporte de carga na malha viária de Fortaleza. Os impactos são, além da redução de capacidade das vias que provocam aumento de tráfego, a deterioração precoce do pavimento, por suportar um esforço extra, e as perdas econômicas relativas às dificuldades de acesso.

- Um elevado número de bicicletas circula, em geral, sem rotas específicas ou proteção para a sua circulação, junto com os outros veículos pelos principais eixos da malha viária de Fortaleza, contribuindo para agravar problemas de fluidez do trânsito e de segurança do usuário.

- A ausência de tratamento preferencial para o transporte coletivo e vias com seções transversais incompatíveis ao grande tráfego de veículos tendem a acentuar os conflitos de trânsito ocasionados pela disputa de espaço entre os coletivos e o tráfego em geral, além de prejuízo de tempo em deslocamentos. Atualmente apenas nas Avenidas Francisco Sá e João Pessoa, nas quais os ônibus circulam no contra-fluxo, há faixa seletiva.

Devem ser buscadas soluções que possibilitem que em determinadas vias seja priorizado o transporte coletivo por ônibus, com tratamento especial para sua circulação — do tipo canaleta, faixa exclusiva ou preferencial.

II.3.1.2. Hierarquia Viária Urbana

A legislação que define o Sistema Viário Estruturante do Município é o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU/FOR (PMF, 1992); no entanto, é a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS/FOR (PMF, 1996) que o regulamenta.

A LUOS/FOR (PMF, 1996) determina que as vias de Fortaleza devem ser enquadradas em sete tipos, considerando que a primeira tem maior e a última menor hierarquia de classificação, quais sejam:

- I - **Via Expressa** - vias destinadas a atender grandes volumes de tráfego de longa distância e de passagem e a ligar os sistemas viários urbano, metropolitano e regional, com elevado padrão de fluidez;

- II - **Via Arterial I e II** - vias destinadas a absorver substancial volume de tráfego de passagem de média e longa distância, a ligar pólos de atividades, a alimentar vias expressas e estações de transbordo e carga, conciliando estas funções com a de atender ao tráfego local, com bom padrão de fluidez;

⁴⁵ Fonte: Departamento Estadual de Trânsito do Ceará - DETRAN/CE, Divisão de Cadastro (*sem data*).

III - **Via Coletora** - vias destinadas a coletar o tráfego das vias comerciais e locais e distribuí-lo nas vias arteriais e expressas, a servir de rota de transporte coletivo e a atender na mesma proporção o tráfego de passagem e local com razoável padrão de fluidez;

IV - **Via Comercial** - vias destinadas a atender ao tráfego local nas Áreas de Urbanização Prioritária com baixo padrão de fluidez;

V - **Via Local** - vias destinadas a atender ao tráfego local, de uso predominante nesta via, com baixo padrão de fluidez;

VI - **Via Paisagística** - via com limitado padrão de fluidez, com o objetivo de valorizar e integrar áreas especiais, preservação, proteção, faixas de praia, recursos hídricos, dunas e orla marítima.

É concepção estrutural da LUOS/FOR (PMF, 1996) que a permissibilidade do uso do solo seja condicionada à classificação viária (à via ou ao conjunto de vias limítrofes). Assim, a via classificada como do tipo Expressa é a que permite a maior diversidade de usos, dos mais diversos portes; diminuindo a hierarquia viária aumentam-se as restrições de ocupação do solo.

Há dois tipos de vias Arteriais, apesar de terem a mesma definição, sendo a diferença básica que alguns usos são permitidos numa via do tipo “I” e inadequados em vias do tipo “II”, mais restritivas — controlando, assim, o adensamento de alguns corredores arteriais já próximos ao limite da saturação.

As vias Arteriais por suas características, cumprem a três funções básicas:

- mobilidade – atender ao tráfego de passagem com boas condições de fluidez;
- acessibilidade – atender ao tráfego local que se destina aos comércios e serviços (incentivados pela legislação nessas vias);
- controle da ocupação urbana – restringir à implantação de determinados tipos de uso em relação às vias Expressas.

Associadas com as atribuições de uso e ocupação, mobilidade e a acessibilidade, no sistema viário de Fortaleza, parecem estabelecer relações antagônicas, já que onde se proporciona boa mobilidade normalmente se reduz a acessibilidade e também ao contrário.

O sistema viário estruturante do Município previsto pela LUOS/FOR (PMF, 1996), apresentado na Figura III.3.1.1, demonstra que há uma distribuição das vias arteriais planejadas em toda a área do Município, inclusive sendo utilizadas como prolongamento das vias expressas que não chegam até o primeiro anel. Essa configuração proporciona o deslocamento do tráfego de passagem tanto na direção Leste-Oeste quando no sentido radial.

O deslocamento do tráfego de passagem é quase que totalmente realizado por vias arteriais, tendo somente a BR-116 como via expressa ligando a região Sudeste à Área Central da cidade (ver Caderno de Mapas, Mapa 46).

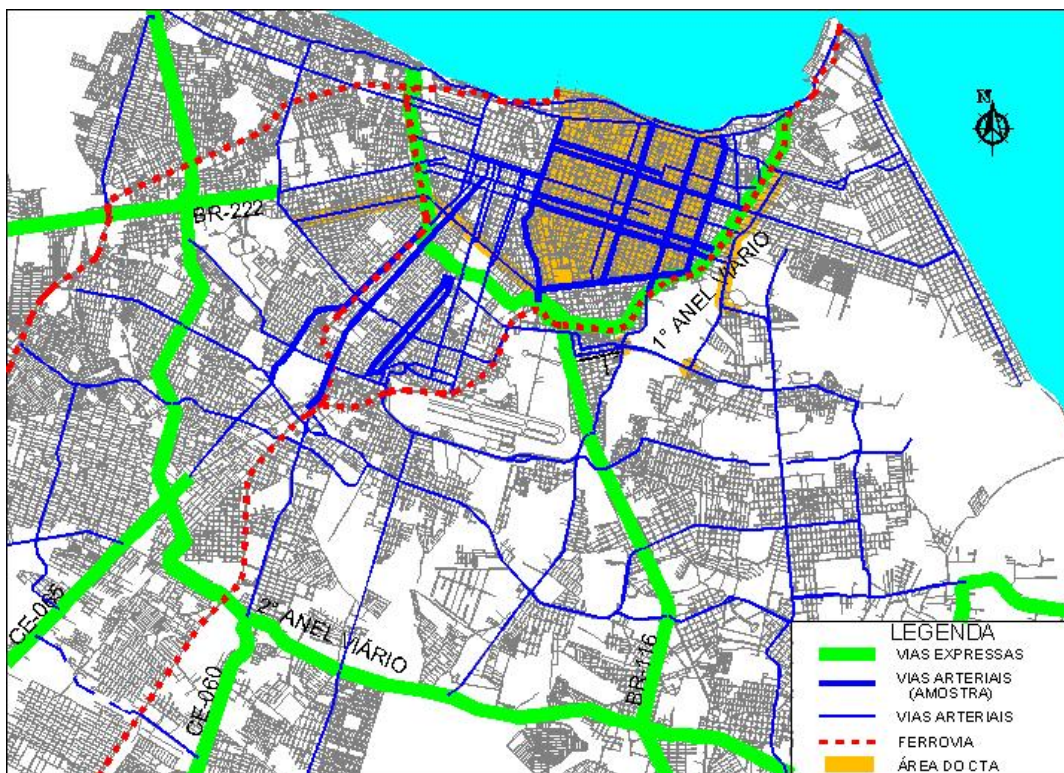


Figura III.3.1.1 - Sistema viário básico do Município de Fortaleza.

FORTE: LUOS/FOR, 1996.

Os anéis viários projetados como vias expressas estão implantados com características de via arterial, sendo que o 1º anel apenas foi realizado do lado Leste da cidade.

Na área interna ao 1º Anel Viário, no sistema viário ortogonal, as vias arteriais que devem atender o tráfego de passagem estão no limite de sua capacidade, sem possibilidade de aumento por alargamento de vias. Assim, algumas vias planejadas para atender à demanda local (com seção transversal reduzida), que têm continuidade no sistema viário, passaram a absorver o tráfego de passagem, operando em sentido único com apoio de outra via semelhante em sentido contrário, formando binários de fluxos tráfego, com funções de vias coletoras e até mesmo de arteriais.

O deslocamento do tráfego de passagem é formado em grande parte de vias classificadas como arteriais, porém com a presença de algumas vias coletoras e até mesmo vias locais. A Figura III.3.1.2, a seguir, apresenta esse sistema.

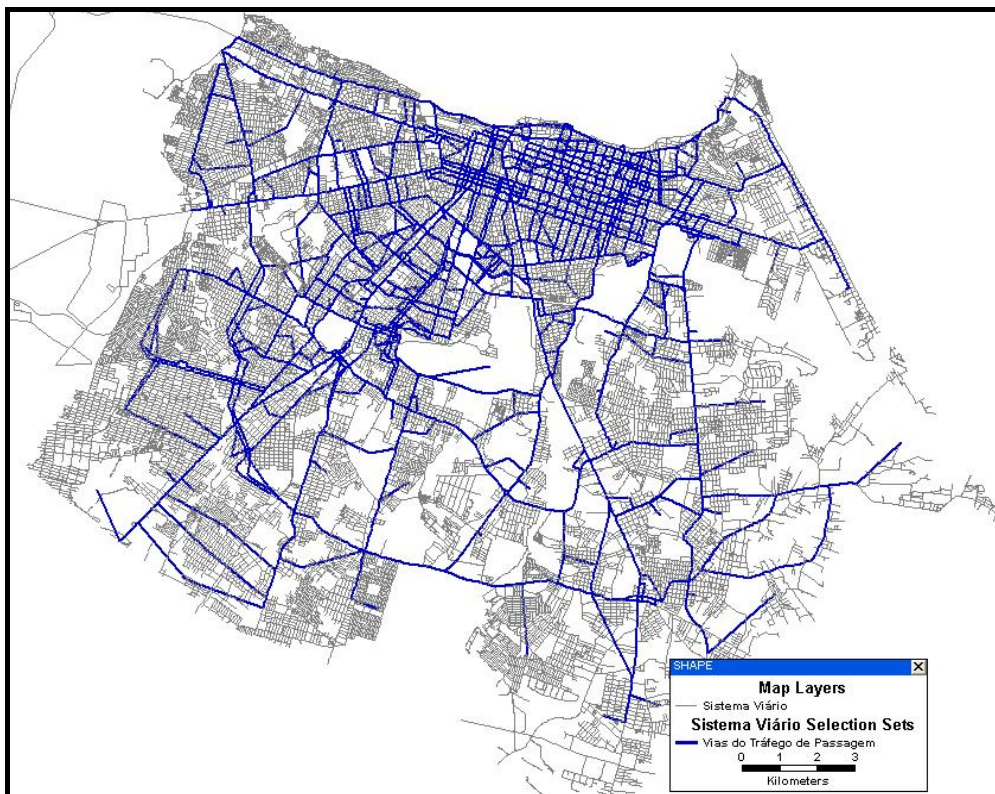


Figura III.3.1.2 - Vias utilizadas pelo tráfego de passagem em Fortaleza.
Fonte: PAULA, 2006

A Tabela III.3.2.1 mostra alguns dados absolutos e relativos com relação à malha viária total do Município, às vias arteriais planejadas e as vias que efetivamente atendem ao tráfego de passagem.

Tabela II.3.1.1 - Dados gerais da malha viária de Fortaleza

Sistema viário	Comprimento (km)	%
Malha viária de Fortaleza	3601	100
Vias arteriais implantadas (Lei de Uso do Solo)	235	7 ⁽¹⁾
Vias utilizadas pelo tráfego de passagem	365	10 ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Em relação à malha viária de Fortaleza.

Fonte: PAULA, 2006

Ciclovias - No Município de Fortaleza existem aproximadamente 42 km de ciclovias distribuídas espacialmente conforme apresentado na Figura III.3.1.3. Observa-se que não existe interligação entre os trechos existentes, não proporcionando assim, uma rede cicloviária contínua que assegure segurança para os deslocamentos por esse modal.

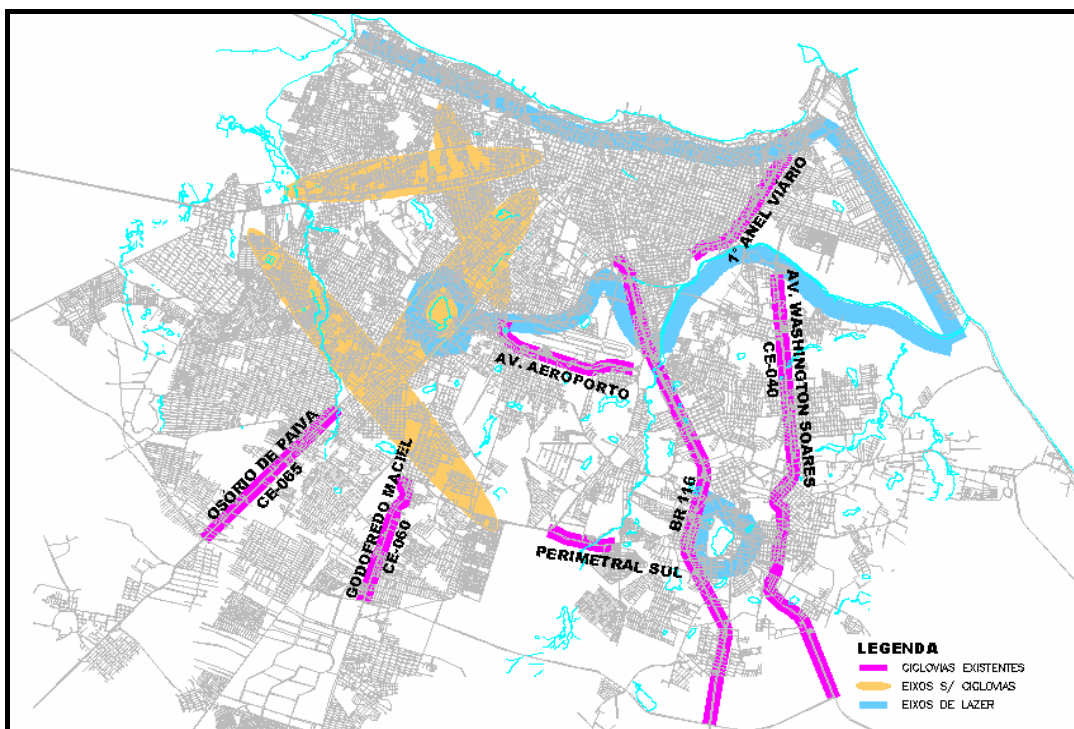


Figura II.3.1.3 - Localização espacial das ciclovias existentes em Fortaleza. Fonte: PMF/AMC, 2006.

Tem-se ainda que o trecho de ciclovias existentes na BR-116 não se encontra definido fisicamente, caracterizando-se por ser somente um espaço pavimentado entre a defesa metálica de proteção e a vegetação do canteiro central da rodovia, todavia, consideravelmente utilizada por usuários de bicicleta. Entende-se dessa forma, que essa infra-estrutura deve ser alterada, de acordo com os padrões de engenharia de tráfego, para que se possa proporcionar melhores condições de segurança para os ciclistas.

Outro fato que se pode ressaltar é que alguns corredores de significantes demandas, identificadas pelo Plano de Transporte Urbano de Fortaleza – PTUF, tais como Augusto dos Anjos/José Bastos, Bezerra de Menezes, Sargento Hermínio e Doutor Theberge/Parsifal Barroso/Humberto Monte, não possuem ciclovias nem tratamento preferencial para a circulação de bicicletas. Esses eixos podem ser identificados também na Figura III.3.2.3.

II.3.1.2. Articulação viária regional

A articulação viária regional é composta pelos Sistemas Rodoviário e Ferroviário, sendo que o primeiro é um sistema amplo, com vários acessos transportando cargas e passageiros, o segundo cumpre fundamentalmente dois papéis o transporte de cargas para o porto e de passageiros para as cidades de área metropolitana. Vejamos as características de cada um deles:

Sistema Rodoviário

Fortaleza se comunica com os municípios da Região Metropolitana e com as demais regiões do estado e do país através de seis rodovias, que estão sob jurisdições dos Governos Federal ou Estadual, quais sejam esses eixos de acesso:

- Rodovias BR-222/ BR-020 a oeste;
- Rodovia BR-116 a sudeste;
- Rodovia CE-060 a sudoeste;
- Rodovia CE-065, também a sudoeste;
- Rodovia CE-040 a ligação a leste da capital.

As rodovias apresentam configuração radiocêntrica em relação ao centro expandido de Fortaleza, assumindo na malha urbana da cidade características de vias arteriais, exceto pela BR-116 que se constitui em via expressa a partir do 2º Anel Viário.

Sistema Ferroviário

Os acessos de Fortaleza com a Região Metropolitana por via férrea são realizados por intermédio da Rede Ferroviária Federal – RFFSA, quais sejam: a linha para a zona sul (linha Baturité) e a linha Norte/Oeste (linha de Sobral);

As linhas ferroviárias, no seu percurso para o Porto do Mucuripe, fazem conexão com um ramal ferroviário, Ramal Parangaba/Mucuripe, o qual se desenvolve, numa extensão de 15 Km no interior do território do município.

As linhas que cruzam as passagens rodoviárias causam impactos para a ligação leste/oeste, sendo consideradas como elementos segregadores na Cidade.

II.3.1.3. Tipos de pavimentação

Os deslocamentos de pessoas em áreas públicas incluem em geral um ou mais trechos de caminhada, no entanto há circulação a pé em Fortaleza é realizada em boa parte do município com má qualidade de segurança.

A grande maioria das ruas tem guia implantada pela Prefeitura, mas a pavimentação da calçada cabe ao proprietário do terreno com frente para a rua e apenas parte deles cumprem esta obrigação. Conseqüentemente há ruas fora das áreas centrais da cidade sem calçadas pavimentadas ou com calçadas somente de um lado da rua (GOLD, 2002).

Os problemas existentes nas calçadas da Cidade são de diferentes tipos: desníveis (escadas e rampas transversais em desnível), obstáculos (construções que avançam no passeio, árvores, bancas de jornal), larguras inferiores a mínima recomendável, pavimentação inapropriada ou inexistente (mato, terra e outros), lixo depositado em calçadas. Todos esses impedimentos resultam em que o pedestre ande pela rua, onde para a passagem do veículo existe uma superfície no mínimo uniforme (em geral asfalto, pedra irregular ou paralelepípedo) Essas condições de circulação são ainda mais graves para os cadeirantes e condutores de carrinhos de compras e de bebês.

Na maioria dos quarteirões de Fortaleza encontra-se, segundo Gold (2002), “obstáculos fixos na calçada, mesmo quando a largura da calçada já não atende ao critério mínimo

recomendado”. Nos terminais de transporte coletivo e entorno, as dificuldades se agravam tornando dificultando o acesso a pé.

Nos bairros da Cidade com melhor poder aquisitivo a situação das calçadas é bem melhor, em geral com padrões de regularidade (Aldeota e Meireles principalmente), no Centro os maiores problemas são quanto a dimensão (foram projetadas em um outro contexto urbano) e intensidade de fluxo e nas áreas periféricas da cidade às vezes chegam a ser inexistentes, bem como no restante da cidade assumem as características anteriormente descritas.

Quanto às dimensões de vias da área central, a maioria é bem estreita, com pistas de tráfego com seção transversal em média de 6 metros e as calçadas em sua maioria com 2 metros de largura, incompatíveis tanto com a grande quantidade de viagens por transporte coletivo e individual que são atraídas por essa área, quanto com o elevado volume de deslocamentos a pé existentes no Centro.

As Figuras II.3.1.4 e III.3.1.5 exemplificam a limitação de apropriação do espaço público, além da dificuldade de acessibilidade da Cidade.



Figura II.3.1.4 - Passeios Públicos de Fortaleza. Fonte: Os Passeios de Fortaleza, 2006.

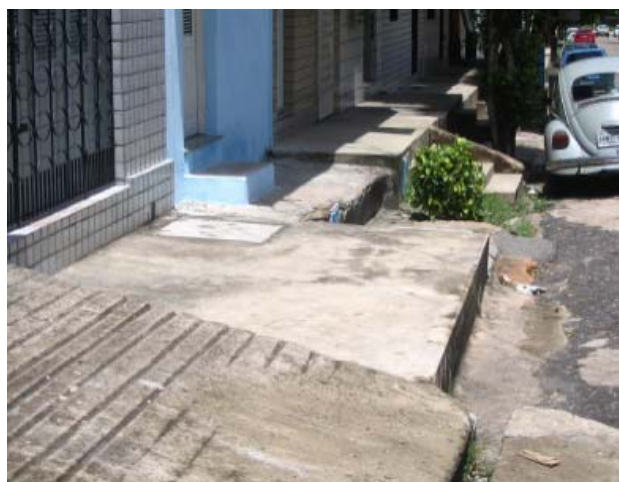


Figura II.3.1.5 - Passeios Públicos de Fortaleza. Fonte: Os Passeios de Fortaleza, 2006.

II.3.2. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

II.3.2.1. Uso do solo

Características Gerais quanto aos usos do solo em Fortaleza

Em uma análise geral Fortaleza apresenta um território ao leste do município com uso do solo bem estruturado e rico e um território a oeste com pouca infra-estrutura e usos marcados pela precariedade, considerado o lado pobre da cidade. Essa situação, no entanto, não é tão simples, pois desconsidera as desigualdades intra-urbanas.

A apropriação do espaço urbano, no que se relaciona ao uso e ocupação do solo, reflete sobremaneira os padrões de desenvolvimento sócio-econômico e de mercado de negócios que se estabelecem no território. Assim, Fortaleza ao longo de sua evolução urbana esteve alterando a localização e características dos usos do solo predominantes, de maneira que também foi gerando áreas incrustadas (que de certa forma não se condicionavam à mudança de uso).

A área central, primeiro núcleo urbano, concentrou o uso residencial e comercial, até a década de 1930, quando a função residencial de alta renda passou a se expandir para oeste (Jacarecanga) e, posteriormente, para leste (Aldeota). A população de menor renda vai ocupar o oeste – área mais densa.

O desenvolvimento para o leste esteve relacionado à abertura de grandes avenidas que facilitaram o acesso e o potencial de renda existente e privilegiaram a formação de um núcleo de comércio e serviço economicamente forte (*shopping centers*), Pão mesmo tempo que foram promovendo uma nova organização espacial, sócio-econômica e comercial na cidade, enquanto que o centro teve alteradas as características de seu comércio e perdeu população.

Os equipamentos de grande porte em geral consolidaram e expandiram os vetores de crescimento. Após a construção do primeiro *shopping centers* na Aldeota, na década de 1970, vieram muitos outros investimentos privados, entre os quais agências bancárias. Nesse mesmo período grandes equipamentos de ensino, de lazer e de cultura, como a Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e o Centro de Convenções, desencadearam um processo de ocupação de novos bairros na região sudeste, entre os quais: o Edson Queiroz e o Água Fria.

Reforça a consolidação do vetor de expansão do sudeste da cidade, a implantação de vários equipamentos administrativos e institucional, como o Centro Administrativo do Virgílio Távora (Cambéba), o Fórum da Comarca e a Câmara dos Vereadores.

Contraditoriamente, num mesmo período (década de 1980), foram implantados o Parque do Cocó (garantindo um uso de preservação) e o Shopping Center Iguatemi (que é um pólo gerador de tráfego) em uma mesma área. Não isoladamente, desse contexto, houve um processo de alteração de padrão econômico do uso do entorno, através da definição de zona residencial, com infra-estrutura implantada pela administração pública, atraindo uma população de renda elevada, em áreas lindeiras a manguezais e entorno de mananciais hídricos (área que já vinha sendo ocupada também pela população de baixa renda).

O comércio, no setor oeste da cidade, em geral é de pequeno porte, em muitos casos são unidades familiares de comércio, as bodegas. As feiras livres de legumes, frutas e verduras também são características do comércio da região. Os bairros em que existem equipamentos com maior variedade de produtos, nesse setor da cidade, são: Montese e Bezerra de Menezes.

Recentemente grandes hipermercados (Carrefour e Extra) vêm mudando a paisagem das áreas mais periféricas da Cidade, transformando a organização do comércio local.

Em relação a percentuais de propriedade residencial o leste e o oeste apresentam atualmente condições próximas. A zona leste apresenta essa característica desde seu período de expansão, e a zona oeste devido a concentração de conjuntos habitacionais na sua periferia, permitindo que houvesse grande número de domicílios próprios nessa área.

Ainda quanto a questões de propriedade, observa-se que o turismo em Fortaleza vem ganhando destaque na economia local e também acarretando em um rearranjo dos usos de toda orla marítima de Fortaleza, bem como, da propriedade. Segundo o presidente do Sinduscon⁴⁶ estima-se que 30% dos compradores de imóveis do Ceará são estrangeiros e que representam cerca de 10% do mercado imobiliário de Fortaleza, sendo essa uma tendência de expansão do segmento.

Impacto da Legislação do Uso do Solo

As características do uso do solo são atributos territoriais definidos pela legislação urbanística que influencia na organização do espaço urbano, bem como impacta em sua economia (por imputar na distribuição de oportunidades imobiliárias). Assim, tomaremos em consideração, brevemente, as principais determinações das legislações do período recente e vigente no que se refere ao uso do solo na Cidade.

Os planos diretores de Fortaleza, desenvolvidos na década de 1970, foram influenciados pelo ideário da modernidade urbanística. O Plano Diretor de 1975 e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 1979 propunham a separação de usos e a organização monocêntrica.

O zoneamento dividia a cidade em quatro zonas funcional — Comercial, Residencial, Industrial e Especial. As subdivisões das zonas estabeleceram as taxas de ocupação, estando as maiores taxas justamente nas áreas mais valorizadas e com melhor infraestrutura. Havia um nítido incentivo ao fortalecimento do centro principal pelos altos coeficientes propostos (o que não chegou a se verificar). Foram propostos Pólos e Corredores de adensamento — com mesmas características de uso e ocupação, e com altos índices de adensamento construtivo —, com o objetivo de reforçar os pólos (Parangaba e Messejana) e seus corredores de ligação ao centro; e Corredores de Atividades — com menores níveis de adensamentos que os corredores, que partindo da zona central da cidade serviriam para fortalecer a ligação com as demais cidades da região metropolitana. Assim, os usos comerciais eram incentivados a localizarem-se preferencialmente nas vias radiais (nas vias de ligações com os demais municípios da Região Metropolitana de Fortaleza).

As zonas residenciais (divididas pelas diferentes densidades) restringiam as demais tipologias de usos. As zonas residenciais mais valorizadas da cidade, como Aldeota, Meireles, Varjota, Papicu e parte do Cocó foram transformadas em áreas de alta densidade, permitindo gabaritos mais elevados. Havia neste período nesses bairros grande disponibilidade de lotes vazios e de grande dimensão, o que favoreceu as empresas imobiliárias, com a renda diferencial da terra urbana.

Em resposta a crescente demanda por habitações de interesse social o poder público promoveu a construção de conjuntos habitacionais em áreas periféricas que, no entanto, não atendiam as regulamentações presentes na legislação. Desta situação irá surgir um grande número de conjuntos sem regularidade fundiária.

⁴⁶ Entrevista do Presidente do SINDUSCON, Carlos Fugita. Jornal O Povo, publicada em 27 de maio de 2006.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR, 1992), complementado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS, 1996), ambos vigentes, deram novas orientações ao planejamento urbano no município.

O zoneamento passa a dividir a cidade em três grandes áreas — Macrozona Urbanizada, Macrozona Adensável e Macrozona de Transição, que se diferenciam pelo estágio de urbanização e pela oferta de infra-estrutura e serviços básicos. Estas macrozonas foram subdivididas em microzonas de densidade.

As especificidades do ambiente natural, cultural e a compatibilização das densidades e ofertas de infra-estrutura existente e projetada foram consideradas na definição das várias microzonas. Nestas, destacam-se as áreas especiais, que englobam as Áreas de Preservação dos Recursos Hídricos, as Dunas, a Orla Marítima, as Áreas de Urbanização Prioritária, entre outras.

Percebe-se que, de uma forma geral, estas novas leis trazem uma grande evolução de conceitos em relação as anteriores, prevendo a produção de uma cidade mais diversificada funcionalmente, e teoricamente adaptada a considerar os diversos processos de produção do espaço. Na prática, existem grandes divergências entre usos e ocupações estabelecidos nas legislações e os efetivamente constatados, o que poderemos entender como os usos reais do município.

As centralidades de uso comercial da cidade

São consideradas centralidades as regiões ou bairros da cidade que concentram diversidade de usos de comércio e serviços de atendimento a uma demanda local, intra-urbana ou municipal.

A legislação de 1992 identificou áreas que apresentavam concentração significativa de comércio e serviços, classificando como de urbanização prioritária, são elas: Centro, Aldeota, Carlito Pamplona, Antonio Bezerra, Seis bocas, Parangaba, Montese e Messejana. Efetivamente foram delimitadas apenas as áreas de urbanização prioritária Centro e Montese, a partir da definição das ruas comerciais — com índices de ocupação diferenciados.

De uma forma geral, parece haver uma tendência de consolidação de centralidades lineares, ao longo das vias, gerando impacto nas condições de mobilidade e acessibilidade.

Nas áreas leste e sudeste estão as centralidades de maior circulação e atração de consumidores e empregos. No eixo da Bezerra de Menezes (zona oeste) a implantação do *shopping center* fortaleceu o perfil de centralidade.

Apesar da grande concentração populacional dos conjuntos habitacionais localizados na regional V, não é identificado nem uma centralidade, embora se observe a mesma característica de concentração comercial ao longo das vias (com polarização entorno do conjunto Ceará), essa situação também se verifica nas vias de ligação entre bairros mais periféricos do Município.

O Centro

Percebe-se que a área Central, apesar da tendência de perda de realização de seu potencial econômico, ainda representa, principalmente para as áreas mais periféricas da cidade e dos municípios da região metropolitana, uma referência importante como local de compras e de trabalho (ver Figura II.3.2.1). Observa-se que os bairros dos quais se origina o

maior número de usuários do Centro são dos setores oeste e sudoeste, além de municípios da região metropolitana que, na maioria dos casos, não dispõem de variedade de comércios e serviços nas proximidades.

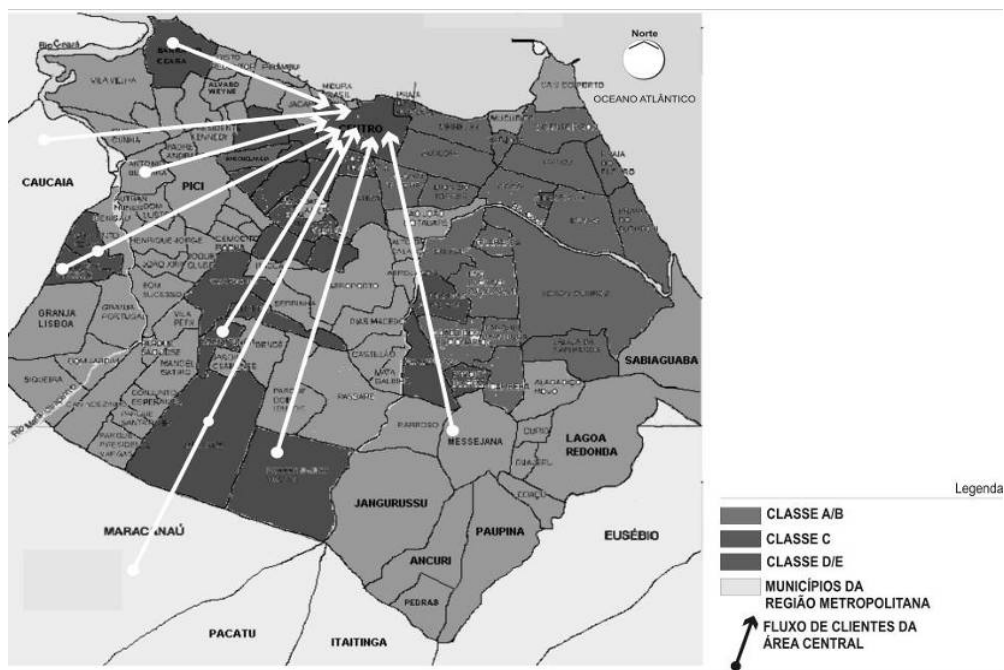


Figura II.3.2.1 - Mapa da distribuição de rendimento da população e principais fluxos para o centro.
Fonte: Adaptado de SEBRAE (2004).

O uso comercial do Centro apresenta a característica de formação de ruas especializadas — o comércio de tecidos, o comércio de óticas e relógios, o comércio de eletrônicos, o comércio de tintas e com o comércio de móveis para escritório.

Além das ruas especializadas encontramos também as ruas destinadas ao trânsito de pedestres (calçadões), essas atualmente estão tomadas pelo comércio de ambulantes.

A área central, entretanto, embora concentre melhor infra-estrutura, é uma das áreas de menor densidade habitacional, principalmente em seu núcleo central.

O Centro, no entanto, não estabelece uma relação de centralidade apenas pela concentração de comércio e serviços, mas também em relação a seu valor simbólico. Abriga a maior concentração do patrimônio cultural edificado do Município, além de trechos da orla marítima da cidade dotados de raro valor paisagístico (alguns atualmente impedidos de serem acessados) e espaços públicos (que em sua maioria encontram-se degradados). Os “incentivos” legais para o desenvolvimento da área central foram, no entanto, no sentido de aumento dos índices de ocupação, o que parece contraditório com a capacidade viária da área, que já é bastante limitada.

Cabe destaque particular entre os usos do solo da área central ao comércio atacadista. Este uso é bastante conflitante com o aproveitamento ambiental e paisagístico do Riacho Pajéu, além de notadamente impactar na mobilidade urbana da área central. Atualmente, permanecem na área principalmente o comércio atacadista de menor porte, não havendo autorização de novos alvarás (desde 1978). O comércio atacadista vem se consolidando na BR116.

Turismo

As atividades de turismo são consideradas como uma cadeia que se vincula ao uso comercial e de serviços (chegando a ser considerado como a “indústria do turismo”) e que gera centralidades. Em Fortaleza as atividades relacionadas ao turismo (locais de entretenimento, hotelaria e gastronomia) estão essencialmente localizadas nos bairros Praia do Futuro, Aldeota, Meireles e Praia de Iracema. As atividades relacionadas com produção do mercado imobiliário (empreendimentos residenciais de serviço e hoteleiro) encontram-se concentradas no setor leste da cidade e, devido ao esgotamento e custo elevado dos terrenos na região, existe à tendência de ocupação dos bairros mais periféricos (a sudeste) e da verticalização de bairros consolidados como Joaquim Távora e Fátima (mais centrais).

Os demais usos e suas predominâncias na Cidade

O Uso Residencial

O uso residencial é o uso predominante, exceto por algumas regiões muito especializadas ou de comércio, ou de indústria, todos os bairros do município em seu interior apresentam características residenciais.

O uso industrial

A ocupação industrial apresenta-se dispersa pela malha urbana encontrando-se algumas áreas com concentração de indústrias, tais como a zona industrial da Francisco Sá, o centro da cidade o Distrito Industrial III (situado na divisa dos Municípios de Fortaleza e Maracanaú) e a zona industrial do Mucuripe. Atualmente há uma tendência de dispersão grandes indústrias em direção aos distritos da Região Metropolitana, e mais recentemente para outros núcleos no interior do estado.

A área industrial da Francisco Sá foi historicamente uma zona industrial importante, que concentrava parte das indústrias existentes na região destacando-se as indústrias oleaginosas, metalúrgicas e têxteis, transformando as avenidas Francisco Sá, Theberge e Sargento Hermínio em corredores de atividades comerciais e de serviços, com expressiva movimentação, o que ensejou a formação de uma rede bancária de serviços e apoio. Atualmente muitas destas estruturas industriais encontram-se ociosas e subutilizadas, algumas passando a serem utilizadas como depósito de grandes empresas.

O centro da cidade concentra vários estabelecimentos industriais de pequeno porte, a maior parte artesanal e de distribuição espacial descontínua. As gráficas representam uma grande proporção dos estabelecimentos industriais.

Existe ainda de forma bem distribuída pela cidade um grande número de indústrias de pequeno porte, como as gráficas, metalúrgicas e tecelagens. É bastante característica a distribuição da indústria do vestuário nos bairros Pici, Maraponga e Antônio Bezerra.

Na zona industrial do Mucuripe, localizado junto ao porto, encontram-se companhias distribuidoras de petróleo, moinhos de trigo e outras indústrias ligadas a produtos de importação e exportação. Atualmente a área é objeto de grandes debates, existindo nesse território alguns conflitos de uso e grande perspectiva de transformação pela relocação de parte do pátio de tancagem da Petrobrás e das outras distribuidoras. Os grandes investidores da área (Companhia Docas, Petrobrás, Moinhos e empresas distribuidoras) têm o interesse no fortalecimento da área como Porto Comercial. Por outro lado, existem ainda outros interesses na área: de um lado, as comunidades populares do Serviluz e Farol

Encantado, que lutam pela regularização fundiária, do outro, grupo interessados na preservação ambiental da Praia Mansa⁴⁷.

Os usos institucionais distribuem-se na cidade, são ocupados por equipamentos de lazer, de saúde e educação. Grandes espaços institucionais de uso público, no entanto, representam barreiras à ocupação e a integração da malha urbana. São exemplos: a aeroportuária e as grandes áreas institucionais pertencentes às Forças Armadas.

Usos Rurais

Com relação aos usos rurais, embora o município seja considerado como 100% urbano, no sul do Município (Ancuri, Pedras, Jangurussu e Modubim) existem muitas glebas vazias e as características tipológicas das ocupações são de áreas de transição entre os usos urbanos e os agrários.

II.3.2.2. OCUPAÇÃO DO SOLO

Características Gerais quanto à ocupação do solo em Fortaleza

Fortaleza expandiu-se horizontalmente sobre o território e a análise dos mapas de densidade demográfica ilustra a evolução da ocupação do território, ver Caderno de Mapas (Mapas 31abcd).

Como já comentado a partir do núcleo central, a ocupação do território seguiu na área oeste, (área mais pobre do município), e no sentido leste de seu território (vetor predominante de crescimento a partir da década de 1970).

Grandes concentrações demográficas do município estão ocupando áreas inadequadas do ponto de vista ambiental e da oferta de infra-estrutura, contraditoriamente, áreas com quantidade satisfatória de infra-estrutura são ainda permeadas de vazios urbanos. Essa contradição tem como explicação um crescimento disperso, patrocinado em alguns casos pelo poder público (ao realizar investimentos como conjuntos habitacionais na periferia e estruturas institucionais em grandes áreas) e motivado pela especulação da terra urbana.

A cidade de Fortaleza é predominantemente horizontal, apesar de apresentar alguma verticalização na área central desde a década de 1940, somente inicia um processo de verticalização do solo, nos últimos trinta anos, concentrado no setor leste, começando com prédios de apenas três pavimentos, progredindo para enormes e modernos espigões (ver Caderno de Mapas, Mapas 42ab).

Atualmente, há um movimento desenfreado de capitais em direção a essa verticalização do solo urbano de Fortaleza, notadamente na Praia de Iracema, Aldeota, Meireles, Papicu, Cocó e adjacências (SILVA, 2001).

Os índices propostos pela legislação (Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996) legitimam a tendência de verticalização do Município. Excetuando as áreas de proteção ambiental e áreas com menos concentração de infra-estrutura predomina no município, o gabarito máximo de 48 m. Para a área leste, nas proximidades das áreas reconhecidas como centralidade da Bezerra de Menezes e Messejana o gabarito máximo é de 72 m.

A zona leste apresenta a população de mais alta renda, com altos índices de aproveitamento e ocupação (intensa verticalização), grande número de veículos

⁴⁷ Conforme análise do “Estudo de Impacto Ambiental do Programa de Transporte Urbano de Fortaleza” (PMF, 2002).

cadastrados e maior quantidade de deslocamentos do Município, principalmente na área formada pelos bairros do Meireles, Aldeota, Joaquim Távora, Fátima e Papicu. Isso indica para a necessidade de adequar os índices de aproveitamento à oferta de sistema viário e ao tipo de prioridade que se planeja para o transporte coletivo nessa área.

O Programa PAR, da Caixa Econômica Federal, desde o ano de 1999, vem favorecendo o início da verticalização dos setores sul e sudoeste, sendo até o momento 4.288 unidades residenciais construídas, ver Figura II.3.2.2. A partir de dados obtidos na Caixa Econômica Federal⁴⁸ sobre programa PAR em Fortaleza, constata-se que a maioria dos empreendimentos, são:

- de grande porte (contemplando entre 50 e 100 unidades de habitação);
- do tipo apartamento com até quatro andares;
- de localizações periféricas;
- para beneficiários com rendimentos entre 4 e 6 SM, na maioria dos casos.

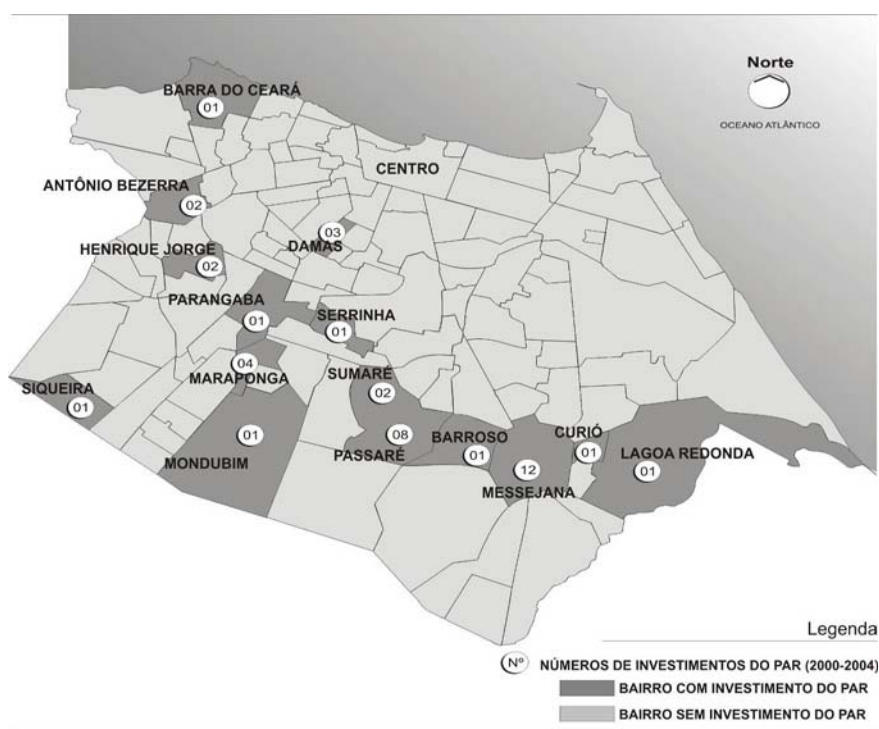


Figura II.3.2.2 – Número de Investimentos do PAR(2000-2004). Fonte: Dados do GIDUR/FOR 2005

Segundo representantes do setor imobiliário a implementação de projetos do PAR em bairros mais distantes abre espaço para que investidores privados passem a investir em áreas próximas.

A Ocupação do Solo Segundo as Legislações

⁴⁸ Conforme consulta junto aos funcionários da Caixa Econômica Federal, em 2005.

Embora o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR, 1992) tenha previsto a aplicação de uma série de instrumentos urbanísticos (Solo Criado; IPTU Progressivo e Relatório de Impacto do Sistema Viário - RIST) apenas o RIST chegou a ser efetivamente implementado. A Lei estabeleceu índice de aproveitamento 1 para todo o município, sendo aplicado o solo criado ao permitir índices máximos maiores que 1. Como o instrumento não foi efetivamente aplicado, a Legislação de Uso do Solo de 1996 legitimou os índices máximos sem as contrapartidas estipuladas pelo solo criado, ampliando o potencial de verticalização para algumas áreas, entre as quais para a área leste.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS, 1996) que seguiu ao plano e estabeleceu os diversos parâmetros previstos no Plano Diretor foi bastante alterada por decretos complementares. Muitas destas alterações deram-se sem estudos urbanísticos específicos atendendo por vezes a interesses pontuais. Assim, permitiu-se que em alguns trechos específicos os índices de aproveitamento tenham sido elevados, possibilitando a verticalização de áreas caracterizadas por grande fragilidade ambiental.

Em Fortaleza é adotada, além da taxa de ocupação e do índice de aproveitamento, a fração ideal do lote, que permite criar uma relação entre infra-estrutura existente e densidade. Esse índice serve para controlar o número de unidades dos empreendimentos/casas ou apartamentos/serviços e está relacionado com a quantidade de infra-estrutura instalada na área. Essa fração determinará o número de unidades que poderão ser construídas. A equação estabelece que quanto maior a fração estabelecida para o lote menos habitações podem ser construídas⁴⁹.

Ocupações Diferenciadas

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR, 1992) reconhece o processo de uso e ocupação diferenciados do solo urbano, ao considerar na lei os Conjuntos Habitacionais de Interesse Social e os Assentamentos Espontâneos (favelas).

O Plano traz ainda os conceitos de Pólos Geradores de Tráfego e Equipamentos de Impacto, que prevêem a análise de interferência certas edificações ou empreendimentos, no tráfego e na estrutura urbana. Os Pólos Geradores de Tráfego serão tratados no que se refere aos impactos desses empreendimentos no Capítulo de Mobilidade Urbana (ver II.4).

Assentamentos irregulares

Em relação à ocupação do solo os assentamentos irregulares de Fortaleza são horizontais (predominam tipologias de um ou dois pavimentos), localizados em áreas públicas ou privadas e grande parte deles em áreas ambientalmente frágeis ou de risco.

Embora as áreas de preservação ambiental do Município representem uma parcela significativa do território nos últimos anos parte dessas áreas vem sendo ocupada por ocupações irregulares.

A ocupação de áreas verdes, margens dos recursos hídricos - principalmente nas bacias do Maranguapinho, Ceará e Cocó e áreas de dunas, representam significativa perda de reservas naturais e danos ao meio ambiente. Além disso, muitas destas áreas apresentam condições insatisfatórias de infra-estrutura.

⁴⁹ O cálculo é: o número de unidades = (área do terreno x índice de aproveitamento) / fração do lote.

Conjuntos Habitacionais

Os conjuntos habitacionais ocupam grandes áreas, e concentram um grande contingente populacional. É a solução para a população de renda baixa e média que deseja adquirir a “casa própria”, em geral as unidades residenciais — unifamiliares ou de apartamentos —, são de metragem reduzida, com baixo padrão construtivo e localizados em áreas periféricas do Município. Cabe destacar que os primeiros conjuntos construídos no Município, como o Conjunto Ceará e o Conjunto José Walter, possuíam boas qualidades de áreas públicas e foram mais direcionados a classe média.

Condomínios fechados

Embora o Plano Diretor (PDDU-FOR, 1992) considere a tipologia de condomínios horizontais fechados, a dimensão máxima destes está condicionada pela dimensão máxima do lote, que é de 10.000 m² — estabelecidas pela Lei de Parcelamento de 1979. Assim os condomínios fechados são caracterizados por uma concentração limitada de unidades habitacionais (entre 10 e 20).

Os condomínios fechados, considerados como um padrão de ocupação segregador do espaço urbano e de “enclausuramento” das atividades e áreas de convívio resulta, de certa forma, da busca por segurança e qualidade de vida, em geral de famílias de classe média.

Apesar de ser uma tendência recente de ocupação do solo em Fortaleza, em 2002 já existiam mais de 100 condomínios residenciais, quase todos eles localizados a sudeste (FUCK JÚNIOR, 2002).

Atualmente áreas da cidade que tradicionalmente concentram população de menor poder aquisitivo também começam a apresentar condomínios fechados, nesses casos, implantados em menor proporção de áreas e com unidades habitacionais também menores. No entanto predominam os condomínios fechados com unidades de maiores áreas, em áreas de grande apelo do mercado imobiliário (exemplo: bairros Água Fria, e Dunas).

A tendência de condomínios fechados é também uma realidade nos demais municípios da Região Metropolitana. Nestes por haver grande flexibilidade nas legislações urbanística é permitido condomínios de áreas muito maiores (como é o caso do Alphaville), que se caracterizam como grandes loteamentos fechados, sem áreas ou vias públicas e cercados de grandes muros que os isolam e segregam da Cidade. Embora seja mais forte a tendência de expansão no sentido do eixo leste, através dos municípios de Aquiraz e Eusébio, essa tendência é também observada em municípios do oeste e sul (Caucaia e Maracanaú). Esses últimos caracterizados por lotes de menores dimensões de caráter mais popular.

Áreas de valor histórico, cultural e paisagístico

Pode-se observar que o rápido crescimento da cidade de Fortaleza e um ensejo permanente pela modernização condicionaram ao processo de desenvolvimento urbano da cidade uma desvalorização das ações de preservação das áreas de valor histórico, cultural e paisagístico.

Pelas determinações do Plano Diretor em vigência (PDDU, 1992) o patrimônio histórico-cultural figura de forma dispersa ao longo de todo o conteúdo da lei. Não existe uma regulamentação específica e o zoneamento não define zonas especiais de proteção ao patrimônio. O plano estabelece as áreas de Interesse Urbanístico, que correspondem a áreas predominantemente edificadas, localizadas em quaisquer das macrozonas, que em função de sua importância histórica, paisagística e cultural requerem tratamento específico.

A prefeitura alterou o zoneamento da Praia de Iracema, por meio da Lei nº. 7814 de 1995, que regulamentou a área de interesse urbanístico, subdividindo área em setores com regras de ocupação diferenciadas. Apenas parte da faixa próxima à praia foi considerada como área de preservação; o setor que incluía o Poço da Draga e a área onde seria localizado o Centro Cultural Dragão do Mar foram considerados de revitalização urbana, o que tornava possível a derrubada de construções antigas e sua substituição por edificações de até 16 andares.

Embora a área central represente o conjunto de maior interesse e concentre o maior número de edificações tombadas individualmente, não existe nenhuma legislação específica que valorize a política de preservação.

É considerado limitado o número de conjuntos de edificações históricas de valor que sejam passíveis de restauro integral. Entretanto em diversas áreas da cidade de Fortaleza podem ser localizados exemplares da arquitetura que representam formas de ocupações particulares da cidade ao longo de seu processo de urbanização.

Entre bairros que merecem algum destaque podemos citar: o Centro, a Praia de Iracema, Jacarecanga, Benfica, Messejana e Parangaba. Entre as tipologias podemos destacar uma grande variedade de residências situadas em bairros como a Aldeota, Jacarecanga e Centro; as antigas fábricas e vilas operárias, situadas no setor oeste (Jacarecanga/Carlito Pamplona). As antigas chácaras e remanescentes da ocupação rural em bairros como Benfica, Mondubim. Os conjuntos históricos dos bairros Parangaba e Messejana — núcleos de formação antigos —, e da área central — ocupação histórica e antiga da cidade. Além de antigos caminhos de acesso a cidade, como é o caso do corredor da Av. do Rio Branco.

A desvalorização de certas áreas da cidade tem garantido a preservação de alguns destes exemplares, muitos em estado de abandono (na área central e na Jacarecanga). No caso das áreas valorizadas (na Aldeota particularmente), a grande valorização fundiária e a pressão por verticalização acarretam na demolição de um grande número de edificações, num processo bastante acelerado de transformação morfológica.

Em outras situações, a própria pressão estabelecida pelo sistema viário e pela valorização comercial favoreceu a descaracterização e adaptação das edificações. O Centro, a Parangaba e a Messejana embora concentrem conteúdos históricos significativos, são também apontados com áreas de urbanização prioritária, devido à concentração comercial e de serviços, o que significa na legislação a adoção de gabaritos elevados para estas áreas.

Atualmente, são 4 tombamentos em nível federal, 21 em nível estadual e 13 em nível municipal⁵⁰. A falta de um inventário completo de patrimônio na cidade limita a definição de uma legislação estratégica para a preservação do patrimônio histórico e cultural. O Município prepara-se para iniciar um inventário completo — já planejado nas atividades da Fundação de Cultura do Município. Em janeiro de 2006 foi decretado o tombamento de 14 bens pelo município. Neste processo foram selecionadas edificações de vários bairros da cidade. Até então, a grande maioria dos bens tombados estava na área central que apresenta maior potencialidade para a preservação do patrimônio histórico, por concentrar imóveis significativos de valor arquitetônico. Destaca-se que não há nenhum tombamento de conjunto ou perímetro urbano.

Por serem caracterizadas por processos de formação do território antigos a Messejana e Parangaba também concentram interessantes conjuntos.

⁵⁰ Fontes: Secretaria da Cultura do Estado do Ceará (SECULT); Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCET), 2006.

Existe atualmente uma demanda pelo fortalecimento da identidade particular dos bairros da cidade, que pode ser conquistada a partir de ações de preservação de locais específicos. Nesse sentido, está sendo promovida uma política de valorização e ocupação de algumas destas edificações. Este tipo de ação parece ser de fundamental importância para o fortalecimento da cultura de patrimônio para a própria população.

II.3.3. PARCELAMENTO DO SOLO

O parcelamento do solo, que se dá sob as formas de loteamento e desmembramento, são operações realizadas em áreas urbanas (ou de expansão urbana) seja pelo poder público ou por particulares, realizados mediante projeto aprovado pelo órgão municipal competente.

O parcelamento do solo está condicionado, principalmente, à estrutura viária existente, aos recursos hídricos, ao planejamento da expansão urbana, bem como, pelas características da estrutura fundiária (áreas urbana ou rural, públicas ou privadas, regulares ou irregulares), sendo determinado por Lei específica (Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano de 1979). O uso e ocupação determinados para a área, também estabelecem parâmetros para o parcelamento do solo (Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza de 1996).

II.3.3.1. Estrutura Fundiária

O plano diretor de 1992 (PDDU/FOR)⁵¹ define Fortaleza como área urbana em todo seu território, não existindo mais, portanto, área rural no município (apesar de, ainda hoje, alguns locais apresentarem características rurais). O parcelamento do solo de Fortaleza está próximo de alcançar a totalidade do território, porém, com áreas consideradas como limitantes da ocupação e da integração urbana⁵² do município, tais como: o aeroporto, o porto do Mucuripe, as grandes áreas institucionais pertencentes às Forças Armadas e às Universidades, as áreas de propriedades da Rede Ferroviária, além das áreas de preservação ambiental (margens dos rios Cocó e nos campos de dunas no extremo leste).

O limite das condições físicas do território e a cidade que continuará crescendo definem um paradoxo ao parcelamento e aos padrões de ocupação: como e onde a cidade deverá apresentar maior adensamento populacional e construtivo. A tendência existente hoje é de polarização, seja em um extremo a solução de ocupação para fins de habitação em áreas inadequadas à moradia (margens dos recursos hídricos, áreas de dunas e mangues, terrenos públicos etc.) pela população de baixa renda, sem acesso à cidade urbanizada (com infra-estrutura e espaços de uso público), e resultando em degradação ambiental; seja em outro a tendência de aparecimento de condomínios horizontais e verticais fechados que oferecem áreas de lazer e serviços em ilhas de segurança, para o desfrute da população de média e alta renda.

A estrutura fundiária do município de Fortaleza apresenta-se, de uma forma geral, com um baixo número de áreas públicas e uma crescente especulação fundiária sobre as áreas particulares, devido, basicamente, à carência de áreas nas regiões com melhor infra-estrutura ou de interesse do mercado imobiliário.

II.3.3.2. O parcelamento do solo e a evolução da malha urbana

A malha ortogonal (traçado xadrez) orientou a configuração da área mais antiga da cidade (sobrepondo-se, em parte, à configuração das áreas de ocupação histórica) e propiciou a articulação dos caminhos de ligação do centro com o sertão, que viriam a ser as vias radiais. Os caminhos radiais foram sendo ocupados sem a preocupação de manter a malha em

⁵¹ O IBGE desde 1980 define o território do Município como sendo área urbana.

⁵² O Plano Estratégico do Município de Fortaleza (SEPLA, 2003) discorre sobre essas áreas limitantes.

xadrez. A princípio foram ocupadas por lotes de grandes dimensões (chácaras, fábricas, entre outros) e com a expansão da Cidade essas foram sendo loteadas segundo uma matriz em xadrez, paralela às vias radiais.

Assim, o mapa de Fortaleza apresenta parte considerável de seu território com essa estrutura ortogonal, não linear, mas em relação a cada gleba parcelada (lembrando um mosaico de malha xadrez).

A configuração urbana da área central mantém ainda hoje as características definidas pelo parcelamento do solo de seu núcleo original. As características dessa ocupação são: vias estreitas com quarteirões definidos por lotes também estreitos e profundos no sentido leste/oeste e uma concentração significativa de espaços destinados ao lazer (praças) quando comparadas a outras áreas da cidade.

A ocupação da Praia de Iracema deu continuidade ao traçado ortogonal, mas com uma estrutura fundiária diferente, devido a sua função de apoio às atividades portuárias. No entanto, o arraial Moura Brasil situado entre a estação ferroviária João Felipe e o mar não seguiu a organização da malha e configurou-se como um dos primeiros assentamentos espontâneos.

As áreas do Município ocupadas com atividades portuárias, tanto na Praia de Iracema (final do século XIX e início do século XX), quanto no Mucuripe (a partir da segunda metade do século XX) estabeleceram em seu entorno parcelamento diferenciado, com áreas maiores devido às atividades portuárias e alguns núcleos habitacionais espontâneos (exemplo o Poço da Draga e o Serviluz).

A valorização da faixa de praia inicia nas áreas próximas ao centro histórico, ocupadas pelas atividades relacionadas ao uso de lazer (clubes principalmente) e para habitação, numa faixa mais recuada, deslocando-se no sentido leste, atraindo progressivamente a população das classes de maior poder aquisitivo.

Os bairros residenciais que surgem a partir dos anos de 1930, mantêm a estrutura ortogonal/xadrez, mas com algumas adaptações, entre outras: o alargamento da estrutura viária e uma diminuição da proporção de espaços de uso público (são exemplos desse período os bairros Jacarecanga e Aldeota).

A partir da década de 1960, os assentamentos espontâneos ganham maior expressão no território e de certa forma em resposta a essa pressão social por moradia que eles representam, surgiram em seguida os conjuntos habitacionais, localizados, nesse período, em áreas mais periféricas (vários inclusive implementados em áreas limites do Município), marcados por uma estrutura fundiária diferenciada e por uma boa proporção de espaços públicos, algumas sendo posteriormente ocupadas.

O setor imobiliário amplia sua atuação no Município a partir da década de 1970, passando de certa forma a promover a organização fundiária (em geral seguindo a legislação), ampliando as perspectivas de novos loteamentos e empreendimentos através da abertura de novas vias (entre as quais a Avenida Santos Dumont). O setor atualmente investe em condomínios fechados horizontais e também em menor proporção os verticais, essa tendência surgiu na última década e tende a consolidar-se.

Paralelamente a essa seqüência histórica apresentada, considerada a partir da expansão da área central, aconteceu o parcelamento do solo dos povoados espalhados, que se adensaram separadamente do núcleo central, sendo atualmente bairros integrados a malha urbana. As características de expansão desses bairros, no entanto, são diferenciadas. Destacaremos como exemplo dois desses bairros, por estarem entre os oito bairros considerados de urbanização prioritária no PDDU (1992), por sua importância histórica,

havendo sido ambos sede de distritos do Município, são eles: os bairros Parangaba e a Messejana⁵³.

O bairro da Parangaba caracteriza-se por um parcelamento do solo com lotes uniformes, na maior parte de sua área. No setor leste do bairro, no entanto, os lotes são menores devido a serem resultantes de parcelamento em antigos terrenos desocupados, além de uma setorização ortogonal devido ao cruzamento com as vias: Av Gen. Osório de Paiva, Rua Cônego de Castro, Av. Godofredo Maciel e Av. Paranjana, e ainda à via férrea.

A área da Messejana apresenta um parcelamento do solo homogêneo e ortogonal, em sua maior parte. O Conjunto Bandeirantes, no setor sudeste, é uma das exceções a regularidade do parcelamento, com lotes menores e maior adensamento populacional. No setor oeste e leste da lagoa de Messejana verifica-se um parcelamento do solo com lotes maiores, que configuram grandes áreas vazias, ainda características da região.

II.3.3.3. A destinação de áreas públicas nas legislações de parcelamento do Município

As diversas legislações de parcelamentos do solo buscam regular a destinação de áreas públicas no Município, a fim de serem garantidas áreas de lazer, instalação de equipamentos, o convívio social, de qualidade ambiental e também espaços abertos de transição. Essas áreas, no entanto, historicamente no município foram ocupadas, reparceladas informalmente e ainda objeto de concessão a particulares ou instituições. O não cumprimento da legislação levou a que a cidade apresente hoje um baixo número de praças e áreas verdes; excetuando a região da área central, em que está a maior proporção de praças do município.

O processo de ocupação das áreas públicas pode ser analisado pela comparação entre as plantas da cidade do período entre 1875 e 1945. Porções de áreas identificadas como praças na planta de 1875 estavam ocupadas por edificações na planta de 1945⁵⁴, entre as quais: o Palácio do Comércio, Banco do Brasil, Correios na Praça da Carolina, Escola Normal na Praça do Colégio, Liceu do Ceará na Praça do Jacarecanga, Faculdade de Direito e Caixas D'água na Praça Visconde de Pelotas, Quartel da Polícia Militar na Praça dos Cap. Mores, Galpões da RFFESA na Praça Amélia e Capitania dos portos na Praça da Alfândega. No Cadastro de Bens Imóveis do Município de Fortaleza, existem informações relativas à doação de áreas para a implantação de alguns destes equipamentos.

Vejamos alguns aspectos relevantes da análise histórica da regulamentação específica de parcelamento do solo quanto à destinação de áreas públicas (não entrando no mérito das questões relativas ao sistema viário e aprovação dos loteamentos)⁵⁵.

Código de Posturas de 1932 (Decreto nº. 70) – estabelecia destinação de Área Livre para praças e jardins, o correspondente a pelo menos 5% da área total na Zona Urbana; 7% na Zona Suburbana e 10% na Zona Rural. E ainda, que as Vias Locais com extensão maior que 400,00 m deveriam ser interrompidas por largo ou praça que permitisse inscrever um círculo de 15,00 m de raio.

⁵³ Texto base para análise: Relatório de Caracterização. Estudo Socioeconômico, ambiental e urbanístico dos bairros da Parangaba e Messejana (PMF/SEPLA, 2003).

⁵⁴ Segundo análise do documento “Destinação de áreas públicas conforme as diversas legislações de parcelamento do solo X uso e apropriação das áreas” (SEINF, 2006), tendo como referência: a Planta da Cidade de Fortaleza e Subúrbios 1875, Planta da Cidade de Fortaleza de 1888, Planta da Cidade de Fortaleza de 1931/1932 e o Levantamento Aerofotogramétrico do serviço Geográfico do Exército de 1945.

⁵⁵ A análise tem como base o documento “Destinação de áreas públicas conforme as diversas legislações de parcelamento do solo X uso e apropriação das áreas” (SEINF, 2006).

Nas plantas dos loteamentos analisados não constavam, no entanto, quadro de áreas com a identificação do percentual de área livre em relação à área total. A indicação de praças correspondia a quadras e praças conformadas por duas metades de duas quadras ou a um quarto de quatro quadras ficando contíguas aos lotes, interrompendo as vias. Em alguns casos os lotes tiveram como único acesso a área da praça. E em muitos casos a implantação do sistema viário, que não era atribuição do loteador, se deu seccionando as praças em duas ou quatro porções.

Código Urbano do Município de Fortaleza de 1950 (Lei nº. 188/1950) – estabelecia a destinação de Área Livre, definidas como espaços livres (praças, parques e jardins) à razão de 40,00 m² por habitação prevista para a área a urbanizar, desde que a área fosse superior a 10.000,00 m². Previa que quando a área a urbanizar viesse a receber mais de 200 habitações um dos espaços livres deveria ter cerca de 5.000,00 m².

Esta lei previu um “plano de urbanização de terrenos na zona suburbana” no qual seria reservada uma área correspondente a 10% da área total destinada à formação de pequenos bosques, no entanto, esse plano não foi concretizado.

Os loteamentos analisados, do período de vigência desta lei, não continham em plantas o quadro de áreas com a identificação da relação entre o número de unidades e área destinada à área livre. Observou-se que destinação das áreas de praça, em muitos casos seguiu a mesma solução adotada no período anterior.

Código Urbano do Município de Fortaleza de 1962 (Lei nº. 2004/1962) definia como Área Livre, as mesmas condições da lei anterior, exceto por não permitir a fragmentação da área total em partes de área inferior a 1.000,00 m². Ainda nesse período observa-se que as plantas dos loteamentos não traziam o quadro de áreas com a identificação da relação entre o número de unidades e área destinada a área livre, no entanto, conforme a análise dos cálculos, realizados em alguns casos, verificou-se que era atendida a relação.

Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano de 1975 (Lei nº. 4486/1975) – Definiu destinação de áreas públicas com percentuais diferenciados da área total do parcelamento, sendo: um máximo de 15% para vias do Esquema Viário Básico, um mínimo de 15% para Áreas Livres (praças, parques, jardins) e um mínimo de 5% para Áreas Institucionais (escolas, postos de saúde, equipamentos comunitários etc.).

Esta Lei insere a noção das Áreas Institucionais, o que deveria contribuir para não mais haver a destinação futura de áreas verdes para esse fim, o que ocorreu com frequência no período anterior, das áreas a serem ocupadas com equipamentos de educação e saúde, entre outros, bem como houve a desafetação de áreas de sua destinação pública e posterior doação para diversas finalidades (inclusive, por exemplo, para alguns clubes da Praia do Futuro) ou áreas constantes das plantas do loteamento como praça foram objeto de comercialização contando, inclusive, com registros em cartório em nome de particulares.

Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano de 1979 (Lei nº. 5122/1979) e Legislações Complementares – apresenta relevante importância à análise por estar ainda em vigência quanto ao parcelamento do solo (observadas disposições da Lei nº. 7987/96 – Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza).

A lei determina que da área total objeto do plano de parcelamento será destinado um percentual total de 40%, para Sistema Viário, Áreas Livres, Áreas Institucionais, observados um mínimo de 15% para Áreas Livres (praças, parques, jardins) e de 5% para Áreas Institucionais (escolas, postos de saúde, equipamentos comunitários, etc.). Alterado

posteriormente para 45% o percentual de doação passou a incluir o percentual mínimo de 5% para implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social.

De acordo com a Lei no 5532/1981, desmembramento de gleba que não foi objeto de loteamento está sujeita à doação de 15% de Área Livre e 5% de Área Institucional.

Conjunto Habitacional de Interesse Social (Lei nº. 5234/1979) – no que trata de Conjunto Habitacional de Interesse Social estabelece que da área total objeto do plano de parcelamento de conjuntos habitacionais com unidades unifamiliares, será destinado um mínimo de 33% para Sistema Viário, Áreas Livres e Áreas Institucionais sendo um mínimo de 10% para Áreas Livres (praças, parques, jardins e outras destinações da mesma natureza) e o de 4% para Áreas Institucionais (escolas, postos de saúde, equipamentos comunitários, etc.), ficando estabelecido que quando a área destinada ao sistema viário não atingir o índice de 19%, a área necessária para complementar será adicionada às Áreas Livres. E que nos casos de conjuntos multifamiliares o percentual de áreas públicas deverá observar o percentual estabelecido na Lei nº. 5122.A/79. No caso não se aplica ao conjunto de interesse social a disposição de doação dos 5% destinada à implantação de interesse social.

Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS (Lei nº. 7987/1996). Esta lei manteve em vigor os dispositivos das Leis nº. 5122/1979 e complementares e da Lei nº. 5234/79, quanto ao parcelamento do solo, à exceção do lote mínimo, que passou a ser definido pelas microzonas ou zona especial.

A LUOS inclui um capítulo especial para conjuntos Habitacionais de interesse social e outro para Aglomerados Populares. Estabelece parâmetros especiais para o parcelamento destinado à Reassentamentos para Aglomerados Populares, observada a área verde mínima de 10% da área, além da necessidade de estudo sobre a área para implantação de equipamentos comunitários para assentamentos com mais de 100 unidades e o lote mínimo de 60,00 m² de área, observada a testada mínima de 4,00m.

Nota-se que a lei aplica o conceito de reassentamento para aglomerados populares e não de urbanização com reassentamento quando for o caso, por exemplo, em áreas de risco. Entende-se que hoje seria um conceito não satisfatório dentro dos preceitos da legislação federal vigente (Estatuto da Cidade, lei 10.257, de 2001).

Diretrizes adotadas pelas legislações

- Localização das Áreas Verdes (Livres) – adotou-se, após a publicação das legislações de 1979, como diretriz básica para a localização de áreas verdes que essas sejam correspondentes com as áreas de preservação dos recursos hídricos, objetivando a implantação de um sistema linear de parques urbanos, e as áreas de maior concentração de vegetação de porte arbóreo.

A idéia de um sistema linear de parques urbanos, no entanto, não resistiu ao processo de ocupação sistemática destas áreas por assentamentos irregulares de população de baixa renda e por ocupações também de alto padrão construtivo.

- Localização das Áreas Institucionais – adotou-se como diretriz a destinação em locais altos e de fácil acesso.

Essas áreas em parte foram realmente ocupadas com equipamentos comunitários, mas algumas foram repassadas pelo poder público, por doação ou concessão de uso, para

instituições de natureza diversificada; e outras foram ocupadas com assentamentos irregulares.

- Conjuntos Habitacionais de Interesse Social – no período entre 1985 e 1995 adotou-se o procedimento de não submeter à aprovação da PMF projetos de conjuntos implantados pela COHAB, PROAFA e mesmo COMARB (atual HABITAFOR), principalmente casos de mutirões habitacionais (inexistindo inclusive cópias das plantas no Cadastro de Loteamentos da SEINF).

Em alguns conjuntos promovidos pela COHAB e COMARB, posteriormente submetidos à análise da PMF para regularização entre 1995 e 1996, verificava-se que tinham sido atendidas disposições da Lei nº. 5234/79, quanto ao sistema viário e destinação de áreas públicas, não sendo atendido o lote mínimo de 125,00m² (SEINF, 2006).

Os projetos posteriormente submetidos à análise da PMF, não foram regularizados por apresentarem divergências com a situação implantada⁵⁶.

Entre 1996 e 2000 os projetos destinados a habitação de interesse social, promovidos pela COHAB/SEINFRA, COMARB e SERs, passaram a ser submetidos a análise da PMF, por exigência da Caixa Econômica Federal, tendo recebido apenas a aprovação como Reassentamento para Aglomerado Popular ou Conjunto Habitacional de Interesse Social, a nível de análise de orientação prévia, pelo IPLAM e após 1999 pela SMDT, não sendo submetido aprovação definitiva pela SPLAM e após 1997 pelas SERs (SEINF, 2006).

Somente após o ano de 2001, os projetos destinados a conjuntos habitacionais de Interesse social e reassentamentos populares do Município passaram a ser submetidos a todas as etapas de aprovação, devido a exigência da Caixa Econômica Federal - CEF

Referente aos parcelamentos anteriores a especificação de destinação de áreas institucionais o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU/FOR (Lei nº. 7061/1992) define que poderão ser instalados equipamentos comunitários em área verde (não existindo áreas institucionais no loteamento), sendo que a taxa de ocupação não poderá ultrapassar 20% da área verde.

A ocupação de áreas públicas

Embora as diferentes legislações de parcelamento do solo, desde 1932, tenham tratado de organizar a ocupação do território prevendo a individualização de um percentual específico ao espaço público essas medidas nem sempre foram incorporadas pelos loteadores e em algumas situações nem mesmo pela administração pública de determinados períodos.

As áreas públicas, oriundas de áreas parceladas foram objeto de cessões, comodatos, cessões e doações. As iniciativas de repasse a privados de áreas públicas devem ser condicionadas por critérios que justifiquem o benefício, devendo considerar inclusive se essas destinações de áreas cumprem função social da propriedade. Isso, e as áreas

⁵⁶ Em geral ou não atendiam quanto à reserva de faixas para o alargamento e implantação de vias do sistema viário básico ou as de destinação pública já estavam ocupadas.

públicas ocupadas irregularmente com assentamentos habitacionais resultam na diminuição das áreas públicas de uso institucional e de lazer do município.

Os bens patrimoniais do Município (ver Caderno de Mapas, Mapa 40), segundo pesquisa cartorária⁵⁷, totalizam 2.614 imóveis, estando a maioria deles localizados nas regionais VI e V (810 e 517 respectivamente). Do total de bens patrimoniais 39,8% constam como “invadidos” e 12,6% como “ocupados por terceiros”.

Em relação às áreas públicas da União, sujeitas a pouca fiscalização, são áreas de pressão para ocupações. Nas faixas de orla ocorre a ocupação promovida pelas “barracas”, a maioria em situação irregular, e em algumas regiões do litoral de Fortaleza grandes e antigas ocupações de assentamentos habitacionais⁵⁸, além de algumas em área de risco. No que diz respeito aos bens patrimoniais ocupados e os ainda desocupados; conjuntos habitacionais do município; e áreas parceladas regularmente sobre o ponto de vista do Município.

II.3.3.4. Condicionantes dos parcelamentos recentes

Especulação da terra urbana

Os parcelamentos do solo recentes em Fortaleza, respondem de certa forma ao processo de especulação de terra urbana que vem ocorrendo no Município, condicionando o tipo de urbanização que se processa no território de Fortaleza.

O alto valor da terra em áreas com infra-estrutura desloca para áreas mais periféricas do município os conjuntos habitacionais para população de baixa renda, e para áreas inapropriadas ao uso habitacional (do ponto de vista do comprometimento ambiental ou de risco à população) os assentamentos irregulares.

Assim, há uma reserva de áreas, promovida pela especulação, que determina um preço inacessível à produção habitacional, mantendo vazios nas áreas com infra-estrutura, ou promovendo usos mais compatíveis ao investimento (que não o uso residencial). O setor imobiliário está orientando seus investimentos para o leste e sudeste do Município, implementando o modelo de ocupação de condomínios horizontais e verticais e fechados.

Assentamentos Irregulares

Quanto a sua origem podem ser fundamentalmente de dois tipos:

- de origem irregular – são aqueles ocupados espontaneamente, sem nenhum tipo de planejamento (as favelas, em geral). Esses podem ser por invasão dos ocupantes de área pública ou particular ou por grilagem (venda de áreas sem possuir título de propriedade), nesses últimos há uma exploração comercial da área ocupada irregularmente (sendo a população que paga pelo lote lesada, por não possuir o título de propriedade, mas sendo muitas vezes a única opção para a população que não tem condições de adquirir um imóvel no mercado formal). De uma forma geral, verificamos que nesses processos há completa ausência de áreas para equipamentos institucionais, áreas verdes e praças.

⁵⁷ Fonte: COMARB, 2005. A Comissão Municipal de Atualização e Regularização dos Bens Imóveis (COMARB) foi criada por decreto em 1999, tendo como objetivo identificar e regularizar os bens públicos da PMF.

⁵⁸ O Projeto Orla do Governo Federal, em Fortaleza objetiva também a regularização fundiária das terras da União. Há três áreas já identificadas: Serviluz, Praia do Futuro e Mucuripe. Foram, ainda, identificadas pelo projeto 94 áreas de riscos, envolvendo cerca de 20 mil famílias. (<http://www.fortaleza.ce.gov.br/imp>)

- de origem em um projeto, com processo de licenciamento – são aqueles que iniciam de forma regular, mas que por algum tipo de entrave (titulação, conflito com a destinação de áreas públicas e institucionais estabelecidas, entre outros) não conseguem regularizar o loteamento. Nesses verifica-se que, em alguns casos, são posteriormente adensados por ocupações das áreas livres previstas.

As ocupações irregulares do Município localizam-se predominantemente em áreas destinadas ao uso público (praças e áreas institucionais), em áreas com restrição à ocupação por risco (como as zonas alagáveis dos recursos hídricos e as encostas dos morros), faixas de domínio da RFFSA e zonas de proteção ambiental como as dunas da Praia do Futuro e as faixas de praia dos bairros Cais do Porto, Pirambu e Cristo Redentor.

Mercado Informal de Terra

O mercado informal de terras é operado por grileiros que comercializam terras sem sua devida propriedade e titulação, o que caracteriza uma infração à Legislação Urbana e um dolo ao comprador da terra. Há, também, um mercado espontâneo no interior das áreas irregulares com venda de lotes não regularizados entre os ocupantes.

Conjuntos habitacionais de baixa renda

Os conjuntos habitacionais de baixa renda em geral requerem grandes espaços para sua implantação e definem parcelamentos com lotes pequenos quando do tipo unifamiliar e com grandes áreas comuns, quando do tipo multifamiliar. Devido as suas características de implantação (lotes ou apartamentos de baixo valor econômico e grande área para o conjunto) tendem a localizarem-se nos extremos sul e oeste da cidade, em zonas de infraestrutura precária.

Considerações quanto à atuação pública municipal na área fundiária

A atuação da Prefeitura na área fundiária até o início da atual gestão limitava sua intervenção aos processos de regularização da posse nos conjuntos habitacionais construídos pela PMF⁶⁰, não havendo, no entanto, programas de regularização fundiária em áreas de ocupações irregulares (favelas e loteamentos clandestinos e ou irregulares). Quanto à urbanização de favelas houve apenas o Programa Pró-Renda que atuou apenas na urbanização de algumas favelas na década de 1990.

A atual gestão inicia uma série de ações de regularização fundiária realizadas pela Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, dentre elas estão a regularização fundiária de assentamentos populares aprovados no Orçamento Participativo, num total de seis grandes comunidades: Pirambu e Barra do Ceará (Regional I), Couto Fernandes (Regional III), Vila Cazumba (Regional VI), Parque Santa Filomena

⁶⁰ Através de Título do Concessão de Direito Real de Uso, que não era registrável em cartório, apenas entregue administrativamente, e no caso dos imóveis financiados pela PMF com recursos da CEF, como os do programa Pró-Moradia, através de Permissão de Uso a Título Precário e Oneroso, até a quitação da dívida do imóvel pelo beneficiário, quando lhe é passada a escritura.

(Regional VI) e Parque Santa Maria (Regional VI); e a regularização fundiária de 28 conjuntos habitacionais construídos em regime de mutirão de um total de 51 construídos desde 1988. Quanto aos novos Conjuntos Habitacionais a atual gestão tem trabalhado com a diretriz executar as atividades de regularização fundiária paralelamente com as obras, evitando a produção de novos conjuntos irregulares. Há que se falar também da comunidade do Serviluz que juntamente com o Pirambu estão inseridas no Projeto Orla e serão regularizadas em parceria com a Secretaria do Patrimônio da União.

O Fundo de Terras, criado em 1989 estabelecendo a obrigatoriedade de destinação de 5% (cinco por cento) das áreas dos loteamentos para construção de moradias de interesse social, foi administrado por secretarias diferentes desde sua criação, passando à gestão das Secretarias Regionais quando estas foram criadas em 1996. Grande parte dos Conjuntos Habitacionais construídos pela prefeitura utilizou áreas do Fundo de Terras. A atuação da Prefeitura frente à questão da irregularidade fundiária ao longo dos anos não contou com um controle urbanístico e tributário eficaz. Mesmo que essa situação esteja começando a mudar serão necessários investimentos e vontade política, não somente para garantir judicialmente a posse, mas também para a implementação de programas de urbanização.

II.3.4. HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

II.3.4.1. Introdução

Breve histórico da formação dos bairros populares de Fortaleza

Apesar de ser a capital administrativa desde o início da colonização, somente no final do século XIX Fortaleza é alçada à condição de capital econômica do Ceará, a partir da centralização progressiva da comercialização da produção de algodão e outros gêneros vindos do interior, drenados pelo sistema ferroviário e articulado ao novo porto, ambos implantados no final dos anos 1800.

Na medida em que Fortaleza é construída, são lançadas as bases de uma estrutura social formada, em grande parte, pelo contingente populacional vindo do interior que participa ativamente do processo de ordenamento do espaço urbano, especialmente aqueles que compuseram a elite local, configurando uma cidade que mantém e reforça suas relações com o sertão de origem, marcando sua paisagem com uma estrutura urbana que se abre ao interior, esquecendo momentaneamente o seu litoral, reduzido à zona portuária e à vizinhança do seminário e a Igreja de Nossa Senhora da Conceição da Praia, no Centro.

Desse modo, tal orientação, reforçada pela política higienista de ordenamento e controle social do século XIX, faz do litoral um lugar de habitação das classes pobres da sociedade fortalezense, induzindo à ocupação das zonas de praia por um crescente contingente de emigrantes pobres do sertão que, premido pelas seguidas secas, se estabelecem nos terrenos de marinha, área anteriormente dominada pelas comunidades de pescadores, que coabitam, mas não se integram totalmente ao forte fluxo migratório, cuja saturação vai transformar as antigas vilas de pescadores em favelas como a do Outeiro e do Arraial Moura - Brasil, no fim do século XIX e a do Pirambu e do Mucuripe no início do século XX.

No entanto, é a partir dos anos 1930 -1955 que Fortaleza apresenta um crescimento demográfico intenso e que vai induzir a um aumento de sua área urbana sem a ampliação relativa de sua infra-estrutura básica, dando lugar a aglomerações de edificações precárias na periferia da cidade com características de favelas como o Cercado do Padre Zé (1930); Lagamar (1933); Morro do Ouro (1940); Varjota (1945); Meireles (1950); Papoquinho (1950) e Estrada de Ferro (1954).

Aos poucos, Fortaleza se estrutura e conquista o espaço do interior se integrando aos outros estados da região e do país, tornando-se cada vez mais um pólo de atração da população migrante, principalmente durante os longos períodos de estiagem, levando a um intenso crescimento urbano principalmente na direção Oeste da cidade, zona de maior concentração industrial até os anos 1970 quando foi implantado o Distrito Industrial de Maracanaú, desmembrado do município de Maranguape em 1983.

Com a criação do BNH em 1964, a política urbana é orientada para construção de grandes conjuntos habitacionais que vão influenciar, sobremaneira, a estruturação do espaço da cidade, alterando sua malha urbana e criando novos focos de concentração demográfica, nas zonas Oeste, Sudoeste e Sul da cidade, transformando o centro tradicional em centro da periferia com a saída das classes dominantes para os novos sub-centros, em especial para o da Aldeota e mais recentemente para os bairros Edson Queiroz e Cidade dos Funcionários, na zona Leste da cidade.

O breve quadro histórico acima tem por objetivo contextualizar o fenômeno da formação dos bairros populares e apoiar a compreensão do perfil sócio-econômico dos seus usuários e do

quadro do déficit habitacional e inadequação de domicílios que será efetuada na seqüência do presente trabalho.

II.3.4.2. Pressupostos metodológicos e aspectos conceituais

Lançamos mão das bases metodológicas desenvolvidas pela Fundação João Pinheiro⁶¹ em seu trabalho “Déficit Habitacional do Brasil”, enquanto que, na leitura e utilização de dados gerais, utilizamos aqueles organizados no Plano Diretor de Habitação⁶², desenvolvido pelo Governo do Estado do Ceará, complementado por fontes disponibilizadas pela HABITAFOR e outras instituições como o CEARAH PERIFERIA, entre outros.

Procuramos compreender a questão da habitação dentro de uma perspectiva sociológica, onde as demandas habitacionais são diferentes para os diversos setores sociais e se transformam com a própria dinâmica da sociedade, principalmente naquelas com índices de desigualdades extremamente elevados como a nossa e, portanto, partimos do princípio de que não devemos padronizar as necessidades do habitat para todos os estratos de renda, entendendo que elas não se reduzem, simplesmente, aos aspectos materiais da moradia, envolvendo-se e articulando-se a outras políticas públicas que abrangem a infra-estrutura urbana básica como: transporte, energia elétrica, comunicação, esgotamento sanitário, abastecimento d’água, e equipamentos urbanos como: creche, escolas, postos de saúde, etc., articuladas a outras políticas que tratam de dimensões como a cultural, a individual, a familiar e a coletiva, na organização social para o trabalho e autonomia, de forma integrada.

Portanto, dentro do conceito mais amplo de necessidades habitacionais a metodologia desenvolvida trabalha com dois segmentos distintos: **o déficit habitacional e a inadequação de moradias**. O primeiro compreende a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para solução de problemas sociais específicos de habitação e o segundo reflete problemas de qualidade de vida dos moradores que não se relacionam ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas desse estoque.

II.3.4.3. Síntese do levantamento

A problemática habitacional

É evidente que o problema habitacional em Fortaleza está intimamente ligado à questão em âmbito estadual uma vez que grande parte da sua população pobre tem vínculo histórico com o processo de migração oriundo do interior do Estado e, por causa disso, considera-se importante apresentar, inicialmente, o quadro com os dados obtidos do levantamento estadual, onde a capital se alinha aos municípios da sua região metropolitana e aos demais municípios caracterizados por secundários e terciários, de acordo com o seu grau de importância econômica e demográfica, tendo sido escolhidos aqueles mais relevantes dentre os municípios com população superior a 20.000 habitantes, conforme podemos

⁶¹ Déficit Habitacional no Brasil: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatísticas e Informações / Min. das Cidades. 2ª. Ed. – Belo Horizonte, 2005.

⁶² Plano Diretor de Habitação do Estado do Ceará: Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional. Fortaleza, 2005.

observar no Quadro II.3.4.1, abaixo, que descreve a classe de tamanho da população dos municípios do Estado.

Quadro II.3.4.1 – Ceará: Classe de tamanho da população dos municípios, 2000

Classes de tamanho da população dos municípios	Número de municípios	População residente	Participação relativa no total do Estado (%)
Estado	184	7.430.661	100,00
Até 5.000	1	4.886	0,07
De 5001 até 10.000	30	228.815	3,07
De 10.001 até 20.000	67	998.680	13,43
De 20.001 até 50.000	62	1.986.632	26,75
De 50.001 até 100.000	18	1.168.000	15,73
De 100.001 até 500.000	5	902.266	12,14
Mais de 500.000	1	2.141.402	28,81

Fonte: PDH, 2005.

Na seqüência, considera-se igualmente importante relacionar os critérios para o dimensionamento das inadequações habitacionais, por localização de domicílio, para facilitar a interpretação dos dados, explicitados no Quadro II.3.4.2, abaixo.

Quadro II.3.4.2 - Critérios de inadequação habitacional por localização de domicílio

Componentes da Inadequação	ZONA URBANA		ZONA RURAL	
	Adequado	Inadequado	Adequado	Inadequado
ÁGUA Abastecimento	Rede geral	Poço, outro	Rede geral, poço ou cisterna	Outro
Canalização	Canalizada em ao menos um cômodo	Canalizada na propriedade Não canalizada	Canalizada em ao menos um cômodo Canalizada na propriedade	Não canalizada
ESGOTO Existência de Banheiro ou Sanitário	Ter banheiro	Não ter banheiro	Ter banheiro (na falta dele, ter sanitário)	Não ter banheiro nem sanitário
Escoamento	Rede geral Fossa séptica	Fossa rudimentar Outro	Fossa Séptica	Fossa rudimentar Outro
RESÍDUOS SÓLIDOS	Coletado	Não coletado	Não se aplica	

Forma de coleta	Diretamente			
	Coletado			
	Indiretamente			
Destino do lixo	Coletado	Qualquer outra forma	Queimado ou Enterrado	Jogado em vala, lixão ou quitais
ENERGIA ELÉTRICA	Tem	Não tem	Tem	Não tem
DENSIDADE EXCESSIVA	Até 3 pessoas Por dormitório	Mais de 3 pessoas por dormitório	Até 3 pessoas Por dormitório	mais de 3 pessoas por dormitório
DOMICÍLIOS CEDIDO	—	Rendimentos Inferiores a 3 SM	—	Rendimentos Inferiores a 3 SM

Fonte: PDH, 2005.

Pode-se, desse modo, verificar no Quadro II.3.4.3 abaixo, os valores que Fortaleza apresenta, onde é possível avaliar cada uma das inadequações habitacionais consideradas, onde se destaca, por exemplo, que somente 0,55% dos domicílios não possui acesso à rede de energia elétrica, enquanto que 12,62% ainda não desfruta de abastecimento de água e desse percentual, 6,31% se refere ao tipo de água canalizada. Por outro lado uma grande parte dos domicílios da capital, 34,16%, ainda não dispõe de coleta de esgoto. Podemos ver também que 11,15% dos domicílios considerados não possuem, sequer, unidade sanitária e 9,18% deles, não possuem destinação para o lixo. É importante ressaltar que cada um dos componentes de inadequação deve ser analisado de forma isolada, pois os domicílios podem estar enquadrados em vários deles e, vale lembrar, que estes dados se referem ao universo de domicílios efetivamente construídos.

Quadro II.3.4.3– Inadequação Habitacional em Fortaleza - 2000

Tipos de inadequação													
Acesso a rede de energia elétrica		Abastec. de água		Tipo de abastec. de água		Coleta de esgoto		Ausência de unidade sanitária		Dest. do lixo		Domic. cedidos	
0,55%	2.902	12,62%	66.374	6,31%	33.201	36,14%	190.147	11,15 %	58.645	9,18 %	48.317	4,46 %	5.178

Fonte: PDH, 2005.

Para avançarmos na compreensão do problema, passamos a analisar a posição que Fortaleza ocupa na questão do déficit habitacional que pode ser entendido pela carência de unidades habitacionais, medidas em quatro variáveis componentes: os domicílios improvisados; os domicílios alugados; os que abrigam famílias conviventes (coabitam o mesmo teto) e aqueles residentes em cômodos com renda familiar menor que três salários mínimos que somados, formam o déficit total. Desse modo, observa-se no Quadro II.3.4.4,

abaixo, a relação dos municípios estudados, considerando os componentes do déficit habitacional, conforme descrito.

Quadro II.3.4.4 - Déficit Habitacional em Fortaleza - 2000

Total de domicílios (unidades)	Domicílios improvisados		Domicílios alugados		Famílias conviventes		Residentes em cômodo com renda menor de 3 salários mínimos		Déficit total	Déficit Relativo
	%	unidades	%	unidades	%	unidades	%	unidades		
526.079	0,35%	1.847	7,46%	39.231	11,42%	60.088	1,00%	5.235	106.401	20,23%

Fonte: PDH, 2005.

Demografia, demandas e projeções

As projeções demográficas, apresentadas neste documento, foram condensadas do PDH⁶³ que fundamentou-se nas pesquisas elaboradas pelo IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará que projetou dois cenários: o *tendencial*, que considera a continuidade do atual fluxo migratório e o *alternativo* que pressupõe o sucesso do redirecionamento de parte dos fluxos migratórios da Região Metropolitana de Fortaleza para os centros terciários e secundários. Desse modo temos no Quadro II.3.4.5, abaixo, a população projetada para 2020 onde verificamos, no cenário tendencial, um acréscimo populacional de 1.934.007 hab., enquanto que no cenário alternativo, mais otimista, um acréscimo de 1.290.045 hab., o que nos remete à leitura do Quadro II.3.4.6, seguinte, com os dados convertidos em unidades habitacionais para uma família média de quatro pessoas por domicílio, onde teremos uma demanda de 483.502 moradias, no cenário tendencial e 322.511 no cenário alternativo.

Quadro II.3.4.5 - Região Metropolitana de Fortaleza: População Projetada e Estimativas de Acréscimo Populacional - Cenários Projetados para 2020 – em habitantes

População Atual 2000	Cenário tendencial 2020	Acréscimo	Cenário alternativo 2020-IPECE	Acréscimo
2.975.703	4.909.710	1.934.007	4.265.748	1.290.045

Fonte: PDH, 2005.

Quadro II.3.4.6 – Ceará: Estimativa de Demandas de Novas Moradias: Cenários Projetados para 2020 – em unidades habitacionais

Demandas por novas moradias, conforme o cenário		
Tendencial	Alternativo	Diferença entre os cenários
483.502	322.511	160.991

Fonte: PDH, 2005.

⁶³ Plano Diretor de Habitação do Estado do Ceará: Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional. Fortaleza, 2005

Perfil socioeconômico dos assentamentos

Os dados que se seguem foram baseados no Estudo Sócio-econômico das Áreas dos Assentamentos Subnormais de Fortaleza da Política Habitacional de Interesse Social - PHIS, elaborado pela Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infra-estrutura Urbana – COMHAB, da Prefeitura de Fortaleza, complementado por dados parciais retirados do LEGFOR - projeto anterior de revisão do Plano Diretor de Fortaleza e pelas diversas pesquisas de campo realizadas pelas entidades que compõem o chamado Terceiro Setor que muito contribuíram na caracterização do perfil socioeconômico da população de maior vulnerabilidade social, identificando também os problemas ambientais. Cabe salientar que a atual condição de vida da população de baixa renda muito tem a ver com a situação da ocupação urbana da cidade de Fortaleza, retratadas no documento “Proposição de Plano de Ação para uma Política Habitacional Popular para Fortaleza”, datado de outubro de 1999, atualizadas no trabalho desenvolvido pelo CETREDE – Centro de Treinamento e Desenvolvimento, vinculado à UFC – Universidade Federal do Ceará, onde estão citados alguns componentes que colaboraram para a desordem da ocupação urbana, a saber:

- a) Expulsão rural, que continua pressionando a capital cearense;
- b) Concentração dos principais recursos públicos na região metropolitana;
- c) Inexistência de uma política planejada de ocupação do solo nas cidades;
- d) Investimentos dos poderes públicos para reproduzir e ampliar a concentração do capital;
- e) Ausência de uma efetiva participação da população nas decisões das políticas públicas;
- f) Concentração da infra-estrutura e equipamentos em áreas de interesse especulativo;
- g) Falta de intervenção pública nas áreas ocupadas pela população de baixa renda;
- h) Negligência e co-responsabilidade dos poderes públicos com a degradação ambiental;

É importante salientar que foram adotados métodos estatísticos simplificados na pesquisa para se obter um quadro objetivo da realidade das condições socioeconômicas e ambientais dos diferentes tipos de assentamentos.

Caracterização socioeconômica, segundo o tipo de assentamento

O resultado do trabalho, apoiado também na avaliação dos diversos mapas de exclusão social disponíveis, permitiu observar que a superposição da cartografia do índice de desenvolvimento humano por bairro, da violência urbana, da fome e da oferta de infra-estrutura de esgotamento sanitário apresenta os piores indicadores exatamente nas áreas de assentamentos populares localizados na periferia da cidade, em especial para as áreas de risco localizadas à margem dos rios, nas áreas de mangues, margens de lagoas, dunas, encostas de morro e à beira-mar.

Os dados, registrados a seguir, mostram uma situação de quase total exclusão social no contexto urbano de Fortaleza que se ampliam pela histórica dificuldade de implantação de programas habitacionais articulados a programas de geração de trabalho e renda, de

alimentação, de educação básica e ambiental, de capacitação profissional e de incentivo e apoio ao desenvolvimento de economia solidária através de ações integradas.

Quando avaliado o perfil socioeconômico do ponto de vista da renda do chefe da família observa-se o baixo poder aquisitivo, haja vista a grande parcela destes que recebem até um salário mínimo, que varia entre 37% na favela ou ocupação e 82% no cortiço, ver Caderno de Mapas, Mapas 34ab. Na faixa dos que recebem até três salários mínimos encontram-se os mutirões com 79% do total, as áreas de risco com 91% e o cortiço, com 100%, ver Figura II.3.4.1.

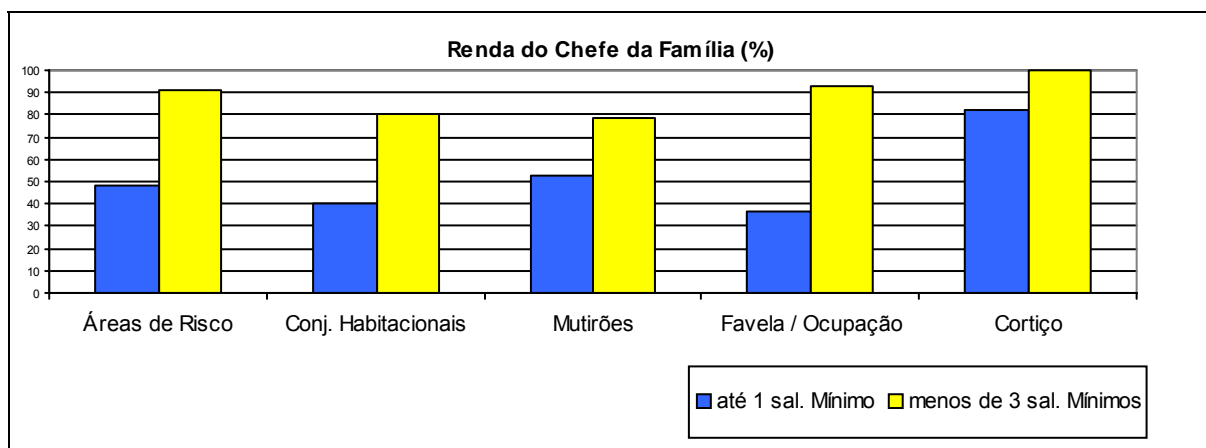


Figura II.3.4.1 – Renda do chefe da família (%).

No tocante ao grau de instrução do chefe de família, verificam-se altas taxas de analfabetos e semi-analfabetos, principalmente junto ao cortiço (40%) e áreas de risco (26%). A pequena parcela daqueles que possui o 2º grau completo em todos os tipos de assentamentos varia entre 2% no cortiço e 20% na favela / ocupação (Figura II.3.4.2).

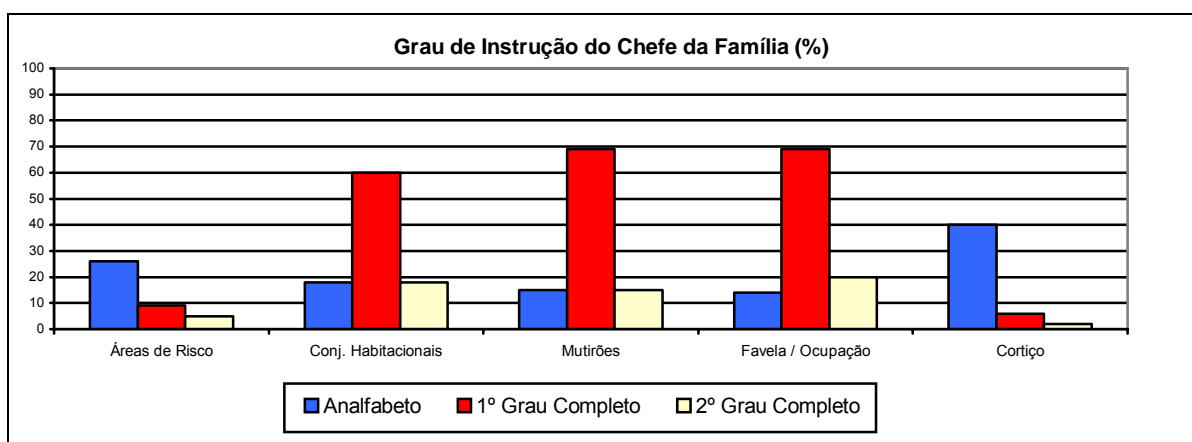


Figura II.3.4.2 – Grau de instrução do chefe da família (%).

Os dados acima caracterizam o baixíssimo nível de escolaridade que, mesmo junto aos familiares na faixa de 15 a 19 anos de idade é de apenas 11,7% nas áreas de risco. Não é de surpreender a alta porcentagem daqueles que nunca fizeram cursos profissionalizantes (64%) e a alta taxa de desemprego que atinge 90% no cortiço e 43% nas áreas de risco (Figura II.3.4.3) predominando a ocupação informal e sem carteira assinada para 55% dos

entrevistados. Nas áreas de risco, apenas 55% dos chefes de família freqüentaram cursos profissionalizantes.

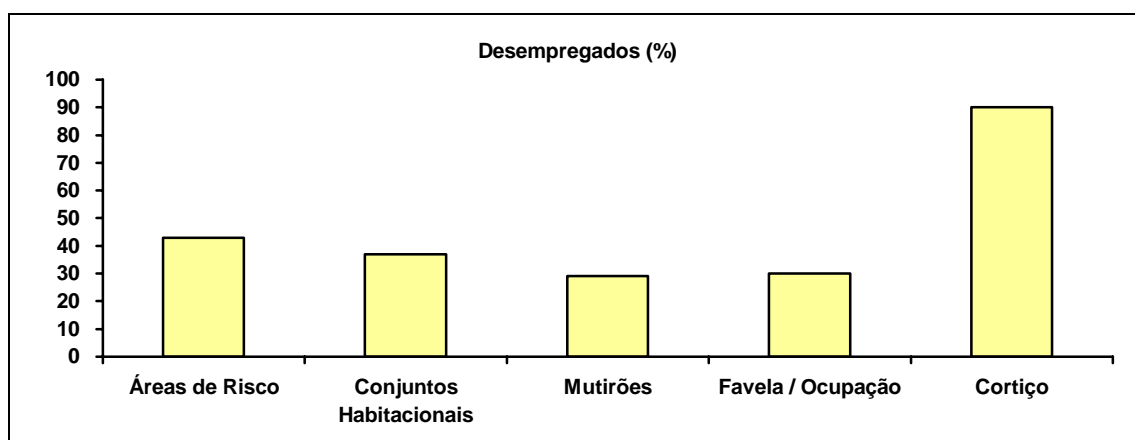


Figura II.3.4.3 – Desempregados (%).

Com relação ao nível de poder aquisitivo vale salientar o baixo nível de renda média mensal das famílias, que se situa entre R\$ 80,00 em cortiço e R\$ 280,00 nos conjuntos habitacionais e a renda média mensal por pessoa da família que trabalha que varia de R\$ 22,00, no cortiço, a R\$ 100,00, nos conjuntos habitacionais (Figura II.3.4.4).

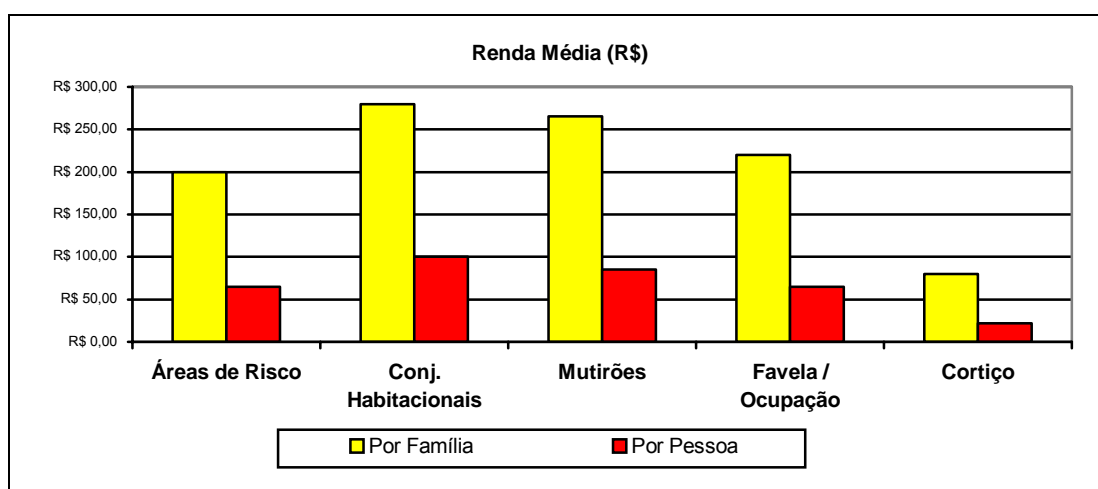


Figura II.3.4.4 – Renda Média (R\$).

A média de pessoas por família nos assentamentos gira em torno de 4,5, à exceção do cortiço, onde se constatou uma média de 6 pessoas, variando entre e 3 e 12 pessoas por família. A alta densidade de pessoas por habitação é fator de preocupação; pois, grande número de pessoas por cômodo tem gerado um ambiente de promiscuidade, causando rupturas nas relações e na estrutura familiar. Além de predominarem famílias de 4 a 6 membros, em 54% dos domicílios com apenas 3 cômodos, verificou-se uma taxa média de coabitação de 13% nos diversos tipos de assentamentos.

Quanto à origem das famílias, cerca de 66% são provenientes de bairros da própria capital e 32% do interior, o que caracteriza a redução do poder aquisitivo, que chega a representar 70% entre os motivos alegados para fixação da moradia no assentamento, principalmente nas áreas de risco (Figura II.3.4.5).

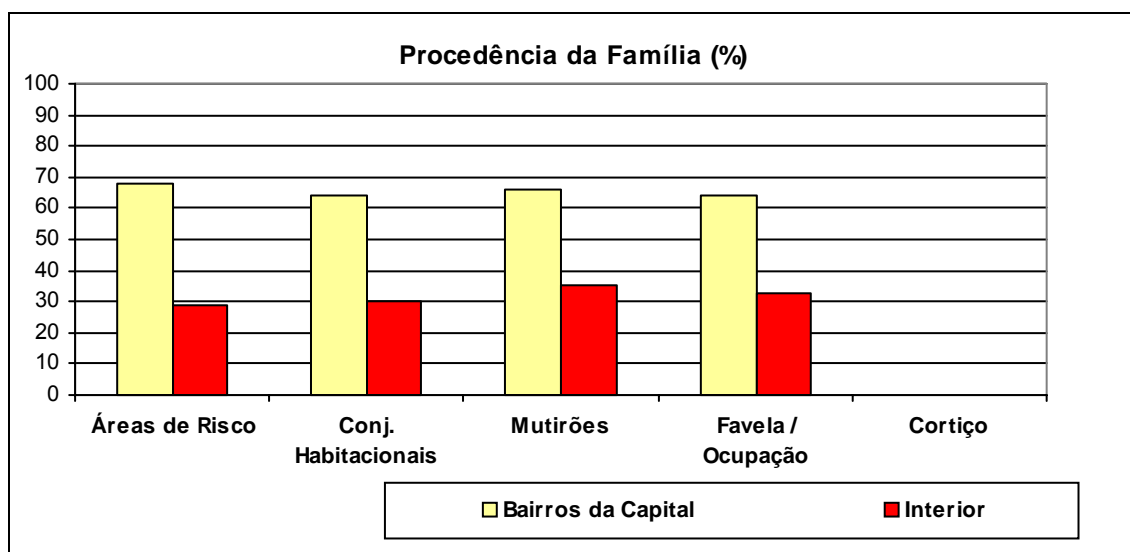


Figura II.3.4.5 – Procedência da família (%).

A falta de controle do uso e ocupação do solo na periferia da cidade, por parte do poder público, e o empobrecimento crescente da população favoreceram as ocupações irregulares, principalmente em áreas de preservação ambiental. Vale observar que 61% dos moradores das favelas nasceram noutra município, que não Fortaleza.

No tocante ao acesso à infra-estrutura de saneamento, os indicadores de oferta mostraram as péssimas condições no que diz respeito a três dos quatro itens pesquisados, quais sejam: Coleta de lixo, drenagem e sistema de esgoto (Figura II.3.4.6). Observa-se que a coleta de lixo nas áreas de risco cobre apenas 40% dos domicílios, o sistema de drenagem cobre apenas 15% das favelas / ocupações e 35% dos mutirões e o sistema de esgoto sanitário em rede apenas 30% das favelas e 40% dos mutirões.

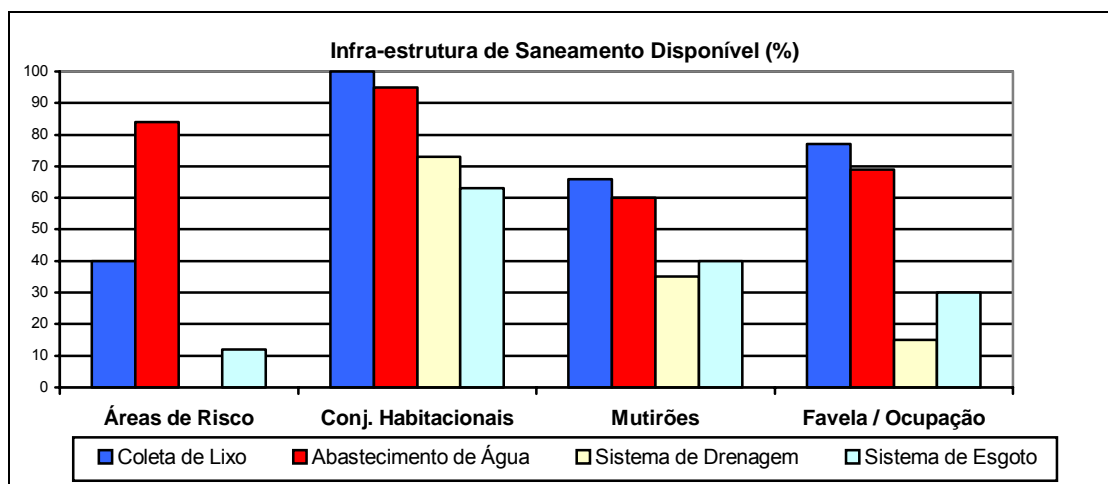


Figura II.3.4.6 – Infra-estrutura de Saneamento Disponível (%).

Observando-se as características das moradias por tipo de assentamento, vemos que a alvenaria predomina como material de construção das paredes externas e a taipa surge com apenas 13% na favela e 22% nas áreas de risco (Figura II.3.4.7).

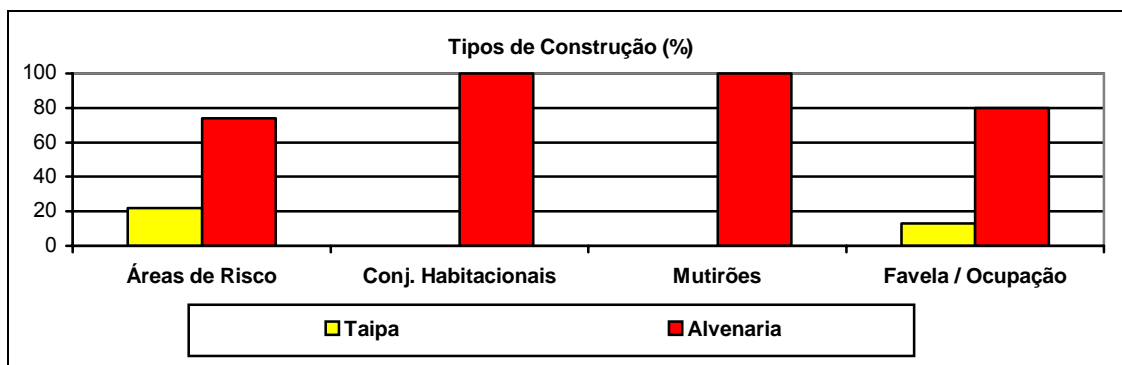


Figura II.3.4.7 – Tipos de construção (%).

Em 40% dos domicílios das áreas de risco e 27% das favelas não se dispõe de banheiro. O pequeno afastamento entre as edificações (recuos laterais e frontal/ fundos) prejudica a renovação do ar, tanto nas áreas de risco, quanto nas favelas onde o afastamento lateral chega a ser de 50 cm, o que causa insalubridade e maior incidência de doenças, tais como: virose (70%) e problemas respiratórios (34%).

Nas áreas de risco, a ausência de banheiro, de esgoto sanitário e a insalubridade devido à grande densidade habitacional e intra-domiciliar, juntamente com alta incidência de famílias que não tratam água (50% não ferve ou filtra), de domicílios atingidos pelas inundações / enchentes (53% são atingidos e tem perdas materiais) e a má alimentação (47% das famílias passam fome de uma vez por semana 22%, a todos os dias 5%) – favorecem a proliferação de doenças, tais como as já citadas e mais a diarreia (34% principalmente nas crianças), coceiras- doenças de pele (38%) e cólera (6%), ver Caderno de Mapa, Mapas 11 e 12.

Para 51% dos moradores das áreas de risco localizados à margem dos rios, estes significam ameaça e para 45% provocam doença. Para se ter uma idéia dos problemas causados às áreas de risco na época das fortes chuvas (fevereiro a abril) quando são deflagradas situações que exigem atendimento de emergência pela Defesa Civil do Estado e do Município, apresentam-se a seguir alguns dados mais recentes:

- Em 2001 foram atingidas 19.461 pessoas, sendo que 4.480 ficaram desabrigadas, 14.981 desalojadas, 1.125 casas – total ou parcialmente – destruídas, 4.639 pessoas enfermas, 38 feridas e 3 mortos, cabendo registrar que, direta ou indiretamente, foram afetadas 39.915 pessoas em 26 bairros da capital.
- Em 2002 números mostram um total de 12.200 pessoas desalojadas com cerca de 18.000 pessoas atingidas e 37.500 afetadas, direta ou indiretamente, em 18 bairros. Observa-se que, já em 1991 as enchentes teriam atingido 12.000 pessoas e em 1996 a Defesa Civil do Estado estimava que cerca de 5.453 famílias viviam em áreas de risco de inundação / enchente e de deslizamento de terra em dunas.

Os dados sobre a disponibilidade de equipamentos mostram a existência de escolas (1º e 2º grau) em 68% dos conjuntos habitacionais e em apenas 23% dos mutirões. Já a presença de creches se verifica em tão somente 47% dos conjuntos e 26% dos mutirões com atendimento parcial da demanda, o que limita mais ainda a inclusão da mulher no mercado de trabalho.

Quanto à situação fundiária, as informações indicam que 90% dos domicílios localizados em favelas / ocupações não estão regularizados, que 37,7% das moradias dos mutirões não possuem Títulos de Concessão e Direito Real de Uso e que cerca de 74% dos moradores dos conjuntos habitacionais se encontram em débito com a caixa.

Estratificação da clientela de maior vulnerabilidade social

A importância em torno da questão da estratificação da clientela vem da tentativa de responder a uma pergunta aparentemente simples: *que público pretendemos atender prioritariamente com as políticas públicas de habitação?* Seria redundante falar sobre a grande heterogeneidade social no nosso país e em Fortaleza se as características dessa sociedade, com índices de desigualdades extremamente elevados, não conduzissem a um impasse: a dificuldade de se comparar e muito menos intercambiar, entre alguns dos diversos estratos sociais, questões como educação, serviços de saúde e habitação. Pensar deste modo, nos leva a aceitar níveis diferenciados de exigências e demandas habitacionais para os chamados setores populares. Nesse sentido, é possível supor que mesmo as chamadas habitações de interesse social devem compor alternativas de políticas populares igualmente diferenciadas que variam entre a autoconstrução individual e a oferta de conjuntos prontos, passando por diversas possibilidades como os programas de lotes urbanizados, financiamentos de material de construção, ofertas de “casa embrião”, reformas de unidades já existentes, regularização fundiária e cooperativa de construção, entre outros, exigindo um maior conhecimento sobre a clientela alvo. A literatura sobre a trajetória da política habitacional no Brasil apresenta inúmeros “efeitos perversos” decorrentes da utilização inadequada de critérios de estratificação como a renda familiar baseada somente no salário mínimo porque acabou excluindo justamente a população mais carente que, por ser mais vulnerável socialmente, não conseguiu ser incluída na contabilidade do sistema financeiro oficial.

Desse modo, para focalizar o público mais carente, buscamos homogeneizar a clientela utilizando o estudo de caracterização socioeconômica, fundamentado no tipo de assentamento, uma vez que as tipologias adotadas caracterizam justamente a base da estrutura social e que relacionados nas tabelas e gráficos utilizados anteriormente.

Localização dos setores de maior vulnerabilidade social

Na seqüência, passa-se a localizar espacialmente tais ocorrências na cidade para, com isso, obter uma ferramenta de orientação territorial das políticas prioritárias de habitação de interesse social. Desse modo, inicialmente, lançamos mão da variável *renda média dos chefes de família por bairro* (ver Caderno de Mapas, Mapas 34ab), ou, de uma unidade mais precisa, por setor censitário, para procedermos a identificação dos pontos de ocorrência mais visíveis, uma vez que a renda, nesse caso, passa a ser um indicador de grande expressividade na localização dos problemas habitacionais.

De modo complementar, temos a Tabela II.3.4.1, abaixo, que apresenta o valor médio da renda mensal dos chefes de família, em salários mínimos, por região administrativa (ver Caderno de Mapas, Mapa XX), onde pode-se perceber que os bairros mais pobres da cidade localizam-se na regional V (2,78), seguida pela regional I (3,49). Num segundo patamar vêm as regionais III (4,10) e VI (4,11) e, finalmente, as regionais IV (6,08) e II (14,32), sendo esta última a de maior renda, afastando-se da média percentual das demais.

Tabela II.3.4.1 - Renda média mensal dos chefes de família em salário mínimo por região administrativa, 1991 - 2000

Região Administrativa	1991	2000	Variação Percentual (%)
I	2,38	3,49	46,6
II	8,45	14,32	69,5
III	2,66	4,10	54,1
IV	4,17	6,08	45,8
V	1,78	2,78	56,2
VI	2,59	4,11	58,7
Média de Fortaleza	3,65	5,61	53,7

Fonte: IBGE, in: LEGFOR.

A Tabela II.3.4.2 seguinte, mostra a renda mensal per capita dos chefes de família (divididas agora por faixas salariais baseadas no salário mínimo), cruzadas novamente com as regiões administrativas, onde é possível concluir que as regiões V e I são as que possuem um percentual maior de famílias com renda de 0 a 1 e de 1 a 3 salários mínimos, seguida das regiões VI e III, confirmando o que foi levantado na tabela anterior.

Tabela II.3.4.2 Renda mensal "per capita" dos chefes de família por domicílio em salário mínimo e por região administrativa em percentuais (2000)

Salários Mínimos	Região I	Região II	Região III	Região IV	Região V	Região VI	Fortaleza
0 - 1	26,75	12,56	23,91	17,78	26,67	25,65	22,78
1 - 3	35,18	19,87	34,72	28,45	40,62	34,65	32,95
3 - 5	11,12	8,34	12,31	13,10	11,74	10,19	11,07
5 - 10	10,09	15,21	12,21	17,67	8,26	9,71	11,70
10 - 20	4,10	17,92	5,34	10,83	1,92	4,88	6,95
Acima de 20	1,26	19,43	1,80	4,18	0,47	2,18	4,51
Sem renda e sem declaração	11,50	6,67	9,71	7,98	10,31	12,74	10,05
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE, In: LEGFOR.

Evidentemente, sabe-se que os problemas habitacionais estão pulverizados por toda a cidade e nem sempre obedecem apenas o critério de localização segundo a renda familiar, onde figuram as áreas de risco, segundo a adoção do critério dos vetores e potencialidades de risco tais como: a alta densidade populacional (200 a 1.500 hab/ha); rendimentos até 1 SM; declividades acentuadas sujeitas a deslizamentos de terra, (entre 8 e 50%) e localização de favelas (segundo levantamento da COMHAB). Curiosamente, pode-se fazer uma superposição, no qual figuram as áreas de risco desenhadas de acordo com o critério adotado pela Secretaria Municipal da Saúde, em que são considerados fatores relacionados à saúde pública, sendo possível verificar vários trechos de zona crítica, onde ocorre a interseção de vários fatores, simultaneamente, principalmente ao longo das duas principais bacias hidrográficas e do litoral. Ao final, percebemos que um mapa complementa o outro, tornando o universo mais abrangente e mais preciso.

No que diz respeito às áreas de risco, anteriores, verifica-se uma ausência de galerias e canais em muitos trechos dos assentamentos subnormais e em outros, não, como o litoral noroeste da cidade em alguns trechos da Barra do Ceará e do Pirambu - Carlito Pamplona.

É possível continuar a fazer a mesma comparação, no que diz respeito à infra-estrutura instalada (Rede de Esgoto), percebe-se a ausência ou baixo atendimento (0 a 20%) coincidentes com as áreas de risco, como também nas áreas voltadas para o litoral Leste da cidade como a Praia do Futuro, Dunas, Cidade 2000, Sabiaguaba e Edson Queiroz, além dos quadrantes Sudoeste, Oeste e trechos do Sul, com exceção de parte do Jangurussu, por exemplo, onde o atendimento atinge entre 60 e 80%, entre outras particularidades visíveis em cada análise pretendida.

Quanto aos mapas que tratam da rede de água e coleta de lixo (ver Caderno de Mapas, Mapas 49, 51, 53), percebe-se o alto percentual atingido em praticamente toda a cidade, com algumas carências de água em trechos da Praia do Futuro e Sabiaguaba, ao Leste e nas proximidades da Vila Velha, Jardim Iracema, Jardim Guanabara e Floresta, no Oeste. Já a coleta de lixo, podemos ver deficiências em alguns trechos próximos à Praia do Futuro, ao Leste, Messejana, ao Sul e Siqueira ao Sudoeste.

Déficit habitacional básico e inadequação de domicílios

Composição do déficit

A quantificação do déficit habitacional básico e a inadequação de domicílios, conforme a metodologia e conceitos adotados pela Fundação João Pinheiro foi criada para evitar o risco de dupla contagem, onde um domicílio pode ser enquadrado em mais de uma categoria. Entretanto, ainda apresenta imprecisões como a exclusão do parâmetro “ônus excessivo com aluguel” por falhas no levantamento do Censo Demográfico 2000 que forçaram adaptações no levantamento do Plano Diretor de Habitação do Estado.

Os componentes do que se considera “déficit quantitativo”, que demandam a produção de novas moradias, são delimitados como:

- Domicílios improvisados – localizados em unidade não residencial que não tem dependências especialmente destinadas a esse fim: barracas, grutas, vagões e similares;

- Ônus com aluguel – na impossibilidade de se obter os gastos com aluguel, para se chegar ao ônus excessivo, considerou-se que para todas as famílias com renda familiar igual ou inferior a três salários mínimos, os gastos com aluguel representam um ônus que exerce elevado grau de influência na qualidade de vida de todos os membros da família;

- Famílias conviventes/*coabitação* – famílias conviventes que residem no mesmo domicílio com outra família considerada principal;

- Domicílios em cômodos – cômodos utilizados como residência que caracterizam, na maioria dos casos, moradias em cortiços.

- Domicílios rústicos – são aqueles desprovidos de paredes de alvenaria ou de madeira adequada, representando não apenas desconforto para seus moradores, como também, risco de contaminação por doenças.

A inadequação dos domicílios, por sua vez, é composta por: densidade excessiva de moradores por dormitório, carência de serviços de infra-estrutura, inadequação fundiária urbana e inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva, que analisaremos, em seguida.

Para os aglomerados subnormais não é possível identificar todos os componentes do déficit habitacional básico, uma vez que as estimativas dos domicílios rústicos foram feitas com base em método indireto que não permite o cálculo do indicador nesse nível de desagregação, ver Caderno de Mapas, Mapa 56. Podem ser identificados apenas a coabitação familiar e os domicílios improvisados, o que prejudica o dimensionamento das necessidades reais habitacionais do segmento da população residente nesses locais.

Quantitativo do déficit e inadequação habitacional

Fortaleza é o maior dos 184 municípios cearenses e o único com mais de 500.000 habitantes (2.141.402), com participação relativa no total de população do estado de 28,81% e possui o seguinte quantitativo no déficit habitacional (Quadro II.3.4.2)

Quadro II.3.4.2 - Déficit Habitacional de Fortaleza

Total de domicílios (unidades)	526.079
Domicílios improvisados	1.847 ou 0,35%
Domicílios alugados	39.231 ou 7,46%
Famílias conviventes	60.088 ou 11,42%
Residentes em cômodo (renda até 3 SM)	5.235 ou 1,00%
Déficit Total	106.401
Déficit Relativo	20,23%

Fonte: Plano Diretor de Habitação, 2005.

Abaixo, observam-se os dados de Estimativa de incremento populacional e necessidades de novas moradias para a Região Metropolitana de Fortaleza (Quadro II.3.4.3):

Quadro II.3.4.3 - Estimativa de incremento populacional

População atual 2000	2.975.703
Cenário tendencial 2020	4.909.710
Variação anual	2,50%
Estimativa de aumento de estoque de moradias	483.502
Cenário alternativo 2020 – IPECE	4.265.748
Variação anual	1,80%
Estimativa de aumento no estoque de moradias	322.511

Fonte: Plano Diretor de Habitação, 2005.

Os dados referentes ao déficit habitacional quantitativo do Município de Fortaleza mostram-se imprecisos, quando comparados com os dados obtidos na HABITAFOR, sendo necessário o levantamento periódico de novas pesquisas com a finalidade de orientar as ações administrativas na adequação das políticas habitacionais. Os números disponíveis são oriundos do trabalho Déficit Habitacional no Brasil, publicado em 2005, pela Fundação João Pinheiro. Se compararmos com os números anteriores, podemos verificar algumas discrepâncias, mas em números aproximados. Desse modo, para o universo de 525.992 domicílios em Fortaleza, pesquisados pela Fundação, observa-se:

- 82.771 domicílios particulares permanentes em aglomerados de exclusão, o que significa 15,74% do total;
- 69.995 domicílios vagos no município;
- Déficit habitacional básico de 77.615 domicílios, 14,76% do total, compostos por:
 - Domicílios improvisados – 1.847;
 - Faixa Até 3 SM – 1.307 (70,76%)
 - Domicílios em Coabitação Familiar – 60.088;
 - Faixa Até 3 SM – 47.960 (79,82%)
 - Domicílios em Coabitação por Cômodos – 5.860;
 - Faixa Até 3 SM – 5.157 (88,0%)
 - Domicílios Rústicos – 9.820.
- 47,91%, ou 251.992, dos domicílios constam de renda familiar até 3 SM;

No que se refere à inadequação dos domicílios, temos:

- Inadequação fundiária – 68.834;
 - Faixa Até 3 SM – 48.822 (70,93%)
- Adensamento excessivo – 43.347;
 - Faixa Até 3 SM – 30.547 (70,47%)
- Domicílios sem banheiro – 54.690;
 - Faixa Até 3 SM – 46.098 (84,29%)
- Carência de infra-estrutura – 223.755;
 - Faixa Até 3 SM – 133.751 (59,78%)

No parâmetro Carência da Infra-Estrutura foram consideradas as casas e apartamentos urbanos com carência de um ou mais dos serviços de infra-estrutura: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

Deste modo, dentre os domicílios carentes de infra-estrutura:

- 79,55% - Carecem de um dos serviços;
- 17,47% - Carecem de dois dos serviços;
- 2,85% - Carecem de três dos serviços;
- 0,13% - Carecem de quatro dos serviços.

Dos componentes de inadequação habitacional, o de pior desempenho é o acesso a esgotamento sanitário adequado, existindo mais de 185 mil famílias sem acesso a saneamento básico adequado. Analisando-se os dados sobre a relação entre o déficit e a inadequação habitacionais, podemos dizer que o déficit quantitativo tem um impacto relativamente menor diante do quadro de carências habitacionais do município, sendo

evidente a necessidade de adequação das condições de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além da redução da carência de unidades sanitárias.

Evidentemente, não é menos importante a necessidade do aumento do estoque de moradias numa ação voltada para famílias com renda de até três salários mínimos, sendo necessária a priorização dos investimentos em ações voltadas para requalificação urbana, dotação de infra-estrutura e regularização fundiária das áreas ocupadas e consolidadas que deverão ser estudadas, caso a caso.

Áreas de risco

Segundo levantamento da HABITAFOR, a questão das áreas de riscos na cidade de Fortaleza começou a ser tratada como uma problemática diferenciada das demais ocupações, que eram todas classificadas como favelas, a partir da década de 90. “Nos primeiros cadastros de Áreas de Risco realizados pela Cáritas e pela Coordenadoria Estadual da Defesa Civil - CEDEC, entre 1999 a 2000^{64 65} foram levantadas 47 áreas com 4.938 famílias residindo em áreas com risco de inundação, alagamento, deslizamento e soterramento”⁶⁶. No estudo de Hierarquização de Áreas de Risco promovido pelo Programa Habitar Brasil/ BID, em 2001, foram mapeadas 94 áreas com 9.315 famílias em situação de risco. Em janeiro de 2006, foram cadastradas 105 áreas de risco com 22.984 famílias em levantamento realizado pela Guarda Municipal, Defesa Civil e Cidadania de Fortaleza na Operação Inverno/2006. Se observarmos o mapeamento dessas áreas, iremos constatar que cerca de mais de 90% delas encontram-se ao longo dos recursos hídricos, especialmente ao longo dos principais corredores ecológicos de Fortaleza – Rio Maranguapinho e Rio Cocó (ver Caderno de Mapas, Mapas 11 e 12).

Para entender a problemática das áreas de risco, faz-se necessário um estudo mais cauteloso da questão. Entretanto, para tentarmos responder às questões solicitadas, utilizaremos como base os dados dos dois últimos estudos, já citados: Hierarquização das Áreas de Risco/2001 e o levantamento da Guarda Municipal, Defesa Civil e Cidadania de Fortaleza - Operação Inverno/2006. Deve-se ressaltar que as metodologias utilizadas por tais estudos baseiam-se em diferentes critérios que irão influenciar diretamente na impossibilidade de uma análise comparativa que retrate de forma pertinente a realidade.

Inicialmente, destaca-se a divisão das comunidades que são distintas e, portanto dificulta uma análise comparativa do número de áreas de risco, impossibilitando uma afirmação segura se as áreas de risco vêm aumentando em número ao longo dos tempos. O que poderíamos considerar, é que apesar da diferença de metodologias adotadas, constatamos apenas um pequeno aumento no número dessas áreas nos últimos 5 anos, tendo ocorrido um acréscimo de 11 áreas ao contexto da cidade de Fortaleza e por vezes essa diferença quantitativa pode ser associado a áreas que não haviam sido contempladas no levantamento de 2001.

Quanto ao número de famílias em áreas de risco, mediante diferente denominação e/ou delimitação das comunidades, para tentarmos fazer um comparativo de tais números e tentarmos responder as questões levantadas, procuramos um único ponto em comum aos dois estudos, sendo este a divisão por bairros. Dessa forma, o somatório das comunidades

⁶⁴ O estudo da Cáritas, realizado em 1999 pelo Centro de Defesa e promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza, intitulado: Dossiê das Áreas de Risco da Zona periférica de Fortaleza, com o nome da favela, as famílias em risco, as lideranças comunitárias, o tipo de risco e algumas características relevantes.

⁶⁵ Trecho retirado do estudo para metodologia de Hierarquização de Áreas de Risco de Fortaleza, promovido pelo Programa Habitar Brasil/ BID, em 2001.

⁶⁶ Trecho retirado do estudo para metodologia de Hierarquização de Áreas de Risco de Fortaleza, promovido pelo Programa Habitar Brasil/ BID, em 2001.

localizadas em determinado bairro poderá chegar mais próximo da realidade, demonstrando se um determinado bairro aumentou ou diminuiu seu número de famílias em áreas de risco ao longo dos anos e, portanto, percebemos se tais áreas estão estagnadas ou em processo de crescimento. Sendo assim, podemos notar que a quase totalidade das áreas cresceu bastante em seu número de famílias, configurando-se dessa forma um processo de inchaço, reflexo da ineficiência do controle do uso e da ocupação do solo Urbano, com a não aplicação do Código de Obras e Posturas, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e das Leis de Preservação dos Recursos Hídricos, além da ausência de intervenções que garantam usos compatíveis a tais áreas inserido-as ao contexto urbano, com sua clara delimitação.

No entanto, destaca-se que devido aos diferentes critérios de identificação e de delimitação das áreas de risco utilizados pelos estudos em questão, tal comparação pode se tornar imprecisa, sendo mais prudente trata-los como análise complementar entre si, separadamente. Enquanto que o estudo de Hierarquização das áreas de risco utilizou-se de um conjunto de critérios relacionados às condições de habitabilidade, sanitárias, acessibilidade e degradação ambiental; aspectos sócio-econômicos das famílias; e melhorias que foram implantadas na favela, o estudo de Mapeamento da Defesa Civil estabelece sua delimitação através de critérios do Ministério das Cidades. Tal critério estabelece que as áreas de riscos contemplem as áreas localizadas entre 100m das margens de rios e lagoas e para córregos e riacho dimensões menores estabelecidas em consulta a população referente à área que sofreu inundação.

É importante ressaltar que o critério adotado pela Defesa Civil acaba por tratar os recursos hídricos como canal, sendo necessário considerar sua variação morfológica, não somente apenas em relação a si mesmo, em toda sua extensão, como também abordando cada recurso de acordo com importância no sistema da cidade.

Demanda habitacional

De acordo com a HABITAFOR, podemos considerar dois tipos principais de demandas habitacionais: as oriundas do OP – Orçamento Participativo e as espontâneas oriundas dos demais fluxos. Para o setor Habitação temos, atualmente, destinados às demandas do OP, recursos no valor de R\$ 41.538.250,00, divididos nas seguintes prioridades: Construção de Moradias Populares (R\$ 13.226.400,00); Regularização Fundiária (R\$ 2.059.205,00); Melhorias e Reformas de Habitação (R\$ 2.341.000,00); Urbanização de Assentamentos Subnormais (R\$6.052.000,00); Requalificação Urbana com Inserção Social (R\$ 15.159.000,00); Programa de Arrendamento Residencial (R\$ 2.700.000,00).

Das áreas reservadas a novos empreendimentos habitacionais

De acordo com as informações disponibilizadas pela HABITAFOR, a Lei Orgânica do Município, no seu Art. 152, determina que a cada novo loteamento com área superior a 10 mil m², um mínimo de 5% desta área será doado à Municipalidade para efeito de Fundos de Terra. Este dispositivo já fora citado no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992, no seu Art. 77. Como ainda não se encontra devidamente implementado, o controle processual deste Fundo de Terras, ainda não dispõe de informação de mapeamento completo sobre todas as áreas pertencentes ao município sob esta titulação.

Neste momento, há o Contrato da Ação B7.1 da Componente B7 do PEMAS, intitulado: *Procedimentos para Aprovação de Loteamentos e Obras em Assentamentos Subnormais*, sendo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa e Projetos da UECE – IEPRO que sugere

como produto final um fluxograma de aprovação de novos loteamentos, de modo que se mapeiem todas as informações, centralizando-as e tornando-as utilizáveis. Este produto ainda não foi finalizado pela instituição contratada, consistindo em ferramenta indispensável para controle do espaço urbano e subsídio base para a política habitacional.

Além do recurso do Fundo de Terras, é necessária a aplicação de novas ferramentas urbanas integrantes do Estatuto da Cidade, tais como desapropriação compulsória aliada ao IPTU progressivo, Consórcio Imobiliário, Operações Consorciadas e criação de ZEIS nos vazios urbanos de áreas urbanizadas, entre outras, para viabilizar os novos programas habitacionais.

Tipologia dos novos empreendimentos habitacionais

Devido à falta de uma estrutura que garanta a efetiva disponibilidade de terras para habitação de interesse social, como também para otimizar o potencial de uso das áreas com infra-estrutura urbana, tem-se optado por uma tipologia de térreo e primeiro pavimento, com duas unidades habitacionais em cada pavimento, por cada bloco.

De acordo com o trabalho de levantamento realizado pela HABITAFOR cada empreendimento destinará, a cada núcleo familiar, uma habitação de 2 ou 3 quartos, conforme dimensões da família, seguindo padrões de habitabilidade e salubridade física e social. Cada empreendimento deverá contar, em sua proximidade, com estrutura de equipamentos urbanos que garantam educação, saúde, esporte e lazer.

Seguindo os princípios norteados pelo Estatuto da Cidade, serão evitados empreendimentos em áreas não urbanizadas, ou urbanização da área após a implantação do conjunto habitacional.

Regularização fundiária

De acordo com a HABITAFOR, a Coordenação de Gestão de Contratos, Convênios, Cadastros e Regularização Fundiária – CGCRF é a responsável por implementar as ações de regularização fundiária de assentamentos espontâneos e de conjuntos habitacionais municipais, bem como efetivar o controle de beneficiários de moradias instituindo o cadastro único habitacional. Cabe também a esta Coordenação a efetivação do cadastro georeferenciado de assentamentos informais do município de Fortaleza e a gestão dos contratos e convênios firmados pela HABITAFOR.

Segundo a coordenação, até o ano de 2004 a regularização fundiária de assentamentos espontâneos da população de baixa renda não vinha sendo implementada, não havendo qualquer ação do Poder Público Municipal neste sentido e os conjuntos habitacionais construídos também não eram devidamente regularizados. Isto fez com que em 2005 a CGCRF realizasse uma avaliação da sua capacidade institucional para implementar tais objetivos, o que será encaminhado para apreciação por ocasião da reforma administrativa a ser executada em 2006.

Critérios para implantação das ZEIS

Com a perspectiva de criação das Zonas Especiais de Interesse Social com fins habitacionais no Município de Fortaleza, deve-se buscar parâmetros claros e pertinentes para triagem das áreas escolhidas. Para efeitos de critério para implantação de ZEIS a HABITAFOR, elaborou uma lista onde sugere alguns princípios, a serem atendidos:

1. Áreas públicas ou particulares com assentamentos irregulares ou clandestinos;
2. Ocupações consolidadas;
3. População de baixa renda (com renda familiar mensal igual ou inferior a 5 salários mínimos);
4. Uso predominante de moradia;
5. Existência de organização comunitária (ao menos uma associação comunitária);
6. Áreas passíveis de urbanização e regularização fundiária.
7. Não se podendo constituir ZEIS os assentamentos:
 - a) sob pontes e viadutos;
 - b) sobre oleodutos;
 - c) sob redes de alta tensão;
 - d) em áreas que apresentem risco insanável à segurança dos moradores.

Como estabelecimento de priorização de áreas a serem efetivadas como ZEIS:

1. Ocupações de alta densidade;
2. Áreas com mais de 10 anos de ocupação;
3. Assentamentos localizados em regiões dotadas de infra-estrutura, não havendo, contudo, integração, parcial ou total, entre a urbanização da região e do assentamento.

Como proposta preliminar de áreas para implantação de ZEIS:

1. Serviluz;
2. Pirambú;
3. Moura Brasil;
4. Campo do América;
5. Quadra de Santa Cecília;
6. Goiabeiras;
7. Couto Fernandes;
8. Parque Santa Filomena;
9. Parque Santa Maria;
10. Planalto Pici II.

Dos programas e projetos geridos pela HABITAFOR

Segundo a HABITAFOR, o município trabalha, hodiernamente, com 16 programas, dos quais sua maioria pode interagir com as demais esferas do poder público e seus programas.

- 1 Morar Melhor;
Subprogramas: Demandas do OP e Projeto Corrupção
Fonte: municipal e União
Renda: 0 a 3 SM
- 2 Mutirão Habitacional;
Fonte: municipal
Renda: 0 a 3 SM
- 3 Melhoria de Habitação Popular;
Subprogramas: Casabela e Kit Sanitário
Fonte: municipal
Renda: 0 a 3 SM
- 4 Estudos e Projetos Habitacionais;
Subprogramas: Desenvolvimento Institucional
Objetivo: Melhoramento Institucional da Prefeitura Municipal de Fortaleza com intuito de maximizar o serviço de desenvolvimento habitacional.
Fonte: BID, PNAFM, municipal
- 5 Programa de Subsídio Habitacional;
Subprogramas: PSH e Resolução 460
Fonte: União, municipal e FGTS
Renda: 0 a 3 SM
- 6 Programa Habitar Brasil BID;
Subprogramas: PHBB
Fonte: BID, Municipal
Renda: 0 a 3 SM
- 7 Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social;
Subprogramas: PRE-URBIS
Fonte: União e municipal
Renda: 0 a 3 SM
- 8 Programa de Arrendamento Residencial;
Subprogramas: PAR
Fonte: União e municipal
Renda: 2 a 6 SM

- 9 Programa Crédito Solidário;
Fonte: FDS e Municipal
Renda: 1 a 5 SM
- 10 Regularização Fundiária em Assentamentos Populares;
Fonte: municipal
Sem Renda Definida
- 11 Regularização Fundiária em Terras da União;
Fonte: União e municipal
Sem Renda Definida
- 12 Regularização Fundiária de Conjuntos Habitacionais;
Fonte: municipal e MCidades
Renda: 0 a 3 SM
- 13 Manutenção do Cadastro Único;
Fonte: municipal
Sem Renda Definida
- 14 Programa de Urbanização de Habitações Sub-Normais;
Fonte: União e municipal
Renda: 0 a 3 SM
- 15 Pró-Moradia;
Fonte: União e municipal
Renda: 0 a 3 SM
- 16 Casa e Renda.
Fonte: União e municipal
Renda: 0 a 3 SM

Vazios Urbanos

A identificação dos lotes urbanos vazios é de extrema importância no processo de planejamento da Cidade e demanda pesquisa específica, que deverá ser realizada em Fortaleza com metodologia própria a ser desenvolvida ao longo do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo.

A identificação e análise dos vazios urbanos em Fortaleza é imprescindível para a compreensão dos espaços de crescimento da cidade, bem como, nos casos que caracterizem o não cumprimento da função social da propriedade, em lotes que estejam sendo objeto de especulação no mercado de terras ou sejam caracterizados com em abandono, sejam passíveis de implementação do parcelamento e edificação compulsórios (CF 182, parágrafo 4.º):

Serão entendidos como vazios urbanos passíveis de implementação dos instrumentos de indução do Estatuto da Cidade (2001):

- Imóveis edificados não ocupados em área com infra-estrutura, devido à perda de população e atividades dessa região nas últimas décadas, resultando em infra-estrutura e equipamentos urbanos sub-utilizados, além de contribuir para a degradação da área.
- Áreas não ocupadas em regiões com infra-estrutura e que estejam em evidente situação de especulação imobiliária (deve haver critérios para a definição desses, entre os quais: o proprietário possuir outros imóveis na Cidade e constar da relação da dívida ativa, por exemplo).

A metodologia que está sendo desenvolvida para o levantamento dos vazios urbanos em Fortaleza considerou, até o momento, o seguinte procedimento:

O cadastro da Secretaria de Finanças gerou uma lista de glebas a partir de 10.000 m², dessa lista foram filtrados somente aqueles indicados como “não edificado” no Cadastro Técnico do Município de Fortaleza – Boletim de Informações Cadastrais. Posteriormente será necessário proceder a um mapeamento dessas áreas sobre a imagem aerofotogramétrica de 2004 (disponibilizada pela PMF recentemente). Poder-se-á chegar a dois mapas: um com identificação cadastral e outro com identificação visual, obtendo a superfície resultante por meio de instrumentos do SIG. Esse mapa deverá ser novamente cruzado com a localização de infra-estrutura instalada e com os vazios urbanos identificados pela comunidade no processo participativo de elaboração do Plano Diretor de Fortaleza.

É importante destacar que a área central e de expansão do centro demandam atenção diferenciada, devido a ser uma área bastante ocupada, mas com alguns vazios ainda incrustados ou lotes edificados que não estejam ocupados, com vazios em terrenos com áreas inferiores a 10.000 m².

Utilizando os mesmos procedimentos pode-se, ainda, construir uma lista mais ampla, com imóveis edificados e não edificados, para o mesmo processo de identificação cadastral (podendo considerar nesse caso, ainda, aqueles com um montante significativo de dívida ativa) e visual para mapeamento. Será necessário o cruzamento com o cadastro de proprietários para identificar os terrenos com dívida tributária para negociação em relação à sua inserção para parcelamento compulsório.

Esses levantamentos sobre a base cadastral suprem em parte a realização de um levantamento específico mais amplo. Com essa metodologia chegaremos ao montante bruto de glebas vazias com localização de infra-estrutura.

Inferir o conceito de vazio urbano também as áreas sub-utilizadas (ocupadas parcialmente, aquém de seu potencial construtivo ou de ocupação, como por exemplo: edifícios na área central apenas com o térreo ocupado com o uso comercial), que não cumprem a função social. Essas definições, no entanto, dependem de estudo administrativo-financeiro cuidadoso, que tenham em conta a relação entre o número de áreas de mesma propriedade na mesma situação e a situação fundiária do imóvel (propriedade com problemas de titulação, questões de herança, dívidas tributárias), ainda consideradas as questões de uso e ocupação – isso poderá estabelecer se há especulação imobiliária, por exemplo. Os imóveis vazios e sub-utilizados impactam no conceito da função social da propriedade, entendidas essas áreas como áreas que apresentam infra-estrutura e equipamentos urbanos com potencial para o seu adensamento – bem como a identificação de imóveis não parcelados, não edificados ou subutilizados, podendo nesses imóveis ser aplicados os instrumentos do Estatuto da Cidade, entre eles o IPTU progressivo no tempo (respeitada a alíquota máxima de 15%), lembrando que a importância do instrumento é sempre urbanística e social; parcelamento e edificação compulsórios e desapropriação com títulos da dívida pública. Não são instrumentos de arrecadação, eis que o seu objetivo é a produção de lotes, de espaços utilizados, de moradias.

O Estatuto da Cidade foi aprovado no sentido de viabilizar a atuação municipal sobre os vazios urbanos nocivos para fazer cumprir a Função Social da Propriedade Urbana

estabelecendo regras a partir das quais a lei municipal regulará a atuação do Poder Público Municipal e dos proprietários de imóveis urbanos.

Cumpra salientar que todos os instrumentos aplicados nos vazios urbanos deverão ser averbados no registro imobiliário, órgão que dá publicidade a tais gravames que geram o denominado efeito *erga omnes*.

II.3.5. EQUIPAMENTOS SOCIAIS OU EQUIPAMENTOS PÚBLICOS

II.3.5.1. Introdução

Entende-se por equipamentos sociais ou equipamentos públicos as edificações que proporcionam o atendimento à demanda da população no que se refere à saúde, educação, cultura, esporte e lazer.

Os equipamentos sociais ou públicos existentes na cidade são frutos de ação do poder público (municipal, estadual, federal) são analisados à luz das condições da demanda (uso, ocupação e implantação). Determinados bairros são mais privilegiados do que outros em relação aos equipamentos públicos, a região onde existe uma maior concentração, esta relacionada muitas vezes a densidade, em outras como a ausência ou seu abandono, são indicadas pelo desrespeito e mau uso dos bens públicos. Os equipamentos são em maioria utilizada pelas comunidades dos bairros, principalmente os de saúde e educação.

Os equipamentos sociais ou públicos em Fortaleza são classificados em:

II.3.5.2. Saúde

- Hospital, Posto de saúde, Clínicas particulares, Pronto socorro, CSU - Centro social de saúde, CAPS Centro de apoio psicossocial, UBASF-Unidade básica de saúde da família , CIES - Centro Integrado Especial de Saúde.

As unidades de saúde do município estão divididas em competências administrativas sendo elas, municipais que representam por 47% , enquanto as estaduais 6,91%, filantrópica 8,29%, privada 35,48% e universitária 2,3% (FORTALEZA EM NÚMEROS, 2004).

O planejamento das ações no sentido de melhorar o atendimento como garantia do direito a saúde para população, são adequados ao padrão de cobertura das propostas do programas saúde da família, atenção secundária e terciária.

Os equipamentos de saúde ligados ao SUS são os seguintes:

- IJF - Instituto Dr. José Frota, Hospital Distrital, Unidade Básica de saúde de família, Centro municipal de saúde, Centro de saúde, CAPS - Centro de Atenção Psicossocial, Hospital Infantil.

O IJF – Instituto Dr. José Frota é o hospital que atende não somente a população da cidade, mas também da Região Metropolitana de Fortaleza. Trata-se de um grande equipamento com condições excelentes no atendimento a emergência, referência no Estado e que segundo a Secretaria Municipal da Saúde - SMS, o IJF necessita da ampliação do número de UTI' s, sem, no entanto necessitar que o poder público municipal destine investimentos para a construção de novos hospitais, exceção do hospital da mulher. (em construção).

A SMS atua na atenção básica segundo o critério da OMS - Organização Mundial da Saúde. A atenção secundária dispõe de uma unidade de referência, necessitando a construção de 11 unidades, principalmente os centros especializados odontológicos e o Centro de Atenção Psicossocial. Na atenção terciária atende uma demanda da região metropolitana e do interior através do IJF. Segue abaixo os equipamentos públicos e comunitários da saúde, Quadro II.3.5.1.

Quadro II.3.5.1 - Equipamentos públicos e comunitários da saúde

Nível de atenção	N de unidades existentes	N de unidades em implantação	N de unidades a construir
Básica *	88	0	65
Secundária	01	0	11
Terciária	01	01	0
CEO	0	02	10
CAPS	04	09	05

*OBS.Estão pactuados pelo OP a construção de 26 unidades básicas de 2006. FONTE: SMS, 2006.

Percebe-se também um numero muito acentuado de clínicas particulares em detrimento das públicas, principalmente aquelas localizadas no setor leste. Os serviços de saúde especializada concentram-se em edifícios comerciais, clínicas médicas e hospitais, grande parte deles localizados em corredores viários: Avenida Santos Dumont, Avenida Desembargador Moreira, Avenida Dom Luis. Outro eixo em expansão, Avenida 13 de maio e Avenida Bezerra de Menezes (setor oeste), Avenida W. Soares (setor sudoeste).

Os equipamentos sociais de saúde estão presentes em todas as regionais da cidade, a identificação do local de cada equipamento público foi possível a partir do mapeamento elaborado pela SEPLA. No mapeamento, são apresentadas todas as unidades existentes e suas categorias de atendimento: Hospital, Centro de saúde, CAPS, CIES e foram analisados conforme a localização nas 06 (seis) regionais da cidade. Observa-se uma maior concentração de equipamentos públicos na região Oeste, onde grande parte da população que necessita destes serviços, e as demais regiões da cidade Sul e Sudoeste, são carentes de atendimentos em virtude de sua extensão territorial, aparecem em determinados bairros, não atendimento a população local. Uma breve leitura do mapeamento nos revela que:

Regional I - Maior concentração de equipamentos sociais ou públicos de saúde contando inclusive com hospital distrital Gonzaga Mota atendendo a população de baixa renda de diversos bairros: Alagadiço/São Gerardo, Álvaro Weyne, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Jacarecanga, Monte Castelo, Moura Brasil, Pirambu, Vila Ellery, Vila Velha, Barra do Ceará, Jardim Iracema, Jardim Guanabara e Floresta. Setor da cidade muito carente de infraestrutura, densidade populacional alta gerando conflitos com as comunidades mais pobres que precisam de atendimento à saúde, jovens necessitam de apoio psicológico contra dependências de drogas, álcool e prostituição, e outras solicitações exige que o governo local inicie um programa de construção de equipamentos públicos. As 12 unidades de saúde são distribuídas em nove dos 15 bairros e atendem principalmente programas da saúde da família, possui um HDGM na Barra do Ceará.

Regional II – Os equipamentos sociais ou públicos estão presentes em números muito reduzidos em relação às demais regionais e apenas os centros de saúde é que fazem o atendimento à população. Alguns bairros são desprovidos de serviços à saúde pública, eles estão localizados no setor leste da regional, entre Mucuripe e Vicente Pinzón. Bairros de maior concentração de renda, Meireles, Aldeota, Praia de Iracema e Joaquim Távora, são bairros que estão desprovidos de posto de saúde da rede pública. Contrariamente é nos bairros da Aldeota e Meireles, que se concentram os serviços especializados de saúde, clínicas particulares, hospitais de referência, todas elas de iniciativa privada. As clínicas particulares estão em sua maioria localizadas nos corredores comerciais da regional.

Nesta regional encontramos o IJF (Instituto Dr. José Frota) entre os limites de duas regionais, um eixo viário permite o acesso as populações da cidade, interior e RMF. O equipamento concentra toda a emergência de saúde da cidade. Na Avenida Des. Moreira o

Pronto Socorro de Acidentados atende emergência. Em lado oposto, localiza-se o Hospital Geral situado no bairro do Papicu que atende a população do setor leste. Parte do litoral leste, Praia do Futuro I e II, e suas imediações, não têm um número de postos de saúde e centro de saúde suficiente para atender a população carente da regional. Demanda da população de baixa renda e moradores de favelas por reformas e melhoria no atendimento da saúde, bem como a construção de novos equipamentos sociais da saúde, são discutidas nos fóruns públicos.

As Unidades Básicas de Saúde da Família - UBASF e Centro de Saúde – C.S. desta regional possui o total de doze equipamentos, sendo quatro UBASF e oito Centros de Saúde distribuídos em doze bairros do total de vinte bairros que compõe esta área administrativa.

Regional III - O Hospital universitário Walter Carneiro, situado na parte leste da regional atende a população que esta limítrofe a Regional IV, e o Hospital distrital Dr. Evandro A. de Moura atende aos bairros de presidente Kennedy, Quintinho Cunha. Os centros de saúde estão situados na maior parte dos dezesseis bairros da regional, é composto por seis Unidades Básicas de Saúde da Família – UBASF, dez Centros de Saúde – C.S., e um Centro de Apoio PsicoSocial – CAPS.

Regional IV – Há presença de três hospitais próximos no Bairro da Parangaba, Centro de Assistência à Criança Lúcia de Fátima R.G. Sá Guimarães – Croa e o H. D. Maria José Barroso de Oliveira - Frotinha de Parangaba da Rede Municipal e o Hospital Menino Jesus da Rede Privada. Constitui o atendimento de saúde desta Regional o hospital infantil Albert Sabin, rede privada, no Bairro da Vila União. O bairro do Montese tem concentração de população, serviços e comércios diversos, porém no setor da saúde apresenta pouca oferta de equipamentos. Outros bairros, José Bonifácio, Benfica, Fátima Aeroporto, Itaperi são desprovidos de postos de saúde. As comunidades que vivem em áreas de risco e assentadas em terrenos irregulares, nesta regional concentram-se em maior número, são as que mais necessitam de atendimento, como exemplo nas proximidades do Aeroporto, nos bairros Dendê e Itaperi, e recentemente os moradores da favela Maravilha, reivindicando a falta de serviços de saúde.

Regional V – Hospital regional Distrital Gonzaga Mota e Gonzaguinha atende a população do bairro Prefeito José Valter e adjacentes, Hospital Distrital Nossa Senhora da Conceição no Bairro do Conjunto Ceará compõe o total de hospitais da rede Municipal desta Regional formada por vinte bairros. Os grandes conjuntos habitacionais situados nesta região, apresentam deficiência em posto de saúde. Bairros como Genibaú, Conjunto Ceará, Siqueira, Granja Portugal, Maraponga demanda atendimentos de saúde para os três turnos, significando a existência de uma parcela da população significativa da cidade que vive na regional, e que necessitam de investimentos na construção e reformas de novos postos. Boa parte da população que necessita da emergência básica dos serviços de saúde vive nas áreas de risco, cuja população demanda para a implantação do programa saúde da família.

Regional VI – Representa 42% do território do município, com uma população de 436.204 representa 16, 02% da população de Fortaleza e por ter uma grande extensão de áreas urbanas, os equipamentos públicos de saúde existentes estão localizados muitos distantes e são em números muito insuficientes para a demanda da população da regional. O Centro e Posto de Saúde estão localizados nos bairros como Cajazeiras, Parque Iracema, Cambeba, Alagadiço Novo, Cidade dos Funcionários, Coaçu, Pedras, que identificamos a ausência de equipamentos. Segunda regional com menor incidência de equipamentos sociais ou públicos. Concentra o maior número de CIES. Porém identifica um número muito reduzido

de posto de saúde, deixando de ser assistidos outros bairros Edson Queiroz, Cidades dos Funcionários, Cambeba, Parque Iracema, Alagadiço novo, Sabiaguaba, Coaçu, Pedras. Por longas décadas Messejana era referenciada pelo Hospital Mental. No bairro da Lagoa Redonda existe uma casa de parto.

A composição dos equipamentos de saúde Municipal desta Regional é formada por vinte e oito unidades distribuídas em dezoito bairros. Um Centro de Apoio PsicoSocial – CAPS no Bairro da Messejana; Unidade Básica de Saúde da Família – UBASF nos Bairros Dias Macedo, Curió, Passaré e Parque Dois Irmãos; Centro de Saúde – C.S. nos Bairros Passaré, Jardim das Oliveiras, Palmeiras, Pedras, Lagoa Redonda, Conjunto Tancredo Neves com dois C.S., Aerolândia, Palmeiras, Conj. Alvorada, Dias Macedo, e Messejana; Centro Municipal de Educação e Saúde – CMES nos Bairros Paupina, São Cristóvão, Edson Queiroz e Água Fria; Núcleo de Apoio Médica Integrada – NAMI no Bairro Edson Queiroz; O Instituto de Prevenção à Desnutrição e à Excepcionalidade – IPREDE no Bairro Cidade dos Funcionários; Hospital Gonzaguinha de Messejana; Hospital Frotinha de Messejana.

II.3.5.3. Educação

Os equipamentos públicos ou sociais de educação são os seguintes:

- Creches, Escolas de 1º grau - Ensino Fundamental, Escolas de 2º grau ensino médio, Escolas de 3º Grau - Universidades Públicas e Faculdades Privadas, Escolas profissionalizantes/Técnica.

Os equipamentos públicos de educação da cidade são de competência administrativa dos três âmbitos do governo, federal, estadual e municipal. A rede de ensino municipal é composta por escolas patronais, anexos e creches, e segundo a Secretaria de Educação - SEDAS - PMF uma política de fechamento dos anexos estão sendo adotadas oferecendo melhores condições às demandas por estabelecimentos infantis-creches e centro de educação infantil. O município também é o responsável pelo ensino fundamental.

A rede de ensino nível 3º. Grau é assim composta: no âmbito estadual, formada pela UECE, UVA, URCA, estas duas últimas universidades tem sua reitoria localizadas nas cidades do interior do Estado: Sobral e Crato.

A UVA – Universidade do Vale do Acaraú possui várias cursos ministradas em escolas públicas e privadas localizadas em vários bairros da Cidade, possui uma coordenação localizada na Av. Pontes Vieira.

A UECE (Universidade Estadual do Ceará) possui três campi, sendo que a Reitoria está no campus do Itaperi na Av. Dedé Brasil. O centro de Humanidades na Av. Luciano Carneiro e o CESA - Centro de estudos sociais aplicados localizados na Av. D. Manuel.

A UFC - Universidade Federal do Ceará possui o campus do Pici, campus do Porangabussu e Reitoria, esta última situada na Av. da Universidade, onde se encontra o Centro de Humanidades - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Ciências Sociais, em seguida a Faculdade de História, Economia, Administração e Direito (antiga praça das Caixas D'água). Em relação ao ensino tecnológico, o CEFET, localizada na Av. 13 de Maio e de fácil acesso aos moradores, oferece diversos cursos técnicos, graduação e especialização. O Ensino médio e técnico é realizado através dos CAICS - centro de atenção integrada da criança, e EEFM – Escola de ensino fundamental e médio.

O número de faculdades privadas e a criação de novos cursos de curto duração, vem se estendendo nas últimas décadas, as instituições estão construindo suas novas sedes em regiões mais periféricas e áreas cuja demanda de serviços educacionais são altas, permite o acesso à população local, revitalizando antigos imóveis desocupados com a oferta de

ensino de 3º. Grau: Faculdade Cearense (Av. José Bastos), Flatec (Av. do Imperador), Faculdade Grande Fortaleza (João XXIII), Rátio Faculdade (Av. Visconde do Rio Branco). Outras Faculdades privadas importantes na cidade de Fortaleza: FANOR, FIC - Faculdades Integradas do Ceará, UNIFOR, FA7, CHRISTUS, FDH - Faculdade de Desenvolvimento Humano, FAMETRO, Faculdade Cearenses, IESC - Faculdade Lourenço Filho, Faculdade de Teologia do Ceará, Faculdade Farias Brito, Faculdade Latino Americana, entre outras.

Quadro II.3.5.2 - Numero das unidades escolares patrimoniais segundo a Secretaria de Educação de Fortaleza, em 2006

REGIONAL	N de unidades	N de unidades bairros com > numero de unidades
I	56	Jardim Guanabara 07, Barra do Ceara 07, Jardim Iracema 06, Vila velha 05
II	39	Praia do Futuro I 05, Centro 04, Papicu 03, Aldeota 03
III	62	Antonio Bezerra 08, Bom sucesso 07, Henrique Jorge 06, João XXIII 05
IV	40	Vila União 05, Parangaba 03, Fátima 03 *Os demais bairros apenas 01 ou 02 unidades
V	110	Jose Walter 08, Bom Jardim 08, Granja Portugual 07, conjunto Ceará 06. **N de unidades em quase todos os bairros são maiores do que as demais regiões.
VI	102	Messejana 14, Castelão 03, Lagoa Redonda 08, Jangurussu 06.

II.3.5.4. Cultura

Fortaleza é uma cidade que possui um número de equipamentos culturais públicos muito insuficientes em relação a sua cultura e da diversidade de seu povo. As manifestações artísticas são muitas vezes realizadas em locais improvisados ou inadequados e a cidade não dispõe de uma verdadeira estrutura de equipamentos culturais que possa oferecer a sua população, meios que permita acesso a Cultura, ao desenvolvimento sócio cultural de seu povo. Os equipamentos públicos existentes concentram-se na Região Central e localizados em edificações de valor histórico, assim como nos seus arredores como os Museus e Teatros, na parte Leste, outros equipamentos mais modernos são edificados, assinalando um novo eixo de expansão muito tímida.

E nas regiões mais periféricas ao Centro e Zona Leste, uma ausência total de equipamentos públicos comungou com a ausência de políticas públicas municipais para a construção de centros de cultura e ou da criação de mecanismos que viabilizem acesso à informação aos diversos segmentos. Através da sociedade civil organizada surgem os grupos e manifestações culturais que reivindicam por novos espaços onde possam desenvolver suas atividades e aperfeiçoar as carreiras de artistas, principalmente nestas últimas décadas.

A praia de Iracema é o bairro mais destacado na realização de atividades culturais, foi por aqui, que surgiram os primeiros eventos de cultura da cidade, cujo incentivo partiu de seus próprios moradores. Filmes, feiras artísticas, residências de poetas e músicos, e que ainda hoje, encontra-se no imaginário de seus moradores e turistas, como bairro de efervescência cultural, principalmente pela presença do Bar Pirata que cria uma atmosfera de cultura que se manifesta em vários lugares e de diferentes formas: nas casas noturnas presentes na rua dos Cariris, na rua Potiguaras e na rua dos Guanaces. A lembrança indígena guardada na memória indica a presença de nossos primeiros habitantes, e que hoje reflete uma grande mudança na espacialização do bairro. A saída dos antigos moradores é substituída pela chegada de novos estrangeiros: italianos, portugueses e espanhóis contribuem para a construção de novas identidades culturais, em seus bares, praças, boates, e nas principais

ruas do bairro, assistimos uma diversidade cultural que forma hoje o mosaico da cidade que se internacionaliza.

Entre as avenidas Dom Manuel e Monsenhor Tabosa, está localizado o maior equipamento de cultura da cidade: Centro Cultural Dragão do Mar. Para este equipamento converge grande parte da população, bem como aquelas que moram na RMF vem participar de diversos eventos e dos vários tipos de serviços culturais que o equipamento oferece: cinema, anfiteatro, teatro, museu, biblioteca, livraria, café. O Centro de Arte e Cultura Dragão do Mar,

[...] foi implementado em 1998 com o apoio do Governo do Estado que além do resgate da área, outrora em processo de degradação e abandono, desencadeou uma série de transformações no entorno, nomeadamente a ocupação de toda a vizinhança por um tipo exclusivo de uso ligado ao lazer (SÍNTESE DIAGNÓSTICA, 2004).

O Museu de Arte Moderna de Fortaleza está localizado na Avenida da Universidade; é um importante equipamento onde acontecem as exposições, são realizados cursos e uma intensa programação é aberta para visitantes e estudantes. O museu Histórico do Ceará guarda o acervo da memória de nossa cidade, localizada no Centro, é aberta também para a visitação. Galerias de arte, pequenas iniciativa do capital privado, como o Instituto Oboé de Artes, promove lançamentos de livros e exposição de artista, Centros financeiros, Bancos (Brasil, Banco do Nordeste), agencias de correios e empresas de comunicações, também contruibuem com o fortalecimento de uma identidade cultural que é eminentemente nossa, dos cearenses, oferecendo centros de culturais e locais de exposição, e os artistas descobrem que sua arte atinge ao mercado nacional e internacional.

A política de cultura realizada no município tem como parceria os investimentos do governo do Estado, através da Secult. O Estado apresenta-se com um parceiro tendo uma enorme interferência no território municipal. A sede da Secretaria de Cultural do Estado do Ceará encontra-se na cidade. O MIS - Museu da imagem do som que conta com um acervo iconográfico da cidade desde século XIX, o Palácio da Abolição, onde se localiza o mausoleu do governador Virgilio Tavora, também esta sob a gestão do Estado. Atualmente em negociação uma proposta ousada para a construção do Centro Multifuncional de Eventos e Feiras (projeto proposto a ser localizado no Poço das Dragas) que deverá ser um equipamento de grande impacto na estrutura urbana da cidade e cuja lógica é a implementação de uma área construída estimada em 15 mil m² e investimento de 80 milhões de dólares. Estas ações de governo fazem aumentar a atração da cidade como centro de eventos e varias campanhas publicitarios retratam a imagem de fortaleza como sendo uma cidade turistica.

Para reverter o déficit do Município em equipamentos culturais fora da região central, está em construção os CUCA'S - Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte. O primeiro deles será localizado na Barra do Ceará. Os Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte devem configurar-se como espaços de convivência, educação, aprendizagem e de abrigo da juventude. O objetivo é construir na periferia os CUCA's, promovendo a formação, capacitação e qualificação profissional nas áreas de arte, tecnologia, saúde, meio-ambiente e esporte, contribuindo para a diminuição da violência e para a inclusão social. O público alvo é jovem entre 18 e 25 anos que ultrapassaram a dependência juvenil e gozam da autonomia legal da idade adulta, mas não são inteiramente aceitos no mundo dos adultos como sujeitos plenos. Segundo a PMF (2006) "a juventude urbana é uma categoria social sobre a qual incidem as mudanças no processo de gestão, novos paradigmas e demandas estão sendo planejadas para atender os jovens e adolescentes".

Esta iniciativa deverá, entretanto, reverter o quadro histórico de abandono aos jovens, que estava cada vez mais distante, sem oportunidades e longe de atividades culturais. Nos

últimos anos, esse debate ganhou “espaço” no Brasil, como resultado da pressão de organizações juvenis que passaram a exigir o atendimento das reivindicações mais elementares. Por isso, os CUCA's foram idealizados como equipamentos diretos de viabilização de uma política para a Juventude.

Outros equipamentos culturais existentes em Fortaleza são: Forte Nossa Senhora da Assunção, Teatro José de Alencar, Casa Juvenal de Carvalho, Casa José de Alencar, Arquivo público e Biblioteca Municipal, Palácio da Luz, Academia Cearense de Letras, Museu da Seca, Memorial da Propaganda, Mercado das Artes, Teatro Antônia Noronha, Teatro São José, Biblioteca Doutor Barreira, Estoril, Centro de Referência do Professor, Centro de Referência da Mulher, Anfiteatro da Avenida Beira Mar, Feirinha da Av. Beira Mar, Mercado Central, Mercado dos Pinhões, Parque da Liberdade, Cidade das Crianças, Concha Acústica da UFC.

II.3.5.5. Sistema viário metropolitano

Para dar condições de abrigo aos deslocamentos dos usuários do sistema viário da cidade, os terminais de ônibus, fechados e com cobertura de abrigo para os veículos e passageiros, são equipamentos públicos metropolitanos definidores da estruturação da cidade, e estão localizados nas 6 (seis) regionais da cidade: Conjunto Ceará (Regional V), Siqueira (Regional V), Parangaba (Regional IV), Lagoa/Papicu (Regional II) e Messejana (Regional VI). E no centro estes abrigos estão localizados: Praça Coração de Jesus, Praça da Lagoinha, Praça da Estação, que se diferenciam por serem equipamentos situados em espaços públicos, abertos e ao ar livre (praças).

São equipamentos cujas construções são de grande porte, causam no horário de pico o congestionamento de entrada e saída de veículos, e vários problemas com o tráfego do local, pois estão situadas nos principais acessos às avenidas que conduzem ao centro. Atendem como espaços públicos, oferecem pequenos comércios, lojas, casas lotéricas, lanchonetes, posto de agência bancária. A presença destes equipamentos e seus serviços facilitam a vida dos moradores da periferia e diminui o custo de seus deslocamentos, caso tivessem que procurar estes serviços básicos no centro da cidade. Alguns usuários se sentem com a obrigação de dirigir-se aos terminais no seu trajeto. Existe a necessidade de estabelecer uma interconexão intra-urbana com os bairros e entre os terminais, facilitando a acessibilidade.

Em fase de construção, as estações de metrô das linhas Norte e Sul, serão responsáveis pela mudança de uso do solo em consequência da valorização da propriedade privada em todo o seu entorno e dos principais acessos. Em momentos de paralisação das obras, todo o sistema viário fica prejudicado, causando lentidão e congestionamento no trânsito. As estações do metrô a serem construídas são: Praça da Estação, Praça da Lagoinha (Beco da Poeira), São Vicente, Benfica (shopping do Benfica), Couto Fernandes, Parangaba, Maracanaú.

O Terminal Rodoviário Engenheiro João Tomé está situado no Bairro de Fátima, daqui saem todas as linhas de ônibus para as principais cidades do Brasil é uma edificação de referência à engenharia da construção civil. E o terminal intermunicipal, que atende as cidades da RMF e parte dos municípios do litoral mais próximo de Fortaleza, foi construído na Av. Domingos Olímpico, em uma pequena área oferecendo apenas abrigo, bancos e pequenos quiosques. No bairro Antonio Bezerra (Rodoviária dos Pobres). As estações de trem situadas na linha Sul são: Praça da Estação (edificação de valor histórico), Otávio Bonfim, Couto Fernandes, Parangaba, Maracanaú, Pajuçara. Na linha Oeste, são: Praça da Estação, Sargento Hermínio e Caucaia. Grande parte das estações está em má estado de conservação ou em processo de deterioração total. São equipamentos metropolitanos e

atendem a população da RMF, as linhas de trem serão substituídas pela linha de metrô de superfície.

O mais importante equipamento público de transporte é o Aeroporto Internacional Pinto Martins situado no bairro do Aeroporto, que foi ampliado atendendo as normas internacionais e cuja construção criou uma espessa de barreira entre os bairros Dias Macedo.

II.3.5.6. Institucional

A concentração de grandes equipamentos institucionais permitiu que a cidade de Fortaleza se consolidasse como sendo um pólo regional em que grande parte da população do Estado convergissem em busca da realização de seus negócios, principalmente nesta década em que se acentua o incremento do turismo como atividade econômica de geração de emprego e renda. Para atender a esta demanda, o maior equipamento de eventos é o Centro de Convenções que está localizado no Bairro Edson Queiroz, já se encontra com a sua capacidade de absorção de eventos esgotados. Outros são: o Centro administrativo Governador Virgílio Távora, o Fórum e os Tribunais da Justiça. Grande parte está localizada ao longo dos corredores comerciais e dos grandes eixos viários, outros estão localizados na região central e grande parte na expansão urbana setor sudoeste. São equipamentos dos órgãos públicos de governo (municipal e estadual) e de ensino (público e privado).

Outros importantes são: Centro Administrativo do Município - Sede da prefeitura Municipal (Paço Municipal), Assembléia Legislativa, Cambéa - Centro Administrativo Virgílio Távora , Batalhão da Polícia Militar , Batalhão do Exército-10º. Grupo de artilharia de Campanha (Jardim América), Academia da polícia Militar, Segurança pública: presídio do IPPO - Instituto Penitenciário Paulo Oliveira (Jose Walter), Cadeia de Segurança Pública (Centro).

II.3.5.7. Lazer , clubes e esporte

As condições de lazer são muito deficientes em quase todas as áreas da cidade, embora o cenário apresente um número muito reduzido, quase não existem espaços públicos urbanizados apropriados para as atividades de lazer, a causa entretanto não poderá ser em consequência das condições de pobreza que vive a maioria da população. O uso da atividade de lazer é planejado apenas para os grupos com maior poder aquisitivo de renda. A população mais pobre principalmente residente na periferia restringe a vida de lazer na sua própria comunidade, e onde não existem, limitam-se muitas vezes apenas as saídas a Igreja, passeio na rua ou praça local. O lazer gratuito está concentrado na zona litorânea – a praia é o palco. No setor leste, Praia do Futuro as barracas oferecem vendas de comidas e bebidas, opção de festas privadas como atividade para o lazer, porém são os barraqueiros que delimitam a suas áreas de atuação comercial. Casas noturnas e de show também se concentram nos pólos culturais da cidade, Praia de Iracema e Varjota e mais recentemente, desenham novos espaços de bares e lazer, assim como Edson Queiroz , que lideram o número de estabelecimentos noturnos para as festas.

No início do século XX a vida social em Fortaleza restringe as festas dançantes residenciais, e a exibição de filmes nos cinemas Majestic e Moderno, ao Teatro Jose de Alencar, a visita ao passeio público. O lazer, restrito a passeios nas praças e no centro da cidade, em determinados logradouros públicos. Na década de 1930 os banhos de mar começam a ter o interesse dos fortalezenses, tendo como cenário a Praia de Iracema que logo foi

considerada o cartão postal, estendendo posteriormente para as praias da Aldeota e Mucuripe. Porém ainda grande parte da população utilizava o banho como forma medicinal, sendo este interesse pelo mar acentuado nas décadas seguintes.

Onde o rio Ceará encontra-se com o mar foi construído o primeiro hidrovial. Até antes da II Guerra Mundial, a Barra do Ceará foi o bairro escolhido pelos fortalezenses como lugar de lazer, por ter ar puro e calmo. A construção do Clube de Regatas revela o interesse por parte dos moradores pelo litoral oeste, a presença da foz do rio e das belezas naturais justifica o uso da praia, que décadas depois, com o avanço da urbanização, se iniciou o processo de ocupação da população mais pobre nas áreas mais frágeis (as dunas). Antes da construção da ponte que liga Fortaleza ao litoral oeste, os passeios de barco eram intensos e diversas atividades de lazer para as famílias existiam, e com a construção da ponte litoral oeste, as comunidades de pescadores sentem-se prejudicadas com o surgimento de novos investimentos, os bares e restaurantes localizado na praia, são os estabelecimentos que atendem aos usuários e visitantes da praia

A procura pelo litoral e para o banho de mar, permitiu a mistura entre os usuários das classes ricas e pobres. É a partir da urbanização da orla marítima nos fins da década de 70, e com a construção e arborização do calçadão em frente a zona litorânea, que a Av. Beira Mar passou a ser o local preferido para o lazer, efetivando o interesse do fortalezense pelo litoral. Outros equipamentos de lazer foram construídos e a incentivado o uso em várias regiões da cidade, surge o Pólo de Lazer da Barra do Ceará, posteriormente, Pólo de Lazer da lagoa do Opaia, Pólo de Lazer da Parangaba. Parques urbanos também são os locais mais procurados para a prática de esportes, caminhadas entre eles, Parque do rio Coco, Parque Dias Branco, Parque da Criança, Parque Adahil Barreto.

No final da década de 1970 foi construído o Estádio Plácido Castelo, o Castelão como é conhecido. Os Estádios são equipamentos públicos destinados para a realização dos jogos profissionais, campeonatos, sedes esportivas de clubes também existem no estádio. Outro centro de esporte importante é o Presidente Vargas, localizado no bairro do Benfica, conhecido como "PV". Outras atividades esportivas são também realizadas nos ginásios: Ginásio Aécio de Borba, Estádio Paulo Sarasate, Sesc, Senai, Liceu. Com apoio do governo do estado do Ceará foram construídos as Vilas Olímpicas que sinalizam como sendo equipamento que permitiu aos jovens acesso a prática desportiva, assim como os ginásios dos principais colégios da cidade, as quadras dos conjuntos habitacionais, são espaços onde as comunidades situadas nas proximidades destes equipamentos também utilizam na prática de lazer. A UNIFOR - Universidade de Fortaleza realiza várias atividades de lazer e esportes em suas instalações desportivas, promovendo inclusive a realização de campeonatos de diversas modalidades esportivas.

O Jockey Club Cearense foi construído em 1949 (JUCÁ, 2003). Teve o seu período áureo na realização de grandes corridas, a sociedade aristocrática tinha cadeira cativa, mais foi perdendo o símbolo de status ao longo do século XX que hoje marca como a decadência.

O ZOO - Zoológico Sargento Prata, situado no limite da RMF é aberto à visitação do público, porém não sendo hábito da população a procura pelo passeio.

Com a descoberta do litoral o trecho correspondendo zona litorânea até o Porto do Mucuripe, foi escolhida para ser a localização dos clubes de lazer particulares, destinados em sua maioria para a elite da cidade. Na praia do Meireles temos, Clube do Ideal e Clube do Náutico, construído em 1956 era parada obrigatória para os visitantes, o que contribuiu para a valorização da orla e sua presença era motivo de orgulho dos fortalezenses. Clube dos Diários (demolido em 2005 e transferido para Praia do Futuro, no terreno foram construídos edifícios de apartamentos residenciais), Náutico e late Clube foram ao longo de um século fomentando o ideário de lazer e prática de esportes. Os clubes tornaram-se referência para aqueles que utilizavam à praia (Figura II.3.5.1); e o Clube do AABB, onde atualmente existe o interesse pela compra e a negociação da demolição, em seu lugar, a construção de um centro de compras e três torres de edifícios residenciais.



Figura II.3.5.1 – Os clubes na década de 1990: primeiro plano à direita, Clube dos Diários (demolido em 2004); no centro, Clube AAB, e clube do Náutico.

O antigo Clube do Líbano Brasileiro, localizado na Rua Tibúrcio Cavalcante orgulhava-se com a existência de um cinema. No início do século XXI, foi demolido para atender ao mercado imobiliário que surge com a especulação privada, foram construídos torres de edifícios residenciais. No Mucuripe, o late Clube (1954), o clube dos velejadores, foi desde a inauguração aberto ao público com um restaurante.

Outros clubes: (classes profissionais) Dos Engenheiros, Dos Médicos ,.Dos advogados, clube da base aérea – Àero Clube, Clube dos oficiais da reservas, Clube do Caça-Pesca construído na década de 1950 na praia do Futuro, era o lugar onde se praticava o tiro alvo

Mas é a população de baixa renda que não tem nenhuma distração, tudo é a mesmice, e mesmo tendo algum tipo de opção nos seus bairros, grande parte deles são as quadras poli esportivas, estas não têm condições de serem utilizadas. A dificuldade no deslocamento ao acesso a praia das populações que moram nas periferias, revelam que este lazer só acontece nos dias livres, em um cenário cuja paisagem urbana da orla da praia é os grandes equipamentos hoteleiros, os usuários dominicais da praia, os moradores de periferia, famílias e jovens participam de uma pratica de lazer, onde democraticamente ricos e pobres circulam e ninguém é impedido pela prática do banho de mar.

II.3.5.8. Compras/Mercados públicos

Ao Deixar de comercializar os produtos em ruas públicas, as feiras ficaram como sinônimo de nostalgia só ocorrendo nas áreas mais periféricas da cidade. Cada vez mais reduz o interesse da população pela compra em feiras, por questões de segurança e higiene, os supermercados são os novos lugares em que os habitantes fazem suas compras.

E em conseqüência das atividades do turismo, Fortaleza possui o maior número de comércios de venda de produtos, desde o artesanato de couro, linha, madeira, até produtos como alumínio e aço. Os vários estabelecimentos comerciais são visitados por turistas, comerciantes e trabalhadores ambulantes da RMF e outros estados, aqui fazem suas compras, o que torna o comercio um dos grandes vetores da economia da cidade.

Outros centros que também tem uma função de divulgar a cultura do estado e divulgam as campanhas turísticas que promove a visitação. São eles: o Centro de Artesanato Luiza Távora, Centro de Artesanato Beira Mar, Centro de turismo – CEART localizados na

Aldeota, Centro Cultural Dragão do Mar, Aeroporto, EMCETUR - Centro, Mercado Central, Mercado São Sebastião, Mercado Joaquim Távora, Mercado dos Peões, Mercado da Aerolândia.

Para os comerciantes que procuram alimentos em grande quantidade, é no CEASA, que dispomos de uma variedade, maior número de serviços e matéria prima. Há uma tendência de consolidar em várias regiões da cidade centros de compras, hipermercados são as novas opções para a comercialização: EXTRA, Carrefour, Rede de supermercado do Pão de Açúcar, centros de venda atacadista, material de construção, etc.. que estabelecem nas mais diversas regiões da cidade. A competição com outras redes locais existe, Frangolândia, Rede de Supermercado, Cometa, Hipermercantil.

Para outro perfil de usuários com poder aquisitivo maior, surge o *shopping center* como sendo um centro de comércio de iniciativa privada. A maioria da população acha melhor fazer compras nestes ambientes mais seguros. São eles: Shopping Center Iguatemi, North Center Shopping, Shopping Center Um, Shopping Avenida, Shopping Aldeota, Shopping Del Paseo, Aldeota Open Mall, Shopping Montese, Maraponga Mart Moda, e vários outros centros de comercialização localizados na av. Antonio Sales, av. Santos Dumont, av. Dom Luis, Barão de Studart para citar parte delas.

II.3.5.9. Cemitérios

Os cemitérios existentes em Fortaleza são: Parque da paz na Av Juscelino Kubitschek, São João Batista (construído em local afastado do principal bairro do século XIX Jacarecanga), Jardim Metropolitano (José Walter), Cemitério Memorial Fortaleza, 1º. Cemitério vertical.

II.4. MOBILIDADE URBANA

A mobilidade urbana envolve as questões relativas aos deslocamentos na área urbana — as formas de circulação, o transporte e o trânsito na cidade. A estrutura viária da cidade, base física para os fluxos e acessos, e a mobilidade urbana estão diretamente relacionados, sendo um suporte e o outro meio de todo e qualquer deslocamento na cidade.

As questões relativas à mobilidade atualmente assumem aspectos conflitantes com pressupostos de desenvolvimento sustentável das cidades, pois apesar de integrarem o cotidiano das pessoas e ser indutor do desenvolvimento econômico e social das cidades, também causam grandes impactos ambientais.

Podemos classificar como sendo quatro os grandes grupos de modos de transporte que impactam nas condições de mobilidade do sistema viário, provocando inúmeros problemas de fluidez e segurança no tráfego: o transporte individual — frota de automóveis e motos; transporte coletivo — ônibus e vans; transporte de carga — caminhões e carretas; e por último consideraremos os transportes não motorizados — bicicletas, pedestre entre outros.

Destacamos, ainda, que as formas de transportes não se limitam apenas aos modais terrestres de deslocamentos, embora no Município esses sejam os preponderantes, o transporte aeroviário (aeronaves, helicópteros) e o transporte aquaviário (embarcações de vários tipos e portes) desempenham também papel específicos de viagens, sejam de cargas ou de passageiros⁶⁷. Não serão tratados nesse momento, pelo entendimento de serem de impactos outros a mobilidade urbana na Cidade que o priorizado nessa abordagem, que é sobre o sistema viário.

II.4.1 Sistema de Circulação

Devido às características das vias de Fortaleza, que em geral apresentam seções transversais reduzidas (com exceção dos principais corredores de tráfego), os recursos de engenharia de tráfego buscam aumentar a capacidade viária, com medidas como: implantação de sentido único, proibição de estacionamento, sinalização específica em determinadas interseções, inclusive a adoção freqüente de semáforos na região com malha ortogonal.

Assim, pode-se dividir o município basicamente em duas regiões: a região interna ao 1º Anel Viário e o restante da cidade. A primeira concentra a maioria dos deslocamentos veiculares (caracteriza-se por ser uma região que tem a maioria das atividades de serviços e comércios, além de ser a área de maior renda per capita do município). Dessa forma, essa região tem a maioria das vias operando em sentido único de circulação, em sua maioria binários de tráfego, proporcionando uma melhor qualidade para o tráfego de passagem. A outra se caracteriza por ser uma região de periferia (os serviços e comércios são mais distribuídos, concentrando-se apenas em determinados bairros como Montese, Messejana, Parangaba e ao longo do corredor Francisco Sá). A maioria das vias dessa área opera em sentido duplo de circulação. A sinalização semaforica complementa e proporciona regras para a preferência de passagem nas interseções, as quais serão abordadas a seguir.

⁶⁷ Especificamente através do Aeroporto Internacional Pinto Martins e heliportos no caso do transporte aeroviários e por intermédio do Porto do Mucuripe e da Barra do Ceará os aquaviários.

II.4.1.1 Os Sistemas de Controle Semafórico e Integrado de Transportes

O sistema semafórico de Fortaleza contém um total 482 semáforos e apresenta dois tipos de controle de funcionamento:

Os do tipo “convencional” — São de tempos fixos. 70% dos semáforos convencionais operam com controladores de tecnologia bastante defasada, possuindo uma única programação semafórica durante todo o dia (não consideram, portanto, os horários de pico e de baixa demanda do tráfego). Os demais podem ser ajustados à demanda veicular durante os diversos períodos do dia, com base em contagens volumétricas de tráfego.

Os semáforos “centralizados” — permitem a operação otimizada em tempo real, a partir de dados de tráfego coletados nas vias a cada instante, comunicados a central de controle. Corresponderem a aproximadamente 40% dos semáforos da cidade (205 no total). Essa nova tecnologia iniciou a ser implantada através do projeto CTAFOR - Controle de Tráfego em Área de Fortaleza, no ano 2000.

O CTAFOR contemplou ainda a implantação de dois subsistemas de apoio ao controle de tráfego na cidade e de informação ao usuário, que são: CFTV – Circuito Fechado de TV — composto de 30 câmeras estrategicamente localizadas, de modo a monitorar as condições de trânsito em vias de grande fluxo — e o PMVs – Painéis de Mensagens Variáveis — composto de 20 painéis eletrônicos localizados em vias de grande fluxo.

O Controle Integrado de Transportes de Fortaleza – CITFOR iniciou a ser implantado em 2004 atuando de forma integrada ao CTAFOR. Ele permite monitorar e gerenciar a operação do sistema de ônibus nos corredores mais importantes da cidade. O Projeto Piloto implementado contempla as linhas de ônibus que trafegam pelo corredor Jovita Feitosa – Treze de Maio – Pontes Vieira.

II.4.1.2 Os acidentes de Trânsito

Segundo dados do Sistema de Informações do Município de Fortaleza – SIAT/FOR (2006) no ano de 2005 ocorreram uma quantidade absoluta de 365 vítimas fatais envolvidas em acidentes de trânsito no município, sendo desse total 160 pedestres.

A zona Leste é a região com a maior quantidade de viagens motorizadas da cidade e com maior ocorrência de acidentes, em sua maioria apenas com danos materiais. O tráfego é mais lento e existem muitos dispositivos de sinalização implantados.

Na Zona Oeste e em outros corredores de periferia os acidentes de trânsito são de maior gravidade. As vias críticas da cidade são as Avenidas Leste-Oeste, Osório de Paiva e Perimetral Oeste.

Os pedestres, ciclistas e motoqueiros são vítimas mais freqüentes de acidentes intra-urbanos, no entanto, as atividades dos carroceiros e catadores de lixo que trafegam de forma inadequada, expondo-se constantemente a provocarem e sofrerem acidentes.

Os altos índices de acidentes de trânsito apontam a um necessário planejamento do sistema de circulação, projetos de segurança viária, implementação da acessibilidade universal, intensificação da operação e fiscalização de trânsito, entre outras medidas de prevenção de acidentes.

II.4.1.3 Impactos no sistema de circulação

Considera-se impactos no sistema de circulação os equipamentos Pólos Geradores de Tráfego - PGV e demais mobiliários urbanos, estacionamentos e outros que venham a criar prejuízo para a circulação. Além dos PGV (comentado a seguir), pode-se citar a presença de estacionamentos em ângulo (45°), às margens da pista de tráfego, muitas vezes sobre a própria calçada, os quais causam consideráveis prejuízos à fluidez do tráfego nos corredores por causa das manobras de veículos. Também causam grande prejuízo para a circulação a pé, fazendo com que os pedestres circulem pela faixa de tráfego de veículos, causando grandes riscos de acidentes. Essa problemática ocorre de forma generalizada na cidade, porém, seus impactos são notados com mais intensidade nas áreas mais adensadas da cidade: Aldeota e Meireles, pois a sua ocorrência é mais freqüente. Na Lei de uso e ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS/FOR (PMF, 1996) existem modelos que prevêm a implantação desses estacionamentos, porém dificilmente encontram-se executados em campo seguindo o modelo da legislação, por causa da ausência do controle urbano.

Cita-se ainda a deficiência na fiscalização de trânsito por parte do órgão gestor municipal (Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza – AMC), que tem um efetivo pequeno de agentes de trânsito. Isso ocorre principalmente em relação ao estacionamento proibido, o qual causa um grande prejuízo à capacidade viária, ocorrendo, também, de forma generalizada em Fortaleza.

Pólos Geradores de Tráfego

Constata-se que no município o Pólo Gerador de Tráfego – PGT, equipamentos que por suas características impactam ao trânsito local e em alguns casos de toda uma região, não são avaliados, em seu processo de aprovação e licenciamento pelo órgão competente, a luz de parâmetros e critérios que permitam uma análise qualificada⁶⁸. A documentação necessária para que o projeto possa ser avaliado hoje é apenas o Relatório de Impacto no Sistema de Trânsito – RIST, para o qual as definições da lei são vagas e o projeto completo de arquitetura do empreendimento.

Assim, não podendo controlar a instalação desses equipamentos, consegue-se apenas mitigar alguns impactos previamente identificados quer seja pelo RIST, que é elaborado pelo empreendedor, ou pela análise do Órgão de Trânsito.

Segundo dados CTAFOR (Sistema SCOOT)⁶⁹, com base nos níveis de saturação das vias, considera-se como vias passíveis de graves problemas de trânsito caso sejam implantados novos Pólos Geradores de Viagens – PGVs em suas proximidades, inclusive causando a ineficiência do transporte coletivo por ônibus, principalmente as vias listadas:

- Avenidas Santos Dumont e Des. Moreira, no quadrilátero formado pelas ruas Eduardo Garcia e Leonardo Mota;
- Avenidas Des. Moreira e Dom Luís, no entorno da Praça Portugal;
- Avenidas Antônio Sales, no trecho entre as Avenidas Rui Barbosa e Virgílio Távora;

⁶⁸ A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS, 1996) define, em função do enquadramento e do porte, que tipo de equipamentos são considerados como PGT.

⁶⁹ Relatório AMC (CTAFOR, 2006). Dados referentes a um mês típico do trânsito de Fortaleza (novembro/2005), classificando níveis de saturação — como bom, regular ou ruim —, em vias que possuem semáforos controlados em tempo real.

- Rua Pe. Valdevino, no trecho entre as avenidas Des. Moreira e Rui Barbosa;
- Av. Eng. Santana Jr., no trecho entre as avenidas Pe. Antônio Tomás e Miguel Dias;
- Av. Dom Manuel, no trecho entre as avenidas Heráclito Graça e Domingos Olímpio;
- Av. 13 de Maio, no trecho entre as ruas Senador Pompeu e Tereza Cristina.

Dentre esses impactos dos PGT pode-se citar a grande procura por estacionamento, o aumento do volume e dos conflitos de tráfego nas interseções do entorno, as operações para embarque/desembarque de passageiros.

II.4.2 Sistema de Transporte

Os principais modos de transporte utilizados pela população de Fortaleza podem ser classificados em:

Transporte não-motorizado – São considerados assim os deslocamentos a pé, em bicicletas, carroças, veículos de propulsão humanas.

Os deslocamentos desse tipo em Fortaleza são, em geral, em condições de adversas e ou inseguras. Mesmo no caso das ciclovias existentes, essas não são interligadas. Esses modos de deslocamentos acabam por também ocuparem a via pública.

Transporte motorizado – Podem ser individual e coletivo. Incluem-se entre esses o automóvel, vans, ônibus e caminhões. Integram, ainda, o Transporte Escolar e Transporte de Fretamento e de Turismo (ambos sobre gerenciamento do órgão gestor municipal).

Em relação aos modos de viagem diárias realizadas em Fortaleza, segundo pesquisa realizada⁷⁰ (1999), verificou-se que 56% das viagens realizadas são motorizadas. Destas, 66,8% são realizadas por transporte coletivo (sendo 64% por ônibus)⁷¹.

A população de Fortaleza cada vez mais utiliza o automóvel como meio preferencial de transporte, sendo utilizado por uma em cada seis famílias⁷². Assim o automóvel representa atualmente a maior parcela da frota de veículos motorizados individuais, Tabela II.4.1

Tabela II.4.1 - Frota de veículos motorizados em 1999

Automóveis:	294.462
Caminhões:	15.090
Motocicletas:	67.141

Fonte: PMF/SMDT, 1999.

⁷⁰ Pesquisa realizada, no âmbito do Plano de Transporte Urbano de Fortaleza e sua região (PMF/SMDT, 1999).

⁷¹ Idem.

⁷² PMF/SMDT, 1999.

II.4.2 .1 Transporte de Cargas

Fortaleza concentra espacialmente a maior parte das atividades econômicas do Estado, o que potencializa o tráfego de veículos comerciais, do tipo caminhões pesados e carretas, disputando o espaço viário com os demais modais.

Entre os pólos geradores de transporte de carga/descarga para Fortaleza⁷³, estão:

- Centro de triagem de cargas que chegam de outras localidades;
- O Porto de Mucuripe e Aeroporto Internacional;
- As zonas industriais de Maracanaú; e
- As zonas concentradoras de comércio e serviços, tais como, Área Central, Aldeota,
- Áreas de Urbanização Prioritária, Shopping Centers etc.

O Porto do Mucuripe e seu entorno é particularmente um grande atrator de viagens (por ferrovia e rodovia), devido em grande parte a necessidade de escoamento da produção do Estado e também, pode ser considerado como pólo gerador de transporte de carga, de menor porte, o comércio atacadista localizado no centro da Cidade.

Com exceção de uma área definida do Centro da Cidade⁷⁴, o município não controla a circulação da carga. Essa falta de regulamentação acarreta em transtornos para a circulação do tráfego, principalmente nos bairros que concentram a maioria dos deslocamentos por autos (Aldeota e Meireles e Varjota). E ainda, nas demais regiões da cidade a circulação de veículos pesados causa o desgaste precoce do pavimento, o qual não foi dimensionado para suportar tal esforço, queda da qualidade ambiental (ruído, fuligem, dentre outros).

Medidas que minimizem as interferências negativas do transporte de cargas e de operações de carga/descarga na malha urbana devem ser garantidas, entre as quais: maior regulamentação de horário de acesso⁷⁵, de porte e peso do veículo/carga; além da definição de rotas de trânsito e determinação de perímetros sujeitos as restrições. Essas medidas, no entanto, devem ser consideradas a partir de estudos específicos (de viabilidade funcional e de compatibilidade com o uso e a ocupação do solo urbano).

II.4.3 Sistema de Transporte Público

O sistema de transporte público de Fortaleza pode ser dividido em Sistema de Transporte Público Coletivo (incluindo o sistema integrado e o alternativo) e Sistema de Transporte Público Individual (considerando neste os táxis e mototáxis). A Tabela II.4.2 apresenta alguns dados gerais do Sistema:

⁷³ PMF/SMDT, 2002.

⁷⁴ Perímetro definido pelas vias Tristão Gonçalves, Castro e Silva, Sena Madureira e Domingos Olímpio, que tem restrição à circulação de veículos com carga acima de 2t entre às 07:00h e 19:00h e tem demarcado locais específicos para a carga/descarga de veículos.

⁷⁵ A Legislação Municipal — através da Portaria no 008/99 de 28 de janeiro de 1999— regulamenta a restrição de horários para circulação e carga/descarga desses veículos, em parte da área central da cidade.

Tabela II.4.2 - Sistema de transporte público de Fortaleza: frota veicular

Frota veicular	
Ônibus cadastrados	1.820
Ônibus cadastrados com elevador (para acesso a pessoas com deficiência)	18
Táxis	4.072
Moto-táxi	2.209
Extensão total de sistema viário por onde trafegam as linhas de transporte coletivo	858,34 km
Terminais de ônibus urbanos	07 terminais fechados 02 terminais abertos
Área aproximada dos terminais	80.696 m ² (fechados) 23.004 m ² (abertos)
Pontos de Parada	4.896 equipamentos sinalizadores de pontos de paradas (dentro abrigos, placas em postes, placas em barrotes).
Passarelas	32 unidades
Terminal Rodoviário	8.600 m ²

Fonte: Modificada de SIAT/FOR (ETTUSA, 2006).

A análise do transporte público em Fortaleza aponta a uma série de situações conflitantes, que resultam em perda de qualidade no Sistema, entre as quais podem ser destacadas:

De ordem física: a falta de priorização física para o transporte público coletivo; concentração de demanda e de itinerários em direção ao Centro e Aldeota; aumento dos congestionamentos e do tempo de viagem; saturação dos atuais terminais de integração; superlotação nos veículos; e geração de poluição atmosférica (pelo elevado consumo de combustível).

De ordem administrativa: elevado custo operacional do sistema; concorrência entre empresas; modalidade de delegação (permissão de linha); e redução da demanda ao longo dos anos (recuperação desde 2005).

II.4.3.1 Acessibilidade ao Sistema de Transporte Público

Tendo que a acessibilidade de um sistema de transporte público pode ser medida a partir da distância média de caminhada de usuários, o sistema de Fortaleza pode ser qualificado como bom por apresentar faixas de abrangência de 300 e 500m das linhas de ônibus, com restrições em áreas específicas onde a cobertura do sistema se mostra insuficiente. Essas áreas, de baixa densidade urbana, ficam localizadas nas zonas leste, sudeste e sul do município.

O modo mais utilizado como acesso aos terminais de integração é o ônibus comum, correspondendo a 97,3% das entrevistas realizadas. O acesso à pé é da ordem de 2,1 % e os demais modos citados nas entrevistas — vans / lotação, trem, automóvel e outros modos, não se mostraram significativos.

Verifica-se, na Figura II.4.1, que o tempo médio para o acesso à rede de transporte coletivo em todos os terminais, é concentradamente cerca de 5 minutos (entre 50% e 60% dos entrevistados) e de 6 a 10 minutos (entre 30% e 40%).

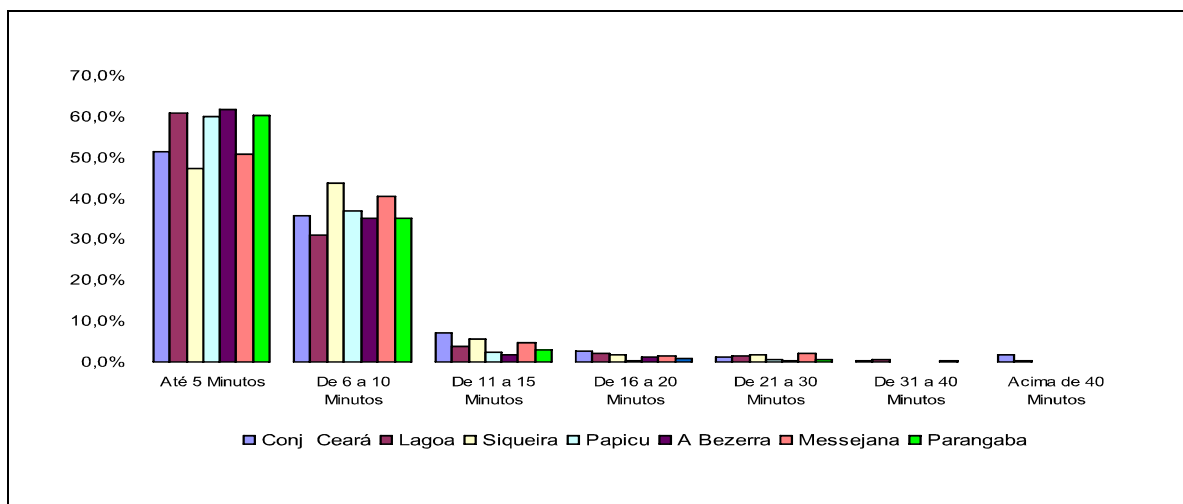


Figura II.4.1 - Tempo Médio de Deslocamento. Fonte: PMF/SMDT, 1996.

Quanto ao modo de difusão após o embarque, no total para os terminais de integração, verifica-se que 97,2% dos entrevistados utilizam o modo "a pé" para finalizarem suas viagens e que 2,4% utilizam o ônibus comum.

II.4.3.2 Sistema de Transporte Público Coletivo

Sistema de Transporte Público por Ônibus - Sistema Integrado (SIT-FOR)

O Sistema Integrado, assim definido no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU/FOR, 1992), consiste basicamente no Sistema de Transporte Público por Ônibus – STPO. Esse sistema é composto por um conjunto de 218 linhas diurnas regulares que movimentam aproximadamente 22 milhões de passageiros (catracados) por mês, com uma demanda média diária da ordem de 722 mil passageiros. Deste total de linhas, 157 estão integradas nos terminais urbanos⁷⁶.

O sistema de ônibus do Município pode ser classificado de acordo com o tipo de linha, em:

Sistema Não Integrado – formado por linhas convencionais (CVN), linhas circulares (CIR) e linhas interbairros (ITB), com demanda diária média de 241,0 mil passageiros.

Sistema Integrado (SIT-FOR) – formado por um conjunto de linhas classificadas em: alimentadoras (ALM), linhas troncais paradoras e expressas (TRC e TRE), linhas complementares (CMP) e linhas circulares integrantes (CIT).

A Figura II.4.2 apresenta o mapa da cidade de Fortaleza com a representação da cobertura espacial do Sistema Integrado.

⁷⁶ Fonte: Sistema Integrado de Transporte. ETTUSA, 2006.

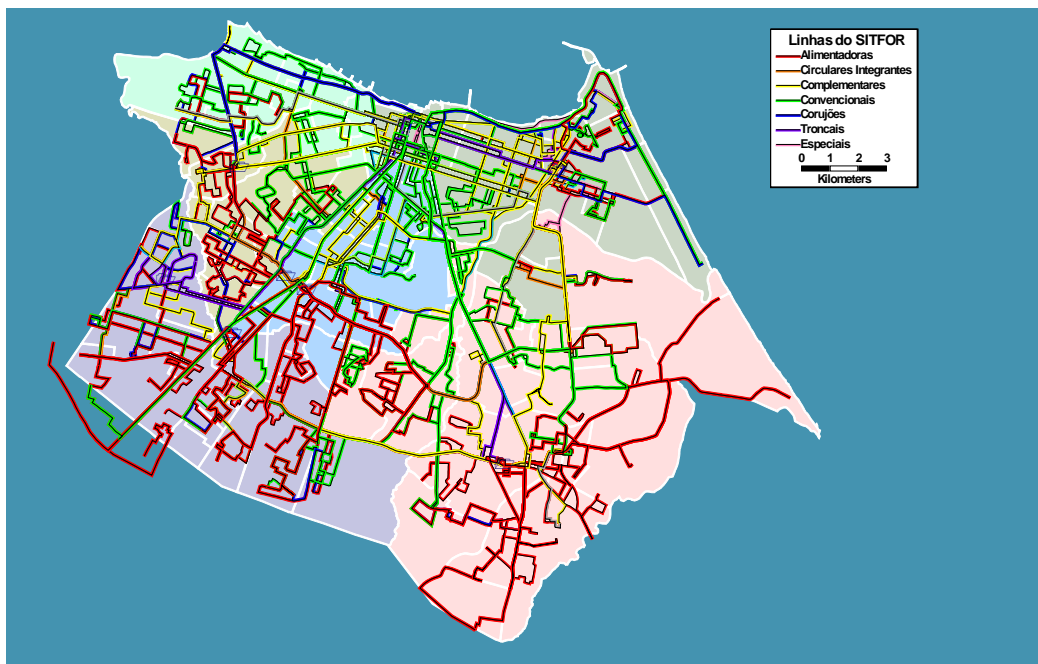


Figura II.4.2 - Cobertura Espacial do SIT-FOR. Fonte: ETTUSA, 2006⁷⁷.

A Figura II.4.3 ilustra a distribuição da demanda por tipo de linha.

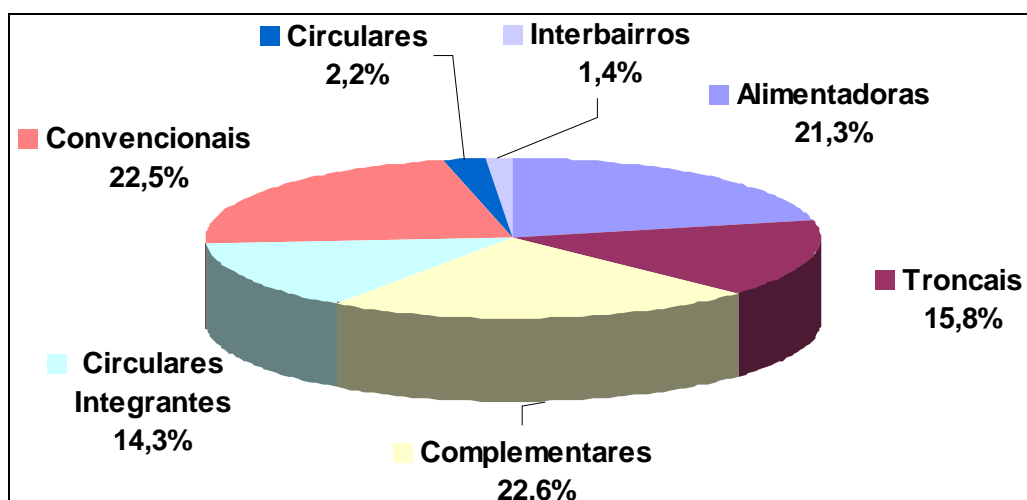


Figura II.4.3 - Distribuição da demanda por tipo de linha. Fonte: PMF/SMDT (1999).

Há uma predominância de itinerários das linhas radiais (em particular das linhas troncais) direcionadas para a área central de Fortaleza e região de Aldeota. Assim, as vias do sistema viário principal, suporte para o transporte coletivo, nessa região central, apresentam elevado fluxo de veículos nos períodos de pico, com trechos saturados e próximos da capacidade.

⁷⁷ Mapa produzido pela Divisão de Planejamento. ETTUSA, 2006.

Os principais corredores de transporte coletivo em termos de movimentação de passageiros são: Av. José Bastos / Carapinima; Av. João Pessoa / Universidade; Av. Bezerra de Menezes; e Rodovia BR-116 / Aguanambi. Segundo dados do Relatório Técnico RT-6: Diagnóstico do Sistema de Transporte Coletivo de Fortaleza e sua região (PMF/SMDT, 1999) esses corredores estão operando no limite da capacidade do sistema implantado e não dispõem de tratamento preferencial para o transporte coletivo.

O sistema de linhas troncais em operação apresenta elevados índices de integração com média de 74%. Esse indicador tem como consequência direta, um baixo índice de renovação de passageiros nos corredores, além de maiores dificuldades de programação e otimização das linhas (PMF/SMDT, 1999).

O sistema de transporte coletivo não apresenta mecanismos de integração física e tarifária com os sistemas de transporte metropolitano (linhas intermunicipais), seja rodoviário ou ferroviário.

A Figura II.4.4 mostra os motivos de viagens de passageiros embarcados nos terminais de integração, sendo o trabalho (68%) o motivo mais freqüente.

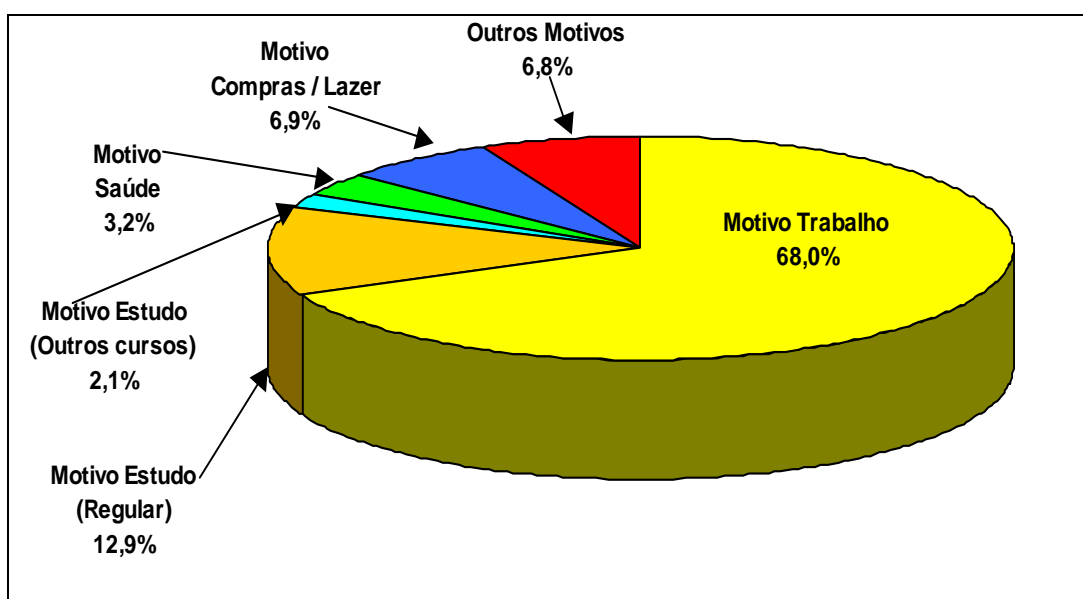


Figura II.4.4 - Motivo da viagem – base domiciliar. Fonte: PMF/SMDT, 1996.

A Figura II.4.5 demonstra as linhas de desejos, conforme pesquisa realizada em 1996, entre todas as zonas da cidade na hora pico da manhã. As linhas de desejo são representativas dos deslocamentos, em transporte coletivo, com predominância dos desejos de viagens em termos de destino para a Área Central. Não somente para as viagens internas a Fortaleza, como para aquelas oriundas da Região Metropolitana.

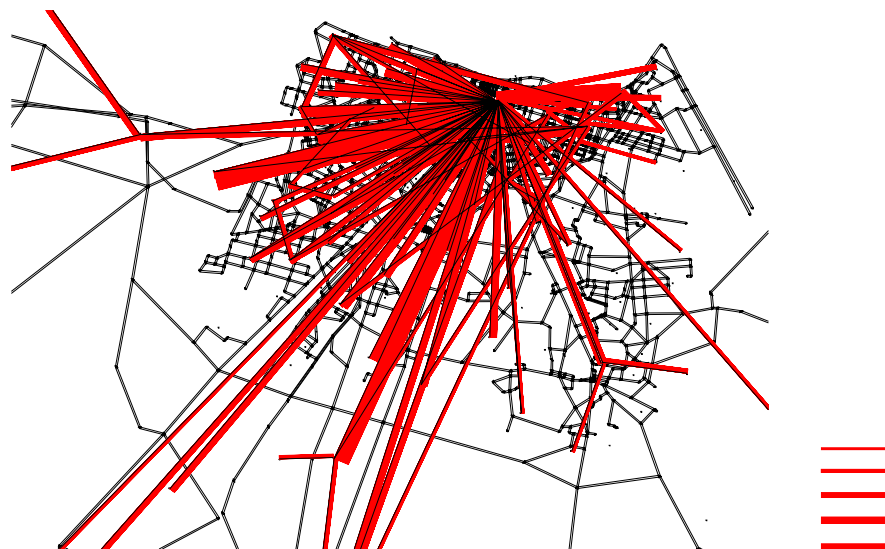


Figura II.4.5 - Linhas de Desejo. Fonte: PMF/SMDT, 1996.

Observa-se que os bairros de Aldeota, Meireles e entorno se configuram como segundo pólo representativo de destino de viagens em transporte coletivo na hora pico manhã e como pólos regionais a Parangaba, Messejana e entorno do corredor Francisco de Sá.

Os eixos mais significativos de penetração de carregamentos nos horários de pico, no sentido dominante, que interligam os municípios da RMF à cidade de Fortaleza e que internamente distribuem-se, estão representados na Figura II.4.6. São eles:

- Corredor de ligação do Sudoeste – Av. Cônego de Castro e Av. João Pessoa. Este é o corredor de maior demanda de passageiros transportados, no trecho compreendido entre o Terminal de Parangaba até proximidades da Av. 13 de Maio;
- Corredor BR 116 e Av. Aguanambi – apresenta maior demanda entre as avenidas Alberto Craveiro e Padre Valdevino / Antônio Pompeu;
- Corredor Av. Gal. Osório de Paiva, Av. José Bastos e Av. Carapinima – de ligação com os municípios de Maracanaú e Maranguape, apresenta carregamento praticamente toda a extensão;
- Corredor de ligação do Oeste – Av. Mr. Hull e Av. Bezerra de Menezes. Propicia a ligação com o município de Caucaia e a área central.
- Corredor Av. Francisco Sá – apresenta maior carregamento no trecho compreendido entre Barra do Ceará até a Área Central.
- Corredor de ligação leste-oeste – Av. Pres. Castelo Branco e Abolição. Atende a região da orla marítima.
- Corredor de ligação da região Sudeste – Av. Washington Soares e Engº Santana Junior em direção a área da Grande Aldeota, via Terminal Papicu.

Nas regiões da Área Central e Aldeota as vias com maior carregamento de passageiros na hora pico da manhã são respectivamente: Rua Costa Barros; Av. Santos Dumont; Av. Desembargador Moreira e Av. Barão de Studart; e Av. 13 de Maio e Av. Pontes Vieira.



Figura II.4.6 - Carregamento Hora-pico. Fonte: PMF/SMDT, 1996.

Terminais de Integração

Fortaleza conta com 7 terminais de ônibus que funcionam com livre transferência entre as linhas integradas através do pagamento de uma única passagem, ver Caderno de Mapas, Mapa 26. O movimento, registrado em catraca, é cerca de 7,2 milhões de passageiros por ano.

Conforme dados obtidos da Pesquisa de Origem/Destino Domiciliar em Transporte realizada para Região Metropolitana de Fortaleza em 1996 e resultados de levantamentos e pesquisas realizadas em 1999⁷⁸, as principais zonas de origem e respectivos percentuais, ver Tabela II.4.3, verificadas em cada terminal de integração são:

Tabela II.4.3 – Zona de origem dos terminais de integração de Fortaleza

Terminal de integração	Região	Zona de Origem	%
Antônio Bezerra	Nordeste	Centro / Iracema	26,1%
		Bezerra de Menezes até Padre Ibiapina	17,4%
Papicu	Leste	Aldeota / Meireles	38,0%
		Centro / Iracema	14,7%
Messejana	Sudeste	Centro / Iracema	27,3%
		Messejana	13,4%
Parangaba	Sudoeste	Centro / Iracema	23,4%
		Aldeota / Meireles	15,5%
Lagoa	Sudoeste	Centro / Iracema	24,9%
		Aldeota / Meireles	10,1%
Conjunto Ceará	Oeste	Centro / Iracema	22,0%
		Aldeota / Meireles	11,4%
Siqueira	Sudoeste	Centro / Iracema	25,8%
		Aldeota / Meireles	13,1%

Fonte: Dados do SIT/FOR (1999).

⁷⁸ Pesquisa realizada, no âmbito do Plano de Transporte Urbano de Fortaleza e sua região (1996). Relatório Técnico RT-6 Diagnóstico do Sistema de Transporte Público de Fortaleza (1999).

Consideradas conjuntamente as zonas Centro, Iracema, Aldeota e Meireles correspondem a percentuais entre 33,4% e 52,7% das origens pesquisadas, o que demonstra uma maior incidência, a partir desse conjunto de bairros, da origem de viagens do Município. O Centro e Iracema está entre as duas principais origens pesquisadas em todos os sete terminais.

Com exceção do terminal Antônio Bezerra os terminais de integração não incluíram projetos de adequação do sistema viário do entorno, o que resultou em transtornos à região onde estão localizados, em especial nas proximidades dos terminais Parangaba, Lagoa (esses com áreas de influência que quase se tocam) e Papicu, gerando grande volume de fluxo de ônibus.

O Sistema de Integração possui dois terminais abertos, e descritos a seguir:

- Terminal Praça Coração de Jesus: circulam nesse local 22 linhas urbanas⁷⁹.
- Terminal Praça Castro Carreira (Estação): é ponto de parada para 17 linhas urbanas e 2 linhas metropolitanas⁸⁰.

Ao longo de diversas vias da área central há “pontos finais” de ônibus, o que acarreta em restrição do espaço de circulação dos pedestres devido a filas e movimentação de embarque/desembarque de usuários. A maior parte dos pontos da área central está mal posicionada sem mobiliário urbano apropriado (tais como os abrigos).

Sistema Tarifário

Todos os ônibus do SIT possuem o Gerenciador Embarcado de Transporte – GET, tecnologia que registra os passageiros catracados com carteira de estudante e com vale-transporte eletrônico.

As tarifas do SIT-FOR são diferenciadas em vales-transporte, passagens inteiras e passagens com desconto de 50%, cobradas aos estudantes⁸¹. A receita das empresas que operam no SIT-FOR tem origem exclusiva na tarifa cobrada dos usuários.

Principais Indicadores Operacionais do Sistema Integrado

A Tabela II.4.3, a seguir, apresenta vários indicadores operacionais do SIT-FOR que permitem avaliar o Sistema, entre os quais a média de idade da frota de ônibus que é de 5,3 anos, o que a qualifica apenas como regular (segundo referências da bibliografia especializada)

O IPK apresentado é um valor médio considerando o total de passageiros transportados pelo total de quilômetros rodados no ano de 2005. O valor do SIT-FOR, apesar de estar dentro do intervalo de valores praticados mostra que há uma tendência de diminuição do número de passageiros transportados por quilômetro rodado.

⁷⁹ ETTUSA (PMF, 2003).

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Em 2005, o percentual das passagens com desconto estava em torno de 32%. Fonte: Divisão de Planejamento, Gerência de Sistemas de Informação e Estatísticas. ETTUSA, 2006.

Pode-se atribuir a essa queda, uma série de explicações como perda da demanda para outros modo e aumento excessivo da tarifa, expansão urbana, redução da necessidade de deslocamentos; entretanto, tal queda é real e ameaça de forma efetiva a sustentabilidade econômica do sistema de transporte coletivo (ETTUSA, 2006).

Tabela II.4.4 - Principais indicadores operacionais SIT-FOR

Indicador Operacional	Quantidade
IPK*	2,01 pass/km
Índice de quilômetros por veículo	254 km/veíc/dia
Demanda anual	263.631.226 passageiros
Empresas operadoras	26
Frota Operante	1622
Idade Média da Frota	5,3 anos
Linhas do SIT-FOR	
Linhas de ônibus regulares	218
a. Linhas de ônibus Integradas	157
b. Linhas de ônibus não Integradas	61
Tipos de linhas do SIT-FOR	
Alimentadoras	93
Circulares integrantes	8
Complementares	37
Convencionais	61
Troncais paradoras	13
Troncais expressas	6
Corujão	22
Especiais	18
Composição da frota do SIT-FOR	
Micro	209
Leve	384
Semi-Pesado	1204
Pesado	11

TABELA 4 - Fonte: ETTUSA/SIT, 2006.

Sistema de Transporte Público Alternativo (STPA)

O serviço de transporte alternativo caracteriza-se por um conjunto de linhas operadas com veículos de pequena capacidade (vans).

Estas linhas operam nos principais eixos viários, com pontos terminais nos bairros e sem pontos terminais fixos na região central. Os principais corredores em termos de movimentação do transporte alternativo são: Av. Washington Soares; Av. 13 de Maio; Av. Francisco Sá; e Av. Bezerra de Menezes. A Figura II.4.7 ilustra a cobertura espacial do STPA.

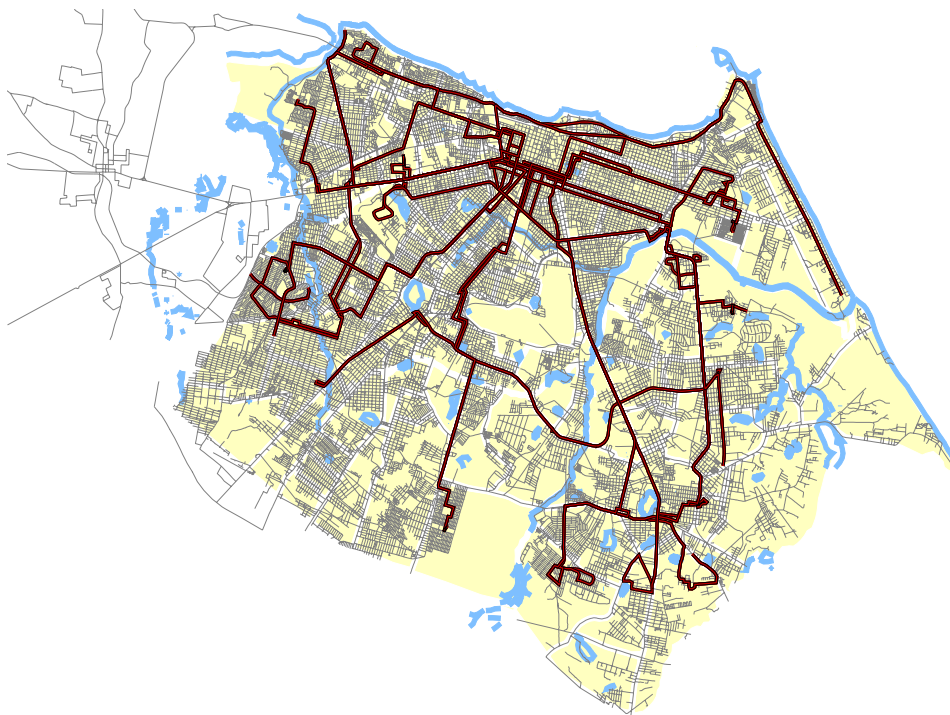


Figura II.4.7 - Cobertura Espacial do STPA-FOR. Fonte: ETTUSA/SIT, 2006.

Na Tabela II.4.5 a seguir, são descritos os principais indicadores operacionais do STPA.

Tabela II.4.5 - Principais Indicadores Operacionais do STPA

Principais indicadores operacionais STPA/ FOR	
Início de operação	04/1998
Nº de Linhas	16
Nº de Veículos	320
Vagas Licitadas	66
Quantidade de Veículos por Linha	20

Fonte: ETTUSA/SIT, 2006.

II.4.3.3 Sistema de Transporte Público Individual

Serviço de Automóveis de Aluguel –Táxi – O serviço é considerado em Fortaleza como um sub-sistema, operando com 4.072 veículos. 1,74% desses são de serviço especial, atendendo ao aeroporto com tarifa diferenciada, o restante é de táxi comum de autônomos ou empresa. A idade média da frota é de 6,77 anos.

Os pontos de táxi apresentam acessibilidade satisfatória no Centro, Meireles e Aldeota, mas nem todos os bairros possuem pontos de táxi sinalizados, o serviço Também é atendido ou por veículos que circulam livremente ou pelos serviços de chamada via rádio, telefone e até pela internet.

Serviço de Mototáxi⁸² – Definido como serviço de transporte de passageiros em veículo automotor tipo motocicleta. São 2209 mototáxis com permissões efetivas no Município. A idade média da frota é de 6,4 anos.

A maior concentração de pontos de mototáxi é no centro da cidade seguido dos bairros Fátima, Antônio Bezerra, Parangaba e Messejana⁸³. Porém o operador do sistema pode circular livremente dentro do perímetro urbano garantindo maior acessibilidade ao usuário.

⁸² O sistema de Mototáxi foi regulamentado conforme a Lei nº 8.004 de 25 de março de 1997.

⁸³ Segundo levantamento realizado em 2005. Fonte: Divisão de Planejamento, Gerência de Táxi e Mototáxi. ETTUSA, 2006.

II.5. INFRA-ESTRUTURA URBANA

II.5.1. Introdução

Sendo um processo social, estabelecido ao longo do tempo, a urbanização de Fortaleza apresenta um perfil não equitativo referente à infra-estrutura, notadamente no que diz respeito ao saneamento básico. Embora o abastecimento de água esteja presente de maneira bem distribuída no Município, áreas com redes de esgoto e coleta de lixo ainda insuficientes são evidenciadas. As melhores condições estão concentradas no quadrante Norte, na Regional II e em áreas pontuais constituídas por conjuntos habitacionais, situados nos quadrantes Sul e Sudoeste de Fortaleza. A região central, junto com bairros nobres, exibe alto índice de cobertura, enquanto que os bairros no quadrante mais a oeste possuem uma oferta reduzida.

Neste sentido, configura-se na Cidade, uma mancha desprovida de condições básicas de saneamento, não obstante à ocorrência de três programas (Prosege, Programa de Infra-Estrutura Básica de Saneamento de Fortaleza - Sanefor⁸⁴ e Sanear II⁸⁵) destinados ao tratamento de esgoto no Município, além do sistema antigo (atendendo os bairros de Aldeota, Meireles, Praia de Iracema e Centro) e dos isolados (presente em variados conjuntos habitacionais). O Sanefor e o Sanear II estão em processo de implementação e poderão proporcionar melhorias significativas em áreas ainda não contempladas pelo tratamento de esgoto.

II.5.2. Saneamento Básico

II.5.2.1 Abastecimento de Água

No que se refere ao abastecimento de água, 526.079 domicílios particulares da cidade de Fortaleza foram atendidos pela rede geral 2000, correspondendo a 87,22%. Com relação ao abastecimento pelas regiões administrativas, ver Caderno de Mapas (Mapa 51):

Regional I

Dos 15 bairros que conformam a Regional I, 10 ocupam o intervalo entre 81,46% e 89,63% ligados à rede geral, três entre 71,27% e 73% e dois entre 53,04% e 55,89%. Na média geral, a Regional I apresenta-se em sexto lugar com 76,21%. O bairro mais bem atendido é Alagadiço/São Gerardo com 89,63% de domicílios ligados à rede e água, em pior situação é o bairro Jardim Guanabara, com 53,04% (Tabela 1).

⁸⁴ O SANEFOR, popularizado com a denominação de SANEAR, foi um dos mais importantes programas de saneamento básico já implementado em Fortaleza e no Estado.

⁸⁵ Consoante CAGECE, com as obras do programa SANEAR I, o sistema de drenagem de Fortaleza passou a contar com mais 103 km de redes de microdrenagem e 28,2 km de macrodrenagem, implantados em 40 bairros.

Tabela II.5.1 - Domicílios Particulares por Tipo de Abastecimento de Água por Região Administrativa - 2000

Regional	Total de Domicílios Particulares	Abastecimento de Água			% de Atendimento pela Rede Geral
		Rede Geral	Poço ou Nascente	Outras Formas	
I	82.467	62.849	15.783	3.835	76,21
II	80.325	72.362	6.520	1.443	90,09
III	82.664	70.930	8.753	2.981	85,81
IV	65.871	59.716	4.926	1.229	90,66
V	108.988	99.530	5.230	4.228	91,32
VI	105.764	93.432	7.772	4.560	88,34
TOTAL	526.079	458.819	48.984	18.276	87,22

Fonte: IBGE, 2000 In: Modificada de Síntese Diagnóstica (SEPLA, 2004).

Regional II

Os 20 bairros que compõem a Regional II estão ligados à rede geral da seguinte forma: onze situam-se no intervalo entre 90,46% e 99%, sete entre 80,49% e 89,69% e dois entre 60,14 e 66,39%. O bairro que possui o maior número de domicílios ligados à rede geral é Dionísio Torres, com um percentual de 99%, enquanto que a Praia do Futuro II exibe o percentual de 60,14%.

Regional III

No caso da Regional III, que possui 16 bairros, seis estão posicionados no intervalo 92,87%-90,63% quanto ao atendimento pela rede geral de água, nove no intervalo 89,87%-81,54% e apenas o bairro Quintino Cunha aparece com 64,62%, exibindo a situação mais precária. Por outro lado, o bairro Parquelândia é o mais bem servido, com 92,87% de seus domicílios particulares permanentes ligados à rede geral.

Regional IV

Dos 19 bairros da Regional IV, 12 estão situados no intervalo 98,13%-90,31% quando ao atendimento pela rede geral de abastecimento d'água, seis ocupam o intervalo 89,09%-81,83% e o bairro Couto Fernandes apresenta a situação de menor atendimento com 74,26%. O bairro mais bem atendido nesta região administrativa é o Jardim América.

Regional V

Dos 17 bairros da Regional V, quanto ao abastecimento d'água: 12 bairros encontram-se no intervalo de 99,09%-90,95% de ligações à rede geral e cinco no intervalo 88,93%-80,88%. O bairro com maior número de ligações é o Conjunto Ceará II (99,09%) e com menor quantidade o Parque Presidente Vargas (80,88%).

Regional VI

Os percentuais de atendimento da rede geral de abastecimento d'água nos 26 bairros que compreendem a Regional VI estão distribuídos em: nove bairros estão atendidos no intervalo de 97,60%-90,54%, 11 no intervalo 89,83%-81,95% e o bairro Sabiaguaba com

42,26%, o de menor quantidade de ligações da Regional. O bairro Cajazeiras apresenta a maior quantidade de ligações, com 97,60%.

II.5.2.2 Esgotamento Sanitário e Sistema de Drenagem

Conforme dados da CAGECE, no que diz respeito às três grandes bacias⁸⁶ de esgotamento sanitário, no início da década de 1990; apenas a bacia da Vertente Marinha era atendida parcialmente com uma rede coletora de 327 km, servindo a 260.000 pessoas, equivalente ao índice de cobertura de 15% da população de Fortaleza. E os sistemas isolados, que cobriam os conjuntos habitacionais e as favelas urbanizadas, eram constituídos com 197 km de rede coletora, atendendo a 143.000 habitantes (5% da população total).

Antes do início das obras do programa SANEAR⁸⁷, em 1993, o sistema de esgotamento sanitário de Fortaleza era bastante precário, apesar de já existir o emissário submarino, a rede coletora era de 524 km, com atendimento a 403 mil pessoas, o que correspondia ao índice de 20% de cobertura da população total.

No ano de 2000, dos 526.079 domicílios de Fortaleza, 44,40% estavam ligados à rede geral de esgoto e 3,23% estavam desprovidos de qualquer modalidade de esgotamento sanitário. 19% tratavam seus efluentes com base em fossa séptica; 30,18% com fossa rudimentar e 3,19% com outro tipo de solução. Estes dados revelam que a rede geral de esgotamento não atendia nem a metade dos domicílios particulares permanentes da capital do Ceará. A espacialização desses dados está apresentada na Tabela II.5.2, assinalando-se que a Regional II apresenta o menor e a Regional V o maior percentual referente à inexistência da rede geral de esgoto, ver Caderno de mapas, Mapa 49.

Tabela II.5.2 - Quantidade de Domicílios Particulares Permanentes com e sem Esgotamento Sanitário - 2000

Especificação	Quantidade de Domicílios	%
Rede Geral	233.586	44,40
Fossa Séptica	100.073	19,00
Fossa Rudimentar	158.675	30,18
Outros	16.745	3,19
Sem Esgotamento Sanitário	17.000	3,23
Total Geral	526.079	100,00

FONTE: IBGE, 2000 In: Modificada de Síntese Diagnóstica (SEPLA, 2004).

A Tabela II.5.3 mostra, consoante dados da Cagece, que a despeito de 207.029 ligações de esgoto reais existentes em 2002 (efetivamente realizadas, incluindo as de cobrança

⁸⁶ Vertente Marítima, Cocó e Maranguapinho.

⁸⁷ As obras do Programa SANEFOR / SANEAR foram iniciadas em junho de 1993 e concluídas em outubro de 2000.

suspensa), 337.132 estão em estado potencial, ou seja, estas tratam-se de ligações de uma rede pública inexistente

Tabela II.5.3 - Abastecimento da Rede de Esgoto por Região Administrativa, 2002

Regional	Tipo de Ligação				
	Real ⁽¹⁾	Ativa ⁽²⁾	Factível ⁽³⁾	Potencial ⁽⁴⁾	Potencial % ⁽⁵⁾
I	50.797	50.128	9.921	26.378	30,28
II	44.912	42.735	7.270	21.213	28,90
III	33.843	33.169	7.843	53.610	56,25
IV	22.519	22.095	4.187	37.425	58,35
V	30.717	30.422	5.144	109.233	75,28
VI	24.241	28.553	3.038	89.273	76,59
TOTAL	207.029	207.102	37.403	337.132	57,97

Fonte: CAGECE, 2002

(1) Ligações efetivamente realizadas, incluindo as de cobrança suspensa

(2) Ligações reais em situação regular

(3) Alternativa à rede pública existente (fossa)

(4) Rede pública inexistente

(5) Resultado da divisão, multiplicada por 100, das "Ligações Potenciais" pela soma das Colunas "Ligações Reais, Ligações Factíveis e Ligações Potenciais".

No que diz respeito ao esgotamento sanitário, são três as bacias de drenagem em Fortaleza: Vertente Marítima, Cocó e Maranguapinho. Trata-se de uma rede que é dividida em:

- Sistema de disposição oceânica vertente marítima (Estação de Pré-Condicionamento de Esgoto – EPC / Estação de Tratamento de Odores - ETO);
- Sistemas isolados;
- Sistema Integrado do Distrito Industrial de Maracanaú – SIDI.

O sistema de disposição oceânica é constituído por: bacias coletoras de esgoto; dois interceptores oceânicos, leste e oeste; estação de pré - condicionamento – EPC; estação de tratamento de odores – ETO; um emissário submarino. Já os efluentes sanitários, coletados nas citadas bacias, são conduzidos por coletores até os dois interceptores oceânicos: interceptor oceânico leste, com 2.960 metros de extensão em tubulação de 1.500 milímetros e 3.430 metros, em tubulação de 1750 milímetros; e pelo interceptor oceânico oeste, com extensão de 700 metros, em tubulação de 1.750 milímetros (CAGECE, 2006). As águas residuárias na cidade são lançadas na estação de pré-condicionamento, passando por tratamento preliminar em que são removidos materiais grosseiros, finos e outros sedimentáveis. Nesta estação de pré-condicionamento, está também instalada a estação de tratamento de odores, para minimizar a exalação dos gases agressivos para a atmosfera.

A Estação de Pré-condicionamento de Esgoto e de Tratamento de Esgotos EPC/ETE-SANEAR tem vazão de 4,5 metros cúbicos por segundo e, atualmente, trata 1,7 m³/s. A estação é constituída de um rastelo e de sete peneiras rotativas e de grande porte, que separam os resíduos sólidos menores, as areias, além dos plásticos, metais, madeira, graxa e óleos derivados de petróleo.

Concluído o processo de pré-condicionamento, o esgoto é lançado ao mar através do emissário submarino, a cerca de 3.330 metros da costa e a uma profundidade de 16 metros. As correntes marítimas fazem a dispersão dos esgotos pré-condicionados (CAGECE, 2006).

Os materiais insalubres tais como poluentes e areia são transportados para o aterro sanitário de Caucaia - ASMOC. Acoplada à estação de pré-condicionamento, existe a estação de tratamento de odores – ETO, para diminuir o mau cheiro próprio dos esgotos. Depois do tratamento, os esgotos são encaminhados para o emissário submarino, que lança os despejos no mar.

Os sistemas isolados são representados pelos conjuntos habitacionais existentes na Região Metropolitana de Fortaleza. Cada sistema é formado por: i) rede coletora de esgotos; ii) estruturas de interceptação; iii) estação de tratamento de esgotos – ETE; iv) corpo receptor (rio, riachos, lagoas). O sistema integrado do distrito industrial (SIDI), em Maracanaú, atende a sete conjuntos habitacionais, com mais de 100.000 residentes (Timbó, Jereissati I, Jereissati II, Novo Maracanaú, Acaracuzinho, Novo Oriente e Industrial) e a mais de oitenta empresas implantadas no Distrito Industrial. Esses sistemas coletam esgotos domésticos e despejos industriais. Após executarem o tratamento das águas residuárias, lança o efluente no rio Maranguapinho (CAGECE, 2006).

As macro- bacias de drenagem urbana

De acordo com os dados da SEINF (2004), o Plano Diretor de Drenagem da Região Metropolitana de Fortaleza - P.D.D/RMF, elaborado em 1978, dividiu o Município de Fortaleza em três macro - bacias de drenagem (ver caderno de Mapas, Mapas 4a,4b, 54):

- a. **Bacia da Vertente Marítima** – A - que compreende a faixa localizada entre os Rios Cocó e Ceará, cujos principais mananciais são Lagoa do Mel, Riacho Jacarecanga, Riacho Pajeú, Riacho Maceió – Papicu;
- b. **Bacia do Rio Cocó** – B - compreendida pelas áreas dos municípios de Fortaleza e Pacatuba, que drenam para o Rio Cocó. Seus principais mananciais são Lagoa de Messejana, Lagoa de Parangaba, Riacho do Tauape, Lagoa de Parangabussu, Lagoa do Opaia, Rio Cocó. Os mais significativos afluentes desta bacia são: Riacho do Açude Jangurussu, Riacho do Açude Fernando Macedo, Rio Coaçu, Riacho da Lagoa Grande, Lagoa Grande, Açude Osmani Machado, Riacho da Lagoa da Maraponga, Riacho da Lagoa da Itaóca, Açude Uirapuru, Lagoa do Coité, Riacho da Lagoa Redonda, Riacho da Lagoa Sapiranga, Riacho da Lagoa de Messejana, Riacho da Lagoa de Ancuri, Riacho do Açude Traíra, Riacho do Açude Guarani e o Açude Precabura.
- c. **Bacia do Rio Maranguapinho** – C - formada por oito sub-bacias, cujos principais mananciais são: Riacho da Lagoa da Parangaba, Açude da Agronomia, Riacho do Açude João Lopes, Riacho Sangradouro do Açude da Agronomia, Riacho da Lagoa do Mondubim, Rio Maranguapinho, Braço do Rio Maranguapinho e o Riacho Correntes.

Cada uma delas divide-se em sub-bacias e estas, por sua vez, em micro-bacias, que dão vazão às águas através de elementos macrodrenantes (rios ou riachos).

As mudanças na natureza provocadas pela ação antrópica alteraram o caminho natural das águas, que passou a depender de soluções de drenagem.

A baixa permeabilidade do solo, em geral, a hidrografia significativa, os relevos planos aliados ao lençol freático elevado configuram um quadro que indica como inadequada a ocupação territorial de Fortaleza. No entanto, ao longo de sua evolução urbana, registrou-se uma ocupação de grande porte em extensão e intensidade geradora de problemas socioespaciais como, por exemplo, escoamento superficial, na medida em que o sistema

natural de drenagem foi comprometido pela deposição de lixo às suas margens e pelo aterramento para construção (Figura II.5.1).

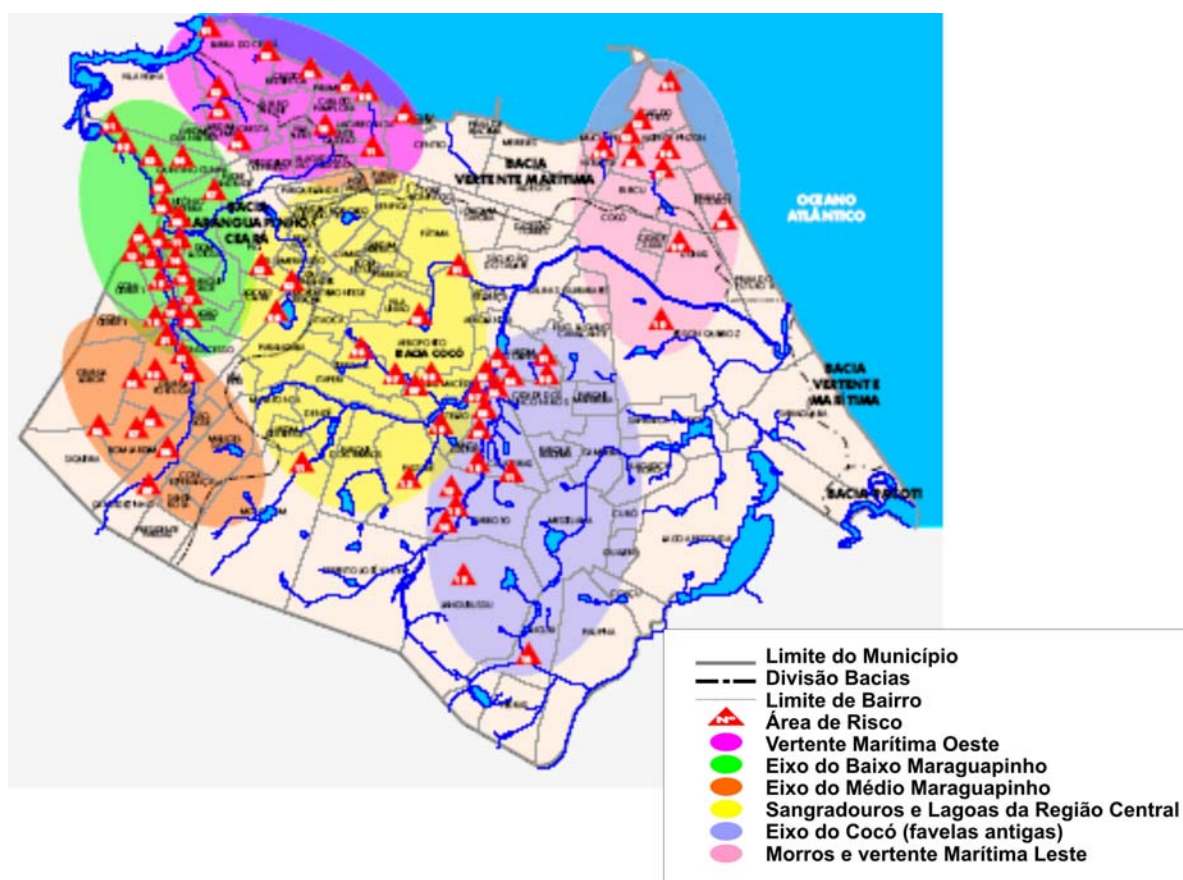


Figura II.5.1 – Bacias hidrográficas. Fonte: Inventário Ambiental de Fortaleza, 2003.

O sistema artificial de drenagem composto por galerias e canais tornou-se ineficiente pelo assoreamento por deposição de lixo às margens dos canais, precariedade de manutenção, insuficiência de atendimento da rede de micro-drenagem existente, em que algumas galerias e bueiros foram subdimensionados, e pela ausência de pavimentação em um considerável número de vias. A ligação direta na canalização de esgotamento sanitário às galerias de águas pluviais é freqüentemente posta em prática. Esse procedimento, além de impedir a passagem das águas pluviais, gera um acréscimo na descarga, fazendo com que os dejetos tenham destino não planejado e causando sérios danos à saúde pública.

Os impedimentos ao livre escoamento das águas pelos seus componentes podem ser assim sumarizados: construção de vias com greides elevados ou rebaixados em relação aos terrenos laterais, provocando, respectivamente, barramentos, alagamentos nos seus leitos.

Frente a todos os aspectos levantados, pode-se nominar os problemas de drenagem, contundentes à época chuvosa, pelo alagamento das vias, transbordamento de canais ou riachos e destruição da pavimentação, entre outros. Há prejuízos à população em geral, pela quebra da dinâmica das atividades da cidade, pelos riscos à saúde, como também ao poder público, pela demanda de soluções urgentes e pressão no orçamento.

As micro-bacias e sub-bacias de drenagem urbana

a) Bacia da Vertente Marítima – Bacia A

Compreende a faixa de dunas situadas entre as bacias do Rio Maranguapinho/Ceará e do Rio Cocó, apresentando topografia favorável à drenagem para o mar. Sua área de 37,60 Km², correspondente a 11,19% da área total do município, encontra-se totalmente urbanizada. Abrange os bairros Pirambu, Centro, Aldeota, Varjota e Papicu, os quais acham-se muito adensados, embora sejam distintas suas situações, no que se relaciona ao uso e ocupação do solo e à renda da população. O Pirambu é ocupado pela população de baixa renda enquanto na Aldeota, Varjota e Papicu encontra-se a população mais abastada. Neste trecho, ocorrem tanto a invasão das faixas de preservação dos recursos hídricos para a construção precária ou duradoura quanto inúmeras ligações clandestinas de esgoto na rede pública de águas pluviais. Esta bacia corresponde à zona de ocupação urbana mais densa e onde as condições naturais de drenagem foram mais afetadas, evidenciando os problemas de maior magnitude. Suas sub-bacias são:

Sub-bacia A-1: abrange os bairros Cristo Redentor, Álvaro Weyne, Pirambu e Carlito Pamplona, densamente ocupados por população de baixa renda e algumas indústrias. Seu principal manancial e elemento macrodrenante é a Lagoa do Mel, que, através de seu riacho sangradouro, desemboca na Praia das Goiabeiras, nela o escoamento se processa diretamente para o mar, exceto na porção que contribui para a Lagoa do Mel, cujas águas são drenadas por infiltração. Os alagamentos mais significativos foram resolvidos com obras de drenagem que desobstruíram a lagoa e canalizaram o riacho sangradouro em galerias de concreto. Contemplou-se, também, a micro-drenagem, resolvendo-se 80% dos problemas existentes.

Sub-bacia A-2: engloba os bairros Jacarecanga, Monte Castelo, Moura Brasil, Farias Brito e setores do Benfica e Centro, também densamente ocupados pela população de classe média e baixa. Encontram-se diversas indústrias e equipamentos de vulto como o Cemitério São João Batista e a Escola de Aprendizes Marinheiros. Seu elemento macrodrenante é o Riacho Jacarecanga, que se apresenta assoreado por rampas de lixo. Quanto à micro-drenagem, encontra-se deficiente e com ligações clandestinas de esgotos, bem como em época de chuvas, há pontos críticos, a exemplo da Rua Joaquim Lino, próximo a Av. Sargento Hermínio (microbacia A-2.5). Subdivide-se em seis microbacias somando uma área de 4,94km².

Sub-bacia A-3: contempla grande parte dos bairros Centro e Aldeota, apresentando elevados índices de ocupação, impermeabilização e densidade demográfica. Os principais elementos macrodrenantes são o Riacho Pajeú e a Lagoa da Cidade da Criança. Existem pontos de estrangulamento devido à insuficiência de vazão das galerias construídas por particulares e até muros que interceptam a caixa do riacho e bueiros. A manutenção precária das galerias é outro importante fator de comprometimento. Com relação à micro-drenagem, existem trechos com pontos críticos de alagamentos, como nos cruzamentos da Av. Heráclito Graça com Ildefonso Albano e Assunção com Av. Duque de Caxias. Subdivide-se em seis microbacias, perfazendo uma área de 4,76km².

Sub-bacia A-4: abrange os bairros Praia de Iracema e parte do Centro. A macrodrenagem é garantida por uma galeria localizada na Rua Senador Almino e na Avenida Almirante Tamandaré. Na faixa mais próxima à praia, as águas drenam diretamente para o mar. A rede de micro-drenagem atende a um setor reduzido e a sub-bacia totaliza uma área de 1,20km². Nesta sub-bacia, podem ser identificadas duas áreas bem distintas, delimitadas aproximadamente pela Av. Monsenhor Tabosa: ao sul, a zona de cotas mais elevadas com altitudes entre 12 e 20m, e ao norte, uma zona aplainada com cotas máximas da ordem dos 5m.

Sub-bacia A-5: abrange partes dos bairros Meireles e Aldeota, dividindo-se em duas porções bem definidas em relação ao aspecto da drenagem, ou seja, microbacia A-5.1 com 1,20km² e sub-bacia A-5.2 de 0,82km². A macrodrenagem é feita por galerias principais, algumas com trechos de seções insuficientes, como na Rua Barão de Aracati. Quanto à micro-drenagem, existem galerias atendendo a cerca de 60% da área. Detectam-se problemas de alagamentos nos cruzamentos das Vias Barão de Studart/ Torres Câmara, Santos Dumont/José Lourenço, Costa Barros/Carlos Vasconcelos.

Sub-bacia A-6: engloba o bairro Mucuripe e partes dos bairros Aldeota, Meireles e Papicu, perfazendo uma área de 9,67km² e subdividindo-se em 10 microbacias. Os principais elementos macrodrenantes são os Riachos Maceió e Papicu e a Lagoa do Papicu. Apenas 800, dos seus 3000 metros de extensão, acham-se canalizados em galerias próximas às nascentes. O leito natural do riacho foi reduzido por construções particulares, devido à intensa e desordenada ocupação, e pela movimentação das dunas próximas, que provoca assoreamento e mudanças abruptas em alguns trechos. Apresenta problemas comuns de micro-drenagem devido ao subdimensionamento e à falta de manutenção das galerias. A área possui lençol freático elevado e não dispõe de rede pública de esgoto, em sua maior parte, o que agrava os problemas.

Sub-bacia A-7: abrange partes dos bairros Vicente Pinzón, Papicu e Cocó, drenando diretamente para a Praia do Futuro e perfazendo uma área de 9,36km². Não possui elemento macrodrenante definido. Com respeito à micro-drenagem, deve ser salientado que a maioria das ruas não está pavimentada.

b) Bacia do Rio Cocó – Bacia B

Corresponde às áreas dos municípios de Fortaleza e Pacatuba que drenam para o Rio Cocó. Ocupa toda a zona leste de nosso Município, com cerca de 215,9 km², correspondentes a 64,2% de sua área total. Apresenta uma média de densidade populacional baixa com predomínio residencial, com serviços, comércio e indústria disseminados. Apresenta os problemas típicos de drenagem das áreas muito adensadas: sistema de drenagem subdimensionado ou mal conservado; assoreamento dos recursos hídricos pela deposição de lixo nas margens; e ocupação das faixas de proteção dos mesmos. Por estar muito recortada por riachos e lagoas, acha-se dividida em seis sub-bacias e estas nas respectivas micro-bacias:

Sub-bacia B-1: localizada à margem esquerda do Rio Cocó, abrange os bairros Benfica, Rodolfo Teófilo, Damas, Jardim América, Montese, José Bonifácio, Fátima, Vila União, Joaquim Távora, parte de Amadeu Furtado e Alto da Balança. Evidencia-se um elevado índice de urbanização, com assentamentos populacionais de renda variando entre baixa e média alta. Merece destaque a presença do Aeroporto Pinto Martins, da Base Aérea de Fortaleza e do Terminal Rodoviário Engenheiro João Thomé. Divide-se em oito micro-bacias, tendo como elemento macrodrenante o Riacho Tauape. Outros mananciais importantes são as lagoas de Porangabussu e do Opaia e os canais da Avenida Aguanambi e do Jardim América. A macrodrenagem constitui-se na canalização a céu aberto do trecho final do Tauape, complementada pela construção de um parque às suas margens.

Sub-bacia B-2: engloba os bairros Jangurussu, Cajazeiras, Barroso, Mata Galinha, Jardim das Oliveiras, Aerolândia, Salinas, Guararapes, Cocó e parcelas do Prefeito José Walter, Castelão, Dias Macedo, Alto da Balança, São João do Tauape e Papicu. O elemento macrodrenante corresponde àquelas áreas que drenam para o leito principal do Cocó. São fatores presentes na sub-bacia que provocam problemas de drenagem e promovem alterações na amortização das cheias e no domínio do escoamento da vazão: assentamento indevido, deposição de lixo às margens dos recursos hídricos, ausência de infra-estrutura sanitária de apoio à ocupação do solo e o uso e ocupação irregulares. Geraram problemas de drenagem persistentes: a implantação do Conj. Habitacional Cidade 2000 na década de 1970, a abertura da Avenida Santos Dumont, o aterro das Lagoas do Jacaré, Gengibre,

Mingau e em trechos da Lagoa Grande, o desmonte de dunas e o desmatamento. Diversas inundações, ocorridas entre 1972 e 1985, testemunharam a ruptura do equilíbrio original, com prejuízo para a população local. Parte dos problemas foi solucionada por obras de que garantiram o escoamento do excesso das águas pluviais para o Rio Cocó.

Sub-bacia B-3: situada à esquerda do Rio Cocó, abrange os bairros Serrinha, Maraponga, Dendê, Passaré e parcelas de Parangaba, Aeroporto, Castelão, Mondubim e Prefeito José Walter. Possui um sistema de macrodrenagem constituído por várias lagoas e açudes interligados, que descarregam no Açude Uirapuru, o qual drena para o Rio Cocó. O adensamento populacional é baixo, apresentando áreas de ocupação rarefeita, com faixas de renda variando entre baixa e média alta. Destacam-se a presença do Estádio Governador Plácido Castelo (Castelão) e do Centro Administrativo do Banco do Nordeste do Brasil. Dividida em seis micro-bacias, apresenta os mananciais correndo ao natural e com sinais de assoreamento em alguns trechos, que demandam escavação e drenagem. Com relação à micro-drenagem, há problemas localizados nos bairros Maraponga, Serrinha e Itaperi.

Sub-bacia B-4: situa-se à direita do Rio Cocó e abrange, principalmente, o bairro Edson Queiroz, de ocupação ainda rarefeita. Contempla um sistema de macrodrenagem simples, constituído por um conjunto de lagoas que deságuam no Rio Coaçu. Quanto à micro-drenagem, apresenta problemas pontuais no Jardim das Oliveiras e Favela Dendê.

Sub-bacia B-5: a exemplo da anterior, situa-se à direita do Rio Cocó e contribui, também, para o Rio Coaçu. Abrange os bairros de Sapiranga /Coité, Cambeba, Alagadiço Novo e partes da Lagoa Redonda, Messejana e Cidade dos Funcionários. Apresenta baixa densidade demográfica, sendo ocupada, em grande parte, por sítios. Divide-se em seis micro-bacias, tendo como elementos macrodrenantes principais, as lagoas da Messejana, Sapiranga e o talvegue que as une. Em relação à micro-drenagem, registram-se galerias isoladas em Messejana e Cambeba.

Sub-bacia B-6: apenas parte de sua área encontra-se em nosso município. Corresponde aos bairros Sabiaguaba, Lagoa Redonda, Guajeru, Coaçu, Paupina, Ancuri e Pedras, como também parte de Messejana, os quais drenam para o Açude Precabura e para o Rio Coaçu, no trecho a montante do referido açude. Trata-se de uma área de baixa densidade populacional, com predomínio de chácaras e sítios. No que diz respeito à micro-drenagem, a maioria das vias não é pavimentada, constatando-se problemas no bairro Paupina.

c) Bacia do Rio Maranguapinho – Bacia C

Corresponde a uma faixa norte-sul que estende-se nas proximidades da foz do Rio Ceará até o bairro Siqueira e possui 96 quilômetros quadrados de área, abrangendo também uma grande parte dos bairros situados no extremo oeste do município. Trata-se de uma bacia cortada pelo elemento macrodrenante Rio Maranguapinho, também chamado Rio Siqueira.

A urbanização ocorreu de forma acelerada, ora planejada, a exemplo dos conjuntos habitacionais e dos loteamentos, ora espontânea, mas, sempre sem a cobertura da infraestrutura necessária de pavimentação de vias, implantação de redes públicas de água, esgoto e drenagem, num solo com o nível de lençol freático elevado. Observam-se alguns canais macrodrenantes e riachos assoreados ou obstruídos pela presença de lixo e habitações irregulares às suas margens; afora um considerável número de vias sem pavimentação. A Bacia do Rio Maranguapinho é formada pelas sub-bacias:

Sub-bacia C-1: localizada à direita do Rio Maranguapinho, abrange os bairros Floresta, Jardim Iracema e partes da Barra do Ceará e Álvaro Weyne. Tem o Riacho Correntes como elemento macrodrenante, que não sofreu qualquer tipo de intervenção. Obras contemplaram micro-drenagem, pavimentação, solução alternativa de esgotamento sanitário e instalação de rede pública de água que minimizaram problemas de saneamento básico da favela Língua de Cobra,

Sub-bacia C-2: localizada à direita do rio Maranguapinho, divide-se em seis micro-bacias, abrangendo os bairros Vila Velha, Quintino Cunha e partes do Jardim Guanabara e Antonio Bezerra. Elemento macrodrenante é uma antiga lagoa e seu riacho sangradouro encontra-se ocupado pela Favela das Malvinas. Há ponto de alagamento em função da carência de infra-estrutura e pela invasão das faixas de proteção dos recursos hídricos.

Sub-bacia C-3: compreende os bairros Parangaba, Demócrito Rocha, Couto Fernandes, Pan-americano, Pici, Bela Vista, Parquelândia, Parque Araxá, Alagadiço, São Gerardo, Monte Castelo, Vila Ellery, Presidente Kennedy, Autran Nunes e Dom Lustosa e trechos do Jôquei Clube, Henrique Jorge e Amadeu Furtado. Trata-se de área densamente povoada por famílias com renda variando de baixa a média (predominante). Sistema de macrodrenagem: lagoas de Parangaba e Genibaú, açudes João Lopes e da Agronomia, e cursos d'água que drenam e interligam esses reservatórios naturais. Ações sistemáticas foram contempladas através da pavimentação de vias e construção de galerias de microdrenagem por toda sub-bacia ou concentradas em áreas-problema, a exemplo da Favela do Buraco da Jia. Quanto à macrodrenagem, foi realizada a dragagem da Lagoa do Genibaú (SINTESE DIAGNÓSTICA, 2004), contribuindo para a resolução dos problemas de drenagem mais graves, restando eventuais pontos críticos.

Sub-bacia C-4: engloba partes dos bairros Bonsucesso e João XXIII que drenam os riachos afluentes do Rio Maranguapinho. Encontra-se um intenso o processo de urbanização, gerando problemas de drenagem por falta de obras e pelo elevado nível do lençol freático. Seu principal manancial é o riacho que nasce a montante da rua Anselmo Nogueira, que está assoreado e obstruído por construções e aterros.

Sub-bacia C-5: abrange trechos dos bairros Parque São José, Bonsucesso, Vila Peri e Canindezinho. A macrodrenagem divide-se eixos drenantes independentes; o principal situa-se entre a rua A.C. Mendes e o Rio Maranguapinho, teve seu leito alargado, embora permaneçam as passagens subdimensionadas nas Avenidas José Bastos e Perimetral. Com relação à microdrenagem, sabe-se que existe projeto executivo para toda a bacia e que alguns trechos foram implantados.

Sub-bacia C-6: é composta pelas áreas que drenam para a Lagoa de Mondubim e para o riacho que a interliga ao Rio Maranguapinho, abrangendo trechos dos bairros Parque São José, Canindezinho, Vila Manoel Sátiro, Maraponga e Mondubim. Foram constatados problemas de microdrenagem em vários pontos da área, com destaque para o Conjunto Novo Mondubim.

Sub-bacia C-7: compreende o bairro Conjunto Esperança. Os elementos macrodrenantes são a Lagoa do Conjunto Esperança e o riacho que a liga ao Rio Maranguapinho. A rede de microdrenagem funciona precariamente, causando danos a pavimentação das vias.

Sub-bacia C-8: engloba o território do município de Fortaleza situado à esquerda do Rio Maranguapinho, como também uma parte da margem direita, ao sul da bacia C-7. Abrange os bairros Parque Presidente Vargas, Parque Santa Rosa, Conjunto Esperança, Canindezinho, Siqueira, Bom Jardim, Granja Lisboa, Granja Portugal, Conjunto Ceará I e II e Genibaú. Possui sistema de macrodrenagem bem definido, formado pelo Rio Maranguapinho e seus riachos afluentes. Apresenta elevado nível do lençol freático e baixa permeabilidade do solo, resultando numa zona problema, com alagamentos, doenças e desabrigo das populações à época das chuvas.

II.5.3. Resíduos Sólidos e Limpeza Urbana

A cidade de Fortaleza produz em torno de 70 mil toneladas/mês de resíduos sólidos domésticos, 6843 toneladas/dia de resíduos originados da construção civil, podas, varrição e

rampas de lixo, e cerca de 196 toneladas/mês de resíduos sépticos (EMLURB, 2005). O crescimento na geração de resíduos sólidos na cidade tem trazido conseqüências negativas, dentre as quais, destacam-se os altos custos para a coleta, transporte, tratamento e destinação final do lixo doméstico de nossa capital.

No que diz à coleta de lixo, o Município apresenta as mesmas características espaciais de atendimento da rede de esgoto. Atualmente, Fortaleza utiliza o Aterro Sanitário Metropolitano Oeste - ASMOC⁸⁸, cuja administração é terceirizada pela EMLURB (através de licitação) sendo operado pela empresa G&F, situado em Caucaia. O ASMOC é operado pelo Município de Fortaleza, através do Convênio 003/SDU/98, celebrado entre a Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SDU, a Superintendência do Desenvolvimento Urbano do estado do Ceará – SEDURB, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, a Empresa Municipal de Limpeza urbana – EMLURB e o Município de Caucaia. O antigo aterro do Jangurussu, implantado em 1977 e hoje praticamente desativado, enquanto aterro, contém elevado potencial poluidor, recebendo ainda uma pequena quantidade de lixo domiciliar. Localizado também no Jangurussu, um incinerador é utilizado para o controle de lixo hospitalar e de clínicas.

Trata-se de uma Cidade que apresenta graves problemas ambientais com a questão de seus resíduos sólidos. Depositados pela população em beiras de avenidas, áreas de moradia, terrenos vazios e principalmente próximos aos recursos hídricos, tais resíduos poluem os solos e os aquíferos subterrâneos, através dos processos de infiltração e percolação. O escoamento superficial de impurezas tende a provocar o assoreamento e a contaminação dos cursos d'água ou até mesmo formando gases que poluem o ar. Às margens de recursos poluídos, as ocupações irregulares encontram estão em péssimas condições de higiene em função do impacto dos resíduos.

A questão do que se fazer com o lixo produzido é um sério problema ambiental, econômico, cultural, social e político. Não existe, na prática, a coleta diferenciada, visto que o município reciclou em 2003, ao mês, 1% dos 31 possíveis para o lixo urbano (INVENTÁRIO AMBIENTAL DE FORTALEZA, 2003).

A participação da população catadora, entre 6 a 8 mil, na segregação informal do lixo, seja nas ruas ou nas áreas de transbordo do Aterro Sanitário do Jangurussu, é o ponto mais agudo e visível da relação do lixo com a questão social. Trata-se do elo perfeito entre o inservível – lixo – e a população marginalizada da sociedade que, no lixo, identifica o objeto a ser trabalhado na condução de sua estratégia de sobrevivência.

As Secretarias Executivas Regionais - SERs⁸⁹ administram as 25 Zonas Geradoras de Lixo - ZGLs que produzem cerca de 2.583 toneladas/dia e o lixo demandado para o mercado reciclador representa 930 ton/dia do total, equivalente a 36% do total coletado (EMLURB, 2005)

Para minimizar, os problemas evidenciados com a questão dos resíduos na cidade, foram implantados ainda o Aterro Metropolitano Sul - ASMS, no Município de Maracanaú, para atender os municípios de Maracanaú, Maranguape, Pacatuba, Itaitinga, Guaiúba e parte de Fortaleza e o Aterro Sanitário Metropolitano Leste – ASML, em Aquiraz, para receber os resíduos sólidos dos Municípios de Aquiraz e Eusébio.

Com a desativação do “lixão” do Jangurussu e a construção do ASMOC, foi implantada no Jangurussu uma estação de triagem e transbordo de resíduos sólidos e, também, foi criada

⁸⁸ O Projeto SANEAR, objetivando a desativação de todos os lixões na Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, implantou em 1998 em uma área de 123 ha., com recursos do Banco Interamericano do Desenvolvimento – BI, o ASMOC, voltado para a destinação final do lixo de Fortaleza e Caucaia.

⁸⁹ As SER's são os órgãos responsáveis pela fiscalização da coleta sistemática de lixo domiciliar, coleta de entulhos, podas, serviços de capinação e pintura de meio fio, além da execução dos serviços de varrição das vias que é realizado pelos garis cedidos pela EMLURB.

a Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos da Seleção e Coleta de Materiais Recicláveis do Jangurussu - COOSEL, uma cooperativa de catadores, voltada para a reciclagem do lixo.

A MARQUISE é a empresa responsável pela coleta domiciliar e de entulho e podas nas áreas correspondentes às Regionais I, II, III e IV, enquanto que a PLANOS realiza este trabalho nas V e VI. Já os serviços de capinação e pintura de meio-fio são executados pela empresa COFACE, em todas Regionais, ver Caderno de Mapas, mapa 53.

Tabela II.5.4 - Domicílios Particulares com Coleta de Lixo por Região Administrativa 2000

Regional	Total de domicílios	Domicílio com coleta de lixo		Domicílio sem coleta de lixo
		Quantidade	Percentual sobre total	
I	82.467	79.973	96,98	2.494
II	80.325	77.708	96,74	2.617
III	82.664	79.952	96,72	2.712
IV	65.871	65.007	98,69	864
V	108.988	101.127	92,79	7.861
VI	105.764	97.070	91,78	8.694
Total	526.079	500.837	95,20	25.242

Fonte: IBGE, Modificada de SÍNTESE DIAGNÓSTICA (SEPLA, 2004).

Os resíduos da limpeza urbana são encaminhados para o ASMOC. A cooperativa localizada no antigo aterro do Jangurussu, formada pelos antigos catadores de lixo do local, separa os resíduos oriundo dos bairros mais nobres das Regionais II e IV, onde são colocados em uma esteira para separação do lixo reciclável e somente depois é encaminhado para o ASMOC. De acordo com a Síntese Diagnóstica (SEINF, 2004), desse lixo, apenas 5% dos resíduos são reaproveitados, pois chegam úmidos impossibilitando um melhor aproveitamento. O lixo tarifado originado pelos grandes geradores que produzem mais de 100 t/dia, tais como empresas, comércio, indústrias, hotéis etc., são responsáveis, por lei, pela coleta e transporte dos resíduos por eles produzidos.

A coleta hospitalar tem sua destinação final para o Centro de Tratamento de Resíduos Perigosos operado pela empresa CONTENUR, através de licitação originária da EMLURB. Este serviço está sendo realizado de acordo com o plano de gerenciamento apresentado pelas unidades hospitalares e o transporte executado por empresas credenciadas pela EMLURB.

A produção média mensal de resíduos sólidos no município de Fortaleza está na Tabela II.5.5. O chamado resíduo especial urbano é constituído por um lixo misturado composto de resíduo domiciliar, entulhos e podas oriundas de comunidades de baixa renda situadas em local de difícil acesso de veículos da coleta.

Tabela II.5.5 - Produção Média Mensal de Resíduos Sólidos em Fortaleza, 2000

tipologia	ton/ mês
Domiciliar	42.427,03
Especial Urbana	25.735,68
Poda e corte	1.752,69
Varrição e capina	3.541,19
Comercial/tarifado	3.406,75
Entulho	7.211,93
Canal	2.724,37
Séptico/hospitalar	216,56

Fonte: EMLURB, Modificada de Síntese Diagnóstica (SEINF, 2004)

Ainda com relação ao tema da limpeza urbana, foi instituído o Sistema Municipal de limpeza Urbana pela Lei nº 8.621 de 14 de janeiro de 2002, criando também o Fundo Municipal de Limpeza Urbana que foi regulamentado pelo Decreto nº 11.174 de 16 de abril de 2002, passando a ser gerido pela Agência Reguladora de Limpeza – ARLIMP. A Lei nº 8869 de 19 de Julho de 2004, que criou a Agência Reguladora de Fortaleza – ARFOR, passou a gerência do Fundo Municipal de Limpeza Urbana para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM.

O Decreto nº 11.703 de 23 de Agosto de 2004 regulamentou a administração do Fundo Municipal de Limpeza Urbana, que passou a gerenciado pelo Conselho Gestor, composto do Secretário Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), do Presidente da Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB) e um Secretário Executivo Regional.

No que diz respeito à situação da população catadora foi instituído um Grupo de Trabalho de Resíduos Sólidos, composto de 06 entidades da sociedade civil, que compõem o Fórum do Lixo e Cidadania, e 06 organizações (EMLURB, SEMAM, SEDAS, SAS, SDE e GABINETE), objetivando buscar soluções para a problemática dos catadores, principalmente daqueles que estão organizados em cooperativa ou associação.

Merece destaque o Projeto que está sendo desenvolvido pelo INSEA – Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável/Belo Horizonte e Fundação Banco do Brasil/Fortaleza, com apoio da EMLURB e entidades ligadas ao Fórum do Lixo e Cidadania. Seguindo a metodologia do INSEA, nessa primeira fase aconteceu o estudo da tipologia do lixo de Fortaleza, tendo como parâmetro as 06 Secretarias Executivas Regionais e as 25 Zonas Geradoras de Lixo existentes nas regionais.

II.5.4. Abastecimento de Energia Elétrica

A Companhia Energética do Ceará - COELCE é a concessionária responsável pela distribuição de energia elétrica no Estado, abrangendo um território de 146.817 km e 184 municípios (COELCE, 2006), tendo suas atividades fiscalizadas e regulamentadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

O abastecimento de energia em Fortaleza provém dos complexos hidroelétricos de Paulo Afonso e Tucuruí. Na cidade o sistema de abastecimento está constituído por três subestações da Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF (Quadro 1) e por 18 subestações da COELCE. Este abastecimento se dá através dos níveis primário e

secundário: o primeiro fornece energia para indústrias e serviços e o secundário para as residências.

Quadro II.5.1 – Subestações na Cidade de Fortaleza em 2006

Subestação	Tensão	Tipo
FTZ - FORTALEZA	230 KV	Abaixadora
FZD - FORTALEZA II	500 KV	Abaixadora
DMG - DELMIRO GOUVEIA	230 KV	Abaixadora

Fonte: CHESF, 2006.

No que diz respeito ao consumo de energia, tanto Fortaleza quanto o resto do Estado são abastecidos pela CHESF, através das linhas de transmissão (Quadro 2), garantindo o abastecimento de energia elétrica aos domicílios, indústrias e comércios na Capital. Para observar o crescimento do consumo de energia elétrica em uma cidade como Fortaleza, é importante destacar as variáveis consumo em MWh e o número de consumidores (IPECE, 2005).

Quadro II.5.2 – Linhas de Transmissão na Cidade de Fortaleza

Linha de Transmissão	Data de Início de Operação
BNB_FTZ_U1 – BANABUIU-FORTALEZA,230 KV,C1	01/10/1965
BNB_FTZ_U2 – BANABUIU-FORTALEZA,230 KV,C2	1978
BNB_FTZ_U3 – BANABUIU-FORTALEZA,230 KV,C3	01/08/1978
FZD_FTZ_U1 – FORTALEZA II-FORTALEZA I,230 KV,C1	02/2000
FZD_FTZ_U2 – FORTALEZA II-FORTALEZA I,230 KV,C1	04/2000
FZD_CPD_U1 – FORTALEZA II-PICI,230 KV,C1	05/2005
FZD_CPD_U2 – FORTALEZA II-PICI,230 KV,C2	05/2005
FZD_CPE_U1 - FORTALEZA II-CAUIPE,230 KV,C1	11/2003
FZD_CPE_U2 - FORTALEZA II-CAUIPE,230 KV,C1	11/2003
FZD_FTZ_U3 – FORTALEZA II-FORTALEZA I,230 KV,C3	4/10/2005
SBT_FZD_W1 – SOBRAL 3,FORTALEZA 2, 500KV,C1	10/5/2000

Fonte: CHESF, 2006.

Na capital, dentre as classes de consumo em que o mercado de energia estar mais concentrado, a residencial é a que registra o maior crescimento (966.656 MWh), seguida da comercial (798.325 MWh) e da industrial (408.873 MWh). Tanto o número de consumidores quanto o consumo de energia elétrica em MWh aumentaram durante o período de 1997-2003 (Tabela II.5.6), passando de 453.615 em 1997 para 623.159 consumidores em 2003.

Tabela II.5.6 – Consumidores e Consumo de Energia Elétrica por Classes de Consumo em Fortaleza, 1997 – 2003

Ano	Residencial		Industrial		Comercial		Rural		Público		Outros		Total	
	N.º Consum.	Consumo Energia MWh	N.º Consum.	Consumo Energia MWh	N.º Consum.	Consumo Energia MWh	N.º Consum.	Consumo Energia MWh	N.º Consum.	Consumo Energia MWh	N.º Consum.	Consumo Energia MWh	N.º Consum.	Consumo Energia MWh
1997	453.615	939.984	3.162	522.270	47.330	624.933	220	8.382	2.179	229.593	79	6.373	506.585	2.331.899
1998	480.320	1.040.180	3.181	535.173	50.353	696.050	218	8.555	2.317	251.441	51	5.830	536.440	2.537.229
1999	517.333	1.074.159	3.103	536.635	52.726	741.952	224	9.561	2.389	266.228	55	5.879	575.830	2.634.414
2000	554.780	1.069.657	3.022	544.804	56.609	792.102	227	8.190	1.822	270.403	48	4.629	616.508	2.689.784
2001	584.528	912.735	2.980	500.730	61.893	725.130	186	6.180	2.833	232.354	45	4.271	652.465	2.381.400
2002	596.249	887.407	2.897	486.593	59.040	741.163	86	2.717	2.630	249.225	46	3.903	660.948	2.371.007
2003	623.159	966.656	2.693	408.873	57.470	798.325	88	3.471	2.911	285.048	43	13.893	686.364	2.466.267

Fonte: COELCE, Modificada de Fortaleza em Números (SEPLA, 2004).

II.5.5. Comunicações

A cidade de Fortaleza apresenta um razoável quadro no que se refere à presença de emissoras de rádio e televisão, totalizando 24 emissoras: 10 de Ondas Médias (AM), 13 com Frequência Modulada (FM) e 1 com Ondas Tropicais (OT), ver Tabela II.5.7.

Tabela II.5.7 - Quantidade de Emissoras de Rádio e Televisão Existente por Modalidade -2000

Especificação	Fortaleza	Ceará
Ondas Médias (AM)	10	84
Frequência Modulada (FM)	13	35
Ondas Tropicais (OT)	1	6
TOTAL	24	125

Fonte: ANATEL-Fortaleza In Fortaleza em Números (SEPLA, 2004)

Frente ao evidenciado índice de urbanização, a Cidade apresentou em 2001, 512.529 linhas telefônicas, correspondendo a 73,64 % sobre o Estado do Ceará; um aumento em relação ao ano de 1998 (455.716 linhas).

Tabela II.5.8 - Quantidade de Linhas Telefônicas Instaladas 1998 – 2003

Ano	Fortaleza	Interior	Ceará	% de Fortaleza sobre o Estado Ceará
1998	455.716	163.122	618.838	73,64
1999	500.536	194.626	695.162	72,00
2000	512.529	219.012	791.541	64,75
2001	647.408	380.514	1.027.922	62,98
2002	641.561	386.414	1.027.975	62,41
2003	630.759	385.448	1.016.207	62,07

Fontes: Anos de: 1998 - 2000 (TELECEARÁ); 2001 - 2003 (até agosto) (TELEMAR) in Fortaleza em Números (SEPLA, 2004).

Quanto às unidades de atendimento que estão instaladas na Cidade, a Empresa de Correios e Telégrafos – ECT apresentou em 2000: 44 unidades (Agência-Central-AC e Agência-Correios Franqueada) e 208 unidades do Banco Postal, ver Tabela II.5.9. No que diz respeito ao Tráfego postal de correspondência, incluindo Inclui carta, reembolso postal, porte pago, mensagens telegráficas e outros, a ECT apresentou no ano de 2002, 99.021.685 correspondências, apresentando 129,11% em relação ao Estado do Ceará, ver Tabela II.5.10.

Tabela II.5.9 - Empresa de Correios e Telégrafos – ECT por Unidades de Atendimento Instaladas em 2000

Especificação	Fortaleza	Ceará	% de Fortaleza Sobre o Estado do Ceará
Agência-Central-AC	24	208	11,54
Agência-Correios Conveniada-ACC	-	113	-
Agência-Correios Franqueada	20	27	74,07
Banco Postal	208	317	65,62

Fonte: ECT - Empresa de Correios e Telégrafos In: Fortaleza em Números (SEPLA, 2004).

Tabela II.5.10 - Empresa de Correios e Telégrafos – ECT, Tráfego Postal de Correspondência, 1998 – 2002

Especificação	1998	1999	2000	2001	2002
Fortaleza	53.346.617	73.431.546	68.950.081	92.864.696	99.021.685
Interior	59.965.463	87.577.588	86.632.497	39.799.156	43.219.469
Ceará	113.312.080	161.009.134	155.582.578	132.663.862	142.241.154
% de Fortaleza sobre o Estado do Ceará	88,96	83,85	79,59	133,33	129,11

Fonte: ECT - Empresa de Correios e Telégrafos (Inclui carta, reembolso postal, porte pago, mensagens telegráficas e outros) In: Fortaleza em Números (SEPLA, 2004).

II.6. ESTRUTURA SOCIO-ECONÔMICA

II.6.1. População

Aspectos Demográficos

A Cidade de Fortaleza é a quinta maior capital brasileira em contingente populacional com 2.141.402 milhões de habitantes e, segundo o censo (IBGE, 2000), está entre as capitais brasileiras com maiores taxas médias geométricas de crescimento anual populacional 2,15% (na média de Curitiba 2,13% e Brasília 2,77% e inferior a Manaus 3,74% ao ano). Entretanto, há uma desaceleração do crescimento demográfico, decrescente desde a década de 1970, conforme se observa na análise da evolução da população de Fortaleza (ver Caderno de Mapas, mapas 31abcd), segundo os dados censitários, que segue.

Tabela II.6.1 - Evolução da População de Fortaleza

Ano/Censo	Habitantes	Taxa média geométrica de crescimento anual (%)
1970	857.980	-
1980	1.307.611	4,3
1991	1.768.638	2,78
2000	2.141.402	2,15

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000

A taxa média geométrica de crescimento anual de Fortaleza, ver Caderno de Mapas (Mapa 35), entre 1991/2000 foi inferior à taxa de 2,49% da Região Metropolitana (IBGE, 2000), sendo a décima maior entre as 13 cidades que integram a Região Metropolitana. Apesar de descendente, comparativamente com a do Estado, Nordeste e Brasil, ainda é percentualmente superior, conforme demonstra o gráfico (Figura II.6.1).

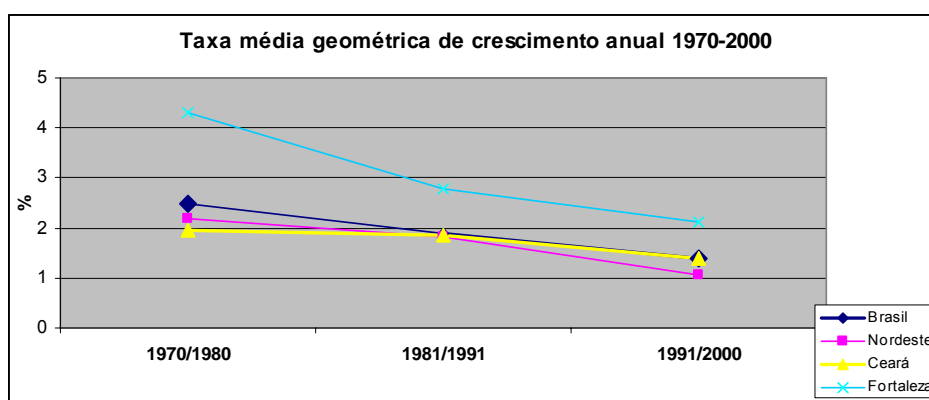


Figura II.6.1 – Taxa média geométrica de crescimento anual. Fonte: IBGE, 2000

No que tange à dinâmica de crescimento entre as grandes cidades brasileiras, Fortaleza apresenta índices positivos, que estão associados a uma absorção gradual pela população das políticas sociais na área de saúde pública — redução da mortalidade infantil, maior longevidade da população —, saneamento, entre outras e na diminuição de determinado fluxo migratório para outras regiões do país. Porém, a desaceleração do crescimento

demográfico resulta, também, de um maior controle de natalidade e de um processo migratório que apresenta tendência de difundir-se na Região Metropolitana e em outras cidades médias do interior do Estado.

O processo migratório, no entanto, representa um contingente de população, em geral de baixa renda e escolaridade, que vêm à cidade em busca de melhores condições de vida e que contribuem, de certa forma, para a reprodução da irregularidade urbana, seja na busca de solução para moradia, seja de emprego.

População por faixa etária

A estrutura etária da população da capital, seguindo uma tendência que é nacional, está mudando, dado aos aspectos relacionados anteriormente, que refletem em menor taxa de natalidade e aumento da expectativa de vida da população. A pirâmide etária está diminuindo sua base (contingente da população jovem, mais especificamente de crianças e adolescentes) enquanto que aumenta o topo (contingente de população idosa).

De fato, a participação relativa da população com 60 anos ou mais evoluiu de 4,85%, em 1970, para 7,5% em 2000, enquanto, no mesmo período analisado, a faixa etária da população fortalezense de 0 a 14 anos teve sua participação reduzida de 40,4% para 29,4%. A população de faixa etária de 15 a 59 anos passou de 54,8%, no início do período, para 63,1% da população total, em 2000 (PMF/SEPLA, 2003).

Tabela II.6.2 - Estrutura Etária de Fortaleza (2000)

Faixa Etária	Habitantes	Participação (%)
0-4 anos	204.402	9,5
5-9 anos	206.078	9,6
10-19 anos	454.927	21,2
20-59 anos	1.115.764	52,2
60 em diante	160.231	7,5

Fonte: IBGE, 2000.

Segundo a distribuição relativa da população total de cada Região Administrativa, para cada faixa de idade a Regional II apresenta a maior proporção de idosos (maiores de 60 anos), enquanto que as Regionais V e VI de crianças e adolescentes (0 a 18), bem como de adultos (19 a 59 anos) (PMF/SEPLA, 2004), ver Caderno de Mapas, Mapas 32abcd.

Regiões Administrativas - área, população e densidade demográfica

A Tabela 3 apresenta por região administrativa de Fortaleza: a área, população, densidade demográfica, participação relativa no ano 2000 e a variação ocorrida no contingente populacional no período entre 1991 e 2000.

Tabela II.6.3 - Regiões Administrativas – área, população e densidade demográfica

Região Administrativa	Área (hec)	2000			Variação (%) 1991-2000
		População	Hab/ha	Participação Relativa da População	
I	2.538,20	340.134	134,01	16%	11,78
II	4.933,90	311.842	63,20	15%	7,34
III	2.777,70	340.516	122,59	16%	10,89
IV	3.427,20	259.831	75,81	12%	-0,17
V	6.346,70	452.875	71,36	21%	40,14
VI	13.492,80	436.204	32,33	20%	53,98
Total	33.516,50	2.141.402	63,89	100%	21,08

Fonte: Modificado do Plano Estratégico de Fortaleza (PMF/SEPLA, 2003).

Os índices demonstram aspectos da dinâmica de crescimento populacional da Cidade, por região administrativa, sendo:

- Na Regional I, nota-se a forte concentração populacional, sendo a mais densa;
- A Regional VI e a V são as que apresentam as maiores taxas de crescimento;
- A Regional VI, com a menor densidade constatada, também é a da maior crescimento populacional (variação de 53,98% em uma década), retratando uma nova tendência de ocupação deste local;
- A Regional IV foi a única área na qual houve uma redução do contingente populacional na década analisada.

Considerando a análise dos bairros de Fortaleza, em relação aos 144 bairros que totalizava quando do último censo (IBGE, 2000), temos que:

- o maior bairro é: Lagoa Redonda com área de 1.822,20 ha
- o menor bairro é: Bom Futuro com área de 32,5 ha
- o bairro maior populoso é: Mondubim com 80.303 habitantes;
- o menos populoso é: Dunas com 1.594 habitantes;
- o mais denso é: Pirambu com 266,28 hab/ha
- o menos denso é: Sabiaguaba com 2,05 hab/há

Analisando os bairros do Município em relação à área geográfica e população, podemos perceber que essa relação é bastante variável, o que significa que as densidades demográficas entre os bairros são bastante distintas, inclusive em alguns casos, dentro de uma mesma regional.

Tabela II.6.4 - 10 Maiores bairros do Município

Reg. Adm.	10 Maiores Bairros	Área	População	Hab/ha
VI	Lagoa Redonda	1.822,20	20.752	11,39
V	Mondubim	1.605,10	80.303	50,03
VI	Edson Queiroz	1.601,10	20.291	12,67
VI	Jangurussu	1.558,20	63.401	40,69
VI	Sabiaguaba	1.343,20	2.759	2,05
V	José Walter	1.307,60	26.477	20,25
VI	Paupina	837,50	18.499	22,09
I	Vila Velha	780,00	49.468	63,42
VI	Passaré	746,80	37.369	50,04
IV	Aeroporto	727,50	7.635	2,94
	TOTAL	12.329,20	326.954	27,55

Fonte: IBGE, 2000. Cálculos PMF/SEPLA (2004)

Tabela II.6.5 - 10 Menores bairros do município

Reg. Adm.	10 Menores Bairros	Área	População	Hab/ha
IV	Bom Futuro	32,5	6.268	192,86
II	Praia de Iracema	35,0	3.150	90,00
IV	Couto Fernandes	35,6	4.979	139,86
I	Moura Brasil	46,3	3.738	80,73
III	Parque Araxá	50,0	6.482	129,64
VI	Mata Galinha	50,6	4.121	81,44
II	Cidade 2000	53,1	7.885	148,49
V	Parque São José	53,8	10.495	195,07
IV	Panamericano	56,3	37.369	155,90
I	Vila Ellery	58,1	7.209	124,08
	TOTAL	471,3	91.696	153,09

Fonte: IBGE, 2000. Cálculos PMF/SEPLA (2004)

Considerando como referência, nesta análise, os 10 maiores e os 10 menores bairros de Fortaleza, conforme demonstradas supra, nas Tabelas II.6.4 e II.6.5, verifica-se:

- O maior bairro de Fortaleza em área (Lagoa Redonda na Regional VI) é o 6° em população (entre os 10 maiores bairros), com uma densidade demográfica de 11,39 hab/ha;
- A Regional VI apresenta o maior número de bairros com grande área geográfica. Entre os 10 maiores bairros de Fortaleza seis estão nessa regional;
- As Regionais II e III não apresentam nenhum bairro entre os 10 maiores bairros do Município;

- O 2º maior bairro em área (Mondubim, na Regional V) é o 1º em população, com densidade demográfica de 50,03 hab/ha (o que não representa uma densidade alta);
- O menor bairro em área (Bom Futuro, na Regional IV) tem apenas 32,5 ha. No entanto apresenta densidade demográfica alta (apenas o 8º entre os 10 menores apresenta superior);
- A média da densidade demográfica entre os 10 menores bairros do município é de 153,09 hab/ha, enquanto que entre os 10 maiores é 5 vezes menor, 27,55 hab/ha.
- Os 10 maiores bairros, somadas as áreas, possuem área 26 vezes maior que a somatória dos 10 menores.

Os 10 maiores bairros em área geográfica totalizam 326.954 habitantes, em uma área geográfica total de 12.329,20 ha, enquanto que os 10 menores totalizam respectivamente 91.696 habitantes e 471,3 ha.

A Regional I apresenta a maior densidade demográfica do município (134 hab/ha) e VI a menos (32,33 hab/ha)⁹⁰. Os bairros com densidades demográficas mais baixas apontam, de certa forma, para as possíveis áreas de expansão urbana, descartadas aquelas que não sejam propícias ambientalmente ao parcelamento (por representarem áreas de risco à moradia ou ambientalmente frágeis).

Observa-se que no quadrante sudeste e nordeste a concentração dos bairros com menores densidades, enquanto que no quadrante noroeste os bairros com maiores densidades, sendo aqueles de ocupação mais consolidada.

A maioria da população está concentrada nos quadrantes noroeste e sudoeste da cidade, que totalizam 65,07% dos habitantes do município. Os piores índices de saúde e educação estão registrados, no entanto, nas regionais destes quadrantes. A Regional VI tem 18,38% da população não alfabetizada (com idade entre 5 e mais), enquanto que o índice para a cidade é de 14,59%, menor número de unidades de saúde pública e maior incidência de casos de doenças vinculadas à carência de infra-estrutura. No quadrante nordeste e particularmente na Regional II a situação é inversa, a densidade corresponde à média da cidade e os índices para os mesmos indicadores são os melhores, o que configura uma situação de melhores condições de vida e de oportunidades geradoras de emprego e renda.

Índice de Desenvolvimento Humano - IDH

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) utiliza como critérios indicadores para medir o nível de desenvolvimento humano: educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita).

O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total). O IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo, os índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano e superior a 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – 2003⁹¹, considerando a evolução do IDH-M (período 1991- 2000) Fortaleza teve o maior crescimento entre os municípios com mais de 1 milhão de habitantes. O Ceará também aumentou sua colocação entre as 27 unidades da Federação, foi o Estado que mais elevou seu índice, passando de 23ª para a 19ª posição.

A Tabela II.6.6 apresenta os índices que compõe o IDH do Município e a média de Fortaleza, em relação ao Estado e País.

⁹⁰ Fonte: PMF/SEPLA, 2004.

⁹¹ Dados disponíveis em: <http://www.pnud.org.br/atlas/> acessado em: maio de 2006.

Tabela II.6.6 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)

IDH de Fortaleza: 0,786	
Média do IDH-M no Ceará: 0,631	Índice de longevidade (IDHM-L): 0,744
Média do IDH-M no BRASIL: 0,699	Índice de educação (IDHM-E): 0,884
	Índice de renda (IDHM-R): 0,729
	Renda <i>per capita</i> (em R\$ de 2000) ⁹² : 306,70
	Densidade Demográfica: 6814 hab/km ²

Fonte: Dados extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD / IPEA / FJP (2003)

Distribuição de Renda em Fortaleza por Região Administrativa

Quanto à participação relativa de cada faixa de estratificação do rendimento mensal em Salário Mínimo do Responsável por domicílio das Regionais Administrativas com relação ao valor total do Município de Fortaleza, segundo dados do IBGE (2000)⁹³, ver Caderno de Mapas (Mapas 34ab), pode-se dizer que:

- A Regional V e VI apresentam maiores concentrações de Responsável por Domicílio com rendimentos mensais de até 1 Salário Mínimo (SM) — com 25% e 23% respectivamente; e entre 1 e 3 SM — com respectivamente 25% e 21%. Sendo que na Regional V apenas 6% apresentam salários de 10 a 20 SM e 2% acima de 20 SM.

- As faixas de rendimentos entre 5 e 10 SM e entre 3 e 5 SM são as de distribuição mais uniforme entre as regiões administrativas do Município. A primeira varia entre 14 % (Regional I) e 19 % (Regional II e Regional IV) e a segunda entre 12% (Regional II) e 21% (Regional V).

A Regional IV apresentou seus maiores percentuais em faixas intermediárias, com percentuais baixos para faixas salariais altas e baixas.

- A Regional II apresenta a maior concentração de renda do município com 39% dos salários ente 10 e 20 SM e com 66% dos rendimentos acima de 20 SM, enquanto que a Regional V a menor com 6% e 2% respectivamente.

A renda média mensal de responsáveis por domicílios na Regional II, em 2000, era 2,5 vezes maior que a média de Fortaleza, enquanto que a Regional V, com o pior índice, era de pouco menos da metade da renda média do município.

- Na classificação “Sem Rendimento” para responsáveis por domicílio a Regional VI e Regional apresentam os piores desempenhos com 26% e 21 % respectivamente.

⁹² O indicador per capita é a razão entre a frequência absoluta de determinada variável em estudo, face de população de um determinado agregado (país, região, cidade...).

⁹³ Cálculos por Regiões Administrativas apresentados em Plano Estratégico do Município de Fortaleza, Período 2003 – 2010 (PMF/SEPLA, 2003).

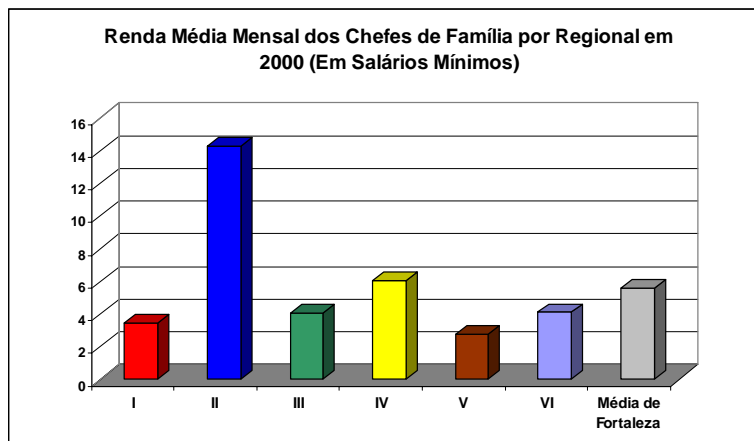


Figura II.6.2 – Renda mensal dos chefes de família. Fonte: IBGE, 2000.

O percentual da renda média mensal dos responsáveis por domicílios particulares permanentes no ano de 2000, em comparação com a renda do Município evidencia a discrepância entre as Regionais II e V no que se refere à renda média da população.

A distribuição de renda no município é bastante desigual e espacialmente localizada. Apenas as Regionais II (média de 14,32 SM) e IV (média de 6,08 SM) superam a média de 5,61 SM do município⁹⁴.

As Regionais I (com renda média de 3,49SM), III (com renda média de 4,10SM) e VI (com renda média de 4,11SM) apresentam rendas médias baixas variando na mesma ordem. Enquanto que a Regional V (com renda média de 2,78 SM) é a de menor renda média.

Os indicadores de renda da população (alta, média e baixa), observados a partir de três zonas principais — leste, oeste e sul, segundo o Plano de Estruturação Urbana do Município de Fortaleza (PMF/SEINF, 2003), apresentam características exponenciais da divisão de renda no município, conforme quadro a seguir.

Quadro II.6.1 - Características exponenciais da divisão de renda no município

Renda	Localização
Alta (acima de R\$500,00)	Bairros a leste - Aldeota, Meireles, Dionísio Torres, Joaquim Távora, Fátima, Varjota, Papicu, Cocó, Dunas e Guararapes, além de parte dos bairros Parque Manibura, Cambeba, Cidade dos Funcionários e Messejana.
Média (entre R\$200,00 e R\$500,00)	Região Central e os bairros vizinhos a oeste e sul, estendendo-se ao corredor da Av. José Bastos.
Baixa (abaixo de R\$200,00)	Constitui a maioria dos bairros, marcando as zonas oeste e sul de Fortaleza, além da faixa de praia leste.

A análise por quadrantes realizada pelo documento Síntese Diagnóstica (PMF/SEINF, 2004) permite averiguar, entre outros aspectos, que:

- A Regional V (quadrante sudoeste) apresenta, um dos menores níveis de dispersão de Fortaleza, o que indica que além de abrigar bairros de baixa renda esses são de poucas diferenças de um para outro.

⁹⁴ Fonte: IBGE, 2000. Cálculos por Regiões Administrativas apresentados em "Fortaleza em Números" (PMF/SEPLA, 2004).

- A Regional II (quadrante nordeste) apresentou, no período 1991 a 2000, uma redução de diferenças de rendas entre os bairros que a compõem. O que dada suas características significa uma tendência a maior concentração de alta renda na região.
- A Regional VI (quadrante sudeste) é a mais heterogênea das Regiões, pois comporta regiões periféricas de baixa renda (ex.: Curió com renda mensal dos chefes da família de 1,91 SM e Pedras com 2,43 SM), bairros de alta renda (ex.: Cidade dos Funcionários com média de renda de 11,16 SM e Parque Iracema com 14,08 SM).
- A Regional IV (quadrante noroeste) é a mais homogênea do município, caracteristicamente de renda média.
- A Regional III (quadrante noroeste) é a terceira menos dispersa, contudo, apresenta tendência de aumento dessa dispersão. Apresenta bairros com renda mensal dos chefes da família bastante dispares (ex: Parquelândia com 10,14 SM e Autran Nunes com 1,96 SM).
- A Regional I (quadrante noroeste) é a de segunda maior dispersão do Município. Apresenta bairros com renda mensal dos chefes da família bastante dispares(ex: Alagadiço/São Gerardo com 10,37 SM e Pirambu com 1,90).

A análise considera, ainda, que o quadrante noroeste (Regional I, III e IV) e nordeste (Regional II) apresentam atualmente dispersão interna muito similar. O noroeste, segundo o documento, poderia ser classificado como:

uma área que comporta bairros de classe média, com manchas compostas por bairros de baixa renda”, enquanto que o nordeste “seria uma área que comporta bairros de classe de renda alta, com manchas compostas por bairros de baixa renda (PMF/SEINF, 2004).

O PIB *per capta* de Fortaleza é de 4,24, segundo a Base de Dados ajustados do PIB dos Municípios 1999-2002, o que representa uma contratação no ano 2000 de 68,5% do Produto Interno Bruto – PIB da Região Metropolitana e 42,8% do PIB do Estado⁹⁵. A centralização exercida pelo município de Fortaleza ocorre, ainda, com relação ao mercado de trabalho e localização das empresas. Conclui-se, no entanto, com base na análise de distribuição de renda, que o crescimento econômico da Cidade e a capacidade de apropriação do crescimento da renda é bastante desigual.

II.6.2. Emprego/ Mercado de trabalho

As estatísticas de 2003 quanto à situação do mercado de trabalho em Fortaleza⁹⁶ demonstram que a capital do Ceará concentra:

- 46,3% da população economicamente ativa estadual;
- 45,42% do total de ocupados;
- 42,87% dos trabalhadores informais;
- 49,91% do total de desempregados;

⁹⁵ Fonte: http://ipece.ce.gov.br/estudos_macro/PIB/, acessado em março de 2006.

⁹⁶ Segundo dados do SINE/IDT. Disponíveis em <http://www.sine.ce.gov.br/> [s.d.].

- 50,92% dos desempregados com a experiência de trabalho anterior e
- 47,51% dos que buscam o primeiro trabalho;
- 47,54% da pressão sobre o mercado de trabalho (medida pela relação entre a população economicamente ativa e a população em idade ativa).

O desemprego atinge principalmente a dois grupos, quais sejam as pessoas de faixas etárias avançadas, que perdem postos de trabalhos e não conseguem serem reintegrados ao mercado e ao jovem em situação de inserção para o primeiro emprego. De forma geral, no entanto, a tendência atual de desemprego alcança a diversos segmentos: homens e mulheres (atingindo mais aos homens), jovens e adultos e independe do nível de instrução.

O contingente de população que atua no mercado informal de trabalho em Fortaleza é significativo, como na maioria das grandes cidades brasileiras. A informalidade em geral está vinculada a uma situação de exclusão social ao restringe as garantias sociais do trabalhador.

Com base na pesquisa mensal do comportamento sazonal do mercado de trabalho (março de 2006)⁹⁷ o indicador que mede a pressão sobre o mercado de trabalho atingiu no primeiro trimestre deste ano a 50,59%. O equivalente a uma população economicamente ativa (PEA) de 1.022.213 trabalhadores. O que significa maior demanda por trabalho. Observa-se, no entanto, a taxa trimestral de ocupação de jan-mar/06 (42,52%) supera a dos anos anteriores no mesmo período do ano.

A taxa de ocupação do mercado de trabalho informal chegou a 56,08% (mar/06), sendo estimados 475.459 trabalhadores inseridos nesse mercado na capital. O mercado formal gerou 48.640 empregos formais em Fortaleza, no triênio 2003/2005. Constatou-se que está ocorrendo uma intensificação pela procura por trabalho, na medida em que cresceu o número de ocupações e também o de desemprego.

Mercado de trabalho formal

Em relação às atividades econômicas de Fortaleza, há uma predominância de empregos formais nos setores de serviços e comércio, seguidos da indústria de transformação.

Em relação ao setor industrial, apesar da tendência de desconcentração em direção à Região Metropolitana, permanece em Fortaleza, em termos absolutos e relativos, o maior número de empregos da indústria de transformação do Estado.

Com respeito à indústria da construção civil a participação relativa de Fortaleza é amplamente majoritária, apesar da baixa participação percentual do estoque emprego do setor.

A administração pública representa o segundo maior estoque absoluto de empregos da capital, em função das atividades relativas à condição de capital política e administrativa do Estado.

O setor industrial apresenta uma maior concentração relativa de trabalhadores por número de estabelecimentos, enquanto que os setores comércio e de serviços apresentam a menor concentração, caracterizando a predominância do pequeno negócio.

Mercado de trabalho nas regionais de Fortaleza

A análise do mercado de trabalho no âmbito nível das regionais converge de certa forma à análise anterior de distribuição de renda. Apesar das 6 Regiões Administrativas

⁹⁷ Fonte: Sistema Nacional de Emprego - SINE/CE. Pesquisa mensal realizada pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT, 2006 (<http://www.sine.ce.gov.br/>), acessado em maio de 2006.

apresentarem pouca variação da taxa de participação⁹⁸ no mercado de trabalho (variou entre 45,12% e 47,28% entre as regionais, em 2003)⁹⁹, as especificidades de cada uma devem ser destacadas:

- A Regional II, apresenta o melhor desempenho do mercado de trabalho, com maior taxa de ocupação entre as diversas regionais – 39,77%; além da mais baixa taxa de desemprego aberto – 14,98%.
- As Regionais III e VI, apresentam os piores desempenhos do mercado de trabalho, com as mais baixas taxas de ocupação – 36,84% e 37,65%, respectivamente. As taxas de desemprego são as mais elevadas – 17,43 e 17,55%, respectivamente.
- As regionais V e VI contemplam os maiores contingentes de desempregados, sendo que os jovens estão, a maior parte, na região V e os adultos são mais numerosos na regional VI.
- Constata-se, ainda, que os melhores salários estão distribuídos nos bairros de classe média e alta, ou seja, nas Regionais II e IV.

II.6.3. Atividades econômicas

As perspectivas de desenvolvimento econômico de Fortaleza são de evolução das atividades de serviços e comércio.

Em relação à estrutura do PIB de Fortaleza¹⁰⁰, em 2002, o setor da indústria ainda aparece percentualmente como o mais importante na composição com 50,66%, seguido dos serviços com 49,21% e em terceiro o setor agropecuário com um pequeno percentual de 0,13%.

Indústria

Historicamente a participação relativa da indústria de transformação em Fortaleza foi de protagonismo, chegando a corresponder, a 98,46% das 5.467 unidades do setor¹⁰¹, em 1998. No ano de 2000 o percentual correspondente às indústrias de transformação passou a ser de 97,76% para as 7.836¹⁰² indústrias existentes no município.

À tipologia da indústria de transformação, de maior importância econômica, localizada em Fortaleza é do gênero de vestuários, calçados, artefatos de tecidos, couros e peles, seguida pela dos produtos alimentares, entre outras¹⁰³.

As demais atividades industriais existentes no município são a extrativa mineral, a construção civil e a de utilidade pública.

⁹⁸ Indicador referente ao número do contingente de trabalhadores inseridos no mercado de trabalho ou em busca de ocupação para um grupo qualquer de 100 pessoas.

⁹⁹ Fonte: PMF/SEPLA (2004), Com base em dados de Pesquisa Direta SINE/IDT (Sistema Nacional de Emprego e Instituto de Desenvolvimento do Trabalho).

¹⁰⁰ Fonte: Anuário Estatístico do Ceará, 2001 – Edições IPLANCE.

¹⁰¹ Fonte: Secretaria da Fazenda – SEFAZ, [s.d] ano In: Planejamento Estratégico – SEPLA, 2003).

¹⁰² Fonte: Secretaria da Fazenda – In Anuário Estatístico do Ceará 2001 – Edições IPLANCE.

¹⁰³ Fonte: Secretaria da Fazenda – SEFAZ [s.d] ano In: Fortaleza em Números – SEPLA, 2004).

Comércio

O comércio, em 1998, era o segundo segmento econômico em termos de geração de emprego no município, sendo majoritariamente do setor varejista e minoritariamente atacadista.

No ano 2000, segundo dados do documento “Fortaleza em Números” (PMF/SEPLA, 2004)¹⁰⁴ a quantidade de estabelecimentos comerciais por setor no município era 93,88% varejista, das 38.369 unidades comerciais existentes. Entre as atividades de comércio varejista os gêneros mais presentes no município são: produtos alimentares; vestuários, artefatos de tecidos, calçados, artigos de boutique, armarinhos e miudezas; material para construção em geral; veículos, peças e acessórios; artigos de decoração e utilidades domésticas; máquinas, aparelhos eletro-eletrônicos, eletrodomésticos; e perfumaria e produtos químicos farmacêuticos¹⁰⁵.

Serviços

“Em julho de 2001, de cada 100 pessoas ocupadas na economia fortalezense, 52 estavam localizadas no segmento dos serviços” (PMF/SEPLA, 2003).

As empresas de serviços de maior destaque em termos de quantidade de empreendimentos em Fortaleza¹⁰⁶ são dos gêneros: saneamento, limpeza urbana e construção; comerciais; transporte; escritório de gerência, administração e depósitos.

Das 6.497 empresas de serviços (de variados gêneros) existentes no Ceará em 2000, localizavam-se na Capital 3.479 o que representa 53,54% do total do Estado. Observa-se que em 1998, a Capital concentrava 56,73%, com 2.886 estabelecimentos do setor o que permite concluir que o setor está em expansão no município e mais fortemente no interior do Estado.

Turismo

O turismo notadamente para o Estado do Ceará e em particular para Fortaleza, traz uma expectativa de crescimento econômico que abrange uma cadeia de atividades inter-relacionadas com o setor, que motiva a promoção privada e pública no setor e o substancial incremento obtido.

O número de turistas estrangeiros no Brasil cresceu cerca de 50,00% na última década e Fortaleza acompanhou esse crescimento. Para a economia os impactos são positivos em termos de geração de emprego e renda, de investimentos do mercado imobiliário, bem como, de negócios e serviços em geral (da área hoteleira, de transporte e de agências).

Fortaleza é considerada, devido a sua localização, uma porta de entrada dos turistas, seja para os que se dirigem para o nordeste brasileiro, para o interior do Estado (municípios serranos) ou para os municípios litorâneos do Ceará.

A evolução da demanda turística via Fortaleza cresceu quase 98% entre os anos de 1995 e 2000 e a tendência ainda é de crescimento¹⁰⁷.

O turismo de negócios e eventos é o mais importante para o setor, privilegiado pela ocorrência da centralidade regional das atividades industrial, comercial e de serviços, além de ser o centro político administrativo do Estado.

¹⁰⁴ Fonte: Secretaria da Fazenda – SEFAZ, [s.d] ano In: Fortaleza em Números – SEPLA, 2004).

¹⁰⁵ Fonte: Secretaria da Fazenda – SEFAZ, [s.d] ano In: Planejamento Estratégico – SEPLA, 2003).

¹⁰⁶ Fonte: Secretaria da Fazenda, Célula de Produção [s.d].

¹⁰⁷ Fontes: SETUR-Secretaria de Turismo do Estado do Ceará e IPLANCE. In: Fortaleza em Números, SEPLA, 2004.

Em relação ao turismo de lazer as origens mais freqüentes são da Itália, EUA, Argentina, Portugal e Espanha, representando importantes mercados emissores para o Ceará via Fortaleza; no âmbito nacional predominam as origens das regiões nordeste e sudeste do país¹⁰⁸.

Quanto ao tempo de permanência do turista na cidade que, em 1997, era de 12,5 dias, em 2003 o percentual foi reduzido para 6,8 dias (sendo 6,0 dias para os turistas brasileiros 9,9 para os estrangeiros)¹⁰⁹.

Entre os meios de transportes de acesso à cidade, em 2003, o avião era o modo predominante em 80,40% dos casos, seguido do Ônibus com 16,70%, do Automóvel com 2,70% e Outros 0,20% (PMF/SEPLA, 2004).

Apesar de ser predominantemente por transporte aéreo o modo de deslocamento da atividade, há um pequeno percentual correspondente ao transporte naval.

No tocante aos cruzeiros marítimos, Fortaleza reúne condições favoráveis para a operação de um *Concentration Port*, facilitado pela operação conjugada de transporte aéreo com cruzeiros oceânicos, ao longo do litoral do País (PMF/SEPLA, 2003).

Os impactos econômicos do turismo no Estado podem ser referidos pela sua participação PIB de Fortaleza, que em 2003, foi equivalente 8,7%¹¹⁰.

Tomando por base os principais elos da cadeia turística no Estado do Ceará como um todo, constata-se um significativo aumento do número de estabelecimentos prestadores de serviços no último biênio, significando um incremento no setor. A oferta de hospedagem em Fortaleza totalizava em 2003, 23.542 leitos em 224 meios de hospedagem, sendo esses dos seguintes tipos: hotel, pousada, flat e albergue. E a taxa mensal de hospedagem varia entre a máxima de 78,46 em janeiro e 44,93 em junho¹¹¹.

As principais atividades vinculadas aos prestadores de serviço turísticos são, entre outras:

Serviços de Alimentação, Serviços Auxiliares, Serviços de Transportes e Casas de Diversões Meios de Hospedagem¹¹².

O discurso vigente de continuidade do setor é que para um substancial incremento da atividade turística em Fortaleza deva-se buscar agregar diferencial em relação às demais cidades que concorrem pelo mesmo público. Nesse contexto, pode-se pensar que esse diferencial seja conquistado mediante condições ambientais, de infra-estrutura urbana e de bons níveis de segurança para o conjunto da população, somadas a um bom atendimento dos serviços específicos relacionados ao setor (hotelaria, culinária, artesanato, preços etc).

Porto de Fortaleza – O Porto do Mucuripe (ou de Fortaleza) teve sua primeira parte de implantação entregue às operações em 1953. Em 1965 por Decreto a exploração comercial do porto passou à União, sendo exercida pela Companhia Docas do Ceará.

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ Fontes: SETUR-Secretaria de Turismo do Estado do Ceará e IPLANCE – 2003.

¹¹¹ Fontes: SETUR-Secretaria de Turismo do Estado do Ceará e IPLANCE. In: Fortaleza em Números, SEPLA, 2004.

¹¹² Fonte: SETUR/JUNSEC [s.d]

A área de influência engloba todo o estado do Ceará e o oeste do Rio Grande do Norte, movimentando, em média, 30 mil contêineres/ano e 30 milhões de toneladas/ano¹¹³.

Conforme dados da Companhia Docas do Ceará – CDC¹¹⁴ o valor mensal movimentado no porto em arrendamentos de armazenamentos — de grãos e beneficiamento de óleos vegetais era de R\$ 66.700,00 em 2000; e o Programa de Arrendamentos de Áreas e Instalações Portuárias (que estavam para serem licitados em 2000) outros 480.000,00 — tendo como destinação os armazenamentos de grãos e frigoríficos, além do terminal turístico e de múltiplo uso.

Com a construção do Complexo Industrial Portuário Governador Mário Covas, que está localizado na Ponta do Pecem, no município de São Gonçalo do Amarante, a cerca de 40km à oeste da capital e sua capacidade de movimentação de cargas é de 12 milhões de toneladas/ano. A expectativa a principio era de que o Porto do Mucuripe se destinaria mais para cargas gerais, pesca e turismo, mas esse tema está ainda em aberto e há possibilidades de haverem outras alternativas para o Porto de Fortaleza.

Aeroporto de Fortaleza – O Aeroporto Internacional Pinto Martins, localizado a menos de 10 km do centro da cidade, dispõe de vôos regulares para todo o País e o exterior (vôos diretos para Lisboa, Roma, Milão e Lisboa). O aeroporto foi recentemente ampliado e modernizado com a construção de novos terminais de passageiros e de carga, edifícios de apoio e administração, vias de acesso, estacionamento de veículos, vias internas de pátio de estacionamento e faixas de taxiamento das aeronaves. Construído numa área de 36 mil metros quadrados, o novo aeroporto tem capacidade para receber 2,5 milhões de passageiros/ano.

¹¹³ Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ e Companhia Docas do Ceará (CDC).

¹¹⁴ Fonte: Ministério dos Transportes, 2000. Disponível em: www.transportes.gov.br. Acessado em Nov. de 2005.

II.7. MERCADO IMOBILIÁRIO

II.7.1. Introdução

Pode-se dizer que muito da configuração e da estruturação da Cidade de Fortaleza se deve ao papel do capital imobiliário na implementação de suas estratégias de acumulação na produção do ambiente construído, determinando uma ocupação urbana que levou à segregação espacial da sociedade ao longo da sua formação histórica.

O presente capítulo procura compreender o fenômeno da dinâmica de formação e expansão do mercado imobiliário, apresentando um quadro que se aproxima da realidade constatada, apoiado em dados fundamentados em estudos promovidos pela Prefeitura de Fortaleza em parceria com outras instituições. No entanto, alguns dos dados consultados não abrangem a totalidade da cidade, o que gerou uma demanda para elaboração de uma pesquisa mais detalhada sobre o assunto que se encontra em fase de discussão para a sua viabilização.

II.7.2. Expansão do mercado de imóveis: Centro e zona Leste

A valorização imobiliária de Fortaleza inicia-se no Centro e posteriormente se expande em direção da Aldeota e Meireles, o que revelou uma tendência de ocupação das classes mais abastadas para o setor leste da cidade, enquanto que a população de classe de baixo poder aquisitivo se fixava no setor oeste, carente de infra-estrutura. As obras de construção de edifícios residenciais multifamiliares são realizadas pela iniciativa privada. Os agentes sociais deste processo planejam a localização e a valorização de determinados territórios, apresentam um novo programa arquitetônico, valorizando as condições econômicas e sociais dos futuros compradores. Esta expansão do mercado de imóveis não acontece apenas para o setor habitacional, mas também ocorre no comercial: pequenas lojas, centro de comércios, *shoppings*, e até mesmo, edifícios mistos, vão consolidando uma ocupação, principalmente nos bairros que possuem boa infra-estrutura.

Os primeiros edifícios verticalizados do Centro, que depois foram se deslocando para as proximidades do litoral e novas centralidades (Aldeota, Meireles), são hoje identificados em quase todas as regiões da cidade. Porém a concentração é mais acentuada na região Leste. Atualmente podemos encontrar os condomínios de apartamentos isolados em uma única torre, ou em duas ou mais torres, cujo número de pavimentos, varia entre 17 a 23 . Esta expansão também ocorre em consequência da descoberta do litoral como zona de moradia e da chegada de investimentos do capital internacional em grandes obras de estruturação urbana.

Na segunda metade dos anos 1990, o ordenamento espacial do centro de Fortaleza começou a sentir fortes impactos estruturais com as obras de construção do metrô de superfície. A concepção do metrô de Fortaleza (METROFOR), visando primordialmente atingir a população suburbana, deverá induzir uma revitalização da área central, buscando alternativas na reutilização de áreas subutilizadas. A perspectiva de revitalizar a área central está voltada para o atendimento das áreas de maior demanda, priorizando populações de menor poder aquisitivo, utilizando as edificações que se encontram abandonadas. No futuro, entretanto, o METROFOR deverá contribuir para aumentar o crescimento da população nas estações de transbordos ao longo de suas linhas, que deverão ser integradas com linhas de ônibus. Assim como o ordenamento e a configuração espacial em torno das estações do metrô,

novos usos serão consolidados e trechos urbanos sofrerão transformações urbanísticas, modificando assim a valorização do mercado de imóveis.

Entretanto, o Centro não perdeu o seu dinamismo. Parcela significativa da população, especialmente das classes populares, continua tendo-o como referência principal de comércio, principalmente pela circulação abundante de transportes coletivos e estações de transbordo para a área central. Como atrativos para essa parcela da população, surgiram os *shoppings* populares improvisados, como o “*Beco da Poeira*” onde as mercadorias têm baixos preços que atraem compradores de diversos lugares e de outras cidades. Esta região vinha experimentando um processo de expansão de maneira espontânea e sem controle, porém ocorreu um deslocamento de atividades de caráter residencial e em direção à Aldeota. E hoje, os edifícios residenciais que estão sendo construídos em bairros próximos ao Centro: Jacarecanga, Benfica e nas proximidades da Av Domingos Olímpio, como exemplo, são do interesse de vários investidores.

O fato de certas faixas de renda perderem o seu interesse pela moradia no centro da cidade, assim como pelas atividades comerciais, levaram ao destaque, atualmente, das atividades tradicionais ligadas ao setor varejista, pois os corredores de atividades e os *shoppings centers* passaram a ser fortes concorrentes na atração de comércio e de serviços. Assim, o Centro vai perdendo, também, a concorrência para as atividades de hospedagem e lazer, passando a atender predominantemente a setores sociais de menor poder aquisitivo, enquanto a orla marítima e outros bairros se tornaram atração de investimentos públicos e privados, visando o aparecimento de um novo pólo comercial e turístico. Essas ações provocaram o esvaziamento e a diminuição das funções do Centro como principal pólo comercial e de cultura, além da função cívica, com a mudança da Câmara Municipal para o Bairro Meireles, da Assembléia Legislativa para o Bairro Dionísio Torres e da sede do Governo Estadual inicialmente para o Cambéba e agora para o Bairro Edson Queiroz, com a construção do Fórum.

Segundo o estudo das vantagens competitivas do centro da cidade de Fortaleza, no Centro Histórico:

[...] não há empreendimentos voltados para a construção de imóveis. Nos bairros do entorno do Centro há uma significativa demanda por imóveis novos, sinalizando para uma situação favorável em termos de preferência dos consumidores. O índice de velocidade de vendas dos imóveis é significativo na Praia de Iracema, Meireles, Presidente Kennedy, Fátima, Jacarecanga e Aldeota, em 2001. Os bairros Aldeota e Fátima estão entre as primeiras e segundas preferências dos consumidores de imóveis. Por outro lado, o Centro está em terceiro lugar na ordem de rejeição dos consumidores de imóveis (PMF, 2005, p.22).

II.7.3. A situação atual do mercado de imóveis

A situação atual do mercado de imóveis no centro revela o esforço dos empreendedores imobiliários em dotar os bairros que estão próximos à região central com oferta de apartamentos compactos e modernos, pois existe uma grande parcela da população que deseja morar nessa área. Esses empreendimentos seguem a orientação de estudos de demanda que debatem a habitação em torno do Centro. Segundo a PMF (2005), no centro histórico há uma tendência de declínio na função moradia; com a redução das residências de 8.232 domicílios para 7.020 entre 1991 e 2000, correspondendo a uma taxa negativa de crescimento de 14,7% no período. É neste contexto, para reverter a situação acima, que estimula-se o uso habitacional no centro.

As casas situadas no Centro são aquelas que apresentam um valor médio de R\$85,00 /m², isto pode ser explicado pelo elevado nível de deterioração. São imóveis antigos e pouca

atenção tem sido dada à manutenção do patrimônio histórico da cidade. Em geral, os imóveis do Centro têm uma boa valorização, podendo-se adotar uma política de readequação das salas, conjunto de salas e sobrelojas nos edifícios vagos, direcionando-os para a habitação, observando o padrão habitacional, tendo em vista que apenas 22% dos chefes de família no Centro têm rendimento mensal superior a 10 salários mínimos e a renda média dos chefes de família é pouco mais de 8 salários mínimos, isto é, R\$ 1.920,00 pelos valores atuais (IBGE, 2000).

Segundo os estudos das vantagens competitivas do centro da cidade de Fortaleza o Centro Histórico:

[...] aponta para a necessidade de mudança na função residencial, no sentido de readequar os espaços vagos dos edifícios de escritórios para apartamentos residenciais destinados às famílias das classes médias de poder aquisitivo até 08 salários mínimos, que trabalham no Centro. Outra alternativa é a reestruturação dos edifícios vagos para outros usos como: cursos de preparação para vestibulares e concursos, colégios, escritórios de organizações populares, sindicatos, organizações não governamentais, organizações sociais, cooperativas, etc. No caso das classes médias de maior poder aquisitivo, que trabalham no Centro, os bairros do entorno do Centro oferecem residências nos edifícios de apartamentos com maior conforto e padrão estético moderno, com boas perspectivas de aceitação do mercado (PMF, 2005, p.22).

Mas é durante a década de 1990, em consequência da complexidade da economia globalizada e dos impactos da abertura comercial, que Fortaleza vai se mover por variáveis econômicas determinantes como a nova industrialização que se desloca para a RMF, que é atraída pela chamada guerra fiscal e pelo desenvolvimento do turismo. É neste setor que os serviços especializados se multiplicam e as demandas de visitantes nacionais e estrangeiros para a cidade vão trazer elementos novos para a urbanização. Instalam-se os diversos tipos de equipamentos hoteleiros modernos e de grande porte, surgem atrativos de entretenimentos e de lazer, condomínios residenciais fechados, edificações na faixa litorânea, obras de estruturação viária, equipamentos culturais, entre outros, considerados como sendo atividades geradoras de emprego e renda capazes de agregar valores às propriedades em consequência da atração destes novos investimentos.

Quadro II.7.1 – Oferta de imóveis residenciais na grande Fortaleza (setembro 2001)

Bairros	Imóveis	%
Meireles	3.357	19,06
Aldeota	2.317	13,16
Cambeba	964	5,47
Parangaba	904	5,13
Papicu	893	5,07
Tabapuá	856	4,86
Praia de Iracema	813	4,62
Porto das Dunas	759	4,31
Cidade dos Funcionários	646	3,67
Cocó	552	3,13
Fátima	475	2,70
Água Fria	434	2,46
Mucuripe	416	2,36
Edson Queiroz	379	2,15
Dioniso Torres	356	2,02
Messejana	320	1,82
Subtotal	14.441	82,00
Outros	3.171	18,00
Total	17.612	100,00

FONTE: SINDUSCON-CE

II.7.4. A valorização imobiliária: expansão urbana e tendências de ocupação

A cidade de Fortaleza, na década de 1980, passa por um processo de transformação no uso do solo, valorizando o espaço aéreo, privilegiando os bairros situados na parte leste da cidade que estão nas proximidades da faixa litorânea. A mudança do modo de vida urbano, em que o padrão de moradia era a unidade residencial – a casa (neste caso, analisado as antigas residências de alto padrão na Aldeota e Meireles) é substituída pela nova tendência de moradia para os apartamentos multifamiliares verticalizados. Os espaços minimizados justificavam o pouco tempo que dispõe a sociedade moderna para as atividades domésticas, apartamentos lançam espaços conjugados: área de serviço e dependências de empregad(a)o, cozinha e copa, cozinha e sala determinavam a escolha da aquisição do imóvel. Inicia-se a troca da ocupação horizontal para a vertical: atores urbanos do mercado imobiliário realizam negócios e investimentos imobiliários, agora presentes nesta parte da cidade, pautados em um novo modelo de vida.

Durante a década de 1990, percebe-se que o interesse dos atores urbanos que promovem a construção civil volta-se para investimentos imobiliários residenciais na avenida Beira Mar. As edificações representam, para seus compradores, uma proposta de modernização e desconhece que a concentração das edificações ao longo deste trecho acarretará numa problemática para a cidade. O mercado da habitação privada “descobre” o mar e escolhe como lugar de status para a moradia residencial. Com a construção destes edifícios de alto padrão, outros usos são consolidados, grande parte deles voltados para o lazer e entretenimentos, como: bares, restaurantes e clubes, o que consolida a ascensão social dos bairros Aldeota e Meireles. Crescem o número de edificações construídas e aquelas que estavam abandonadas são demolidas para dar espaço às edificações mais novas, ver Figuras II.7.1 e II.7.2.



Figura II.7.1 - Crescimento dos edifícios ao longo da orla marítima, fim da década de 1980.



Figura II.7.2 - Intensificação da verticalização na orla Marítima, fim da década de 1990.

O interesse pelo litoral passa a ser objeto de investimento dos atores do capital imobiliário que planejam investimentos não apenas na construção de edifícios, mas também na estruturação urbana da faixa do litoral que se estende desde a foz do rio Ceará até o porto do Mucuripe, buscando uma valorização no mercado de imóveis e expulsando a parcela da população que não atende ao perfil sócio econômico planejado.

Na zona Oeste, onde a concentração das ocupações é marcada pela população de baixa renda, as edificações estão consolidadas em uma infra-estrutura muito precária, como é o caso do Pirambu. Investimentos estaduais, alinhados ao pensamento dos empresários, buscam a valorização de propriedades com o acesso a novas áreas do litoral. O mercado imobiliário assiste aos investimentos planejados, aguardando o melhor momento para atuarem na perspectivas de novos investimentos.

No setor leste também existem moradias precárias situadas, muitas vezes, ao lado das edificações com alto índice de valorização imobiliária, separadas por muros, apresentando diferentes padrões socioeconômicos, como: nas proximidades do porto, nas imediações do riacho Maceió, ao longo da via expressa, nas proximidades do Morro do Moinho e no coração da Aldeota (Campo do América e Santa Cecília). Embora as comunidades estejam muito próximas dos investimentos residenciais de alto padrão, não participam diretamente desta transformação. Suas áreas estão também em processo de valorização e renovação urbana com a chegada de novos usos no seu entorno.

No Mucuripe, entre o mercado dos peixes e o trilho do trem, observa-se esta dinâmica, em que a valorização da propriedade se dá também em consequência da chegada dos flats e hotéis. Estes territórios, que estão em processo de mudança, estão sendo demolidos e substituídos por novas unidades habitacionais, por estarem muito próximo do mar e, conseqüentemente, pela possibilidade de seus terrenos viabilizarem a construção do espaço aéreo com uma vista para o mar.

Um verdadeiro contraste entre a pobreza e a riqueza é identificado nas diversas regiões da cidade, o que nos revela, ao longo da faixa litorânea do setor leste, um aumento do número de apartamentos de luxo com nomes em outros idiomas, sinalizando uma sociedade voltada para a aquisição dos bens de consumo de um mundo que se internacionaliza.

Na identificação de um perfil urbano para a paisagem da orla da praia, a verticalização encontra-se consolidada tendo como tipologia os edifícios hoteleiros e os apartamentos residenciais de alto luxo. As imobiliárias e corretores de imóveis estão privilegiando os apartamentos pequenos de até 80m², destinados à classe média e ao turista nacional e estrangeiro, como também os flats e apartamentos mobiliados. São os apartamentos de um e três dormitórios (sendo uma suíte) os mais procurados, principalmente tratando-se de que o interesse dos corretores de imóveis é buscar o turista para a compra dos empreendimentos. Entre outras exigências do mercado imobiliário, a busca pelo melhor atendimento aos estrangeiros, cria uma rede de corretores especializados na venda de apartamentos bem localizados e com vista para o mar (Figura II.7.3).



Figura II.7.3 – Concentração da rede hoteleira na orla marítima, em 2005.

Há também um segmento de expansão dos apartamentos com área superior a 100m² (Aldeota, Meireles, Praia de Iracema, Coco e Papicu) estes dois últimos bairros foram neste início de século, transformados em bairro de status em consequência do número elevado de apartamentos residenciais construídos ao longo do parque do Cocó, as margens do Parque, são hoje alvo da especulação imobiliária, e surgem como lugar preferido das construtoras que realizam empreendimentos de alto padrão. Os investidores têm como estratégia de venda a vista para a natureza. Áreas naturais transformadas em urbanas são urbanizadas

onde consolida também outros usos: lojas de vendas de automóveis, restaurantes, lojas de conveniências, supermercados, pequenos centros de compras, posto de gasolina, equipamentos educacionais, para citar alguns deles.

A apropriação do espaço construído nas áreas mais nobres da cidade não depende do planejamento urbano municipal, já que estamos assistindo a um certo descontrole na forma e configuração destes empreendimentos e na organização do ambiente urbano.. Grande parte das soluções que viabilizam o desenvolvimento econômico do lugar é dada pela iniciativa privada. O planejamento da localização dos principais lançamentos é decidido pelos atores do mercado imobiliário. Após a construção de seus edifícios, determinam o piso de calçadas, promovem a arborização, e fazem em alguns casos a manutenção das áreas verdes próximas a seus investimentos imobiliários. Estes são responsáveis pela locação e venda, como também pelo gerenciamento dos seus próprios investimentos.

Percebe-se que a dinâmica imobiliária da cidade de Fortaleza exerce um papel importante na valorização dos imóveis particulares, cujo padrão, tem no edifício vertical a sua expressão mais acentuada na paisagem urbana. Esta valorização do novo modo de vida pautada na habitação vertical, concentrada em regiões com boa infra-estrutura, fragmenta os espaços da cidade, separando e dividindo a sociedade de acordo com o valor que cada região é determinada pelo mercado de imóveis. É um fenômeno identificado em varias metrópoles do Brasil. Segundo Bernal (2001),

[...] esta dinâmica encontra-se na: alteração do preço do terreno (antigas residências em lotes grandes com recuos, dão espaço para a construção do edifício multifamiliar verticalizado; valorização aos atributos do terreno (a infra-estrutura existente consolidada); variações no preço e na estrutura espacial (a especulação cria determinados territórios com valor de m² diferenciado em partes da cidade).

No setor leste, os bairros da Varjota, Papicu e Praia do Futuro estão desenhando novos territórios cuja valorização imobiliária tem se apresentado com particularidades em seus padrões urbanos bastante distintos: o edifício multifamiliar localizado em lote grande, as transformações no uso do solo urbano residencial para comercial e a construção de casas em alto padrão, em condomínio fechado. Os lançamentos existentes nas proximidades do Shopping Dom Luis e Av Dom Luís são procurados por jovens e executivos, concentram-se os bares, encontramos as principais lojas de marcas multinacionais, livrarias, cafés, salão de beleza. Vários serviços são oferecidos para os moradores destes bairros.

Uma tendência de valorização de novas áreas urbanas irá consolidar-se ao longo da avenida Padre Antonio Tomas no Parque do Cocó (trecho expandido), no sentido da praia do Futuro. Percebe-se que ocorrerá uma urbanização nos bairros Dunas, Cidade 2000, Praia do Futuro, Caça e Pesca e Sabiaguaba. Ao longo deste eixo, as glebas foram loteadas e estão em processo de construção de residências. O mercado imobiliário, mais uma vez, privilegia o segmento de poder mais alto da cidade. Embora esta ocupação venha a caracterizar-se como novo eixo de expansão, os lotes estão situados em campos de dunas, ou encontram-se próximas da nova unidade de conservação em Sabiaguaba.

A Praia do Futuro é a parte da cidade que aguarda a valorização da propriedade privada em detrimento da chegada de novos mecanismos que favoreçam o mercado imobiliário. Na espera por parte dos investidores que aguardam mudanças, as glebas são atingidas pela especulação. Enquanto isto, a população pobre vai ocupando as áreas públicas como ruas e praças. Outra tendência encontra-se na expansão do setor sudoeste da cidade, nos limites do município de Euzébio, trata-se do mercado do capital imobiliário que vende lotes e compra grandes glebas ainda vazias. Os investidores fazem reservas de terra urbana e aguardam uma possível valorização e, somente depois do lançamento, são colocados à venda os lotes ou ainda uma opção de construção de casas térrea e duplex, variando entre

80m² até 280m², em condomínios fechados. Embora o processo esteja consolidando as áreas limítrofes, o planejamento e o intercâmbio entre os atores deste processo são desconhecidos. Este modelo de moradia se acentua como forma de garantir melhor qualidade de vida aos moradores.

Outros loteamentos residenciais estão sendo parcelados na parte sul da cidade, como os conjuntos residenciais para a classe média, em bairros próximos ao Centro Administrativo do BNB como: Passaré, Castelão, Barroso, transformando-se em objetos de interesse dos atores do mercado do capital imobiliário privado. Oferecem boa oportunidade de compra e estão localizados em áreas onde predominam o trabalhador. Outras localidades mais recentes: Parque Dois Irmãos, nas proximidades dos conjuntos Jose Walter, e ao longo da Avenida Godofredo Maciel, Maraponga e Mondubim.

Com a pressão do valor da terra urbana, outros lançamentos imobiliários estão sendo planejados para este segmento. Novos bairros são objetos de interesse para o lançamento de empreendimento que também valorizam a privacidade de seus moradores, oferecendo além de outros serviços, o lazer. Com a chegada destes empreendimentos, as transformações urbanas também são identificadas quebrando a rotina da vida do lugar, que muitas vezes tem característica interiorana. São alguns destes bairros, e que estão em processo de transformação: Fátima, Montese, Pici, Edson Queiroz, Cambeba, Parangaba. A procura por condomínios residenciais fechados está também ocorrendo nas proximidades do Fórum e da Universidade de Fortaleza - Unifor, porém é mais acentuada esta demanda por moradias nos municípios vizinhos, no eixo de ligação, sentido Aquiraz - Euzébio.

Na Figura II.7.4, fica acentuada que a habitação em Fortaleza é mercado alvo das classes média e alta onde as ofertas, em números elevados não encontram dificuldades, surgindo oportunidades de investimentos tanto na compra como na locação de imóveis. Segundo esta pesquisa, observa-se que há uma tendência na sociedade atual, dos novos consumidores deste tipo de moradia, que querem a garantia de melhoria de vida a sua família, e principalmente, não perder o tempo com as atividades domésticas. Os programas arquitetônicos buscam atender a facilidade dos serviços (lavanderia, garagem, depósitos), lazer e entretenimentos (piscina, quadros de esporte, sauna). Portanto, em Fortaleza o cenário que estamos assistimos é a valorização da propriedade privada, das moradias em condomínios, apartamentos isolados que oferecem atividades de lazer, entretenimento e serviços.

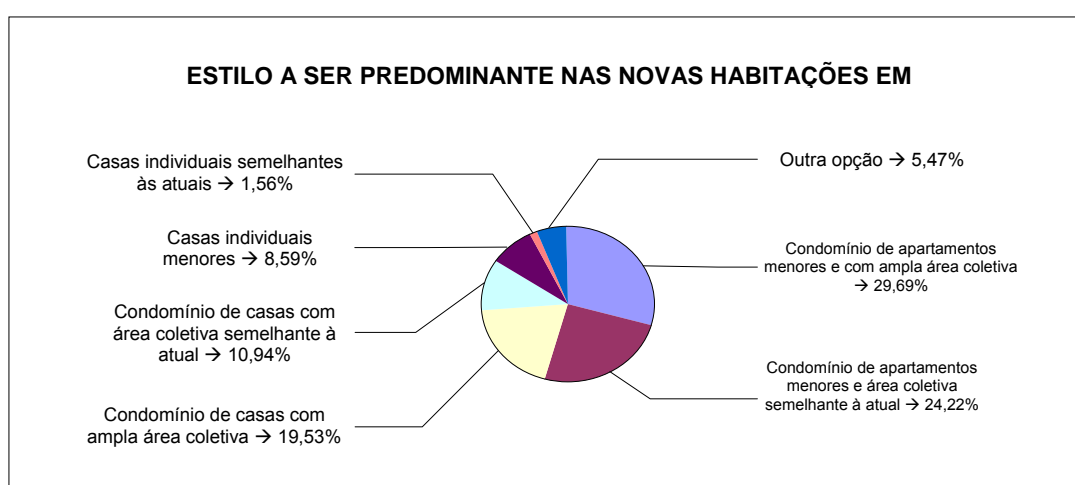


Figura II.7.4 – Estilo a ser predominante nas novas habitações em Fortaleza em 2010. Fonte: PLANEFOR, 2004.

Para as populações de baixa renda, existe uma enorme demanda para aquisição de moradias, mas os investidores do mercado do capital imobiliário privado, não têm interesse pela construção de conjuntos habitacionais de interesse social e nem tão pouco, investimentos em moradias isoladas. Há que salientar a ausência de uma política pública de subsídio para a habitação popular, garantido a permanência das populações nos espaços consolidados e /ou proporcionando os investimentos para que ocorra o crescimento urbano para a população mais pobre de maneira planejada.

Nos bairros situados nos setores sul e sudoeste da cidade, evidenciam-se atualmente como eixos de expansão urbana, sendo os mais desejados pelos investidores e os que possuem glebas passíveis de parcelamento urbano; são eles: Luciano Cavalcanti, Cidade dos Funcionários, Passaré. Conforme Figura II.7.5, estes bairros situados nesta parte da cidade são aqueles que melhor representam como novos bairros em processo de verticalização e que são certamente procurados porque existem uma boa infra-estrutura .

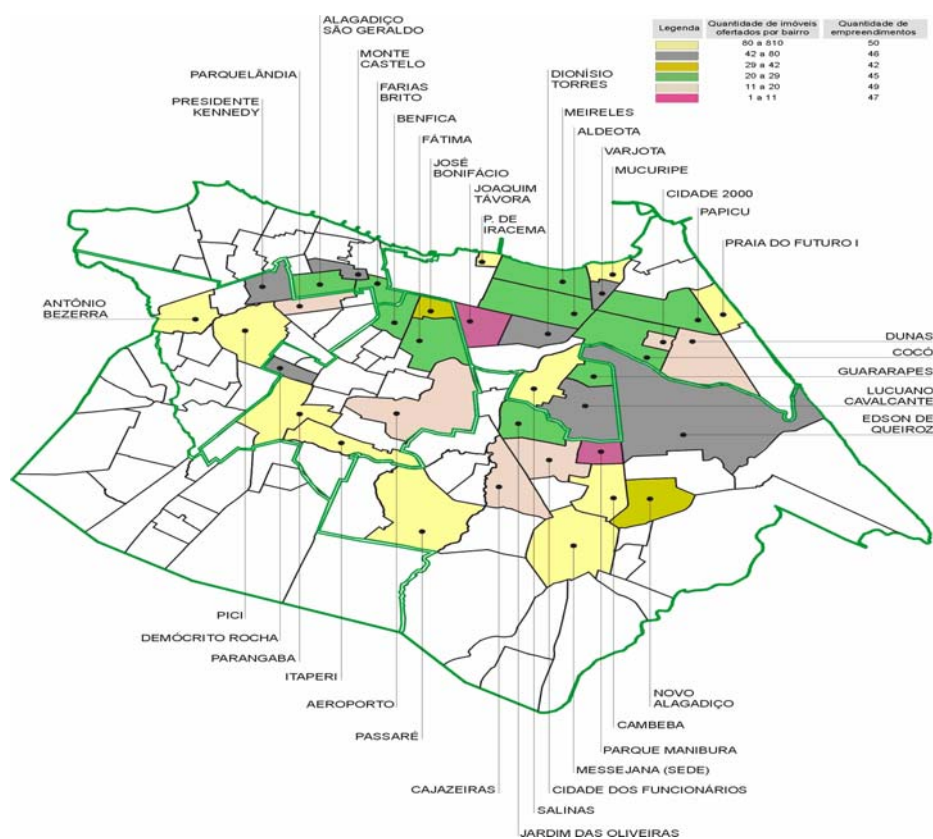


Figura II.7.5 – Imóveis ofertados por bairros e número de empreendimentos em Fortaleza – 2001. Fonte: SINDUSCON – CE.

II.7.5. Caminhos para a compreensão da Dinâmica Imobiliária de Fortaleza/CE

O processo de estruturação e expansão urbana do mercado imobiliário é realizado sem a prévia consulta do setor público, e os decretos municipais que alteram a lei de uso e ocupação do solo garantem a construção destes edifícios, beneficiando as empresas do mercado imobiliário e de investidores da construção a nível nacional. Esta dinâmica nos parece ser de mão única, onde apenas um segmento tem a participação e o controle. Portanto quem promove esta estruturação são os promotores imobiliários que investem na propriedade privada e ao mesmo tempo, são responsáveis pela dinâmica do mercado,

indicando os melhores territórios para investimentos, negociando com proprietários de terra e planejando acima de tudo ações concretas que valorizam o espaço privado.

Fortaleza vive um fenômeno em que os lugares passam a ser lugares para a produção de serviços que segundo SASSEN, *as cidades passam a construir uma política para o desenvolvimento de ações importantes para o surgimento de atividades no setor do turismo: serviços especializados, finanças, apresentam potencialidades na cidade; o mercado do edifício de escritório maior beneficiário deste processo; as ações dos agentes imobiliários se baseiam na constante transformação da divisão sócio-espacial.*

Quadro II.7.2 – valores em reais por m² em Fortaleza (janeiro 2002)

Eixo / Bairro	Apartamento	casa	terreno
Aldeota	1.500	1.100	800
Avenida Beira Mar (Orla)	3.000	-	4.800
Cidade Funcionários	1.000	900	200
Fátima	1.800	900	300
Meireles	1.500	1.100	800
Montese	1.100	800	300

Fonte: Jornal O Povo, 14 jan. 2002.

Salienta-se que o quadro acima demonstra que é na zona litorânea da cidade, onde existe o maior interesse dos atores do capital imobiliário pela apropriação do espaço construído, é certamente também o trecho, em que encontramos a melhor oferta de infra-estrutura e de serviços. Ao examinarmos a construção de duas torres gêmeas, localizadas no lote onde havia o antigo Clube dos Diários (av. Beira Mar), consideramos que este seja o melhor exemplo atual, sobre a valorização do mercado de imóvel e a sua dinâmica. Não se trata de ser o único lançamento, existem outros. No lado oposto, no terreno da antiga boate Mucuripe, outras duas torres estão sendo construídas. E também em outras partes da cidade são identificadas. Porém um processo diferente está sendo observado, porque parte da população de baixa renda que mora nas proximidades da zona litorânea, estão vendendo suas casas e lotes, as construtoras estão adquirindo e realizando novas obras. Os moradores deste bairro, remanescentes de pescadores, estão abandonando suas propriedades em função da valorização da área. Portanto, os bairros que estão próximo do mar, são aqueles que possuem a maior valorização, mesmo quando o edifício não privilegia a vista da praia.

Algumas empresas da construção civil estão adaptando novos projetos e lançando novos investimentos imobiliários no sentido de atenderem a uma demanda populacional de classe de renda mais baixa, é o caso do sistema financeiro PREVCON. Seus clientes utilizam de parcelas fixas a longo prazo para a aquisição de seus imóveis, bem como do financiamento de bancos privados. Em bairros onde ainda não existe tanto a procura pela valorização imobiliária, e o mercado de imóvel ainda não é especulativo, estão sendo identificados à construção dos primeiros edifícios. Esta é uma ação que permite a aquisição de moradias inferiores àquelas situadas nas regiões infraestruturadas. Estes construtores também promovem a descentralização deste fenômeno para as regiões desprovidas de infra-estrutura, como por exemplo, no bairro de Jacarecanga, Fátima, Cambeba, Lagoa da Parangaba, Seis Bocas (condomínio residencial Parque Del Sol na cidade dos Funcionários, são as novas tendências deste processo que agora se estende por varias regiões. A construção destes condomínios realizados por este sistema financeiro privado, tem agrado aos seus investidores, e configuram uma nova espacialização na área urbana, renovando os usos e incentivando as populações locais para as mudanças de paradigma no

modo de vida, moradores procuram melhorar suas edificações e passa a valorizar aquela edificação como símbolo de status.

Outras empresas também estão realizando lançamentos de imóveis residenciais e estimulando a valorização nesta parte da região da cidade. E que são áreas onde a densidade populacional ainda é muito baixa em relação a sua área geográfica. Entende-se que estas seriam, portanto os melhores bairros para a promoção da verticalização desde que existisse uma boa infra-estrutura, ver Quadro.

Quadro II.7.3 - Os dez bairros com maior área geográfica por ordem decrescente, 2000

Bairro	Área (ha)	População	Densidade demográfica (hab/ha)
Lagoa Redonda	1.822,2	20.752	11,39
Mondubim	1.605,1	80.303	50,03
Edson Queiroz	1.601,1	20.291	12,67
Jangurussu	1.558,2	63.401	40,69
Sabiaguaba	1.343,2	2.759	2,05
Prefeito José Walter	1.307,6	26.477	20,25
Paupina	837,5	18.499	20,09
Vila Velha	780,0	49.468	63,42
Passaré	746,8	37.369	50,04
Aeroporto	727,5	7.635	10,49

Fonte: IBGE – Censo 2000

II.7.6 Impactos territoriais da conduta dos atores do mercado imobiliário

A dinâmica do mercado imobiliário privilegia a concentração de zonas residenciais, ou seja, determinados bairros tem um numero de lançamentos de edifícios maior do que em outros bairros. Assim como também, ao longo dos principais eixos de comércio da cidade, são identificados os mais diversos problemas, os empreendimentos imobiliários são lançados em vias expressas com alto índice de tráfego, problemas de congestionamento no transito são causados a partir da construção destes edifícios ao longo das principais avenidas da cidade: Av Antonio Sales, Av Santos Dumont, Av Barão de Sturdart, Av Rui Barbosa, Av consta Barros, etc.

Os lotes urbanos vazios existentes em regiões com a infra-estrutura, setor centro e leste, aguardam a valorização do mercado de imóveis, bem como a alteração da lei de uso e ocupação do solo, e aqueles lotes em que não podem ser realizadas novas edificações, ficam vazios e são estacionamentos em muitos casos, em outros terrenos, buscam atingir um alto índice de construção elevando a altura do gabarito, buscando um retorno no aumento de ganho no espaço aéreo. Embora a maioria dos especuladores que possuem estes lotes, aguarda a alteração do novo zoneamento e assim poderem construir seus investimentos, é uma atitude especulativa. Surgem as disputas por terrenos melhores localizados que dispõem de infra-estrutura e boa localização, os empreendimentos

garantem um retorno financeiro aos investidores, principalmente as construtoras e incorporadoras imobiliárias. Estes territórios desenham um novo modelo de tipologia em que privilegia a ocupação total do lote.

Nas regiões onde a infra-estrutura é inexistente ou precária, os proprietários também utilizam deste mesmo mecanismo especulativo. Compram as melhores glebas, promovem a venda de lotes com pouca infra-estrutura e/ou aguardam a aprovação de uma lei autorizando a exploração de novas áreas urbanas. Como exemplo o eixo de expansão Sabiaguaba, Lagoa Redonda, que tem característica urbano-rural e que hoje é objeto de interesse de especuladores de terra. Na Messejana, localizada na regional VI, também identificamos áreas naturais que estão sendo objetos de interesse do setor empresarial, que pensam na viabilização e promoção da urbanização como chegada de novos investimentos.

No setor sul da cidade, sentido Mondubim, Prefeito José Walter, o prolongamento da av Bernardo Manuel (continuação da av dos Expedicionários) facilitou o acesso e fluxos a RMF (Fortaleza/Maracanau/Maranguape), e promoveu a chegada de investidores imobiliários. Com a compra de glebas vazias, construtores e corretores estão em busca da valorização desta parte da cidade, lançamentos de imóveis residências é a demanda da regional. Assim como também no bairro da Lagoa Redonda, Cambeba e Cidade dos Funcionários, aparecem como eixos de expansão e cuja ocupação não apresenta uma proposta de planejamento urbano, ocorrendo, portanto, um processo de degradação do ambiente. Estes territórios estão pautados em investimentos que privilegiam a verticalização.

Porém é contraditória esta afirmação, tendo em vista que a verticalização diminui a qualidade de vida, gerando os mais diversos impactos, entre eles, a ausência da arborização da cidade. As árvores são retiradas, o desordenamento causado pela ocupação de um conjunto de edifícios sem o planejamento cria túneis de ventos, barreiras são consolidadas, assim com a impermeabilizando do solo se acentuam, impedindo a drenagem, aumenta a quantidade de asfalto nas vias, aumenta o número de veículos, para citar os problemas mais agravantes.

Podemos destacar que este caminho desenhado pela iniciativa privada esta na lógica de crescimento urbano da cidade, cujo domínio encontra-se nas mãos de apenas uma parcela de investidores. Para entender a questão podemos assinalar que existe uma falta de organização dos consumidores de habitação que vem provocando um espiral de espaços segregados. Apenas um segmento social da cidade consegue mobilizar-se. O Modelo de segregação em que exclui a população de baixa renda para as áreas menos desprovidas de serviços urbanos e infra-estrutura vem fortalecendo a sua fase segregadora, perversa e destruidora dos padrões de social de sustentabilidade, ou seja, fica inviável concentrar a verticalização apenas em locais com excelente infra-estrutura. É necessário investir em obras de infra-estrutura nas periferias e oferecer moradias de baixo custo.

Na grande extensão da periferia sem infra-estrutura, não existem este tipo de investimento, ou seja, o lançamento da venda de edifícios verticalizados (até 17 andares), o que assistimos é uma população pobre que habita as moradias precárias. Nos principais eixos da região sul e sudoeste, surgem os conjuntos habitacionais e condomínios residenciais que são insuficientes em decorrência da enorme demanda por moradias populares.

II.8. DINÂMICA REGIONAL E METROPOLITANA

II.8.1. Introdução

A Região Metropolitana de Fortaleza - RMF enfrenta hoje diversos problemas sócio-econômicos e ambientais, apresentando acentuados desníveis de renda, elevado déficit habitacional e de acesso aos bens sociais e culturais. Entre as diversas problemáticas assinalamos que a forma de organização dos espaços intra-urbanos não é tratada em relação à questão regional.

Neste contexto, o Município de Fortaleza se destaca como pólo regional de atração e concentração de serviços, empregos e oportunidades; grande parte da população do interior desloca-se para a capital e para os municípios da RMF. Os fatores que explicam tais processos no crescimento urbano da RMF são:

- a) ausência de uma política pública voltada para assegurar os trabalhadores do campo e fortalecimento de novas atividades na zona rural;
- b) Obras de infra-estrutura, geração de emprego e renda para as populações mais carentes nas suas localidades.

Dessa forma, assinala-se uma macrocefalia na metrópole , evidenciando graves problemas de pobreza, crescimento de empregos temporários e presença da economia informal.

II.8.2. Evolução da Região Metropolitana de Fortaleza

A Região Metropolitana de Fortaleza - RMF, foi criada em 1973, a partir de lei complementar federal nº14 de 8 de julho de 1973, formada por inicialmente por 5 municípios (Fortaleza, Aquiraz, Caucaia, Pacatuba e Maranguape). Também foi criada a Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza – AUMEF, com a finalidade de coordenar, controlar e supervisionar o planejamento a nível metropolitano. No momento da institucionalização da RMF, Fortaleza não se comparava economicamente a metrópoles nacionais e o debate metropolitano se constitui no Plano de Desenvolvimento integrado da Região Metropolitana – PLANDIRF (1979). Da mesma forma, as relações mantidas por Fortaleza no espaço interno e externo não chegavam a constituir relações típicas de um sistema metropolitano, uma vez que existia uma relação de subordinação muito mais forte da capital em relação aos grandes centros nacionais.

Apesar da constituição da RMF no fim da década de 1970, os avanços da incorporação pública e privada para a efetivação de uma dinâmica metropolitana, somente, ganham força para uma consolidação na década de 1990, em que os vetores de expansão congregam outros municípios, advindos de desmembramento. O crescimento da indústria na década de 1970 foi outro fator marcante na expansão territorial metropolitana em função dos incentivos para instalação de novas indústrias e em razão das melhores condições de infra-estrutura de Fortaleza e sua área de entorno em relação aos demais municípios. Nesse período, os demais municípios da RMF ficaram à margem desse impulso de industrialização. Ainda nesse período, foi implantado I Distrito Industrial de Fortaleza - DIF, no Município de Maranguape, originando Maracanaú e favorecendo a expansão dos setores econômicos promovendo a consolidação da RMF.

O plano diretor de 1992 destacou a urbanização da capital, a construção dos conjuntos habitacionais, aproximação dos municípios; assim a população se apropriou da dimensão metropolitana indicada pelos eixos de expansão: viário, uso e ocupação do solo, a construção de equipamentos públicos.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, vários distritos pertencentes aos municípios da RMF foram emancipados. De acordo com a Lei Estadual nº 11.845/1991, a RMF passa a ser formada por 9 municípios, a partir da inclusão dos distritos emancipados de Eusébio, Guaiuba, Itaitinga e Maracanaú.

No final da década de 1990, assiste-se a consolidação e expansão da RMF, reforçada pela anexação de mais quatro municípios, através da lei complementar nº18/2000. São Gonçalo do Amarante em função da implantação do novo complexo Industrial e Portuário e Horizonte, Pacajus e Chorozinho, por força da consolidação industrial ao longo da BR-116 e da migração da população de baixa renda para essa região ao sul da RMF. A Tabela II.8.1 mostra a evolução populacional da RMF.

Tabela II.8.1 - Crescimento da População dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza 1991 – 2000

Município	População		
	1991	1996	2000
Aquiraz	46.305	52.282	57.678
Caucaia	165.099	209.150	252.652
Chorozinho	15.492	16.031	16.468
Eusébio	20.410	27.206	34.442
Fortaleza	1.768.637	1.965.513	2.140.443
Guaiúba	17.562	17.060	17.060
Horizonte	18.283	25.382	33.260
Itaitinga	24.686	25.886	28.189
Maracanaú	151.151	160.065	178.633
Maranguape	71.705	82.064	91.518
Pacajús	31.800	37.076	41.971
Pacatuba	60.148	43.594	47.692
São Gonçalo do Amarante	29.286	32.687	44.937
Total	2.420.564	2.693.996	2.984.945

Fonte: Anuário Estatístico do Estado do Ceará (IPLANCE, 2001).

A dimensão da RMF agrupa 13 municípios. Sendo polarizada por Fortaleza, representa 3,4% da superfície do Ceará (146.348 km²). No ano de 2000, concentrava 40,11% da população total do Estado, composta por 7.418.476 habitantes (IBGE, 2000). Hoje, as sedes municipais próximas da capital ganharam destaque no contexto da expansão da RMF: Maracanaú, Horizonte-Pacajus, Aquiraz, Caucaia, Euzébio, Pacatuba e Maranguape. Abriga entre os espaços limítrofes um número de bens e serviços que são fundamentais na estruturação urbana da Região, sendo estes setores da indústria e os conjuntos habitacionais voltados para atender a mão-de-obra local, isenção fiscal que incentiva à chegada de indústria têxtil processamento, expansão e especulação imobiliária, e atrativos turísticos. Dessa forma, percebe-se em Fortaleza uma diversificação funcional - comércio e serviços - que vai de encontro a interesses políticos.

No fim da década de 1990, o Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza - PLANEFOR foi elaborado utilizando uma metodologia inovadora em relação aos padrões clássicos de planejamento; formado por um conselho da comunidade, comitê diretor, comitê executivo, o Grupo de trabalho tem a missão de indicar, selecionar e priorizar os projetos que compõem o plano estratégico da região metropolitana. Bem como, objetiva também mobilizar a comunidade para o exercício de cidadania, contribuindo com as mais diversas esferas de poder e buscando eficácia nos investimentos públicos. Foram formados então, sete grupos que estudam os projetos de viabilização de uma governabilidade na RMF: 1. Organização e dinâmica territorial; 2. Base econômica, emprego e renda; 3. Turismo;

4. Educação e qualificação para o trabalho; 5. Gestão pública, cidadania e sistemas de informação; 6. Serviços públicos básicos; 7. Cultura e identidade (PLANEFOR, 1999).

Percebe-se, claramente, uma ocupação na Capital no limites ao sul e à oeste de uma população que não dispõem de infra-estrutura socioeconômica, saneamento. Trata-se de ocupações limítrofes dos municípios da Região e que, tal processo evidencia segregação, provocando crescimento disperso, gerando fluxos casa-trabalho e ausência de equipamentos públicos.

Nas últimas décadas, a RMF segue ainda uma tendência de isolamento cada vez maior na hierarquia urbana estadual, uma vez que está inserida como ponto focal na lógica constante do governo estadual em investimentos de infra-estrutura urbana, suscitando fortes intervenções, principalmente no campo da indústria e do turismo.

II.8.3. Atual Modelo Espacial: eixos de expansão e infra-estrutura

Ao longo do processo de desenvolvimento socioeconômico da RMF são identificadas e caracterizadas direções de expansão metropolitana em função dos eixos viários. Estas direções são produtos de diferentes dinâmicas de agregação espacial dos núcleos urbanos. Trata-se de aproximações nos eixos viários que ligam Fortaleza à Caucaia, Fortaleza-Horizonte, Fortaleza-Maracanaú e Fortaleza – Aquiraz – Euzébio. São modelos de expansão que alternam espaços vazios sem infra-estrutura, com os chamados espaços de tendência de ocupação, oriundos do mercado imobiliário formal e os migratórios.

Durante o período de 1970-80, as linhas férreas e as rodovias foram indutores de expansão urbana, consolidando núcleos dormitórios ao longo dos ramais ferroviários norte e sul, nos Municípios de Caucaia e Maracanaú. Trata-se de uma ocupação caracterizada pela aglomeração de população de baixa renda, utilizadora do sistema ferroviário para o deslocamento casa-trabalho.

A consolidação de núcleos urbanos no entorno das rodovias regionais tem muita relação com a potencialidade de tráfego das mesmas. Na década de 1990, percebe-se que o eixo pela BR – 116 justificou a consolidação dos Municípios de Horizonte, Pacajus e Chorozinho, que apesar de ainda possuírem grandes vazios e áreas rurais viram suas dinâmicas econômicas bastante alteradas pelos incentivos fiscais. Percebe-se, então, uma tendência de polarização neste eixo no entorno de Horizonte - Pacajus em função da implantação de indústrias incentivada pelas políticas públicas estaduais. No que se refere às rodovias BR-222 e CE-020, estas foram fundamentais para o desenvolvimento espacial do Município de Caucaia, destacando-se como eixos de comércio e serviços. As estruturas rodoviárias proporcionaram desenvolvimento ao longo das vias supracitadas, consolidados basicamente nas sedes municipais.

A conjunção destas estruturas viárias gerou no Município de Caucaia dinâmicas socioespaciais, em que o ramal ferroviário apresentou-se como linha divisória na configuração espacial. Bem como, os eixos Pacajus – horizonte e Fortaleza - Maracanaú indicam o presente processo de industrialização e reestruturação. Adicionalmente, o eixo Fortaleza – Aquiraz – Euzébio evidenciou um processo especulativo do mercado imobiliário. Embora tenha sido a estrutura viária um dos promotores dos eixos de expansão da RMF, percebe-se no início da década de 1990 um novo eixo direcionado ao litoral, pelos municípios de Euzébio e Aquiraz. A estrutura original apresentada pela RMF vincula-se com a forte articulação cidade-sertão, esta entendida como zona produtora de mercadorias exportadas pelo porto de Fortaleza. Este novo eixo reflete a intensão mercadológica do turismo, pautada, sobretudo numa aposta governamental, consubstanciada por investimentos em marketing e publicidade.

Na década de 1970, quando a RMF foi formada já se percebia um maior interesse pela ocupação das áreas litorâneas de Aquiraz (Porto das Dunas, Barro Preto, Iguape, Presídio) e Caucaia (Icaraí, Tabuba, Cumbuco) em função das casas de veraneio. Então, as formas de agregação que vão se consolidar nestes municípios devem ser compreendidas dentro de dinâmicas ocorridas em períodos diferenciados.

O primeiro período, durante o período de 1970-80, corresponde a uma ocupação mais lenta e dispersa, resultado de interesses das classes médias e altas, iniciando um processo de ocupação, em que se percebe a intensificação das segundas residências, antes mesmo de um sistema de transporte e infra-estrutura urbana.

No segundo período, no final dos anos de 1980, observa-se uma política de construção de vias litorâneas que procuram reforçar o processo de incorporação das zonas de praia a rede urbana estadual. Neste sentido, a CE-040, propiciou a ligação de Fortaleza aos distritos litorâneos do Município de Aquiraz e a via estruturante fez a ligação aos distritos e núcleos litorâneos de Caucaia. As políticas públicas adotadas estão associadas ao forte incremento do fluxo turístico em que a Capital constitui-se como receptora e distribuidora dos fluxos turísticos no Estado, intensificado nos núcleos litorâneos próximos à capital. Reforça-se o domínio da concentração de residências de veraneio da população de mais alta renda, e constata-se uma mudança na tipologia das estruturas hoteleiras. Se antes havia domínio de pequenas pousadas, agora, evidencia-se unidades hoteleiras de grande porte e *resorts*, ocasionando também uma diversidade funcional em termos de comércio e serviços.

Neste sentido, a intercomunicação rodoviária entre Fortaleza e os municípios da RMF, demais regiões ocorre através de seis rodovias federais e estaduais. Com desenho estrutural radio-concêntrica, essas vias produzem dependência aos demais municípios da RMF em relação ao centro expandido de Fortaleza, apesar do desenvolvimento da RMF. Os corredores de acesso a Fortaleza constituem um conjunto de eixos através das rodovias BR-222/ BR-020; BR-116; CE-060; CE-065, CE-040;

A Capital, também, vincula-se com a RMF pelas vias ferroviárias de propriedade da Rede Ferroviária Federal – RFFSA. Partindo de Fortaleza, duas ferrovias seguem para o interior do estado. Uma linha, conhecida como de Baturité, dirige-se para a zona sul até a Região do Cariri. A outra, a Linha de Sobral ou Linha Norte, segue para o oeste ligando o Ceará ao Estado do Piauí. Trata-se de linhas que transportam cargas para o Porto do Mucuripe, operado pelos os trens da Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN.

No que diz respeito ao transporte metropolitano de passageiros, são duas linhas, Sul e Oeste, cuja operação se faz através da Companhia Nacional de Transporte Urbano – CNTU, as quais têm início na Estação João Filipe, na área central de Fortaleza e final nas estações Ilha das Flores, em Pacatuba, e Estação Caucaia, na área da sede do município de Caucaia, respectivamente.

A rede da CBTU está distribuída de forma radial no sistema viário metropolitano, tendo como ponto convergente a estação João Felipe, situada no centro de Fortaleza, ver Tabela 2. A Linha Tronco Norte, com extensão de 20 km e 9 estações atende aos municípios de Fortaleza e Caucaia, circulando nos horários de pico com intervalo de 45 minutos e transportando em média 10.000 passageiros por dia. A Linha Tronco Sul atende aos municípios de Fortaleza, Maracanaú e Pacatuba, com extensão de 25 km e 14 estações, operando com intervalo de 30 minutos com uma demanda média diária de 20.000 passageiros. O Quadro II.8.1 apresenta o resumo dos principais dados operacionais do sistema ferroviário metropolitano de passageiros.

Quadro II.8.1 - Dados Operacionais da CBTU

Municípios atendidos	Fortaleza, Caucaia, Maracanaú e Pacatuba
Extensão da Linha Norte	20 Km
Extensão da Linha Sul	25 Km
Número de estações	09 (Linha Tronco Norte) 14 (Linha Tronco Sul)
Número de locomotivas	08
Frota de carros de passageiros	43
Intervalo	45 min. (Linha Tronco Norte) 30 min. (Linha Tronco Sul)
Pontualidade (fevereiro/2000)	92,2%
Regularidade	99,3%
Passageiros Transportados	Ano 1999 – 7.923.771 passageiros Abril/2000 – 683.057 passageiros/mês Média por dia útil (abr/2000) – 29.448 passageiros

Fonte: PMF/AMC, 2006.

No que diz respeito aos recursos hídricos da RMF, estes são representados por dez bacias hidrográficas, 200 açudes construídos e lagoas, além de setores com predisposição à formação de aquíferos (campos de dunas e aluviões). As bacias dos rios Maranguapinho, Cocó e Pacoti e estão na área mais adensada da RMF, sendo vulneráveis à poluição e à contaminação de suas águas. Os principais recursos hídricos da RMF estão sendo utilizados como mananciais para abastecimento de água. Em relação ao solo destacam-se os processos de erosão acelerada e deslizamentos de massa, resultando no aparecimento de áreas de risco para a ocupação urbana e assoreamentos de corpos hídricos, perda de solos agricultáveis, impermeabilizações de grandes áreas, etc. Dessa forma, o suprimento de água para a Região Metropolitana de Fortaleza é garantido através de conjunto de mananciais que são compostos pelos Açudes Pacajús, Pacoti / Riachão e Gavião.

No que diz respeito às mudanças na infra-estrutura, expressivos investimentos em saneamento evidenciam que, na RMF, 716.735 são atendidos pelo abastecimento de água tratada nos municípios da RMF, que apresentou um índice de crescimento, no período 1998-2004, de 37,33% (IPECE, 2005). Do total de consumidores 94,18% são residenciais na RMF. Corroborando o expressivo aumento no número de usuários no período 1998-2004, tem-se que a extensão da rede de abastecimento de água, cresceu 27,73% para a RMF, ver Tabela 2. No que diz respeito ao saneamento básico, este serviço apresentou, no período 1998-2004, as seguintes taxas de crescimento quanto à extensão da rede coletora: crescimento foi de 2,74% para a RMF. Com relação ao número de domicílios ligados à rede de saneamento básico na RMF o salto foi de 164.957, em 1998, para 411.625, em 2004, um aumento de 149,53%.

Tabela II.8.2 – Dados Gerais do Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário na Região Metropolitana de Fortaleza, 1998-2004

Discriminação	Abastecimento de Água		Esgotamento Sanitário	
	1998	2004	1998	2004
Economias	521.908	716.735	215.111	397.799
Residencial	487.649	674.994	190.446	364.352
Comercial	28.622	36.022	22.170	30.220
Industrial	1.366	1.556	500	710
Pública	4.271	4.163	1.995	2.517
Ligações reais	466.017	607.960	143.052	294.355
Ligações ativas	-	569.844	145.725	283.543
Volume produzido (m³)	175.226.875	204.895.606	-	-
Volume faturado (m³)	116.163.140	120.426.603	-	-
Extensão da rede (m)	4.215.928	5.384.862	2.187.233	2.247.187

Fonte: Companhia de Água e Esgoto do Ceará -CAGECE In: Ceará em Números, (IPECE, 2005)

No segmento de limpeza urbana, três novos aterros sanitários foram construídos para atender a Região Metropolitana de Fortaleza: Aterro Sanitário Metropolitano Oeste – ASMOC (situado em Caucaia); Aterro Sanitário Metropolitano Sul – ASMS (situado em Maracanaú); Aterro Sanitário Metropolitano Leste – ASML (localizado em Aquiraz). Tratam-se de aterros que minimizam o problema da disposição final dos resíduos sólidos de seis municípios da RMF.

Além disso, no que concerne ao incremento da infra-estrutura na RMF, o consumo de energia elétrica na RMF representa mais de 63% de todo o consumo cearense, alcançando, em 2004, um percentual de 63,25%, ver Tabela II.8.3.

Tabela II.8.3 – Consumo e Consumidores de Energia Elétrica segundo as classes de consumo na Região Metropolitana de Fortaleza, 1998-2004

Classes de consumo	Consumo de Energia Elétrica (MWh)		Consumidores de Energia Elétrica	
	1998	2004	1998	2004
Total	3.640.712	3.971.535	702.032	971.106
Residencial	1.244.659	1.234.960	631.266	887.719
Industrial	1.190.506	1.306.571	3.924	3.376
Comercial	754.768	899.108,3	59.249	67.060
Rural	53.307	504.19,1	3.386	7.158
Público	389.940	466.056	4.130	5.728
Consumo Próprio	7.532	14.421	77	65

Fonte: COELCE In: Ceará em Números (IPECE, 2005).

II.8.4. Descentralização industrial

No que diz ao mercado de trabalho na Região, o nível de renda é mais alto em Fortaleza e Caucaia, municípios com as maiores taxas de crescimento populacional. A dinâmica dessas economias metropolitanas apresenta um processo de diversificação crescente entre as cidades e maior especialização econômica em cidades de porte médio como Maracanaú. A capital é o centro urbano da RMF, pólo regional cuja tendência atual é à desconcentração da atividade econômica industrial principalmente em direção às periferias metropolitanas. A mobilidade de força de trabalho e capital esta promovendo a locomoção de pessoas para as áreas urbanas que apresentem maiores retornos. Trabalhadores e empresários estão deslocando-se para as localidades que possibilita a ampliação de seus ganhos econômicos.

A recente economia regional em ascensão esta permitindo a concentração de indústrias nos municípios circunvizinhos a Fortaleza, em consequência da maior conexão de transportes, da oferta de serviços públicos e da rede de comunicações. Nos estágios anteriores do desenvolvimento industrial da RMF, a maioria das atividades econômicas modernas se localizava na capital. Em estágios recentes, indústrias e serviços finais disseminaram-se para algumas cidades menores, como Maracanaú e Eusébio, abrindo a possibilidade de especialização em certos setores em que competem com a capital. A continuidade deste crescimento na RMF possibilitou que os vários setores de atividade se deslocaram para localidades fora de Fortaleza, resultando na maior diversificação da economia metropolitana.

A redução da concentração industrial fez com que as cidades de pequeno e médio porte se especializassem em produção de alimentos, bebidas, de produtos têxteis, sapatos, papel e papelão. As empresas especializadas na produção de serviços mais complexos, que requerem mão-de-obra com nível educacional e treinamento mais elevado, permanece atraída para os espaços da capital onde se oferece maior disponibilidade de amenidades e

vantagens de locação. Neste contexto, a indústria de transformação deslocou-se de Fortaleza para seus subúrbios e depois para cidades de menor porte, devido aos baixos salários e aos baixos custos da terra urbana. A descentralização foi também incentivada por investimentos em infra-estrutura e pela oferta crescente de força de trabalho na RMF. Identifica-se na configuração espacial metropolitana da indústria que uma parte dos produtos padronizados tradicionais é manufaturada nas cidades menores, ao passo que os serviços de maior conteúdo tecnológico e de inovação são elaborados em Fortaleza.

Nas últimas décadas, o processo de descentralização industrial em Fortaleza pode ser verificada pela razão entre a população empregada no setor secundário e a empregada no setor terciário. A consequência dos fatos pode ser identificada nas políticas públicas de incentivos a interiorização dos investimentos, da guerra fiscal e da reestruturação produtiva. Dessa forma, a comparação do percentual de empregados revela o deslocamento da indústria para a periferia da RMF; não obstante, isso ocorreu numa escala menor do que o esperado, uma vez que a capital ainda possui o maior contingente de força de trabalho industrial do estado.

De acordo com Ceará em Números (IPECE, 2005), em 1998 a Região Metropolitana de Fortaleza – RMF abrigava 58,15% das unidades fabris cearense. No ano de 2004, esta participação subiu para 62,40%, com 8.342 unidades fabris na RMF, ver Tabela II.8.4

Tabela II.8.4 - Empresas industriais ativas da Região Metropolitana de Fortaleza

Municípios	Empresas industriais									
	Total		Extrativa mineral		Transformação		Construção civil		Utilidade pública	
	1998	2004	1998	2004	1998	2004	1998	2004	1998	2004
Ceará	11.517	13.289	123	12	11.198	10.873	178	2.285	18	49
Região Metropolitana de Fortaleza	6.697	8.342	34	41	6.562	6.544	89	1.719	13	39
Aquiraz	55	113	2	5	51	88	1	18	1	2
Caucaia	321	383	15	16	301	328	5	36	-	3
Chorozinho	22	21	-	-	22	20	-	1	-	-
Eusébio	106	245	2	2	98	198	6	45	-	-
Fortaleza	5.467	6.700	9	13	5.288	5.118	65	1.544	10	25
Guaibá	11	17	-	1	11	14	-	2	-	-
Horizonte	74	70	1	2	72	58	1	9	-	1
Itaitinga	46	42	4	2	41	36	1	4	-	-
Maracanaú	318	430	1	-	315	389	2	40	-	1
Maranguape	132	138	-	-	128	130	4	7	-	1
Pacajus	71	87	-	-	70	84	1	2	-	1
Pacatuba	35	55	-	-	34	46	-	7	1	2
São Gonçalo do Amarante	39	41	-	-	36	35	2	4	1	2

Fonte: SEFAZ In: IPECE, 2005.

O dinamismo de Fortaleza em relação a outras cidades do Estado pode ser verificado pelo crescimento populacional e da renda. Alguns destes fatores é que a massa de trabalhadores tem nível salário pago muito baixo, estes podem ser medidos aproximadamente pelo nível de renda *per capita* da cidade. Ao se admitir que as taxas de mortalidade e de fertilidade não variam de forma significativa para as diferentes áreas urbanas da RMF, a busca por trabalho se traduz em crescimento populacional das cidades da RMF que oferecem maior retorno como são os casos de Fortaleza, Horizonte e Maracanaú. Portanto, a escolha residencial na RMF é afetada positivamente pelo mercado de trabalho nas cidades.

Assim, além da renda inicial, o potencial de mercado, a conexão de transporte e educação são fatores relevantes para o crescimento da cidade. Fatores de infra-estrutura, como a disponibilidade de água encanada e educação são outros fatores importantes. Claramente, esses resultados são apenas um indicativo de fatores potenciais (externalidades positivas) da aglomeração urbana em criar um ambiente favorável a atividades econômicas e de atrair população.

As pequenas e médias empresas industriais não tem condições de absorver este fluxo migratório, não oferecendo a quantidade suficiente de empregos, porém é no setor terciário que maior emprega o volume da mão de obra na Região Metropolitana de Fortaleza, e o setor secundário surge ainda como aquele capaz de absorver maior contingente de mão-de-obra, fazendo com a luta pela instalação de indústria continue sendo estratégias para atingirmos o Desenvolvimento. Especialmente o Complexo Industrial de Pecém, a Refinaria de Caucaia, os Pólos de Incubadoras de Indústrias de tecnologia de ponta, calçados e têxtil.

II.8.5. Conclusão

A Região Metropolitana de Fortaleza não pode ser mais interpretada a partir de modelos clássicos, precisos e simples. Seu crescimento é complexo e, se por um lado exhibe algumas tendências, desenvolve-se sobre uma margem grande de incerteza, dada a imprevisibilidade da consolidação de fenômenos ainda muito recentes. Não obstante o incremento de infraestrutura, grandes desigualdades são assinaladas e verificadas na RMF, bem como a macrocefalia verificada pela Capital.

A implantação do sistema de metrô (METROFOR) em sobreposição a estrutura ferroviária reforçará ainda mais os núcleos já consolidados, induzindo a formação de novos núcleos a partir da ampliação do número de estações. Dessa forma, percebe-se o reforço das relações desta área com o núcleo central de Fortaleza, pela mobilidade que este novo meio de transporte representará.

Fortaleza mantém a supremacia das funções econômicas e urbanas sobre os outros municípios da RMF, atraindo a implantação de equipamentos de grande porte e expandindo consideravelmente a oferta de serviços especializados. Esse processo evolutivo fez com que a capital se consolidasse frente aos outros municípios metropolitanos, tanto no aspecto econômico, como no político e social e, conseqüentemente, no processo e desenho de ocupação do solo e seus usos. A Região Metropolitana de Fortaleza caracteriza-se por ser uma aglomeração urbana descontínua e em um contínuo processo de expansão.

II.9. PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS

II.9.1. Introdução

Foram selecionados os programas do PPA - Plano Plurianual (2005-2009), OP - Orçamento Participativo (2006), BIDFOR, Plano Diretor de Habitação - PDH, METROFOR e PROJETO ORLA. São planos norteadores de políticas urbanas que irão definir a configuração espacial da cidade e consolidar novas estruturas urbanas. Relacionamos aqueles que por sua natureza definem as ações para a política de Desenvolvimento Urbano do município. São relatados partes da documentação analisada, resultado portanto, é uma síntese dos seus conteúdos onde excluímos todos os projetos que não estão vinculados a questão urbana. Priorizamos os projetos que referenciam a questão da habitação de interesse social, regularização fundiária, urbanização, meio ambiente, obras e infra-estrutura, saneamento e transporte viário.

Os Projetos do PPA prioritários para o desenvolvimento urbano do Município de Fortaleza para os próximos anos 2006-2009 são, conforme Quadro II.9.1

Quadro II.9.1 - Projetos do PPA prioritários para o desenvolvimento urbano

Título	Objetivo
Gestão Urbana	Garantir a eficiência e eficácia da gestão urbana na produção de serviços de informação geográfica e da legislação urbana.
Gestão da política de Desenvolvimento Urbano	Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas da área de desenvolvimento urbano.
Infra-estrutura urbana	Garantir a adequação e complementação da infra-estrutura urbana do município.
Gestão do transporte urbano	Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área de transporte urbano.
Gestão da política de Habitação	Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área de habitação.
Qualidade ambiental	Promover a melhoria da qualidade ambiental do meio ambiente, aprimorando o monitoramento e o controle ambiental.
Educação e segurança no trânsito	Promover o ordenamento, a engenharia e fiscalização do trânsito, de modo a reduzir o número de acidentes.
Áreas de interesse ecológico.	Assegurar a preservação e conservação das áreas de interesse ecológico e recuperação ambiental dos ecossistemas
Gestão da política de desenvolvimento econômico	Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área de desenvolvimento econômico.
Desenvolvimento do esporte e lazer	Apoiar a implantação da prática esportiva e de lazer como contribuição para a melhoria da qualidade de vida e formação da cidadania.
Preservação do Patrimônio histórico	Conservar e revitalizar o patrimônio histórico e cultural do município
Gestão da política do turismo	Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área do turismo.
Desenvolvimento do turismo	Reforçar o potencial turístico do município, gerando renda, ocupação produtiva e atraindo investimentos complementares.
Infra-estrutura viária	Garantir a melhoria da malha viária do município e condições adequadas de tráfego.
Fortaleza Limpa e Bela	Manter a cidade limpa como fonte de saúde pública e melhorar as condições de habitabilidade da população.
Revitalização de arborização	Garantir a arborização de vias e espaços públicos compatíveis com as necessidades de lugar da população local e turística
Parque Urbano Temático	Garantir a divulgação da fauna e da flora, seguindo os caprichos da natureza.
Morar Melhor	Universalizar os serviços de saneamento básico, reduzir o déficit habitacional e melhorar a infra-estrutura urbana para a população em áreas de risco.
Saneamento básico	Melhorar a qualidade de vida da população a partir de critérios epidemiológicos para prevenção e controle de agravos.

Habitar Brasil	Contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade e de meio ambiente das populações e assentamentos espontâneos.
Desenvolvimento de equipamentos sociais	Manter conservados os equipamentos sociais dos mutirões habitacionais construídos com o apoio do município.
Programa de transporte urbano	Garantir o controle operacional do sistema de transporte urbano no município e suprir as carências de transporte das operadoras.
PRODETUR / NE II	Promover o desenvolvimento do turismo de forma sustentável
Casa Bela	Financiar reformas e ampliações de residências de famílias de baixa renda
Programa de regularização fundiária de assentamentos populares	Garantir a regularização jurídica de todas as áreas de posse em assentamentos populares
Programa de urbanização de assentamentos subnormais.	Integrar assentamentos subnormais, universalizar serviços de saneamento básico melhorar a infra-estrutura urbana para a população em assentamentos subnormais.
Gestão de equipamentos culturais.	Adquirir, implementar e gerir equipamentos culturais.

II.9.2. Orçamento Participativo – principais projetos

O orçamento participativo é uma realidade no processo de gestão dos recursos públicos na cidade de Fortaleza, a população se faz representada em diversos segmentos que comparecem as assembleias e contribuem com este processo inovador de decisão dos projetos a serem desenvolvidos pela administração municipal. As reuniões acontecem em todas as regionais da cidade privilegiando a participação do cidadão (a), a colaboração dos delegados(as), conselheiros(as) possibilitou a construção de deste processo.

O resultado encontra-se no Plano de obras e serviços 2006 que neste documento encontra-se resumido na seguinte forma:

II.9.3. Habitação

Para o segmento da habitação, através do HABITAFOR – Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza/ Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMDS) foram designados um total de recursos destinados das demandas do OP o valor de R\$ 41.538.250,00.

As principais prioridades foram: Construção de moradias populares com orçamento de R\$ 13.226.400,00. Programa de Regularização fundiária com orçamento de R\$ 2.059.850,00. Melhoria e reforma de habitação com orçamento de R\$ 2.341.000,00. Urbanização de assentamentos subnormais com Orçamento de R\$ 6.052.000,00. Requalificação Urbana com Inclusão Social com Orçamento de R\$ 15.159.000,00. Programa de Arrendamento Residencial com Orçamento de R\$ 2.700.000,00.

Dentre as diversas demandas definidas no OP as contribuições surgidas a partir das assembleias com a sociedade civil apontaram os projetos prioritários para as regionais (Figura II.9.1).

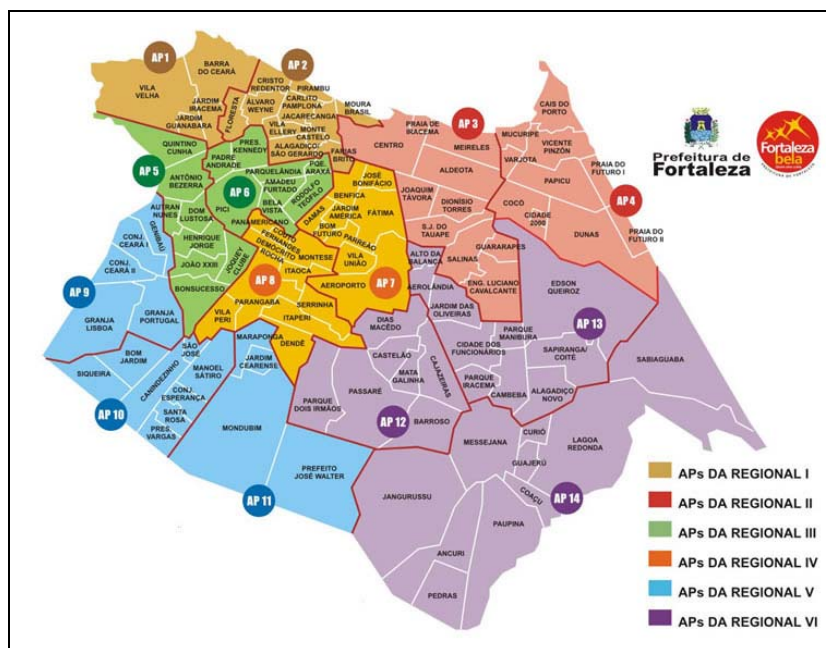


Figura II.9.1 – Mapa das AP's das Regionais. Fonte: PMF.

Regional I - as demandas definidas são: Casas de mutirão no Villejack – condicionadas a liberação judicial do terreno; construção de 61 casas populares para famílias que vivem nas dunas das Goiabeiras; Casa bela no jardim Iracema e padre Andrade; construção de 30 casas populares no buraco da Velha - travessa Nossa Senhora da Conceição; regularização fundiária na Barra do Ceará – condicionada a liberação do terreno pela união. Na Área de Participação 02, foram demandados os projetos: Título das terras do Pirambu com o recadastramento dos moradores assentados; Cadastro único para programas de habitação popular.

Regional II - na AP 03, as demandas são para a aquisição 55 casas para moradores da cidade de Deus no programa de requalificação urbana com inclusão social – condicionada a parceria com governo do Estado.; Urbanização da cidade de Deus – condicionada a parceria com governo do estado.

Regional III - na AP 05, as demandas são para a construção de 42 casas populares para famílias de baixa renda no Planalto Pici; Regularização fundiária no planalto Pici e Grande João Arruda.

Regional IV - na AP 07, as demandas são para participarem do Programa de casas para pessoas que pagam aluguel ou moram com várias famílias - condicionada a parceria com a Caixa Econômica Federal, programa de arrendamento residencial. Na AP 08, as demandas para a aquisição da documentação da terra para 8.000 casas no Couto Fernandes - condicionada a liberação do terreno da RFFSA.

Regional V, na AP 10, as demandas são para a construção de 157 casas populares na comunidade do Marrocos; Realização de 300 ações do programa casa bela para o bairro Siqueira.

Regional VI, na AP 12, as demandas são para a construção de 83 casas populares e realização de 200 ações do programa casa bela no dias Macedo; Realização de 200 ações do programa casa bela e construção de 100 casas no novo barroso na favela do Rato. Na AP 13, a demanda para a Regularização fundiária na vila Cazumba. Na AP14, a demanda para a construção de 26 casas populares para remoção de famílias na comunidade patativa do Assaré; Legalização dos terrenos já ocupados nas áreas do parque Santa Filomena e Parque Santa Maria; Liberação da terra da comunidade Ernesto Che Guevara onde residem 700 famílias (BR 116 km 7 e 8) – condicionada a negociação com órgão federal.

II.9.4. Infra-estrutura

Os recursos destinados das demandas do OP em infra-estrutura urbana para a SEINF - Secretaria Municipal de Infra-estrutura e Secretarias Executivas Regionais (SER' s) foi um total correspondente ao valor de R\$ 22.830.000,00. As Prioridades são: Asfalto, pavimentação e drenagem de ruas, revitalização e urbanização de áreas.

Regional I, na AP 02, a demanda é o asfaltamento da travessa São Luís, rebaixamento do meio fio e faixa de pedestre.

Regional II, na AP 04, as demandas são a Pavimentação da avenida Trajano de Medeiros; Pavimentação da praia do Futuro e Humaitá. (execução de 15% da demanda identificada).

Regional III, na AP 05 as demandas são para a continuidade da urbanização das áreas da Ser III, na rua dos Monarcas; Reforma do calçamento e do asfalto das ruas Diogo correia e Borba gato. Na AP 06, as demandas são Drenagem e pavimentação do bairro presidente Kennedy (execução de 15% da demanda identificada).

Regional IV, na AP 07, as demandas são para a reconstrução do asfalto no bairro damas (execução de 15% da demanda identificada); criação de binário utilizando as ruas Viana Weine e Antonio Mendes.

Regional V, na AP 09, as demandas são para a construção de uma ponte que ligue a avenida F à quarta etapa do Conjunto Ceará; correção de iluminação pública em toda a área da 1ª e 2ª etapa do Conjunto Ceará. Na AP 10 as demandas são para a urbanização, drenagem e pavimentação das ruas, canais e áreas ocupadas dos bairros do grande bom jardim e adjacências (execução de 15% da demanda identificada); Conclusão das obras do parque Nazaré e continuação das obras de pavimentação e drenagem do Bom Jardim; Pavimentação, drenagem para a Granja Portugal envolvendo a margem do rio Maranguapinho (execução de 15% da demanda identificada); Reforma das ruas dos conjuntos Cearazinho e granja Lisboa (execução de 15% da demanda identificada); Pavimentação para o Siqueira (execução de 15% da demanda identificada); Drenagem e pavimentação no loteamento jardim Nazaré (execução de 15% da demanda identificada); Recuperação do calçamento e drenagem na rota do ônibus Jatobá II - no trecho entre a S. Montenegro e o final da linha.;Asfalto para as ruas Manoel Sátiro e João Aires.. Na AP 11, as demandas são para a pavimentação e drenagem das ruas da comunidade Ipaumirim (execução de 15% da demanda identificada); Urbanização e pavimentação das ruas do

Pantanal (execução de 15% da demanda identificada);Pavimentação e drenagem para o planalto vitória (execução de 15% da demanda identificada);Adaptação dos postos de saúde da ser v para a acessibilidade das pessoas com deficiência.

Regional VI, na AP 12, as demandas são pavimentação e abertura das ruas saturno, Marechal Bitencourt, Ferreira Lima e Nova Esperança; Pavimentação e asfalto das ruas mandacaru, Jatobás, Aroeiras, Oiticicas e palestina no Passaré; Abertura da avenida Marechal Bitencourt com av. Carlos Jereissati; Asfalto para a rua das aroeiras, no Passaré;Recuperação e pavimentação do jardim união no Passaré(execução de 15% da demanda identificada; Via de ligação entre as avenidas padre Paulino e Paulino Rocha; Iluminação da avenida Paulino Rocha (cajazeiras). Na AP 13, as demandas são Prolongamento da avenida José Guimarães Dutra ligando a desembargador Gonzaga à Washington Soares;Recuperação do calçamento das ruas da Aerolândia (execução de 15% da demanda identificada);Construção da rua Juarez barroso que dá acesso ao bairro Dendê (atrás da Unifor);Asfalto na rua dos Antares, rua monte cristo e rua trindade na Aerolândia.Drenagem da avenida Evilazio Almeida de Miranda. Revitalização da lagoa do Jacareí.;Reforma das ruas do coqueiro, Artur Bernardes, Valdir Sá e rua do gelo no bairro Edson Queiroz Na AP 14, as demandas são : Ampliação e abertura da avenida Valparaíso. Da Br 116 até o conjunto José Walter – primeira etapa: trecho Santa Filomena - estrada do Ancuri.;Calçamento e pavimentação das ruas Santo Dias, São Luis e José Linhares no conjunto palmeiras II;Asfalto na rua Cecília Meireles, São Francisco, Domingos Sávio, Bela Vista, Nossa senhora de Fátima e Dom Bosco no conjunto São Bernardo; Recuperação dos calçamentos das avenidas a, Boulevard I, II e III e trecho entre as caroá e Ada Pimentel, 08,513,111,206,208,210,216,307,309,313 e 315 do conjunto São Cristóvão (execução de 50% da demanda identificada); Pavimentação e asfalto para a avenida contorno leste - São Cristóvão. ; Regularização, urbanização e padronização da feira do São Cristóvão. ; Abertura da rua rosa mística para a avenida Paulino Rocha; Recuperação e asfaltamento das vias de circulação da linha de ônibus em todo o conjunto São Cristóvão (execução de 15% da demanda identificada).

II.9.5. Meio ambiente

Para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM), Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB) e Secretarias Executivas Regionais (SERs). O Total de recursos destinados às demandas do OP R\$ 4.190.000,00.

Principais prioridades, são; Revitalização e urbanização de rios, lagos e áreas verdes.

Orçamento: R\$ 2.650.000,00. Coleta seletiva de lixo, reciclagem e limpeza

Orçamento: R\$ 1.040.000,00. Fiscalização e preservação.Orçamento: R\$ 500.000,00

Regional I, AP 01, as demandas são para a limpeza do canal riacho da Barra do Ceará; posto de reciclagem de resíduos sólidos do Jardim Iracema; Preservação do morro de São Thiago. Na AP 02, as demandas são para a Urbanização e despoluição do riacho e do açúde João Lopes; urbanização da lagoa do Álvaro Weyne; identificação das áreas poluídas do rio Ceará.

Regional II, - AP 03, as demandas são para a conclusão do parque ecológico Rio Branco para funcionamento de projetos sociais - condicionada a parcerias. Na AP 04, coleta seletiva de lixo na praia do Futuro I e II.

Regional III, AP 05, Revitalização do rio Maranguapinho. Na AP 06; urbanização da lagoa da Bela Vista com a criação de espaços de lazer. Na AP 07, Re-urbanização do canal da Bela Vista.;Posto de reciclagem de resíduos sólidos da Bela Vista/Parque Universitário.

Regional IV, na AP 08, as demandas são para a despoluição e urbanização da lagoa de Itaperaoba e seu entorno; retomada e conclusão da urbanização da lagoa de Parangaba ; construção do posto de reciclagem de resíduos sólidos na Serrinha.

Regional V, na AP 09, as demandas são para agricultura urbana aproveitando as margens do rio Siqueira. Na AP 10, desobstrução do canal entre as ruas Pato Branco e Guararema e do canal da rua Amuarama. Na AP 11, as demandas são Urbanização da área verde entre a "av. F" e "av. E" e construção de pista de cooper no José Walter; Limpeza e conservação da lagoa do Mondubim e vila Manuel Sátiro; Implantação de postos de reciclagem de resíduos sólidos na ser.

Regional VI, na AP 14, as demandas são para a Revitalização do espaço urbanizado da lagoa da Messejana; Posto de reciclagem de resíduos sólidos do Barroso I

II.9.6. Transporte

Para o Transporte o órgão responsável é a Empresa de Trânsito e Transportes Urbanos S/A (Ettusa), Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza (AMC). As ações de transporte serão desenvolvidas através da Ettusa que, por ser uma empresa com patrimônio próprio na forma de sociedade anônima de economia mista fechada, não consta na lei orçamentária municipal. Seu orçamento anual gira em torno de 2 milhões de reais. Foram nomeadas como sendo as prioridades : ampliação da oferta de transporte coletivo ; criação de novas linhas de ônibus ; oferta de serviço de transporte urbano mais eficiente ; atender com mais qualidade as pessoas com deficiência.

Regional I, AP 02, a demanda é a sinalização para a avenida Leste-oeste com Francisco Cordeiro.

Regional II, AP 04, a demanda é o Transporte público para o bairro do Humaitá.

Regional III, AP 05 as demandas são : Mais ônibus com adaptação para pessoas com deficiências ; sinal sonoro para cegos no sinal da Bezerra de Menezes início da avenida Mister Hull.

Regional V, AP 10 a demanda é a ampliação da oferta de transporte coletivo para o grande Bom Jardim. Na AP 11, a demanda é o transporte adaptado para pessoas com deficiência física circulando normalmente.

Regional VI, AP 12, as demandas são para o transporte ligando Messejana ao Novo Barroso; linha de ônibus ligando Boa Vista ao terminal de Messejana; Linha de ônibus ligando o terminal de Messejana com o Papicu passando pela Boa Vista.; Linhas de ônibus Passaré – Messejana e Passaré – Parangaba; Transporte do Dias Macêdo para o terminal de Messejana. Na AP 13, a demanda é a interligação dos bairros da Ser VI para o terminal de Messejana com corujão. Na AP 14, a demanda é a criação de linha ligando o São Cristovão - palmeiras e palmeiras – São Cristovão

II.9.7. Plano Diretor de Habitação do Estado do Ceará

O PDH - Plano Diretor de Habitação do Estado (2005) é a proposta de política habitacional do governo estadual que tem como objetivo suprir a parcela da população excluída do mercado imobiliário formal melhorando a qualidade de vida, com a elevação dos padrões de habitabilidade da população de menor poder aquisitivo. O plano foi concebido com a finalidade de servir como instrumento norteador da ação pública e privada diante dos problemas a serem enfrentadas referentes à Habitação. São partes do plano os programas;

Programa 1 – Desenvolvimento Institucional. Tem o papel estratégico na melhoria e eficácia da máquina pública, criando condições de instrumentos de gestão e tecnologias, descentralizando a execução de políticas municipais, capacitando técnicos e gestores públicos, melhorando a gestão da máquina administrativa.

Programa 2 – Acesso à Moradia Adequada. Desempenha a tarefa de promover os diversos mecanismos de ampliação da oferta da moradia incorporando os diversos agentes sociais e econômicos envolvidos.

Programa 3 – Requalificação Urbana e Ambiental em Assentamentos Precários. O programa volta-se para atender à demanda de execução de obras de regularização fundiária dos assentamentos precários assegurando condições dignas de moradia, no tocante ao atendimento dos serviços básico de infra-estrutura urbana (água, esgoto, energia elétrica, lixo)

Programa 4 – Regularização Fundiária. Um programa que foi desenhado a partir da extinção da COHAB cujo novo papel do Estado é assumir a regularização fundiária e a titulação de moradores.

Programa 5 – Moradia em Área Central. Tem o papel em direcionar a demanda habitacional para os centros consolidados das cidades com o apoio do Estado. Faz parte da estratégia a Requalificação de áreas centrais como componente da nova política urbana que ao invés da construção de conjuntos habitacionais segregados, valorizam-se as áreas centrais que dispõem de lotes, glebas ou edificações vazias.

Programa 6 – Ações Integradas em Projetos Estratégicos. A estratégia é criar mecanismo que incentiva a fixação da população no interior disposto de uma articulação integrada entre os agentes para o desenvolvimento a fim de conjugar esforços na revisão, modernização, gestão das leis, licenciamentos, oferta de habitação de interesse social e outros, que promoveria o desenvolvimento local.

II.9.8. BIDFOR

A Prefeitura Municipal de Fortaleza desenvolveu o Plano de Transporte Urbano de Fortaleza para os próximos 20 (vinte) anos (2003-2023), que é composto do Plano de Transporte Público e pelo Plano de Circulação Viária Metropolitana. Um dos subprodutos desse plano é o

Programa BID/FOR cujo investimento será parcialmente financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

O objetivo do programa é elaborar um plano funcional que resultará em um conjunto de diretrizes direcionadas para o planejamento tático e estratégico das regiões. E realizar estudo de ações voltadas para a identificação, análise e redução dos acidentes de trânsito do município de Fortaleza. Entre outros, destaca-se a necessidade em desenvolver atividades no sentido de aprimorar o SIAT/FOR (coleta, tabulação e relatórios); identificar os fatores contribuintes dos acidentes ocorridos e propor medidas para a sua mitigação; direcionar os esforços no sentido de quantificar os gastos com acidentes de trânsito em Fortaleza pelas diversas entidades envolvidas.

O Programa do BID/FOR1, é um subproduto do Plano de Transporte Urbano de Fortaleza. Atualmente, a PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza está implantando o Programa BID/FOR1, através da Unidade de Gerenciamento do Programa – UGP vinculada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e de Infra-estrutura – SEINF e com apoio técnico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM, Empresa de Trânsito e Transporte Urbano S/A – ETTUSA e Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza – AMC. A ETTUSA formou um grupo de trabalho (GT), cujo objetivo geral é programar melhorias para o Sistema de Transporte Público de Passageiros (STPP).

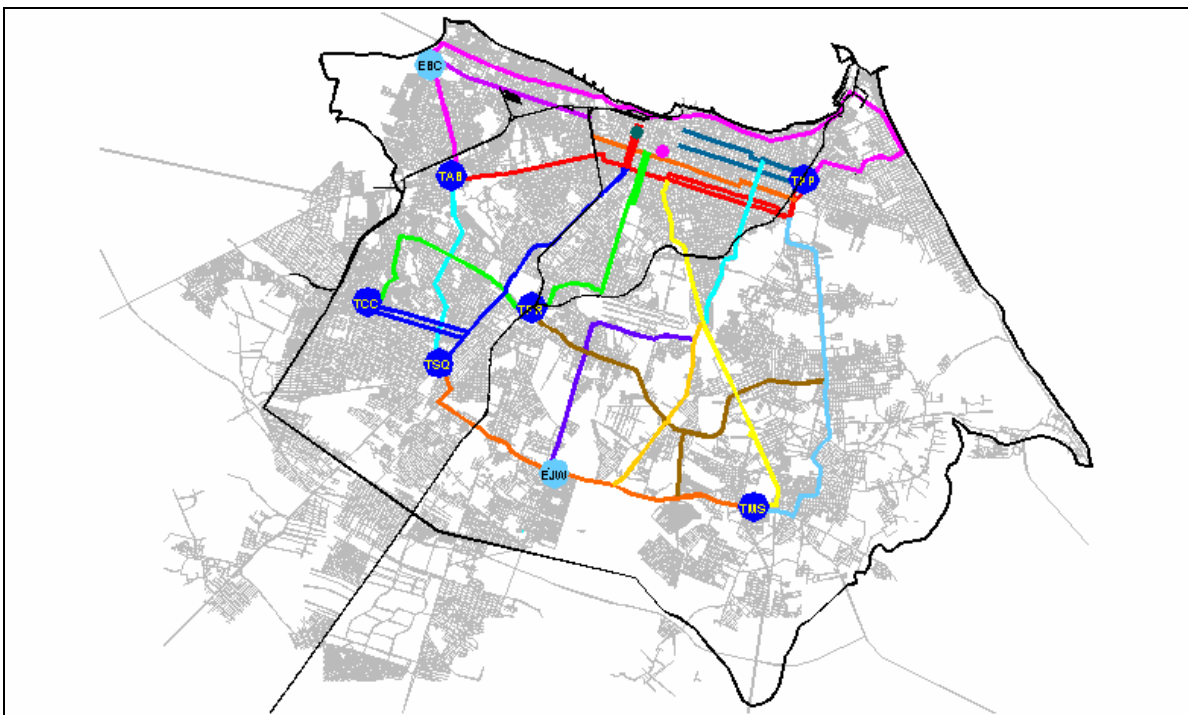


Figura II.9.2 - Rede de Transporte Coletivo do Plano de Transporte Urbano de Fortaleza (2003-2023)

A Figura II.9.2 apresenta os 10 (dez) Corredores Troncais e os 5 (cinco) Eixo Inter-Bairro de Ônibus Urbano contemplados no Plano de Transporte Urbano de Fortaleza (2003-2023), a saber: Corredor Troncal Bezerra de Menezes / Antônio Sales (vermelho); Corredor Troncal Augusto dos Anjos / José Bastos (azul); Corredor Troncal Sen. Fernandes Távora / Expedicionários (verde); Corredor Troncal Aguanambi / Rodovia BR-116 (amarelo), Corredor Troncal Raul Barbosa / Des. Moreira (azul); Corredor Troncal Alberto Craveiro / Padaria Espiritual (laranja); Corredor Troncal Francisco Sá (vinho); Corredor Troncal Duque de Caxias / Pe. Antônio Tomás (marrom); - Corredor Troncal Dom Luís / Pereira Filgueiras (azul); - Corredor Troncal Perimetral Norte (vinho); Eixo Inter-Bairro Perimetral Oeste (azul); Eixo Inter-Bairro Expedicionários Sul / Carlos Jereissati (vinho). Eixo Inter-Bairro Dedé Brasil /

Oliveira Paiva (marrom). Eixo Inter-Bairro Perimetral Sul (marrom). Eixo Inter-Bairro Washington Soares (marrom).

II.9.9. METROFOR

O objetivo é atender a 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 Sul e Oeste do transporte de massa, onde estão concentrados aproximadamente 2/3 da demanda de transporte público de passageiros e a maior parte dos conjuntos habitacionais de baixa renda dos municípios. Outros objetivos são implantar estágios de forma modular e evolutivo, 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 RMF e possibilitando a segregação total em relação ao sistema de passageiros sobre trilhos, tornando-os mais eficientes e seguros; aumentar a sua área de influência com a implantação de novas estações e o aumento da velocidade, proporcionando maior segurança, conforto e redução do tempo de viagem dos usuários.



Figura II.9.3 – Metrofor.

Outros programas relevantes na questão da estruturação do espaço urbano voltados para o atendimento da mobilidade e acessibilidade dos seus cidadãos são:

Pólos Geradores de Viagens – PGV

O objetivo é identificar uma correlação entre os níveis de saturação do sistema viário e essas grandes edificações, objetivando fornecer diretriz e critérios para a aprovação dos respectivos projetos; determinar uma ou mais áreas da cidade que equipamentos de grande porte não devem ser instalados, ou devem ser implementados com melhorias severas em seu entorno para mitigar o impacto causado devido à sua implantação.

CTAFOR

O objetivo é elaborar um Plano Diretor de Semáforos descrevendo a gestão dos processos e implementação das ações, compartilhando entre os parceiros (Prefeitura e o Governo do Estado) das etapas para compartilhamento das imagens das câmeras do CTAFOR, para monitoramento do trânsito e da segurança pública, para a implantação do programa “onda verde” nas vias que possuem semáforos centralizados, para permitir às ambulâncias do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) reduzir o tempo de viagem no trajeto em direção aos hospitais.

Educação para o Trânsito

O objetivo é atingir os mais diversos estratos da sociedade quer seja em relação à classe social, idade ou localização espacial dentro do município (distribuição de ações uniforme em todos os bairros).

Operação e fiscalização de Trânsito

O objetivo é melhorar a infra-estrutura da operação e fiscalização de trânsito, através da aquisição de viaturas equipadas com sistema de posicionamento global por satélite – GPS, e do desenvolvimento de um sistema computacional de gerenciamento da frota e de pessoal.

Macro-Plano de Transporte Urbano de Fortaleza

O objetivo é melhorar as condições de fluidez e segurança dos veículos, pedestres e ciclistas, priorizando o transporte coletivo.

Sistema de Transporte Ferroviário Metropolitano

Objetivo: Destinar transporte público aos passageiros da RMF: servir a vários municípios componentes da Região Metropolitana de Fortaleza, compartilhando as duas Linhas Troncais – Norte e Sul com o sistema ferroviário de carga.

II.9.10. PROJETO ORLA

Denominado de Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima de Fortaleza, o projeto Orla é uma iniciativa inovadora do Ministério do Meio Ambiente - MMA, em parceria com a Secretaria do Patrimônio da União – SPU, que busca contribuir para aplicação de diretrizes gerais e disciplinamento do uso e ocupação da Orla Marítima.

Com o Projeto Orla o controle dos 43 quilômetros da orla da cidade de Fortaleza - que vai da foz do rio Ceará até a foz do rio Pacoti passará a ser gerido pelo município. Então, a

Secretaria do Patrimônio da União passa para a Prefeitura de Fortaleza a gestão da orla da cidade. O projeto orla visa orientar a descentralização de ações de planejamento da esfera federal para o Município de Fortaleza, objetivando assim, estabelecer medidas estratégicas e disciplinadoras de uso e ocupação do solo, dentro de uma visão sustentável, considerando-se os aspectos sócio-econômicos, ambientais e patrimoniais, através da articulação entre as três esferas de governo e a sociedade civil. Bem, como promover ações de regularização fundiária nas áreas da União em articulação com o Serviço do Patrimônio da União – SPU no sentido de garantir a segurança jurídica da posse e melhorar as condições de habitabilidade dos moradores destas áreas.

O desenho institucional do Projeto Orla se orienta no sentido da descentralização de ações de planejamento e gestão deste espaço, da esfera federal para a do Município de Fortaleza – Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM e a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, articulado com Órgão Estadual de Meio Ambiente – Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará - SEMACE, Gerência Regional do Patrimônio da União – GRPU, Organizações não Governamentais Locais e outras entidades e instituições relacionadas ao patrimônio histórico, artístico, cultural, a questões fundiárias (regularização fundiária), a atividades econômicas específicas – como pesca comércio (feiras, artesanatos, ambulantes, barraqueiros) e portuárias ou relativas à exploração petrolífera, cuja atuação tenha rebatimento destacado naquele espaço.

A cidade de Fortaleza é a primeira capital do Brasil a fazer o seu Plano de Intervenção da Orla Marítima, que iniciou com as capacitações dos técnicos (entidades governamentais e não governamentais), que durante as oficinas, assimilaram a metodologia, ouviram consultores e técnicos abordarem o Projeto, apresentarem experiências, realizaram visitas de campo, construíram perfis atuais, tendências e desejado, levantaram e discutiram os planos, projetos e programas governamentais e não governamentais para a Orla, enfim propuseram várias ações a serem desenvolvidas.

O Município de Fortaleza apresenta peculiaridades importantes na ocupação de sua Orla Marítima, pois diferentemente de muitas capitais brasileiras, com exceção da Praia de Meireles e Parte de Iracema, Praia do Futuro e Mucuripe, a grande maioria da área é ocupada por famílias de baixa renda, pressupondo que são áreas com consolidações frágeis, bem mais fáceis de realizar intervenções de melhorias para estas populações.

No Projeto, a orla marítima foi dividida em cinco grandes unidades, subdividindo-se em 17 trechos menores, com características e formas de inclusão peculiares. Além da preocupação com as questões ambientais, haverá garantia de condições de habitabilidade para as comunidades mais carentes. Nestas, muitos terrenos que hoje estão ocupados pertencem à União; portanto, faz-se necessário garantir para as famílias a posse do terreno, desalojando as que se encontram em áreas de risco.

Divisão do Projeto Orla em Unidades:

UNIDADE I - De parte da APA do rio Ceará até o antigo Kartódromo (15,4km)

Trecho 1 - De parte da APA do Rio Ceará até o Estaleiro

Trecho 2 - Do estaleiro até o Pólo de Lazer da Barra

Trecho 3 - Pólo da Barra ao antigo Kartódromo

UNIDADE II - Do antigo Kartódromo ao Mercado dos Peixeiros (8,5km)

Trecho 1 - Do antigo Kartódromo à Igreja Santa Edwrigens

Trecho 2 - Igreja Santa Edwrigens à Avenida Alberto Nepomuceno

Trecho 3 - Avenida Alberto Nepomuceno à Rua Idelfonso Albano

Trecho 4 - Rua Idelfonso Albano ao Mercado dos Peixeiros

UNIDADE III - Do Mercado dos Peixeiros até ao Serviluz (6,0km)

Trecho 1 - Mercado dos Peixeiros até o Cais Pesqueiro

Trecho 2 - Cais Pesqueiro até o Cais Comercial

Trecho 3 - Praia Mansa

Trecho 4 - Titanzinho até a Rua Ismael Pordeus

UNIDADE IV - Do Serviluz até a margem direita do rio Cocó (6,7km)

Trecho 1 - Rua Ismael Pordeus à rua Renato Braga

Trecho 2 - Rua Renato Braga até a margem esquerda do rio Cocó

Trecho 3 - Foz do estuário do rio Cocó

UNIDADE V - Início da orla marítima da APA de Sabiaguaba até a foz do Rio Pacoti (6,8km)

Trecho 1 - Início da orla marítima da APA da Sabiaguaba (margem sudeste do rio Cocó) ao limite noroeste do Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba

Trecho 2 - Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba

Trecho 3 - Do limite sudeste do Parque Natural das Dunas de Sabiaguaba até a margem esquerda do rio Pacoti.

BIBLIOGRAFIA

- BRUNO, Arthur. **Os Pecados Capitais do Cambeba**. – Fortaleza: Editora: Expressão Gráfica, 2002.
- CARTAXO. **A cidade factual**. – Fortaleza: Imprensa Universitária – UFC, 2000.
- CASTRO, Jose Liberal de. **Fatores de Localização e de Expansão da cidade de Fortaleza**. 1977.
- FURTADO, Beatriz. **Imagens eletrônicas e paisagem urbana**. Intervenções espaço-temporais no mundo da vida cotidiana.- Rio de Janeiro: Relume Dumara: Fortaleza, Ce, 2002.
- LINHARES, Paulo. **Cidade de água e sal**. Por uma antropologia do Litoral Nordeste sem cana e sem açúcar. Fundação Demócrito Rocha, 1992.
- PONTE, Sebastião Rogério. **Fortaleza Belle Epoque**. Reformas Urbanas e Controle Social. 1860-1930. 2ª. edição.- Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1999.
- JUCA, Gisafran Nazareno. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza**. – São Paulo: Annablume, 2003.
- SILVA, Jose Borzachiello da . **Os incomodados não se retiram**. – Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.
- _____(org.). **A cidade e o urbano**: temas para debates. Fortaleza: EUFC, 1997.
- _____(org.). **Ceara**: um novo olhar geográfico. –Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.
- SOUSA, Simone de (organização). **Uma nova historia do Ceara**. – Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

II.2. MEIO AMBIENTE/MEIO FISICO

- BRANDÃO, Ricardo de Lima. **Sistema de informações para gestão e administração territorial da região metropolitana de Fortaleza – Projeto SINFOR**: diagnóstico Geoambiental e os principais problemas de ocupação do meio físico da Região Metropolitana de Fortaleza. Fortaleza: Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM, 1995.
- FERNANDES, A. G. **Temas fitogeográficos**. Fortaleza: Stylus comunicações, 1990.
- INVENTÁRIO AMBIENTAL DE FORTALEZA: **Diagnóstico** - Versão Final. Fortaleza: PMF/SEMAN, 2003.
- LIMA, Ernandy Luis Vasconcelos de. Reflexões da problemática urbana na cidade de Fortaleza. In: MATOS, Kelma Socorro Lopes de; SAMPAIO, José Levi Furtado. (Org.). **Educação ambiental em tempos de semear**. Fortaleza, 2004.
- _____. **Das areias da praia às areias da moradia**: um embate socioambiental em Fortaleza. 2005. 195 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – PRODEMA, UFC, Fortaleza, 2005.
- MAIA et al. Alterações climáticas na região de Fortaleza causada por fatores naturais e antrópicos. **Revista de Geologia**, v.9, p.111-121, 1996.
- MEIRELES et. al. Geomorfologia e dinâmica ambiental da planície litorânea entre as desembocaduras dos rios Pacoti e ceará, Fortaleza – Ceará. **Revista Geonotas**, v.5, n.1, 2001.

MEIRELES, Antonio Jeovah de Andrade. As unidades morfo-estrututais do Estado do Ceará. In: SILVA, J. B. (org.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. –Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

SOUZA, Marcos José Nogueira de Souza. Compartimentação Geoambiental do Ceará. In: SILVA, J. B. (org.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. –Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

II.3.1 SISTEMA VIÁRIO

DETRAN/CE; Departamento Estadual de Trânsito do Ceará, **Divisão de Cadastro** Fortaleza, (*sem ano*).

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, 2000.

PAULA, Francisco Suliano Mesquita; **Proposta de Adaptação da Metodologia do Highway Capacity Manual 2000 para Análise de Vias Arteriais Urbanas em Fortaleza**. Dissertação de Mestrado, Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2006.

PMF, Prefeitura Municipal de Fortaleza; **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU/FOR**. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Fortaleza, 1992.

_____ ; **Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS/FOR**, PMF. Fortaleza, 1996.

GOLD, Philip Anthony. **Diagnóstico e Recomendações para Melhorar a Circulação de Pedestres em Fortaleza**. Minuta, Consultoria do BID. Fortaleza, fevereiro de 2002.

PMF, Prefeitura Municipal de Fortaleza; **Os Passeios de Fortaleza**. Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano. Fortaleza, 1996.

PMF; Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza - AMC, Prefeitura Municipal de Fortaleza, Fortaleza, 2006.

II.3.2 USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

FUCK JÚNIOR, Sérgio César de França. **Expansão urbana e segregação espacial no sudeste do município de Fortaleza**. UECE (Dissertação de Mestrado). Fortaleza, 2002.

GIDUR/FOR, **Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal – Fortaleza**. Fortaleza, 2005.

MATOS, A. M. y NETO, A. **Opulência e Miséria nos Bairros de Fortaleza**. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(030). <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(030\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(030).htm)> [ISSN: 1138-9788]

PMF, Prefeitura Municipal de Fortaleza; **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU/FOR**. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Fortaleza, 1992.

_____ ; **Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS/FOR** (PMF, 1996)

_____ ; **Estudo de Impacto Ambiental do Programa de Transporte Urbano de Fortaleza – BID-FOR.1**. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Fortaleza, 2002.

SEBRAE- CE. **Perfil Sócio-Econômico do Cliente e do Empresário do Centro de Fortaleza**. Fortaleza, 2004.

SILVA, José Borzacchiolo da; **Nas Trilhas da cidade**. *Coleção Outras Histórias* 3. Museu do Ceará/Secretaria de Desporto e de Cultura do Estado. Fortaleza, 2001.

II.3.3 PARCELAMENTO DO SOLO

PMF, Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Pesquisa COMARB**, Comissão Municipal de Atualização e Regularização dos Bens Imóveis - Secretaria de Administração do Município – SAM e Secretaria Municipal de Desenv. Urbano e Infra-Estrutura – SEINF. Fortaleza, 2005.

PMF/SEPLA, Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Estudo sócioeconômico, ambiental e urbanístico dos Bairros de Parangaba e Messejana: caracterização dos bairros Parangaba e Messejana** (relatório 2). Secretaria de Planejamento e Orçamento do Município. Fortaleza, 2003.

PMF/SEPLA, Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano Estratégico do Município de Fortaleza Período 2003 – 2010**. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento. Fortaleza, 2003.

PMF/SEINF, Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano de Estruturação Urbana do Município de Fortaleza**. Projeto LEGFOR, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura. Fortaleza, 2003.

SEINF. **Destinação de áreas públicas conforme as diversas legislações de parcelamento do solo X uso e apropriação das áreas**. Documento interno, não publicado. Fortaleza: 2006.

<http://www.fortaleza.ce.gov.br/imp>

II.4

CTAFOR; AMC. Autarquia Municipal de Transito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza **Relatório AMC** (não publicado). Fortaleza, Maio de 2006.

PMF, Prefeitura Municipal de Fortaleza; **Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza – LUOS/FOR** (PMF, 1996)

Prefeitura Municipal de Fortaleza; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT); **Relatório Técnico RT-6: Diagnóstico do Sistema de Transporte Coletivo de Fortaleza e sua região**. ANO-BASE 1999.

Prefeitura Municipal de Fortaleza; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT); CSL-Consultoria de Engenharia e Economia S/C Ltda. **Plano de Transporte Urbano de Fortaleza: Macro Plano de Circulação Viária Metropolitano e Macro Plano de Transporte Público**. Julho/2002.

Prefeitura Municipal de Fortaleza - PMF, Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF. CSL - Consultoria de Engenharia e Economia S/C LTDA. **Pesquisa de Contagem Volumétricas, Linhas de Travessia 1 e 2 e Corredores de Transporte**. 1999.

Prefeitura Municipal de Fortaleza; Empresa de Trânsito e Transporte Urbano S/A (ETTUSA). **Anuário de Transporte urbano de Fortaleza: 2003**. 2003.

METROFOR; Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos. **Estudos de Integração dos Sistemas de Transporte Público de Passageiros na Região Metropolitana de Fortaleza**. VERSÃO PRELIMINAR. CONTRATO NO. 25/2001.

Prefeitura Municipal de Fortaleza; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT); CSL-Consultoria de Engenharia e Economia S/C Ltda. Banco de Dados da Pesquisa de Origem e Destino. ANO-BASE 1996.

SIAT/FOR; AMC. Autarquia Municipal de Transito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza, **Relatório Anual** (www.amc.fortaleza.ce.gov.br); consultada em 2006.

SIAT/FOR; ETTUSA. Relatório do Sistema Integrado de Transporte. Fortaleza, 2006.

II.5 INFRA-ESTRUTURA URBANA

CHESF - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco. **Redes de transmissão, subestações de energia elétrica**. Disponível em: www.chesf.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2006.

INVENTÁRIO AMBIENTAL.DE FORTALEZA, Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2003.

IPECE. Ceará em Números. Fortaleza: IPECE, 2005.

SEINF.Sintese Diagnóstica Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2004.

SEPLA – Fortaleza em Números. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2004.

SILVA, Edson Vicente da. Desenvolvimento sustentável e meio ambiente: alternativas para o litoral do Estado do Ceará. In: RIGOTTO, Raquel Maria (org.). **As tramas da (In) sustentabilidade**: trabalho, meio ambiente e saúde no Ceará. Fortaleza: Inesp, 2001.

II.6 ESTRUTURA SÓCIO-ECONÔMICA

ANTAQ e CDC, Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ e Companhia Docas do Ceará (CDC). [Site](#) 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000**: características da população e dos domicílios. Resultados do Universo: Brasil, Grandes Regiões, unidades da Federação, Mesorregiões, Microrregiões, Regiões Metropolitanas, Distritos, Subdistritos e Bairros. CD-ROM. Rio de Janeiro, 2001.

PMF/SEINF, Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano de Estruturação Urbana do Município de Fortaleza**. Projeto LEGFOR, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura. Fortaleza, 2003.

PMF/SEPLA, Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano Estratégico do Município de Fortaleza Período 2003 – 2010**. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento. Fortaleza, 2003.

PMF/SEINF, Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Síntese Diagnóstica**. Projeto LEGFOR, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura. Fortaleza, 2004.

PMF/SEPLA, Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Fortaleza em Números**. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento. Fortaleza, 2004.

PNUD, IPEA / FJP; **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil** (2003). Disponível em: <http://www.pnud.org/atlas/>, acessado em: maio de 2006.

Internet: <http://www.transportes.gov.br> acessado em: maio de 2006.

SINE/IDT, **Pesquisa Direta** Sistema Nacional de Emprego e Instituto de Desenvolvimento do Trabalho. Disponível em <http://www.sine.ce.gov.br/> [s.d.]

II.8 DINÂMICA REGIONAL E URBANA

BERNAL, Maria Cleide Carlos. **A metrópole emergente**: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza. Fortaleza: Editora UFC/Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000**: características da população e dos domicílios. Resultados do Universo: Brasil, Grandes Regiões, unidades da Federação, Mesorregiões, Microrregiões, Regiões Metropolitanas, Distritos, Subdistritos e Bairros. CD-ROM. Rio de Janeiro, 2001.

IPECE **Ceará em números**. Fortaleza: IPECE, 2005.

III. LEITURA COMUNITÁRIA

Introdução

A Leitura Comunitária é uma das partes mais importantes e essenciais na elaboração de um Plano Diretor, porque traduz a forma como a população de uma cidade percebe e sente as vulnerabilidades e as potencialidades do local onde reside.

Sem os preciosismos e detalhes da Leitura Técnica, a Leitura Comunitária mostra ao poder público as suas deficiências e o direciona para as ações necessárias para a transformação da cidade como a população deseja e necessita.

Como um avanço legislativo do início do século XXI, o Estatuto da Cidade entrega à população parte do papel na tomada de decisões no tocante ao planejamento urbano.

Planejamento urbano anteriormente ao Estatuto da Cidade, traduzia-se em um instrumento elaborado e executado pelas equipes técnicas do Executivo Municipal, de acordo com a visão do governo local. Os Planos Diretores têm, hoje, uma abrangência e um enfoque altamente democráticos, com as comunidades participando ativamente nas gestões públicas, de forma a auxiliarem a planejar a cidade e elencar suas prioridades.

Entende-se como Leitura Comunitária as diversas formas como a população de uma cidade, através das suas comunidades organizadas, descobrem as realidades locais e idealizam o seu futuro.

Nesta etapa de elaboração do Plano Diretor, são utilizadas várias dinâmicas de modo a visualizar “**a cidade que temos**”, a partir de questões presentes dentro dos bairros e da sociedade organizada, tais como associações, sindicatos, órgãos de classe, organizações não governamentais, dentre outros.

As informações a serem obtidas devem ser qualitativas e indicativas, bem como serem espacializadas, ou seja, descritas no espaço, de forma a serem mapeadas e demonstradas da forma mais fidedigna possível, transformando-se na realidade da cidade, pelo enfoque comunitário.

Nesta etapa, identificam-se as principais questões locais da cidade, dimensionando e qualificando os pontos fundamentais para um processo de planejamento voltado para uma cidade mais justa, aí entendida como uma cidade que observe e proporcione aos seus moradores todos os direitos inerentes aos cidadãos, consubstanciados na Declaração dos Direitos Humanos da ONU, na Constituição da República Federativa do Brasil e no Estatuto da Cidade.

Na cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, a Leitura Comunitária desde o seu início, aconteceu e continua acontecendo em 14 (quatorze) Áreas de Participação, bem como nos segmentos sócio-econômicos.

Para a Leitura Comunitária junto às Áreas de Participação, foram utilizadas as dinâmicas de reuniões de capacitação, onde aconteceram, em um determinado momento, trabalhos de levantamentos das vulnerabilidades e potencialidades, que foram feitos através de filipetas onde os participantes listavam o que entendiam serem os maiores problemas e as possíveis soluções para seus bairros e sua região.

Em outra ocasião, ainda nas reuniões de capacitação, foram apresentados mapas da cidade, onde a própria população deveria localizar e plotar, com canetinhas coloridas, as

áreas de risco à moradia, áreas de preservação, os vazios urbanos, áreas comerciais, atividades econômicas, turismo, dentre outros.

Foram feitos mapas qualitativos, com indicações positivas e negativas de “como a população enxerga sua cidade e seu bairro”, bem como indicativos, ou seja, indicações de “como a população desejaria que fosse a sua cidade e o seu bairro”.

Com relação aos segmentos sócio-econômicos, foram relacionados para Fortaleza 12 grupos de segmentos, com os quais foi feita a dinâmica de entrevistas, com questões de cunho geral e outras específicas para cada um dos segmentos, de forma a visualizar os seus pontos de vista e as suas propostas para os diversos setores da economia da cidade, visando a melhoria e o desenvolvimento para o atingimento de uma cidade mais justa e com oportunidade para todos.

1. Leitura Comunitária das Áreas de Participação

A Leitura Comunitária feita nas áreas de participação ocorreram em diversos momentos, principalmente durante as capacitações da comunidade, onde foram apresentadas à população, filipetas com espaços para que fossem apresentados, livremente, os problemas (vulnerabilidades) e as soluções (potencialidades) de cada região.

Foram apresentadas 200 (duzentas) filipetas no total (ANEXO 1) e, da leitura das mesmas, foram elaborados quadros os quais apresentamos em anexo, em Excel (ANEXO 2 e 3).

Embora sejam 14 áreas de participação, apenas 08 áreas participaram efetivamente do trabalho das filipetas. Em síntese, o resultado obtido, apresentamos a seguir:

PROBLEMAS MAIS APONTADOS	NÚMERO DE VEZES QUE APARECE	POTENCIALIDADES	NÚMERO DE VEZES QUE APARECE
Moradia = precariedade, áreas de risco e necessidade de regularização fundiária	107 demandas	Moradia = a possibilidade de moradia digna, da casa própria e da ocupação dos espaços vazios como alternativa.	26 vezes
Infra-estrutura = principalmente saneamento básico	261 demandas, sendo 83 de saneamento	Infra-estrutura = principalmente saneamento básico, água e limpeza urbana.	64 vezes
Segurança = a necessidade de segurança ocorre em todas as Áreas de Participação.	104 demandas	Segurança = a demanda é por policiamento e segurança geral, porém não foi colocado como potencialidade.	8 vezes.
Educação = Ausência, insuficiência e precariedade de escolas, equipamentos e programas educacionais	75 demandas	Educação = Boas escolas, ensino superior, cursos preparatórios para o mercado de trabalho e estudos científicos (laboratório vivo)	54 vezes
Saúde = Ausência, insuficiência de equipamentos, médicos e medicamentos	Apresentou-se de forma apenas pontual.	Saúde = Postos de Saúde e Hospitais.	52 vezes
Meio Ambiente = Degradação ambiental, poluição e demanda por áreas verdes.	49 demandas	Meio Ambiente = preservação paisagem natural, arborização, espaços verdes, rios, lagos e lagoas.	Pontuais, apenas 19 vezes.
Social = Creches e centros de convivência para idosos e de apoio a dependentes químicos.	Também de forma apenas pontual.	Social = Bastante enfatizado o trabalho comunitário, das ONGs, lideranças e igrejas.	81 vezes

2. Leitura dos Mapas Comunitários

A dinâmica de mapas comunitários foi feita de forma qualitativa e indicativa.

Os mapas qualitativos indicam a forma como os moradores enxergam sua região, seu bairro. Eles indicaram nos mapas com sinais de + (positivo) e de – (negativo).

Fizemos a sua interpretação da forma mais fidedigna, de acordo com a visão dos moradores de Fortaleza.

Já os mapas indicativos, foram feitos a partir da visão geral que os moradores deitam sobre a cidade como um todo e foram marcados com canetinhas coloridas sobre os locais que a população sugere serem os mais afetados ou os melhores, de acordo com o assunto abordado.

Apresentamos a seguir os quadros síntese de leitura dos mapas comunitários, alertando que se trata apenas da visão dos moradores, sem qualquer interferência de ordem técnica ou pessoal.

2.1. Moradia

Foram feitas duas avaliações de moradia. Uma qualitativa das áreas de participação e outra indicativa, da cidade de forma geral. Os resultados obtidos da leitura deste mapa foram:

APS	CIDADE
<p>AP1 – Poucas indicações. Mais positivas (infra-estrutura de habitação – conj. habitacionais populares) que negativas (ocupação de zona de praia e margem do Rio Ceará)</p> <p>AP2 – negativa onde tem favelas na faixa de praia (Pirambu e Cristo Redentor) e alguns focos positivos para a população, mais internamente.</p> <p>AP3 – Sem indicação.</p> <p>AP4 – Indicações positivas na orla da praia do Futuro I e II. Negativa no Papicu e no Bairro Cais do Porto (Comunidade Serviluz – impactos pelo soterramento de casas pelas dunas).</p> <p>AP5 – Indicações de certa forma positivas nos bairros Quintino Cunha, Henrique Jorge e João XXIII. Negativas no Jóquey Clube e também no João XXIII. Negativas em toda a margem do Rio Maranguapinho.</p> <p>AP6 – é quase toda negativa, com poucas indicações no Parque Araxá e na Parquelândia, em torno do Campus do PICI.</p> <p>AP7 – Mais positivo, principalmente nos Bairros de Fátima, Benfica e José Bonifácio, e negativo nos bairros Damas e Jardim América.</p> <p>AP8 – pontos positivos isolados, no Montese e Parangaba que são dois subcentros independentes.</p> <p>AP9 – poucas indicações, tanto positivas como negativas. Mais positivas no Conjunto Ceará e na Granja Lisboa. Mais negativos no Genibaú e na Granja Portugal e às margens do Rio Maranguapinho.</p> <p>AP10- Indicações positivas no Siqueira e negativas no Canindezinho.</p> <p>AP11 – Sem indicações.</p> <p>AP12 – A maioria das indicações são positivas, principalmente no Passaré. Positivo também na Mata Galinha e Dias Macedo. Um misto de positivo e negativo em Cajazeiras e negativo na área do Parque Dois Irmãos e nas margens do Rio Cocó.</p> <p>AP13 – Sem Indicações.</p> <p>AP 14 - Poucas indicações positivas e negativas em Barroso e Messejana .</p>	<p>De certa forma a mesma análise se repete no mapa geral da cidade, sendo de ressaltar que a parte referente à AP3, que não recebeu indicação por não ter acontecido capacitação naquela Área de Participação, tem bastante moradia positiva, nos bairros do Centro, Meireles, Aldeota, Praia de Iracema, Dionísio Torres, Joaquim Távora. Em São João do Tauape, há pontos positivos e negativos, estes últimos próximos ao rio Cocó.</p> <p>Com relação à AP4 há indicações positivas no Papicu, na Varjota, no Mucuripe, na Cidade 2000 e no de Lourdes. Os bairros Praia do Futuro I e II aparecem com indicações positivas e negativas. Já o Cais do Porto somente apresentou pontos negativos.</p> <p>O mesmo com relação à AP11, onde também não houve capacitação, tem algumas indicações positivas e outras negativas, bairros José Walter e Mondubim apresentam uma concentração maior de pontos positivos do que negativos. Maraponga só tem positivos e o Planalto Ailton Senna somente apresenta indicações negativas.</p> <p>Com relação à AP14, Messejana tem mais indicações positivas. Lagoa Redonda, Paupina, Jangurussu e Pedras apresentam pontos positivos e negativos. Em Coaçu somente negativos. E em Sabiaguaba, há positivos, com maior incidência de negativos.</p>

2.1.1. MAPA COMUNITÁRIO QUALITATIVO DE MORADIA APS

Segue anexo o mapa original qualitativo de moradia das APS (ANEXO 4).

2.1.2. MAPA COMUNITÁRIO INDICATIVO MORADIA CIDADE GERAL

Segue anexo o mapa original indicativo de moradia Cidade Geral (ANEXO 5).

2.2. RISCO À MORADIA

APS	CIDADE
<p>AP1 – risco à moradia em ocupação de zonas de praia na Barra do Ceará e margens de rio.</p> <p>AP2 - ocupação de faixa de praia e ao longo da ferrovia na confluência entre as APs 1, 2 e 6 .</p> <p>AP3 – sem indicação</p> <p>AP4 – ocupação de faixas de praia nos bairros Vicente Pizon, Praia do Futuro, Cais do Porto (Serviluz) e Papicu.</p> <p>AP5 – Margens do Rio Maranguapinho. (vide. AP9)</p> <p>AP6 – ocupação de risco na margem do riacho entre os bairros Bela Vista e Amadeu Furtado.</p> <p>AP7 – Áreas de alagamento, nas proximidades do aeroporto (Vila União). Lagoa do Opaia e canal entre os bairros Jardim América, Fátima e Benfica. Pequenos pontos isolados nos bairros de Fátima e José Bonifácio.</p> <p>AP8 – Ocupação na margem da linha férrea entre os bairros Couto Fernandes e Demócrito Rocha. Ocupação de linha férrea entre Itaóca e Montese. Ocupação das margens das lagoas do Itaperi e Dendê e área do bairro Serrinha.</p> <p>AP9 – Margens do Rio Maranguapinho.(Vide.AP5)</p> <p>AP10 – Margens do Rio Maranguapinho e áreas limítrofes ao município de Maracanaú.</p> <p>AP11 – sem indicação.</p> <p>AP12 – Margens da bacia do Rio Cocó e áreas de alagamento em Cajazeiras, Dias Macedo e parte do Castelão.</p> <p>AP13 – sem indicação</p> <p>AP14 – sem indicação</p>	<p>Ao longo da orla marítima, estendendo-se de leste a oeste (faixa de praia).</p> <p>As margens dos rios Maranguapinho e Cocó.</p> <p>Ao longo da ferrovia.</p> <p>Pontos localizados de lagoas e pontos de preservação.</p> <p>Acentua-se em Sabiaguaba em torno das dunas.</p> <p>Áreas de alagamento na região próxima ao aeroporto.</p> <p>Setor oeste apresenta maior número de riscos à moradia, predominando os bairros da Barra do Ceará – AP1 e AP2, em razão da faixa de praia e ocupações de margens de rios.</p>

Seguem anexos os Mapas de Risco à Moradia APS e Cidade Geral (ANEXO 6 e 7).

2.3. SEGURANÇA

APS	CIDADE
AP1 - negativa AP2 – negativa AP3 – sem indicação AP4 - negativa AP5 - negativa AP6 - negativa AP7 - negativa AP8 - negativa AP9 - negativa AP10 - negativa AP11 – sem indicação AP12 - negativa AP13 – sem indicação AP14 – negativa	Toda a cidade é insegura, com indicações negativas, à exceção dos bairros Centro, Meireles, Aldeota, Benfica e Montese. Toda a periferia sem assistência de segurança.

Seguem anexos os mapas originais qualitativo e indicativo de segurança (ANEXO 8 e 9).

2.3.1 MAPA COMUNITÁRIO QUALITATIVO DE SEGURANÇA APS

2.3.2. MAPA COMUNITÁRIO INDICATIVO SEGURANÇA CIDADE GERAL

2.4. PRESERVAÇÃO

APS	CIDADE
AP1 – Faixa de praia e Rio Maranguapinho e Ceará no seu encontro com o mar.	Toda a faixa de praia.
AP2 – Pontos na Jacarecanga e Alagadiço e faixa de praia.	Bacias dos Rios Maranguapinho e Cocó.
AP3 – sem indicação	Lagoas de Maraponga, Parangaba, Messejana, Opaia e Papicu.
AP4 – lagoas, dunas e orla.	
AP5 – Rio Maranguapinho.	
AP6 – lagoas.	Dunas da Sabiaguaba e foz do rio Cocó e do rio Pacoti.
AP7 – Praças e lagoa do Opaia.	
AP8 – Lagoa da Parangaba.	
AP9 – Rio Maranguapinho.	
AP10 – Pequenos pontos no Siqueira	
AP11 - sem indicação	
AP12 – Rio Cocó, lagoas.	
AP13 – sem indicação	
AP14 – lagoa de Messejana e as dunas de Sabiaguaba e foz do rio Pacoti.	

Seguem anexos os Mapas de Preservação APS e Cidade Geral (ANEXO 10 e 11).

2.5. TRANSPORTE PÚBLICO

APS	CIDADE
AP1 – maior incidência de negativos que positivos AP2 - negativo AP3 – sem indicações AP4 - negativo AP5 - negativo AP6 - negativo AP7 - positivo AP8 – positivo e negativo AP9 - negativo AP10 - negativo AP11 – sem indicação AP12 - negativo AP13 – sem indicação AP14 – negativo	Pelo aspecto qualitativo (+ e -) a cidade é toda desprovida de transporte público, com exceção do Centro, Aldeota, Meireles, Fátima e Benfica, e o eixo viário Montese / Parangaba. O EIXO DE LIGAÇÃO Centro / Messejana, via BR 116, é positivo. Pela leitura do mapa comunitário, não tem interlocução viária da periferia para os bairros (interlocução intra-bairros).

Seguem anexos os Mapas de Transporte Público APS e Cidade Geral (ANEXO 12 e 13).

2.5.1. MAPA COMUNITÁRIO QUALITATIVO DE TRANSPORTE COLETIVO APS

2.5.2. MAPA COMUNITÁRIO INDICATIVO TRANSPORTE COLETIVO CIDADE GERAL

2.6.EQUIPAMENTOS URBANOS

APS	CIDADE
<p>AP1 – grande número na Barra do Ceará e Jardim Guanabara (saúde e educação)</p> <p>AP2 – Pirambu (ocupação irregular), porém apresenta um número acentuado de equipamentos escolares. O negativo situa-se na Vila Ellery e Alagadiço São Gerardo.</p> <p>AP3 - Sem indicação.</p> <p>AP4 – Ausência de equipamentos em quase todos os bairros, à exceção da Praia do Futuro I.</p> <p>AP5 – Bem servida de equipamentos nos bairros urbanizados e negativos nos bairros próximos ao Rio Maranguapinho.</p> <p>AP6 – Bons equipamentos urbanos em função do Campus do PICI.</p> <p>AP7 – Muito bem servida de equipamentos principalmente nos bairros Benfica e Fátima. Sem indicações negativas.</p> <p>AP8 – Indicações negativas nos bairros Parangaba e Serrinha e positivas no Montese.</p> <p>AP9 – Presença de escolas nos conjuntos habitacionais Granja Portugal e Conjunto Ceará e negativa no Genibaú (ausência de equipamentos)</p> <p>AP10 – Bastante indicações negativas no Parque Santa Rosa, Parque Presidente Vargas. Positivo no Canindezinho.</p> <p>AP11 – sem indicação</p> <p>AP12 – Quase toda negativa, com exceção de Dias Macedo e Passaré.</p> <p>AP13 – sem indicação.</p> <p>AP14 – Positivo em Messejana (equipamentos de educação e saúde) e em Jangurussu que é o antigo lixão, apresenta indicações negativas e positivas (4 escolas)</p>	<p>A cidade como um todo é negativa, sendo a maioria dos bairros carentes de equipamentos.</p> <p>Os bons equipamentos se encontram no Centro (Aldeota, Meireles, Varjota e Papicu) e no Centro expandido ou sub-centro (Montese, Parangaba, Messejana).</p> <p>Todas as demais áreas são negativas.</p>

Seguem anexos os Mapas de Equipamentos Urbanos das APS e Cidade Geral (ANEXO 14 e 15).

2.6.1. MAPA COMUNITÁRIO QUALITATIVO EQUIPAMENTOS URBANOS APS

2.6.2. MAPA COMUNITÁRIO INDICATIVO EQUIPAMENTOS URBANOS CIDADE GERAL

2.7. ÁREA COMERCIAL

APS	CIDADE
AP1 – positivo no Jardim Guanabara e negativo na Barra do Ceará. AP2 - positivo AP3 – sem indicação AP4 – mais positivos que negativos AP5 – mais positivo AP6 – muito negativo AP7 - negativo AP8 - negativo AP9 – mais negativo que positivo AP10 - negativo AP11 – sem indicações AP12 – mais relatos negativos AP13 – sem indicações AP14 – sem indicações	Centro, Praia de Iracema, Mucuripe e Aldeota. Setor Leste – Praia do Futuro (barracas de praia) Setor oeste – apresenta-se positivo no mapa Sub-centro = boa parte é comercial – Montese, Parangaba e Messejana. Atividades comerciais nos grandes conjuntos habitacionais nos setores sul e sudoeste da cidade

Seguem anexos os Mapas de Área Comercial das APS e Cidade Geral (ANEXO16 e 17)

2.7.1. MAPA COMUNITÁRIO QUALITATIVO ÁREA COMERCIAL APS

2.7.2. MAPA COMUNITÁRIO INDICATIVO ÁREA COMERCIAL CIDADE GERAL

2.8. SERVIÇOS URBANOS

APS
AP1 – Sem indicação
AP2 – Positivo nos bairros Álvaro Weyne, Floresta e Jacarecanga.
AP3 – sem indicação
AP4 – Só positivo o Bairro do Papicu. Os demais são negativos.
AP5 – Todo negativo, à exceção de Quintino Cunha e Bonsucesso.
AP6 – Positivo para PICI, Parquelândia, Rodolfo Teófilo.
AP7 – Toda a AP 7 é negativa
AP8 – Toda negativa
AP9 – Positivo só no Conjunto Ceará.
AP10 – Positivos nos Conjuntos Santa Rosa, Esperança, Presidente Vargas .
AP11- sem indicação
AP12 – todo negativo
AP13 – positivo apenas no jardim das Oliveiras e no Parque Iracema.
AP14 – todo negativo, incluindo Messejana.

Obs. Somente foi feito o trabalho das APS para serviços urbanos, não tendo sido realizado o da Cidade Geral.

Segue anexo o Mapa de Serviços Urbanos Cidade Geral (ANEXO18).

2.8.1. MAPA COMUNITÁRIO QUALITATIVO SERVIÇOS URBANOS APS

2.9. LAZER

APS	CIDADE
<p>AP1 – Quadras de Lazer nos conjuntos habitacionais e orla marítima. AP2 - Orla AP3 – sem indicação AP4 – Praça 31 de Março e Praça do Conjunto Cidade 2000 e Parque do rio Cocó. AP5 - Quadras dos Conjuntos Habitacionais. AP6 – Praças e Campus do PICI. Praça da Igreja Redonda de Parquelândia. AP7 – Praças – lagoa do Opaia (aeroporto), Parque Parreão AP8 – Lagoa da Parangaba e Aeroporto AP9 – Praça do Conjunto Ceará AP10 – sem indicação AP11 – sem indicação AP12 – algumas praças do Conjunto Passaré e Cajazeiras AP13 – sem indicação AP14 – Equipamentos no Jangurussu</p>	<p>Toda a orla marítima. Bairros do Centro, Praia de Iracema, Meireles e Aldeota. Subcentros Montese, Parangaba e Messejana. Lagoa da Maraponga – Feira da moda. Shopping Center do Bairro Edson Queiroz. Campus Universitários UFC e UECE Aeroporto e Castelão Praças dos Conjuntos Habitacionais do Setor Sudoeste.</p>

Seguem anexos os mapas de lazer das APS e da Cidade Geral (ANEXO19 e 20).

2.10. TURISMO

CIDADE
Todo o litoral, orla da praia. Parque do Rio Cocó. Alguns equipamentos turísticos no Centro, Praia de Iracema, Aldeota e Benfica. Nova tendência do turismo é o eixo de expansão Messejana / Lagoa Redonda / Sabiaguaba. Barra do Ceará. Bairro Edson Queiroz (Centro de Convenções, Shopping Center) Aeroporto, Castelão e o Campus Universitário da UFC (Pici) e UECE (Itaperi).

Obs. Não houve indicações qualitativas das APS.

Segue anexo o mapa indicativo do Turismo na Cidade em Geral. (ANEXO 21)

2.11. ATIVIDADES ECONÔMICAS

CIDADE
<p>Presença massiva de atividades comerciais no litoral, no centro da cidade e nos subcentros da Aldeota, Meireles, Varjota, Montese, Parangaba, Jangurussu e Messejana e Bairro Edson Queiroz (Salina Shopping, Shopping Iguatemi, Centro de convenções, Faculdades da rede privada).</p> <p>Eixo Setor Oeste – via Avenida Francisco Sá (setor industrial) que corresponde aos bairros Monte Castelo e Presidente Kennedy.</p> <p>Atividades comerciais nos grandes conjuntos habitacionais nos setores sul e sudoeste da cidade.</p>

Obs. Não houve indicações qualitativas das APS.

Segue anexo o mapa de Atividades Econômicas Cidade Geral (ANEXO 22)

2.12. VAZIOS URBANOS

APS
AP1 – Alguns locais na Barra do Ceará. E dois pontos na Vila Velha.
AP2 – Alguns pontos no Carlito Pamplona e Floresta.
AP3 – sem indicação.
AP4 – Alguns locais do Cais do Porto, de toda a orla da AP, das Dunas, no Papicu, Varjota e Mucuripe.
AP5 – apenas um ponto isolado no Antonio Bezerra.
AP6 – Pontos isolados no Padre Andrade, Presidente Kennedy, Parquelândia, Bela Vista e PICI.
AP7 – Muitos pontos em toda a AP, em especial na Vila União, Parreão, Jardim América e Fátima.
AP8 – Alguns locais da Parangaba, Itaoca e Serrinha.
AP9 – Sem indicação.
AP10 – Sem indicação.
AP11 – Sem indicação.
AP12 – Indicações no Parque Dois Irmãos, Passaré e Dias Macedo.
AP13 – Sem indicação
AP14 – Alguns pontos em Messejana, Jangurussu, Coaçu, Paupina e Pedras.

Obs. Não houve a atividade relativa à Cidade Geral para vazios urbanos.

Segue anexo o mapa de Vazios Urbanos APS (ANEXO 23)

3. SEGMENTOS

Para a leitura comunitária e avaliação da realidade da cidade do ponto de vista dos segmentos sócio-econômicos, foram levantados alguns grupos de influência na dinâmica da cidade, e desenvolvidas com os mesmos uma dinâmica de entrevistas dirigidas, com questões gerais para todos os segmentos, questões sobre legislação, questões de encaminhamento, questões específicas para segmentos específicos e algumas questões para os segmentos transversais, conforme apresentamos no item 3.3.2.

Alguns segmentos encaminharam resposta por escrito, as quais anexamos a este Relatório em anexo (ANEXO 24 a 34).

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas, sendo as transcrições também anexadas ao presente relatório. (ANEXO 35 a 43)

3.1. DOS GRUPOS FORMADOS PARA LEITURA COMUNITÁRIA A PARTIR DOS SEGMENTOS

Grupo 1	Mobilidade urbana - transporte e trânsito <ul style="list-style-type: none"> • 1 representante de empresas de ônibus • 1 representante de entidades trabalhistas • 1 representante de entidades públicas
Grupo 2	Turismo <ul style="list-style-type: none"> • 1 representante da Setfor • 1 representante da Setur - Estado • 1 representante de Agências de viagens • 1 representante de <i>Trade</i> turismo • 1 representante do Conselho de turismo - Estado
Grupo 3	Cultura e esporte <ul style="list-style-type: none"> • 1 representante da FUNCET - cultura • 1 representante da FUNCET – esporte • 1 representante de Ong's (pode variar conforme a representatividade) • 1 representante do Conselho • 1 representante do Conselho de Patrimônio
Grupo 4	Movimentos de luta pela moradia <ul style="list-style-type: none"> • 4 representante do NUHAB (Cáritas, Cearah Periferia, Federação dos bairros e favelas, Frei Tito, ou outros) (1 de cada) • 1 representante do MCP • 1 representante de ong
Grupo 5	Indústria e comércio <ul style="list-style-type: none"> • 1 representante da Câmara de Dirigentes Lojistas - CDL • 1 representante da CIEC, FIEC, • 1 representante da FERCOMERCIO • 3 representantes - SESC, SENAC, SESI (1 de cada) • Associação Comercial e Industrial de Fortaleza
Grupo 6	Órgãos de classe <ul style="list-style-type: none"> • 1 representante da Associação dos Arquitetos e Engenheiros • 6 representantes– IAB, CREA, AGB, OAB, CRES, sociólogos (1 de cada)
Grupo 7	Setor imobiliário e da construção civil <ul style="list-style-type: none"> • 1 empreendedor imobiliário de loteamentos em geral • 1 empreendedor imobiliário de loteamentos baixa renda • 1 representante do CRECI – Conselho Regional de Corretores de Imóveis • 2 representantes – SECOVI, SINDUSCOM (1 de cada) • 1 representante dos Cartórios
Grupo 8	Academia <ul style="list-style-type: none"> • 4 representantes – faculdades de: geografia, arquitetura e urbanismo, engenharia civil, direito (1 de cada)
Grupo 9	Meio ambiente – ong's ambientalistas <ul style="list-style-type: none"> • 1 representante de ong ambiental • 1 representante do CODEMA • 1 técnico que trabalhe com questões ambientais em alguma indústria
Grupo 10	Portadores de necessidades especiais <ul style="list-style-type: none"> • Conselho • Associação
Grupo 11	Idosos <ul style="list-style-type: none"> • Conselho • Associação
Grupo 12	Criança e Adolescente <ul style="list-style-type: none"> • Conselho • Associação

3.2. ENTREVISTAS COM OS SEGMENTOS

3.2.1. Questionário para entrevistas dirigidas

3.2.1.1. Questões Gerais:

1. Dentro de sua área de atuação (enquanto entidade), o que consideram como potencialidade (bom)? E como vulnerabilidade (problemas) na cidade de Fortaleza hoje?

2. Na visão de sua área de atuação o que falta em Fortaleza para proporcionar aos seus moradores uma cidade mais justa e equilibrada?

3. Na visão de sua área de atuação quais os melhores espaços na cidade em relação a moradia, lazer, infra-estrutura e mobilidade urbana (transporte e trânsito)?

4. Na visão de sua área de atuação, quais seriam as alternativas de desenvolvimento ou de requalificação da área centra?

3.2.1.2. Questão sobre legislação:

5. Quais as principais legislações municipais que vocês usam? Elas são adequadas?

3.2.1.3. Questão de encaminhamento:

6. Diante das questões anteriores indique, no mínimo, três temas prioritários a serem enfrentados pelo município.

3.2.1.4. Questões Específicas:

- **Segmento Mobilidade urbana – transporte e trânsito**

7. Quais as regiões do município, na visão do setor, mais descobertas por transporte público e quais as dificuldades de cobertura?

8. Quais as regiões do município, na visão do setor, com o sistema viário mais congestionado? Quais os maiores problemas e alternativas?

- **Segmento Turismo**

7. Quais os aspectos problemáticos / entraves no desenvolvimento de atividades turísticas no município?

8. Numa visão de futuro, quais as alternativas a serem projetadas para qualificar e potencializar a atividade turística no município?

- **Segmento Cultura e Esporte**

7. Quais os principais obstáculos ao fortalecimento das atividades culturais e de esportes na cidade?
 8. Numa visão de futuro, quais as alternativas para elevar a qualidade e a quantidade dessas atividades no município?
 9. Numa visão de futuro, quais seriam as ações para garantir a justa distribuição de equipamentos de cultura e lazer na cidade?
- **Segmento Movimentos de Luta pela Moradia**
 7. Qual a principal questão a ser enfrentada no município referente ao acesso à moradia de interesse social?
 8. Na visão de sua área de atuação, quais as modalidades predominantes de solução à moradia utilizadas pela população de baixa renda?
 9. Quais as alternativas sugeridas a serem implementadas no município referente ao tema da habitação de interesse social?
 - **Segmento Indústria e Comércio**
 7. Quais as características do mapa de emprego na indústria e comércio?
 8. Quais os obstáculos para elevar a oferta de emprego no município?
 9. Como estimular a implantação industrial?
 10. Quais as alternativas para diversificar a localização do comércio atacadista, hoje localizado no centro da cidade?
 - **Segmento Órgãos de Classe**
 7. Em que setores atuam os profissionais dessas atividades? Poder público, consultorias, escritórios privados, grandes corporações?
 8. Quais as principais dificuldades para o exercício profissional na cidade?
 9. Qual o papel da sua área de atuação profissional na produção de umacidade que seja mais justa e equilibrada?
 - **Segmento Setor imobiliário e da construção civil**
 7. Na sua área de atuação a documentação (registros de propriedades, regularidade de impostos) é um entrave para a comercialização de imóveis?
 8. Como você avalia o preço da terra em relação a outras cidades comparáveis a Fortaleza?

9. Na sua área de atuação quais os fatores que condicionam a localização dos investimentos na cidade?

10. Quais as tendências atuais de localização de investimentos no setor? E das tipologias de implantação e construtivas?

- **Segmento Academia**

7. Como tem sido a inserção da academia no processo de planejamento e gestão pública? (conselhos, órgãos gestores, pesquisas / planos e projetos contratados)

8. Quais as dificuldades encontradas para encaminhar sugestões técnicas para o âmbito das políticas públicas?

9. Qual o papel da academia na produção de uma cidade que seja mais justa e equilibrada?

- **Segmento Meio Ambiente**

7. Quais os principais conflitos territoriais que estão diretamente relacionados com a questão ambiental?

8. Quais os principais obstáculos ou elementos de dificuldade para a implementação de uma política ambiental eficaz no município?

3.2.1.5. Questões para os segmentos transversais:

- **Segmento Portadores de Deficiência**

7. Fortaleza está implementando ações para garantir os direitos assegurados da acessibilidade universal? Quais?

8. Quais as principais dificuldades observadas para a expansão da implementação da acessibilidade universal?

- **Segmento Idosos**

7. Fortaleza está implementando ações para garantir os direitos assegurados à inclusão de pessoas idosas nas políticas públicas e na cidade? Quais?

8. Quais as principais dificuldades para que possam as pessoas idosas usufruir comodamente da cidade?

- **Segmento Criança e Adolescente**

7. Fortaleza está implementando ações para garantir os direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente nas políticas públicas e na cidade? Quais?

8. Quais os principais limites às crianças e adolescentes para o acesso pleno à cidade (educação, lazer, saúde, cultura, transporte, etc.)?

3.3. Síntese das Respostas dos Segmentos ao Questionário.

A seguir apresentamos a síntese das questões específicas feitas a cada segmento, sendo que para as questões de cunho geral, a análise foi quantitativa, de potencialidades e vulnerabilidades, que apresentaremos no item 3.4.

PESSOAS PORTADORAS DE NECESSIDADES ESPECIAIS

QUESTÕES ESPECÍFICAS:

PERGUNTA: Fortaleza está implementando ações para garantir os direitos assegurados de acessibilidade universal?	RESPOSTA: O segmento entende que não, que falta vontade política e que é fundamental o debate democrático do Plano Diretor e do OP sobre o assunto.
---	---

PERGUNTA: Quais as principais dificuldades observadas para a expansão da implementação da acessibilidade universal?	RESPOSTA: A criação de uma política pública permanente de acessibilidade e de eliminação de barreiras, com a inclusão de projetos e obras que cumpram a legislação pertinente a acessibilidade.
---	---

CRIANÇA E ADOLESCENTE

QUESTÕES ESPECÍFICAS:

PERGUNTA: Fortaleza está implementando ações para garantir os direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente nas políticas públicas e na cidade? Quais?	RESPOSTA: Conselhos Tutelares (apoio), Casas Abrigos, Vagas na Escola, L.A. projetos de iniciativa da FUNCI, escolas, cursos profissionalizantes, arte e cultura.
---	---

PERGUNTA: Quais os principais limites às crianças e adolescentes para o acesso pleno à cidade (educação, saúde, lazer, cultura, transporte, etc.)?	RESPOSTA: Os representantes do segmento entendem que devem ser garantidos os direitos e deveres, implementando políticas nessa área, juntamente com a sociedade.
--	--

COMÉRCIO E INDÚSTRIA

QUESTÕES ESPECÍFICAS:

<p>PERGUNTA: Quais as características do mapa de emprego na indústria e comércio?</p>	<p>RESPOSTA: Segundo a REMEC – Representação das Entidades do Comércio, “o comércio de bens, serviço e turismo, de acordo com o SINE/IDT, representa 57% do PIB cearense, empregando 70,6% da mão-de-obra local. Responde, ainda, por 61% da geração de riquezas e por 48% dos empregos no Estado. Em Fortaleza, por 72% dos empregos. Uma característica importante é que 58% das empresas do comércio não possuem funcionários, além do próprio dono. Apenas 4,21% empregam entre 10 e 20 funcionários.</p>
<p>PERGUNTA: Quais os obstáculos para elevar a oferta de emprego no município?</p>	<p>RESPOSTA: Foram apontadas como principal obstáculo a elevada carga tributária que trata igualmente grandes e pequenos contribuintes e de encargos trabalhistas, devendo ser feita uma reforma na legislação trabalhista e tributária, principalmente em âmbito federal. Outros fatores são a informalidade desordenada e a falta de políticas para o desenvolvimento sustentável.</p>
<p>PERGUNTA: Como estimular a implantação industrial?</p>	<p>RESPOSTA: Através de uma política de incentivos que contemple o empresário local de forma a reinvestir no próprio município, como um processo de redistribuição de renda e melhoria de qualidade de vida. Segundo o Professor MSc Carlos Lima Verde, e a Eng^a Thereza Neumann, o município deveria definir políticas que contemplem principalmente o empresário local, de forma que os benefícios fiscais sejam reinvestidos no Município, ajudando o processo de redistribuição de renda e melhoria da qualidade de vida da população, bem como verificando a vocação do município através de pesquisa de mercado com instensa participação popular.</p>
<p>PERGUNTA: Quais as alternativas para diversificar a localização do comércio atacadista, hoje localizado no centro da cidade?</p>	<p>RESPOSTA: Segundo a REMEC, a diversificação do comércio atacadista já acontece hoje de forma natural, com oito pólos existentes, a saber: Rua Governador Sampaio, Rua Conselheiro Lafaiete, Av. Osório de Paiva, Montese, Messejana, Ceasa, Mercado São Sebastião e BR-116. A área de comércio atacadista deveria sair para regiões periféricas e junto às rodovias estaduais. Prof. MSc Carlos Lima Verde e a Eng^a Thereza Neumann: “A melhor localização hoje seria no parque industrial desativado da BRASIL OITICICA que atende quesitos já discutidos em seminários, acompanhado de cooperativas de abastecimento.</p>

Seguem anexas duas entrevistas com o segmento de comércio e indústria (ANEXO 35 e 36)

LUTA PELA MORADIA

QUESTÕES ESPECÍFICAS:

<p>PERGUNTA: Qual a principal questão a ser enfrentada no município referente ao acesso à moradia de interesse social?</p>	<p>RESPOSTA: As entidades consultadas foram consensuais no sentido de que deve haver mecanismos de legalização das moradias. Segundo a CEARAH Periferia, devem ser utilizados os mecanismos e instrumentos de regularização fundiária introduzidos pelo Estatuto da Cidade, que devem constar da Lei do Plano Diretor, articuladas as políticas setoriais de planejamento e gestão, ciclo orçamentário e agenda 21. Segundo a CARITAS ARQUIDIOCESANA DE FORTALEZA, as questões a serem enfrentadas seriam: - a desapropriação dos imóveis ou terrenos que não têm função social; - a legalização de moradias de mutirões; - a criação de mecanismo que impeça a venda por um período x.</p>
<p>PERGUNTA: Na visão de sua área de atuação, quais as modalidades predominantes de solução à moradia utilizadas pela população de baixa renda?</p>	<p>RESPOSTA: CEARAH Periferia: Autoconstrução e co-habitação em assentamentos espontâneos e precários; ocupações de áreas de risco e aluguel. CARITAS: - Mutirões populares; - Possibilidade de adquirir sua moradia sem que ultrapasse 5% da renda familiar; - Arrendamento para as famílias.</p>
<p>PERGUNTA: Quais as alternativas sugeridas a serem implementadas no município referente ao tema “habitação de interesse social?”</p>	<p>RESPOSTA: Segundo a CEARAH Periferia, as alternativas, além de ampla discussão da Política Habitacional de Interesse Social, visando sua implementação efetiva, são: regularização fundiária sustentável, urbanização de favelas, lote urbanizado, locação social de forma multi-orientada, demarcação de vazios urbanos para a localização de ZEIS, crédito solidário e programas de subsídio habitacional. Segundo CARITAS, as alternativas são: - urbanização das áreas faveladas/risco; - saneamento nos bairros populares; - necessidade de financiamento para famílias de pouco poder aquisitivo. - política de preparação de lotes para as pessoas irem construindo conforme suas condições;- auto-construção.</p>

Seguem anexas três entrevistas com o segmento de Luta pela Moradia (ANEXO 37 a 39)

SETOR IMOBILIÁRIO

QUESTÕES ESPECÍFICAS:

PERGUNTA: Na sua área de atuação a documentação (registros de propriedades, regularidade de impostos) é um entrave para a comercialização de imóveis?	RESPOSTA: Demora na liberação do alvará de construção e Habite-se. Alto Custo do ITBI (sem possibilidade de parcelamento) e do IPTU.
---	---

PERGUNTA: . Como você avalia o preço da terra em relação a outras cidades comparáveis a Fortaleza?	RESPOSTA: Semelhante aos de outras capitais do nordeste.
---	--

PERGUNTA: Na sua área de atuação quais os fatores que condicionam a localização dos investimentos na cidade?	RESPOSTA: - Demanda habitacional; - infra-estrutura; - equipamentos comunitários; - equipamentos de lazer e cultura.
--	---

PERGUNTA: Quais as tendências atuais de localização de investimentos no setor? E das tipologias de implantação e construtivas?	RESPOSTA: Cocó, Água Fria, Fátima, Eusébio, Dunas, Aldeota, Meireles. Tendências: Condomínios fechados de casas ou de apartamentos com ampla área de lazer e área verde.
--	---

Seguem anexas duas entrevistas com o segmento imobiliário (ANEXO 40 e 41)

TURISMO

QUESTÕES ESPECÍFICAS:

PERGUNTA: Diante das questões anteriores indique, no mínimo, três temas prioritários a serem enfrentados pelo município.	RESPOSTA: - Qualidade dos serviços; - infra-estrutura (saneamento, urbanização e sinalização); - exploração sexual de crianças e adolescentes e a prostituição como motivação turística.
--	--

PERGUNTA: Numa visão de futuro, quais as alternativas a serem projetadas para qualificar a atividade turística do Município?	RESPOSTA: Alternativas que estimulem a inclusão da população no mercado turístico, através da qualificação da mão-de-obra, do estímulo à criação de pequenos e médios negócios. Trabalhar de forma coesa em todas as instâncias do poder público.
--	--

Segue anexa entrevista com o segmento de turismo (ANEXO 42)

CULTURA

QUESTÕES ESPECÍFICAS

PERGUNTA: Quais os principais obstáculos ao fortalecimento das atividades culturais e de esportes na cidade?	RESPOSTA: A tibieza operacional da FUNCET nos dois setores; a inexistência de ações das SERs nas duas áreas; a desconsideração das atividades culturais e esportivas como ações integradoras e favorecedoras da cidadania; a inexistência de um sistema de planejamento na PMF.*
--	--

PERGUNTA: Numa visão de futuro, quais as alternativas para elevar a qualidade e a quantidade dessas atividades no município?	RESPOSTA: Realizações contrárias às anteriores.*
--	--

PERGUNTA: Numa visão de futuro, quais seriam as ações para garantir a justa distribuição de equipamentos de cultura e lazer na cidade?	RESPOSTA: O conhecimento (via diagnóstico) das reais necessidades e aspirações das populações dos bairros (tomados como referência para o planejamento).*
--	---

* As respostas foram dadas pelo Sr. Romeu Duarte Junior, Superintendente Regional da 4ª SR/IPHAN.

Segue anexa entrevista com o segmento Cultura (ANEXO 43)

MOBILIDADE E TRANSPORTE

QUESTÕES ESPECÍFICAS

PERGUNTA: Quais as regiões do município, na visão do setor, mais descobertas por transporte público e quais as dificuldades de cobertura?	RESPOSTA: De acordo com o estudo realizado por Camila Soares Henrique, em Estatística Espacial, o Sistema de Transporte Público da cidade de Fortaleza é composto por 218 linhas diurnas regulares que movimentam aproximadamente 21.544.728 passageiros catracados por m~es, com uma demanda diária média da ordem de 812.395 passageiros. Desse total de linhas, 157 estão integradas aos terminais urbanos. O principal modo de acesso aos terminais é o ônibus comum, correspondendo a 97,3%. O acesso a pé é de 2,1% e os demais modos (vans, lotação, trem, automóvel e outros) não são significativos.
---	---

<p>PERGUNTA: Quais as regiões do município, na visão do setor, com o sistema viário mais congestionado? Quais os maiores problemas e alternativas?</p>	<p>RESPOSTA: O sistema é predominantemente radial e apresenta trechos saturados, próximos da capacidade, na chegada da área central Os principais corredores são: - Av. Bezerra de Menezes / Mr. Hull - Av. Osório de Paiva / Augusto dos Anjos / José Bastos / Carapinima. - Av. Godofredo Maciel / João Pessoa / Universidade, e - Rodovia BR-116 / Aguanambi / Visconde do Rio Branco.</p>
---	--

3.4 Das Avaliações das Respostas de Cunho Geral do Questionário feito aos Segmentos

Respondidas as questões gerais colocadas, o resultado obtido dos segmentos, num quadro de número de vezes que apareceu o mesmo tópico, foi:

Leitura comunitária – segmentos

01) Dentro de sua área de atuação (enquanto entidade), o que consideram como potencialidades e como vulnerabilidades (problemas) na cidade de Fortaleza hoje?

Vulnerabilidades

Acessibilidades aos espaços públicos e privados e difícil condição de mobilidade (2)

Ausência de equipamentos de educação cultura e de espaços públicos de qualidade (2)

Disciplinamento da ocupação dos espaços públicos (comércio informal) (2)

Gestão Municipal e controle do uso do solo (3)

Falta de uma política de desenvolvimento econômico (1)

Ineficiência do Planejamento Urbano (2)

Exploração sexual de menores (1)

Dificuldade de circulação em meio não motorizados (pedestres e ciclistas) (1)

Inadequação das condições de habitação

Condições de participação (1)

Dificuldades de acesso a terras com infra-estrutura - especulação imobiliária (1)

Fim dos mutirões (1)

Potencialidades

Situação Geográfica e os recursos naturais com ênfase na orla marítima (2)

Projetos e programas promovidos pelo poder público na área da cultura (2)

Vocação para o turismo (2)

Vocação para o comércio e para a indústria têxtil (1)

Vazios urbanos (1)

Terceiro setor organizado (1)

Programa e propostas do poder público para a mobilidade (1)

02) Na visão de sua área de atuação o que falta em Fortaleza para proporcionar aos seus moradores uma cidade mais justa e equilibrada?

Garantir a acessibilidade e diversificar as formas de circulação na cidade (2)

Melhoria dos equipamentos públicos de educação, cultura e esporte (3)

Políticas de financiamento da habitação de baixa renda (2)

Política econômica inclusiva – incentivos à empregos (3)

Participação popular no processo de gestão e planejamento (3)

Qualificar o mercado turístico (1)

Garantir a articulação da políticas públicas (1)

03) Na visão de sua área de atuação quais os melhores espaços na cidade em relação a:

Moradia

Aldeota e Meireles (4)

Área central (1)

Jacarecanga (2)

Bairros com boa infra-estrutura e não pressionados pela especulação – disponibilidade de áreas para moradia (2)

Zona leste (1)

Orla marítima (1)

Lazer

Orla – beira mar (5)

Parques da cidade (2)

Equipamentos privados: clubes, shoppings etc (1)

Bairros com boa infra-estrutura e não pressionados pela especulação (1)

Grande equipamentos de lazer (Dragão,sesc) (2)

Infra-estrutura:

Centro (4)

Aldeota (2)

Meiros, Benfica, Bezerra (1)

Bairros com boa infra-estrutura e não pressionados pela especulação (2)

Bairros nobres (1)

Mobilidade

Av Abolição, Desembargador Moreira, Av, Washington Soares (1)

Centro (4)

Aldeota Meiros(1)

Lugares próximos aos terminais(1)

04) Na visão de sua área de atuação quais seriam as alternativas de desenvolvimento ou de requalificação da área central?

Incremento das condições de moradia (4)

Melhorar as condições de limpeza (2)

Organização das atividades comerciais (2)

Diversificar a utilização do centro:

- Entretenimento: visitas ao patrimônio, eventos, uso noturno (3)

- Funções institucionais (1)

Melhorar passeios (1)

Promover a requalificação das zonas históricas

Desenvolver projetos específicos ao centro (2)

Organizar circulação (carros x pedestre) (3)

Arborização (1)

05) Questão sobre legislação:

Quais as principais legislações municipais que vocês usam? Elas são adequadas?

Plano Diretor (6)

Lei Orgânica do Município (3)

Código de Obras (3)

Lei de Uso e Ocupação do Solo (5)

Eca (1)

Legislação de disciplinamento da Comunicação Visual dos Estabelecimentos Comerciais (1)

Leis relacionadas a políticas tributárias (1)

Legislação para o comércio ambulante (1)

Legislação Poluição Sonora (1)

Regulamento do serviço de transporte coletivo(1)

Lei de tombamento dos bens (1)

Lei Orçamentária (1)

Reclamações – são confusas, mas são complexas (2) – LUOS e PD

Não incorporam o Estatuto da Cidade

São boas, mas não implementadas.

06) Diante das questões anteriores indique, no mínimo, três temas prioritários a serem enfrentados pelo município.

Ampliar os instrumentos de participação – gestão democrática – efetivação dos conselhos(3)

Descentralização do desenvolvimento urbano (1)

Incorporar a questão metropolitana (1)

Regularização Fundiária e legalização dos mutirões (1)

Cadastro único de moradias populares (1)

Criação de parcerias público privadas para viabilizar requalificação de áreas urbanas

Implantação de Integração temporal no transporte (1)

Melhorar os transportes para os deficientes físicos (2)

Políticas específicas para o centro (1)

Política de infra-estrutura e equipamentos sociais (2)

Fortalecimento institucional (2)

4. Realização do I FÓRUM DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA

O I Fórum do Plano Diretor Participativo de Fortaleza aconteceu no dia 08 de abril de 2006, em um evento que durou um dia inteiro, contando com a participação efetiva de 750 pessoas no auditório do SESI – Barra do Ceará.



Fotografias do Evento do I Fórum do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Os trabalhos do I Fórum contaram presença da Exma. Sra. Prefeita Municipal de Fortaleza, Sra. Luizianne de Oliveira Lins, na abertura dos trabalhos, seguindo com a apresentação de slides (data-show) (Doc.44.), pelo Secretário Municipal de Planejamento e Gestão, Sr. José Meneleu Neto.

Após a apresentação, houve um intervalo para almoço e, logo após o almoço os trabalhos recomeçaram, com a instalação de 10 grupos para análise dos eixos estruturantes do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

4.1. Participação da comunidade no I Fórum do PDPFor

O número de participantes efetivamente catalogados, foi de 750 (setecentas e cinquenta) pessoas. No levantamento por bairro, entretanto, só foi possível catalogar 643 (seiscentas e quarenta e três) por problemas na identificação dos bairros nos endereços apresentados pelos participantes.

I FÓRUM DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA PARTICIPAÇÃO POR BAIRRO	Pessoas Presentes
Alto da Balança	1
Aldeota	10
Antonio Bezerra	3
Aerolândia	2
Associação Habitacional Morro da Vitória	2
Associação de Santa Maria Goretti	1
Araturi	1
Álvaro Weyne	17
Antonio Bezerra	4
Alagadiço Novo	5
Ancuri	11
Área Guarani	1
Bairro Elleney	3
Barra do Ceará	113
Bom Jardim	26
Bela Vista	2
Benfica	5
Conjunto José Walter	6
Cajazeiras	1
Centro	2
Conjunto Beira Rio Vila Velha	5
Caça e Pesca	2
Conjunto Palmeiras	1
Conjunto Sítio Córrego Modubim	2
Canindezinho	4
Cocó	1
Castelo Encantado	2
Colônia	14
Cidade dos Funcionários - 1	1
Cristo Redentor	29
Carlito Pamplona	3
Cruz	1
Conjunto Esperança	3

Couto Fernandes	8
Conjunto Santa maria	1
Conjunto Hermes Pereira	1
Castelão	2
Conjunto São Bernardo	1
Conjunto Ceará	7
Conjunto Cidade oeste	1
Conjunto Nova metrópole	1
Conjunto Renascer	1
Conjunto Santa Cecília	5
Demócrito Rocha	1
Dunas Dois	1
Dionísio Torres	3
Fátima	7
Floresta	2
Frifort	1
Granja Portugal	2
Goiabeiras	16
Granja Lisboa	8
Genibaú	3
Itaperi	1
Jardim Jatobá	6
Jardim Iracema	27
Jangurussu	8
Jardim Petrópolis	10
Joaquim Távora	4
Jardim Guanabara	1
Jacarecanga	4
Messejana	11
Mucuripe	2
Maraponga	1
Meireles	5
Montese	1
Mondubim	4
Monte Castelo	4
Nossa Senhora das Graças	9
Marrocos	1
Ocupação	1
Otávio Bonfim	1
Ocupação Villejack	10
Olavo Oliveira	7
Parquelândia	3
Presidente Kennedy	2

Passaré	12
Praia de Iracema	1
Praia do Futuro	20
Papicu	4
Parque Jerusalém	2
Pan Americano	1
Pirambu	8
Planalto Pici	2
Padre Andrade	5
Parque 2 Irmãos	1
Parangaba	9
Pio XII	1
Parque Santa Maria	5
Parque São José	1
Parque Iracema	4
Parque Santo Amaro	7
Parque Santa Cecília	8
Parque São Vicente	2
Parque Rio Branco	2
Quintino Cunha	14
Rodolfo Teófilo	2
Residencial Hermes Pereira	1
São Gerardo	1
Santa Maria	2
Sapiranga	1
Sabiaguaba	3
São José de Tauape	4
Serve Luz	5
Siqueira	5
São Vicente de Paula	1
São Cristóvão	2
Serrinha	3
Santa Filomena	1
Salinas	1
Tapapirá	1
Tauape	1
Vila Andrade	1
Vila Velha	1
Vila Pery	2
Vila União	1
Vicente Pinzón	12
Vila Manoel Sátiro	4
Total	643

4.2. Formação dos Grupos de Trabalho para discussão dos eixos estratégicos preliminares do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Embora a presença na primeira parte do evento tenha sido de 750 pessoas, apenas se inscreveram para formar os grupos de estudo, 221 (duzentas e vinte uma) pessoas, assim distribuídas:

GRUPOS	COORDENADORES E SISTEMATIZADORES	QUANTIDADE DE PARTICIPANTES
GRUPO 1	WILL MARANHÃO E CRISTIANE DIÓGENES	24
GRUPO 2	HARISON	18
GRUPO 3	JOSAEL E SAUVINO	23
GRUPO 4	GENARO E RUFINO	18
GRUPO 5	ALINE E EDSON	18
GRUPO 6	BEATRIZ RUFINO E RICARDO	18
GRUPO 7	DANIEL E VAL	18
GRUPO 8	ROSANA	30
GRUPO 9	LARISSA E NEIARA	24
GRUPO 10	EVELINE	30
	TOTAL DE PARTICIPANTES	221

4.3. Apresentação dos Eixos Estratégicos preliminares pelos Grupos de Trabalho no I Fórum do PDPFOR.

Eixo 1 - Acesso Democrático à terra e à habitação regularizada.

Habitação regularizada (Regularização Fundiária)

Total de citações: 20

Propostas	Citações	Total
Cadastro Único de habitação	5	5
Documentação	2	3
<i>Titularidade feminina</i>	1	
Áreas de risco		2
<i>Remanejamento</i>	1	
<i>Mapeamento</i>	1	
ZEIS		4
<i>Criação</i>	3	
<i>Pirambu / Barra do Ceará</i>	1	
Urbanização das áreas habitadas	3	3
Regularização das áreas ocupadas	3	3

Acesso democrático à terra

Total de citações: 13

Propostas	Citações	Total
Banco de Terras	1	1
Vazios Urbanos		8
<i>Mapeamento</i>	4	
<i>Habitação de interesse social</i>	3	

Propostas	Citações	Total
<i>Fiscalização</i>	1	
Imóveis desocupados/subutilizados		4
<i>Habitação de interesse social</i>	1	
<i>Equipamentos/serviços públicos</i>	3	

Outros

Total de citações: 6

Propostas	Citações	Total
Garantia função social da propriedade	2	2
Garantia função social da cidade	1	1
Levantamento Planta de Valores	1	1
Priorização das obras(moradia) inacabadas	1	1
Perímetro sócio-cultural da Fco. Sá	1	1

Eixo 2 – Ordenar o crescimento urbano e promover a cidade acessível.

Ordenação do crescimento urbano

Total de citações: 15

Propostas	Citações	Total
Fiscalização	3	3
Cumprimento da legislação urbanística	1	1
Limitação dos gabaritos	3	4
<i>Reversão do processo de verticalização</i>	1	
Áreas de risco		2
<i>Criação de legislação</i>	1	
<i>Desocupação</i>	1	

Propostas	Citações	Total
Integração dos bairros	1	1
Zoneamento		3
<i>Áreas de investimento</i>	1	
<i>Funções urbanas</i>	2	
Densidade habitacional	2	2

Mobilidade e acessibilidade

Total de citações: 18

Propostas	Citações	Total
Acessibilidade universal(espacos públicos)	4	4
Passeios		3
<i>Padronização</i>	2	
<i>Melhoria/embelezamento</i>	1	
Fiscalização do sistema de transportes	1	1
Ampliação/integração do sistema de transportes	4	4
Alternativas de transporte	2	2
Ciclovias		3
<i>Criação</i>	2	
<i>Melhoria</i>	1	
Passarelas	1	1

Eixo 3 – Promover uma cidade sustentável para as futuras gerações.

Legislação/fiscalização

Total de citações: 17

Propostas	Citações	Total
Fiscalização	5	5
Legislação		11
<i>Gabarito da beira-mar</i>	1	
<i>Gabarito da cidade</i>	1	
<i>Outorga onerosa em Dunas ou a beira-mar</i>	1	
<i>Proibição de intervenções construtivas à beira - mar e/ou áreas de recursos ambientais</i>	5	
<i>Arruamento</i>	1	
<i>Proteção das orlas de rios, mares e lagoas</i>	1	
<i>Tributação dos agressores ao meio ambiente</i>	1	
Ação consorciada p/ recursos hídricos	1	1

Projetos

Total de citações: 14

Propostas	Citações	Total
Educação ambiental	3	3
Projeto para Orla Oeste	1	1
Inclusão do proj.Orla no Plano Diretor	1	1
Desativação de equip. Privados e espaços ociosos p/ fins públicos	2	2
Recuperação de áreas degradadas	3	3
Estudo de impactos de vizinhança p/ grandes intervenções	1	1
Estudo de projetos junto à comunidade	2	2

Propostas	Citações	Total
Sistema de coleta/reciclagem de lixo	1	1
Criação de ZEIS e APA's e corredores ecológicos	3	3

Serviços Urbanos

Total de citações: 3

Propostas	Citações	Total
Saneamento	3	3

Eixo 4 – Gestão democrática da cidade

Mecanismos de Participação e Decisão

Total de citações: 29

Propostas	Citações	Total
Incentivo/efetividade/orçamento	7	7
Audiências públicas	1	1
Conferências <i>Plano Diretor</i>	1	1
Conselhos <i>Fiscalização</i> <i>Plano Diretor</i> <i>Cidade</i> <i>Políticas públicas</i>	1 1 5 1	8
Contas do poder público/orçamento participativo	4	4
Controle fundo de terras	1	1
Elaboração de leis	1	1
Centralização do planejamento municipal	1	1
Integração dos instrumentos de participação	1	1
Avaliação Plano diretor	1	1
Estudo Impacto de vizinhança	1	1
Planos Diretores Regionais (elaboração)	1	1
Participação das secretarias regionais	1	1

Mecanismos de Divulgação

Total de citações: 6

Propostas	Citações	Total
Criação de instrumentos de comunicação/capacitação	4	4
Disponibilização de informação	2	2

Eixo 5: Cidade de Oportunidades para todos

Questões espaciais

Total de citações: 16

Propostas	Citações	Total
Proximidade moradia/trabalho	1	1
Centros de referência	1	1
Restaurantes populares	1	1
Infra-estrutura urbana <i>Saneamento</i>	1	1
Equipamentos <i>Manutenção/construção</i> <i>Creches comunitárias</i> <i>Lavanderias comunitárias</i>	3 1 1	5
Espaços comunitários para venda/exposição produção local	6	6
Centralidades urbanas para atividades econômicas 1	1	1

Programas/Planos/Projetos

Total de citações: 23

Propostas	Citações	Total
Frentes de serviços	2	2
Sócio -economia solidária/coperativas	6	6
Farmácias vivas/horta comunitária	1	1
Energia Alternativa	1	1
Turismo sustentável/ecológico	1	1
Reciclagem lixo orgânico/inorgânico	1	1

Propostas	Citações	Total
Profissionalização/capacitação de pessoal	3	3
Economia local/sustentabilidade/empreendedorismo	5	5
Políticas públicas p/ questões de gênero	2	2
Inclusão digital	1	1

4.4. Sistematização das propostas dos eixos estratégicos preliminares, apresentadas no I Fórum do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Eixo 1 - Acesso Democrático à terra e à habitação regularizada.

Grupo 1	Elaboração de um Cadastro Único (moradia); Priorização das obras de moradia inacabadas; Aproveitamento dos prédios públicos desocupados para implantação de serviços públicos (creches, centros de convivência, etc); Urbanização das favelas.
Grupo 2	Uso adequado da propriedade urbana; Promoção da regularização fundiária em médio a longo prazo.
Grupo 3	Não houve manifestação deste grupo.
Grupo 4	Elaboração de um Cadastro para moradia; Garantia da regularização fundiária; Garantia da documentação da casa própria; Garantia do direito à habitação, e da permanência da população em áreas ocupadas; Levantamento da planta de valores de Fortaleza.
Grupo 5	Criação de instrumentos de identificação e de mapeamento (zoneamento) dos vazios urbanos por regionais; Elaboração de metas quantitativas da criação de Zeis, de acordo com a divisão administrativas da cidade; Erradicação do déficit habitacional; Criação de instrumentos legais de forma a garantir a habitação adequada (como as ZEIS); Urbanização de áreas carentes.
Grupo 7	Inclusão de imóveis subutilizados no conceito de ZEIS; Regularização jurídica e urbanística de todas as ocupações que não estão em áreas de proteção ambiental;

Grupo 1	<p>Elaboração de um Cadastro Único (moradia);</p> <p>Priorização das obras de moradia inacabadas;</p> <p>Aproveitamento dos prédios públicos desocupados para implantação de serviços públicos (creches, centros de convivência, etc);</p> <p>Urbanização das favelas.</p>
	<p>Instituição do Cadastro Único de habitação, como forma de democratização do acesso à moradia.</p>
Grupo 8	<p>Garantir a titularidade feminina no PDPF;or;</p> <p>Disponibilização das edificações subutilizadas para fins de regularização fundiária;</p> <p>Perímetro social e cultural na Francisco Sá;</p> <p>Utilização dos instrumentos do EC a fim de otimizar a arrecadação tributária;</p> <p>Fortalecimento do fundo de terras para ampliação do poder de intervenção do município na execução ampla e massiva da regularização fundiária e habitação de interesse social;</p> <p>Identificação de todos os vazios urbanos da cidade, e qualificação para a utilização dessas áreas para fins de habitação de interesse social, sempre priorizando áreas com infra-estrutura urbana;</p> <p>Instituição de ZEIS na área da Barra do Ceará, do Pirambu, compreendendo como limites do Rio Ceará e do Cartodromo;</p> <p>Ocupação das áreas institucionais não utilizadas para a reconstrução de equipamentos públicos para a comunidade;</p> <p>Garantia de remanejamento das populações em área de risco para outros locais;</p> <p>Promoção da regularização fundiária, de forma segura ecológica, construtiva, com fins de habitação de interesse social, em harmonia com o desenvolvimento;</p> <p>Aplicação dos instrumentos do E.C. que garantem a função social da cidade.</p>
Grupo 10	<p>Mapeamento de terras sem uso para fins de moradia;</p> <p>Identificação das edificações não utilizadas para fins de uso público;</p> <p>Garantia do título de propriedade e documentações apropriadas;</p> <p>Cumprimento da função social da propriedade de imóveis em áreas com infra-estrutura urbana;</p> <p>Fiscalização da apropriação de terra com fins especulativos.</p>

Eixo 2 – Ordenar o crescimento urbano e promover a cidade acessível.

Grupo 1	<p>Estabelecimento de calçadas padrões, de forma a garantir livre circulação aos portadores de deficiência e mobilidade reduzida;</p> <p>Fiscalização mais firme do Código de Obras e do Código de Posturas;</p> <p>Cumprimento da lei de zoneamento, que estabelece a zonas comerciais, residenciais etc;</p> <p>Limitação da verticalização das edificações;</p> <p>Estabelecimento de distância mínima de 100m a partir do leito dos rios para ocupação residencial, retirando os contingentes de população que habitam nessas áreas de risco;</p> <p>Implementação de um serviço de fiscalização urbana sobre os problemas urbanos e fortalecimento dos instrumentos já existentes.</p>
Grupo 2	<p>Priorização da desocupação das áreas de risco;</p> <p>Limitação dos gabaritos das edificações.</p>
Grupo 5	<p>Estabelecimento de critérios para a definição de limites territoriais de Fortaleza;</p> <p>Melhoramento da integração dos bairros;</p> <p>Promoção da educação e fiscalização do sistema de transporte urbano;</p> <p>Promoção da integração do sistema ônibus/trem/metrô/vans;</p> <p>Garantia dos instrumentos de acesso universal.</p>
Grupo 6	<p>Adequação e ampliação dos terminais de transporte público. Criação de um terminal de integração no bairro do centro.</p>
Grupo 7	<p><i>Criação de linhas expressas de interligação entre os terminais;</i></p> <p><i>Transporte entre bairros vizinhos;</i></p> <p>Implementação de ciclovias e vias atrativas para os ciclistas;</p> <p>Construção de passarelas nas grandes vias;</p> <p>Regularização da calçadas;</p> <p>Diminuição da densidade habitacional nas proximidade de APA's, lagoas e rios;</p> <p>Priorização da acessibilidade e da baixa densidade na orla do município;</p> <p>Permissão para separação de edificações multifamiliares de unifamiliares;</p> <p>Intensificação da fiscalização do uso e da ocupação do solo.</p>
Grupo 8	<p>Adequação física das edificações e equipamentos públicos para as pessoas portadoras</p>

Grupo 1	<p>Estabelecimento de calçadas padrões, de forma a garantir livre circulação aos portadores de deficiência e mobilidade reduzida;</p> <p>Fiscalização mais firme do Código de Obras e do Código de Posturas;</p> <p>Cumprimento da lei de zoneamento, que estabelece a zonas comerciais, residenciais etc;</p> <p>Limitação da verticalização das edificações;</p> <p>Estabelecimento de distância mínima de 100m a partir do leito dos rios para ocupação residencial, retirando os contingentes de população que habitam nessas áreas de risco;</p> <p>Implementação de um serviço de fiscalização urbana sobres os problemas urbanos e fortalecimento dos instrumentos já existentes.</p>
	de deficiencia física ou moblidade reduzida.
Grupo 10	<p>Zoneamento das cidades de acordo com as funções urbanas(lazer, habitação, serviços, etc.)</p> <p>Avaliação de alternativas de eixos de transporte(metrô, etc.)</p> <p>Construção, conclusão e reforma de ciclovias;</p> <p>Orientação dos eixos de ligação dos equipamentos, pelo PDP, para determinar a expansão de áreas de investimento;</p> <p>Melhoria dos acessos e embelezamento dos passeios, arborização, espaços limpos e organizados.</p> <p>Limitação da verticalização na região da beira-mar;</p> <p>Instituição do plano decenal de reversão da verticalizacao,para recuperação do conforto térmico na cidade, prejudicado pela verticalização excessiva;</p>

Eixo 3 – Promover uma cidade sustentável para as futuras gerações.

Grupo 1	<p>Inserção no plano diretor de um projeto para orla oeste, com a valorização da população dessa área, sem remanejamento de moradia;</p> <p><i>Inclusão dos problemas de saneamento e de coleta de lixo na categoria saúde;</i></p> <p>Tributação severa para os agressores do meio ambiente.</p>
Grupo 3	<p>Execução pela PMF de Saneamento Básico, da reurbanização de lagoas ocupadas e favelas, de fiscalização dos espaços de áreas verde, de preservação ambiental, e de áreas de risco: alagadiço, viaduto, linhas de trem, aeroportos etc;</p> <p>Municipalização de serviços de água e esgoto;</p> <p>Controle e fiscalização , pela PMF, do Açude Osmanique, localizado no Sítio Córrego, como também a proibição de intervenções construtivas na mesma;</p> <p>Educação ambiental;</p> <p><i>PMF e CAGECE reforçar a vigilância através do SENAR II;</i></p> <p><i>Realização de Concurso Público para atender a demanda;</i></p> <p><i>Sensibilidade ao judiciário: retirada do artigo que define construção entre mar e a próxima via;</i></p> <p>Eliminação de motéis e fábricas (desativadas) para construção de praças;</p> <p>Educação massificada atingindo também os (as) turistas;</p> <p>Utilização das áreas ociosas como equipamentos de esporte e lazer;</p> <p><i>Aprovação de uma lei para a sensibilidade de aberturas de ruas;</i></p> <p>Inclusão do Projeto Orla no Plano Diretor Participativo sob controle da PMF.</p>
Grupo 5	<p>Fortalecimento das ações consorciadas na gestão dos recursos hídricos;</p> <p>Identificação e criação das ZEIS e APA'S</p>
Grupo 6	<p>Fiscalização e impedimento de novas construções em áreas ambientais e Fiscalização da emissão dos dejetos industriais;</p> <p>Estudo do impacto de vizinhança para construção de grandes equipamentos em áreas verdes.</p>
Grupo 7	<p>Limpeza dos rios e veios d'água;</p> <p>Fiscalização e limpeza dos canais;</p>

Grupo 1	<p>Inserção no plano diretor de um projeto para orla oeste, com a valorização da população dessa área, sem remanejamento de moradia;</p> <p><i>Inclusão dos problemas de saneamento e de coleta de lixo na categoria saúde;</i></p> <p>Tributação severa para os agressores do meio ambiente.</p>
	<p><i>Intensificação da educação ambiental como forma de prevenção.</i></p>
Grupo 8	<p>Instituição de áreas de preservação permanente em toda orla marítima não edificada;</p> <p>Recuperação das áreas degradadas e em desacordo com a legislação ambiental.</p> <p>Complemento rigoroso na legislação ambiental federal e estadual para tornar faixa de praia em área “ não edificada”, com metas demolição das construções já existentes.</p> <p>Gabarito máximo de de 6 m (seis metros) para construções em áreas costeiras, rios, lagoas, açudes, praias.</p> <p>Instalação do corredor ecológico Raquel de Queiroz.</p> <p>Estabelecimento como gabarito máximo 30,00 m que seja válido para toda cidade, de forma a garantir as visuais dessas áreas de potencial paisagístico, preservar as áreas de proteção ambiental, e proteger a cidade do fenômeno das ilhas de calor, entre outros.</p> <p><i>Implementar a outorga onerosa do direito de construir nas zonas ou de dunas e beira-mar.</i></p>
Grupo 10	<p>Proteção da orla marítima, rios e lagoas;</p> <p><i>Estudo das alternativas de projetos na cidade juntos com as comunidades, assegurando a vontade dos habitantes do local;</i></p> <p><i>Discutir os projetos existentes por regional (ex: Parque Raquel de Queiroz SER I, III, IV) em audiência pública para incorporação no plano diretor</i></p> <p>Fortalecimento das potencialidades locais por regional (ex: Foz dos rios Ceará, Cocó, Pacotí) para dinamizar atividades das comunidades que dependem das fontes naturais, dos recursos hídricos e do solo para a agricultura urbana.</p> <p><i>Estabelecimento do sistema de coleta, reciclagem e destino final do lixo, de forma regulamentada pelo governo, para inserção no mercado.</i></p>

Eixo 4 – Gestão democrática da cidade

Grupo 1	<p>Criação de conselhos de fiscalização nos bairros para auxiliar os fiscais da prefeitura (inclusive fiscalizar os próprios fiscais);</p> <p>Criação de conselhos para acompanhamento do plano diretor;</p> <p>Convocação da população para as decisões sobre a cidade, através de audiências públicas, e outros mecanismos.</p>
Grupo 3	<p>Criação do Conselho Municipal da Cidade;</p> <p><i>Acesso ao judiciário;</i></p> <p><i>Controle Social na elaboração de leis;</i></p> <p>Efetiva participação nos conselhos de saúde, educação, meio ambiente, moradia e outros;</p> <p><i>Democratização dos programas, planos e ou projetos;</i></p> <p><i>Prestação de contas em todas as instâncias;</i></p> <p>Formação educacional, emancipadora, crítica, relacionada à transformação da cidade.</p>
Grupo 5	<p>Criação de uma instância de monitoramento e controle social da gerência do fundo de terras;</p> <p>Criação do “conselho da cidade”;</p> <p>Criação de um órgão centralizador do planejamento;</p> <p>Garantia da participação popular nas decisões do Orçamento, do Plano Pluri-Anual, e Conselhos Populares (constantes nas resoluções 25 e 34 do Estatuto da Cidade);</p> <p>Realização de conferências anuais do Plano Diretor;</p>
Grupo 6	<p>Envolvimento e articulação dos líderes comunitários, militantes e poder público na definição das prioridades de cada região;</p> <p>Disponibilização das informações.</p> <p>Criação de ferramentas de comunicação;</p> <p>Fortalecimento dos conselhos de “co-gestão” das políticas públicas e criação do conselho gestor da cidade, incorporando a participação popular e os setores organizados (10% de representantes);</p> <p>Incentivo da participação das comunidades;</p> <p>Ampliação do envolvimento das SER's;</p>

Grupo 1	<p>Criação de conselhos de fiscalização nos bairros para auxiliar os fiscais da prefeitura (inclusive fiscalizar os próprios fiscais);</p> <p>Criação de conselhos para acompanhamento do plano diretor;</p> <p>Convocação da população para as decisões sobre a cidade, através de audiências públicas, e outros mecanismos.</p>
	Retorno às comunidades das definições pelos mecanismos de participação;
Grupo 7	<p>Aplicação do estudo de impacto de vizinhança;</p> <p>Criação do conselho da cidade com efetiva participação popular;</p> <p>Participação popular no orçamento do município (garantia do OP na decisão dos gastos do município);</p> <p>Garantia de conciliação dos diversos processos de participação (Plano Diretor, Agenda 21, Orçamento Participativo);</p> <p>Garantia de espaços;</p> <p>Garantia de elaboração posterior de planos diretores regionais;</p>
Grupo 8	<p><i>Garantia de orçamento para a participação popular na gestão municipal, e, quando necessário, de transporte e alimentação.</i></p> <p>Mobilização, qualificação e organização da população de Fortaleza, na perspectiva da construção do conselho municipal da cidade, paritária com ampla participação da sociedade para o exercício do controle social da política urbana.</p>
Grupo 10	<p><i>Criação de estruturas de comunicação para disseminar informações da gestão municipal (ex: municipalização das rádios comunitárias, jornais comunitários);</i></p> <p><i>Instituição de um sistema de acompanhamento do plano diretor para avaliação de rumos (ex: 5/5 anos);</i></p> <p><i>Obrigatoriedade da utilização da linguagem libras na comunicação pública;</i></p> <p><i>Criação de um sistema de controle social (apresentar comprovação de investimentos por regional para acompanhamento de gastos e atendimentos das comunidades).</i></p>

Eixo 5: Cidade de Oportunidades para todos

Grupo 1	Realização de frentes de serviço, envolvendo as populações do bairro, de forma prioritária, para arborização das margens de rios e lagoas.
Grupo 2	Ampliação dos espaços de educação, lazer e cultura; Priorização do 1o. Emprego; Criação de cursos profissionalizantes.
Grupo 3	Criação de programas de merenda ecológica com aquisição de produtos da economia solidária; Execução e participação nas Cooperativas comunitárias; Criação de frente de serviços; Criação de Farmácias vivas (hortas comunitárias); Construção de Creches Comunitárias nos locais de trabalho e manutenção das que já existem; Construção de moradias próximas ao local de trabalho; Energia alternativa (grátis ou pagamento de taxa mínima); Investimento em turismo sustentável e ecológico; Recuperação da rede de esgoto; Utilização dos resíduos sólidos na fabricação de adubo orgânico; Construção de Centros de Referência para a demanda da comunidade; Construção de Lavanderias comunitárias (industriais); Construção de restaurante popular nos bairros; Contratação de cooperativas comunitárias para substituir as empresas terceirizadas.
Grupo 5	Fomento de ações de empreendedorismo; Garantia de espaços produtivos; Profissionalização das populações da periferia.
Grupo 6	Delimitação das áreas de conflito entre os municípios relacionados à limpeza, Construção e manutenção dos equipamentos públicos; Infra-estrutura ampliada nos bairros para incentivar a economia solidária local.

Grupo 1	Realização de frentes de serviço, envolvendo as populações do bairro, de forma prioritária, para arborização das margens de rios e lagoas.
Grupo 4	<p>Garantia de espaço para exposição do trabalho artesanal;</p> <p>Garantia de espaço público permanente para o comércio locais;</p> <p>Feiras públicas com estrutura nos bairros;</p> <p>Desenvolvimento de produção, comercialização e consumo com base nos fundamentos da economia solidária.</p>
Grupo 8	<p>Absorção, pelo Plano Diretor, em suas diretrizes, das políticas públicas de promoção das mulheres.</p> <p>Instituição de centralidades urbanas regionais como estratégia de descentralização do desenvolvimento de atividades econômicas e diminuição da necessidade de deslocamento da população;</p> <p>Instituição do Plano Diretor específico para o desenvolvimento econômico e social, sob a diretriz do desenvolvimento local e sustentável.</p> <p>Criação de feirinhas, espaços de lazer e cultura incentivando as populações de cada bairro, promovendo a alto sustentabilidade.</p>
Grupo 10	<p>Instituição de áreas para feiras livres na comunidade / regional, divulgando calendários e produtos;</p> <p>Fortalecimento de redes de produção de sócio - economia solidária</p> <p>Formação de parcerias entre governo e agentes locais para oferecer cursos, projetos de capacitação, garantindo as condições mínimas de acesso aos centros de formação</p> <p>Ampliação da capacidade de atendimento dos equipamentos de serviços e trocas de informações para construção do conhecimento das potencialidades locais (humanas e ambientais)</p> <p>Programa de inclusão digital, compreendendo formação como sendo diferente de crédito para compra de equipamentos de informática</p> <p>Criação de bancos para oferecer créditos para as mulheres.</p> <p>Dinamização das áreas já ocupadas com indicação de uso, para o fortalecimento da produção econômica (aumento da renda familiar);</p>

Grupo 9 – Grupo formado por crianças e adolescentes.

Eixo 1	Moradia digna para todos.
Eixo 2	Mais áreas de lazer; Mais saneamento.
Eixo 3	Mais áreas de preservação ecológica; Mais limpeza nos rios, praias e na cidade;
Eixo 5	Criação de um centro cultura; Mais iluminação pública; Mais quadras esportivas; Mais escolas.

Eixos Propostos

Eixo 6 – Educação e Cultura – Grupo 5

“Garantir escolas e creches de qualidade, incluindo novas construções com capacitação dos servidores da educação inclusão de pessoas com deficiência; Garantir a utilização dos espaços comuns em horário integral com abrangência a todas as classes no resgate e manutenção das culturas. Valorização do patrimônio histórico e arquitetônico e da memória de saberes e talentos locais.”

Eixo 6 – Educação em tempo integral – Grupo 1

Sem descrição.

5. CRUZAMENTO DAS INFORMAÇÕES CONTIDAS NAS FILIPETAS, NOS MAPAS COMUNITÁRIOS E NAS ENTREVISTAS COM OS SEGMENTOS

A questão da moradia foi abordada em todas as dinâmicas e revelou-se como um problema da maior importância, com indicação para o Eixo 1 - Acesso Democrático à terra e à habitação regularizada.

Aparecem nas filipetas como um problema a precariedade das habitações, ocupações em áreas de risco e a necessidade da regularização fundiária. E como potencialidade, a possibilidade de moradia digna, da casa própria e da ocupação dos espaços vazios como alternativa.

Nos mapas, foram apontadas como moradias negativas aquelas situadas em faixas de praia, margens de rios e lagoas, margens da ferrovia e sobre as dunas.

Como demanda surge a regularização fundiária, haja vista assentamentos informais muito antigos como o Serviluz, situado no Cais do Porto e outros que, na Leitura Técnica se verificará o cruzamento das informações e a possibilidade de permanecerem os ocupantes ou não em determinadas áreas.

A ocupação dos espaços vazios que surgem nas filipetas como alternativas, dependem de um estudo também da área técnica, pois no mapa comunitário indicativo, o qual se encontra anexado, a maioria das áreas apontadas como vazios urbanos pela população, são localizados em áreas de fragilidade ambiental, dependendo de profundo estudo para sua utilização como locais para moradia.

A infra-estrutura, apontada também nas filipetas, merece confrontação com os mapas de equipamentos e de serviços urbanos, e percebe-se uma demanda bastante grande em ambos, filipetas e mapas, no tocante a ausência de saneamento básico (rede de esgotos e rede pluvial), água e limpeza urbana. Equipamentos de educação e de saúde também foram pontuados, demonstrando a carência em muitos bairros de periferia e uma concentração nos bairros com melhor infra-estrutura de moradia.

O item Segurança foi praticamente o mais unânime, absolutamente demonstrada pelas filipetas e pelos mapas, a fragilidade da cidade com relação a esta questão. Foi um ponto de unanimidade o fato de que toda a cidade é insegura, faltam equipamentos de policiamento, de repressão à violência, ao tráfico de entorpecentes, dentre outros.

Pelas filipetas e pelos mapas, percebe-se que a preocupação da população com a questão do meio ambiente ainda não é bastante sentida, estando incipiente ainda a conscientização ecológica, o que indica uma necessidade de intensificar ações de educação ambiental, até mesmo em razão de ocupações em áreas frágeis (mangues e dunas) e a demonstração de que as comunidades carentes ainda não estão devidamente sensibilizadas pela questão ambiental, quando colocam como vazios locais como as dunas, por exemplo.

Com relação aos segmentos, apenas as entrevistas relativas ao segmento de Luta pela Moradia podem ser cruzadas com as filipetas e os mapas, pois os demais segmentos são específicos de áreas distintas.

Nesse segmento, que são formados pela sociedade organizada, tais como a CEARAH Periferia e a CARITAS Arquidiocesana de Fortaleza, também foi indicada a regularização fundiária de forma sustentável para resolver a questão das habitações de baixa renda, a urbanização das favelas, a demarcação de vazios urbanos para a localização de ZEIS, o saneamento de bairros populares e financiamento para famílias de baixo poder aquisitivo para construção de suas moradias.

IV. EIXOS ESTRATÉGICOS

PARA O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA

No processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, a partir da leitura técnica e comunitária, podemos identificar preliminarmente os **Eixos estratégicos ou temas prioritários**, os quais encerram questões fundamentais para o desenvolvimento urbano do município, a partir dos quais serão construídas as hipóteses de intervenção, pautadas territorialmente.

Os eixos estratégicos devem refletir, em alguma medida, as grandes problemáticas referentes à questão urbana expressas na cidade, tendo em consideração que as **tendências** do desenvolvimento atual devem ser **estimuladas ou restringidas**, de acordo com os princípios gerais estabelecidos no Estatuto da Cidade e com os condicionantes locais.

EIXO 1 - ACESSO DEMOCRÁTICO À TERRA E À HABITAÇÃO REGULARIZADA

PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, APLICANDO OS INSTRUMENTOS QUE GARANTEM A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

A cidade de Fortaleza vive cotidianamente a luta pelo espaço de forma explicitamente excludente, uma vez que nela convivem padrões de assentamento muito díspares: uma grande parcela da população vive em assentamentos precários (favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos) muitas vezes localizados em áreas frágeis ambientalente; ao mesmo tempo, há uma série de glebas ainda não loteadas, bem como lotes nas áreas mais centrais, com infra-estrutura instalada, nitidamente a espera de valorização imobiliária.

A periferia constitui parte de um processo de urbanização que tem produzido segregação sócio-territorial em Fortaleza no qual, por um lado, a população mais pobre é obrigada, dados os preços elevados da terra nas áreas centrais, a instalar-se em bairros ainda sem infra-estrutura completa, muitas vezes apenas atendida pelo transporte coletivo (para a garantia do acesso ao trabalho como mínimo), com a implantação gradual, ao longo de décadas de reivindicações, do restante dos itens de infra-estrutura urbana. Por outro lado, a população mais rica além de residir nas áreas nobres da cidade, dotadas de infra-estrutura, encontra também como opção bairros mais distantes e bem servidos por infra-estrutura.

Estabelece-se, assim, uma lógica contrária à democrática na utilização da cidade, ou seja, que a população deva ter acesso à cidade já equipada e que a expansão da cidade se dê a partir da previsão de novos parcelamentos com infra-estrutura e condições de acessibilidade. Esse é o preceito constitucional do Estatuto da Cidade, ao regulamentar o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, já presente na Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183.

Nesse sentido, é fundamental que Fortaleza indique em seu Plano Diretor Participativo, e na legislação complementar subsequente:

- a) uma reversão do processo de retenção especulativa do solo, com a determinação de áreas para o cumprimento da função social;
- b) uma firme determinação de proceder a ações prioritárias, necessárias e justas para às populações assentadas de forma precária em favelas, cortiços e loteamentos irregulares ou clandestinos, estabelecendo zonas especiais de interesse social passíveis de urbanização e propícias à moradia, entre os assentamentos já ocupados e em novas glebas a serem destinadas prioritariamente a habitação de interesse social.

Considera-se como extremamente relevante que o plano diretor seja instrumento efetivo de combate às desigualdades e a exclusão social. Assim, é importante consolidar que haja um gerenciamento integrado aos instrumentos que disciplinam e ordenam a ocupação e regulamentam a política habitacional implementada, possibilitando e ampliando o acesso à moradia digna e à terra urbanizada para as camadas de mais baixas rendas da população. Para tanto, devem ser propostos no plano diretor os instrumentos de indução do uso e da ocupação do solo, de regularização fundiária das áreas ocupadas irregularmente e de democratização da gestão urbana, viabilizando o acesso dos setores sociais de baixa renda ao solo urbano legalizado. É fundamental, ainda, articular a contribuição de agentes produtores da cidade a um desenvolvimento urbano mais equilibrado e justo.

EIXO 2 - ORDENAR O CRESCIMENTO URBANO E PROMOVER A CIDADE ACESSÍVEL

CONTROLAR A EXPANSÃO URBANA COM ADEQUADOS PADRÕES DE OCUPAÇÃO, GARANTINDO ACESSIBILIDADE COM MOBILIDADE URBANA

Fortaleza caracteriza-se por um processo de urbanização que promoveu ao longo da sua evolução momentos de ocupação do território e de planejamento urbano descontínuos com um período de crescimento urbano acelerado, marcado pela expansão da irregularidade fundiária e mais atualmente de verticalização e descentralização administrativa do território. Esses aspectos corroboraram a um descompasso entre a expansão urbana e a programação de equipamentos públicos, a consolidação do sistema viário e a implementação de infra-estrutura urbana, resultando, entre outros impactos, no adensamento atual de ocupações sobre sistemas frágeis como dunas, mangues e recursos hídricos, no comprometimento operacional de parte do sistema viário e do trânsito, forte tendência de verticalização de ocupação na orla e perda da diversidade das atividades econômicas da área central, assim como de população moradora, gerando subutilização da infra-estrutura existente.

A evolução urbana no município caracteriza-se por uma expansão horizontal não homogênea sobre o território, gerando assentamentos populares precários incrustados na urbanização legal, em um processo de mescla de padrões sociais de ocupação. As tendências de expansão atuais apontam para um esgotamento do padrão periférico horizontal de crescimento urbano no município, com um processo crescente de verticalização, de diferentes padrões, em parte, de áreas já consolidadas, o que deverá promover, ao longo do tempo, uma mudança de padrão social com a elitização de antigos bairros populares. É fundamental investir na reorientação de padrões de ocupação tanto para as áreas em processo de transformação como para as áreas periféricas.

A dinâmica urbana tende a sofrer transformações com a consolidação de uma tendência de aparecimento de lugares fechados na cidade, seja na forma de centros de comércio/serviços ou de condomínios horizontais e verticais fechados com amplas áreas privadas de lazer, que carecerá de ser mediada com o conceito de cidade acessível para todos.

A circulação, o transporte e a acessibilidade estabelecem relações conflitantes no sistema viário. A estrutura viária da cidade, com poucas ligações perimetrais e transversais (leste/oeste), a malha xadrez consolidada da área central, os grandes equipamentos que impactam o sistema viário e o trânsito, são questões que integram a problemática da mobilidade urbana.

A estruturação urbana trata dos eixos de ligação e acesso entre os lugares, e ainda refere-se em certa medida aos acessos e comunicações com as cidades vizinhas.

É fundamental que sejam garantidas as seguintes diretrizes no Plano Diretor Participativo de Fortaleza na revisão da regulação urbanística e ambiental no sentido de:

- a) promover um maior aproveitamento da infra-estrutura urbana;
- b) padrões acessíveis socialmente e adequados do ponto de vista ambiental (ventilação, aeração, iluminação....);
- c) infra-estrutura e qualidade ambiental para todos os tipos de bairros e classes sociais;
- d) produzir padrões de expansão urbana com mobilidade e acessibilidade articuladas, garantidas a toda a população;

EIXO 3 - PROMOVER UMA CIDADE SUSTENTÁVEL PARA AS FUTURAS GERAÇÕES

CONCILIAR O DESENVOLVIMENTO URBANO COM A DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL,
PROMOVENDO A QUALIDADE DE VIDA E JUSTIÇA SOCIAL

A cidade deve promover a qualidade de vida da população e do ambiente, aliadas a um desenvolvimento sustentável também para as futuras gerações. Historicamente, no entanto, Fortaleza tem vinculado seu crescimento a processos de degradação e comprometimento do meio físico natural, ocupando áreas frágeis e que deveriam ser protegidas do fenômeno da urbanização (dunas, mangues, mananciais e cursos de água). As áreas que ainda se mantêm inalteradas ou pouco transformadas pela ação antrópica devem ter uma política ambiental firmemente implementada no sentido de, por um lado, recuperar áreas ocupadas mitigando os impactos gerados e, por outro, promover a demarcação de zonas especiais de interesse ambiental garantindo a valorização do patrimônio natural ainda intocado.

No intuito de buscar garantir um processo de desenvolvimento equilibrado em relação ao ambiente o município deve promover medidas que visem assegurar as potencialidades do patrimônio ambiental através da manutenção ou recuperação de áreas significativas já degradadas e com riscos ambientais; estabelecer usos sustentáveis das áreas naturais; exercer a gestão ambiental das áreas verdes urbanas, de conservação de energia, de prevenção e controle de poluição e ações de saneamento – água, esgoto e lixo, bem como, estabelecer as bases para a promoção de atividades econômicas sustentáveis.

EIXO 4 - GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

CONSTRUIR A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE, ELEVANDO A CAPACIDADE DE PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANCIAMENTO DA CIDADE

A gestão democrática da cidade é uma diretriz estruturante do Estatuto da Cidade uma vez que, além de legitimar uma nova série de instrumentos urbanísticos, jurídicos, administrativos, indica como fundamental que as decisões sobre o destino das cidades e dos territórios sejam tomadas por toda a população, inclusive as decisões relacionadas ao financiamento da cidade – suas formas e as fontes de recursos. O PPA 2006-2009 do município incorpora a gestão democrática como um dos macro-objetivos.

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza terá a capacidade de, por um lado, aprofundar os processos democráticos em curso (Orçamento Participativo, PPA Participativo, a própria elaboração do Plano) e, por outro, com o conjunto de instrumentos que nele deverão constar, possibilitar a justa recuperação dos benefícios produzidos através do investimento público ao longo dos anos, que valorizaram importantes zonas da cidade.

Para a implementação desses instrumentos, será necessária uma forte articulação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza com o processo de construção orçamentária e fiscal municipal, bem como, uma organização administrativa que dê conta dos novos desafios da administração pública a partir da aprovação de instrumentos democráticos de gestão municipal e do território.

O Plano Diretor Participativo deve constituir-se em um instrumento do Sistema de Planejamento e Gestão, subsidiando as áreas da administração direta na orientação das políticas públicas e, ao ter garantida a condição de processo do plano diretor, promover e monitorar o desenvolvimento urbano e a articulação entre os diferentes mecanismos de participação instituídos, entre eles, se houverem, os conselhos municipais – de desenvolvimento, de habitação, de educação e de saúde, entre outros – privilegiando, assim o fortalecimento dos processos sociais de cidadania.

EIXO 5 - CIDADE DE OPORTUNIDADES PARA TODOS

PROMOVER O ACESSO DA POPULAÇÃO ÀS OPORTUNIDADES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E DE CONSUMO DA CIDADE

Fortaleza é um município que concentra grande número de oportunidades de investimento e trabalho em relação à região metropolitana e ao restante do Estado do Ceará. Do ponto de vista sócio-cultural é uma cidade rica e diversificada, representando um ponto de convergência na atração de investimentos. No entanto, esses investimentos têm sido priorizados em áreas de interesse para a valorização imobiliária, o que resulta em uma concentração de equipamentos sociais em regiões bem equipadas de infra-estrutura e em situação inversa os maiores índices de carência e precariedade em termos desses benefícios urbanos, de promoção pública, estão em áreas com predominância de populações socioeconomicamente mais vulneráveis.

É fundamental que se implementem políticas sociais inclusivas, no sentido de superar os graves conflitos entre o intenso desenvolvimento econômico e a inserção dos segmentos sociais mais vulneráveis.

Nesse sentido, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza terá como meta, para além de indicar regiões nas quais os investimentos públicos deverão ser intensificados enquanto produção de equipamentos (saúde, educação, cultura, lazer, esporte e outros) a articulação das políticas sociais do município, sempre priorizando populações vulneráveis seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista de sua exploração social.

Outro componente para a inclusão sócio-territorial das classes populares em Fortaleza se refere à promoção de condições para o desenvolvimento de suas atividades econômicas a partir de possibilidades de regularização de pequenos negócios já existentes e o aumento das oportunidades para obtenção de crédito e licenciamento para novos negócios. Assim, a promoção econômica da cidade passa por incluir as camadas populares nas oportunidades de geração de emprego e renda, inclusive as alternativas autônomas de negócios, de maneira regular e financiada.

Da mesma forma, é necessário incentivar e ampliar o papel do município de Fortaleza como pólo regional, estimulando o crescimento de toda a região metropolitana com desconcentração econômica e de renda, promoção da geração de postos de trabalhos próximo das áreas residenciais, fomento à organização e à autopromoção de iniciativas empreendedoras, garantia de condições mínimas de abastecimento e de consumo a todos.

A cidade de oportunidade para todos é aquela que oferece equipamentos acessíveis e acesso a oportunidade de negócios, que privilegia a democratização do conhecimento e a visão de desenvolvimento sustentável; mas, sobretudo, que essas oportunidades possam se dar a partir da produção de cidade de forma descentralizada, isso é, de uma despolarização de serviços, negócios e equipamentos, permitindo a consolidação de centralidades existentes e de desenvolvimento de novas centralidades intra-bairros.

EQUIPE TÉCNICA

COORDENADOR GERAL

Dr. Nelson Saule Jr., advogado

SUPERVISÃO JURÍDICA

Dr. Nelson Saule Jr.

EQUIPE JURÍDICA

Ms. Karina Uzzo, advogada

Advogado Paulo Romeiro

SUPERVISÃO URBANÍSTICA

Dra. Eulalia Portela Negrelos, arquiteta e urbanista

EQUIPE URBANÍSTICA

Ms. Nara Leal Argiles, arquiteta e urbanista

Ms. Augusto N. Barbosa Capibaribe, arquiteto e urbanista

Ms. Ernandy Luis Vasconcelos de Lima, geógrafo

EQUIPE DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

Advogada Vania Kirzner

ANEXOS
