

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

EIXOS TEMÁTICOS:

- A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ()
- Interfaces entre a política ambiental e a política urbana (x)
- Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais ()
- Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ()
- História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ()
- Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ()

Política ambiental urbana no cenário de expansão do capital imobiliário: o caso da Maraponga em Fortaleza
Urban environmental policy in the scenario of real estate capital expansion: the case of Maraponga in Fortaleza

FREITAS, Clarissa (1); FROTA, Naggila (2);

- (1) Professora Doutora em Arquitetura e Urbanismo, UFC – DAU. Brasil, clarissa@arquitetura.ufc.br
- (2) Arquiteta e Urbanista, UFC – DAU. Brasil, naggilafrota@gmail.com

EIXOS TEMÁTICOS:

- A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ()
- Interfaces entre a política ambiental e a política urbana (x)
- Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais ()
- Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ()
- História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ()
- Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ()

Política ambiental urbana no cenário de expansão do capital imobiliário: o caso da Maraponga em Fortaleza

Urban environmental policy in the scenario of capital expansion real estate: the case of Maraponga in Fortaleza

RESUMO

A atual forma de produção das cidades brasileiras traz como consequência um modelo de urbanização que não promove a qualificação dos espaços públicos livres. Este modelo é marcado pela desarticulação entre as esferas de poder além de avanço dos assentamentos formais e informais sobre as áreas ambientalmente frágeis. Nos últimos anos, percebe-se um avanço da legislação ambiental sobre o território urbano concomitante com um cenário de expansão do capital imobiliário e aumento do volume de recursos para habitação. A fim de investigar os efeitos desse novo cenário sobre a dinâmica urbana, examinamos a evolução do bairro da Maraponga, em Fortaleza, através da análise de dados georeferenciados dos últimos 15 anos. Com essa metodologia foi possível observar duas diferentes realidades econômicas, políticas e urbanas e perceber as mudanças acarretadas pela inserção de novos fatores, como a legislação ambiental e os maiores investimentos públicos. As principais alterações consistem na maior ocupação do bairro, tanto pelo viés formal quanto pelo informal, e na degradação dos espaços livres. Destacamos que, apesar da disponibilidade de lotes vazios, da maior regulação do território e da disponibilidade de recursos, o processo de urbanização continuam sem promover a qualificação dos espaços livres públicos na malha urbana.

PALAVRAS-CHAVE: sistema de espaços livres, Maraponga, mercado imobiliário, regulação ambiental

ABSTRACT

The current process of producing space in Brazilian metropolises has not been able to qualify their open space systems. Disarticulation between different governmental levels and expansion of legal and illegal settlements toward environmental sensitive spaces are some of the factors that hinder it. In recent years, there have been some changes in this process, among which we highlight: a greater incidence of environmental regulation, and the expansion of real estate capital in response to the greater availability of public funding to housing acquisition. In order to analyze the effect of this new scenario over the urbanization process, this paper uses method of spatial analyses to study the case of the Maraponga neighborhood, in Fortaleza. The construction of a Geographic Information System allowed us to evaluate its urbanization process in two different scenarios. The major changes are an increase in the built up spaces toward environmentally inadequate sites and the degradation of open spaces. Despite the existence of vacant plots, greater regulatory capacity, and availability of urban investments, the development of the neighborhood are still not able to promote qualification of the open space system.

KEY-WORDS: open space systems, Maraponga, real estate market, environmental regulation

1 INTRODUÇÃO

Desde meados dos anos 2000, observa-se no Brasil, aumento de recursos para financiamentos imobiliários que, em conjunto com iniciativas públicas em infraestrutura urbana, resultam num significativo incremento de investimentos no território urbano. A conjuntura macroeconômica favorável tem sido acompanhada por um movimento - iniciado anteriormente - de avanço da legislação ambiental sobre o espaço urbano, que se deve à crescente legitimidade das questões ambientais na sociedade brasileira. É de se esperar que tanto o maior volume de recursos, como a disponibilidade de instrumentos de regulação do território constituam fatores capazes de qualificar o ambiente urbano.

Entretanto, não se percebe, neste período, grandes alterações no continuado processo de degradação e deterioração dos espaços urbanos em geral, e em particular do sistema de espaços livres. O crônico problema do avanço das ocupações informais sobre áreas destinadas a praças, e sobre espaços ambientalmente frágeis, não dá sinais de regressão. Assim também os assentamentos produzidos pelo mercado imobiliário formal não têm sido capazes de construir uma relação harmônica com os espaços públicos e áreas de preservação. Empreendimentos habitacionais produzidos para as mais diversas classes de renda, com frequência, dão as costas para áreas de preservação estabelecendo uma relação pouco saudável com a cidade.

Embora se reconheça que esse processo de desvalorização dos espaços públicos está relacionado a problemas sociais mais amplos, pretende-se aqui estudar o papel da gestão do território nesta tendência. Neste sentido, o avanço da legislação ambiental sobre o espaço urbano brasileiro poderia constituir-se uma oportunidade para dotar o território de um sistema de espaços livres coeso. Em particular o instrumento das Áreas de Preservação Permanentes, as APPs, introduz na cidade uma quantidade considerável de áreas non-aedificandi, com enorme potencial para qualificar o ambiente urbano (Benfatti e Silva, 2013).

Entretanto, a literatura aponta que, influenciada por uma visão simplista de separação entre natureza e cidade, a política ambiental brasileira tem se mostrado pouco adequada aos desafios do desenvolvimento urbano. Vários autores apontam que, em diversas ocasiões, o ideário de preservação ambiental contribui para proliferar a exclusão social urbana (Polli, 2007; Martins, 2006). Outros autores denunciam um processo de proteção ambiental espacialmente seletiva, com incidência apenas em espaços mais valorizados da cidade (Maricato, 2001; Freitas, 2014). Outros apontam ainda que os atuais dispositivos de proteção ambiental não consideram a necessidade da cidade se apropriar dos recursos ambientais como espaço de lazer, o que acaba contribuindo para a sua degradação (Mello, 2005).

Apesar de investigar diversos aspectos do problema, a literatura brasileira converge para a necessidade de diferenciar instrumentos legais de proteção ambiental urbana daqueles incidentes sobre o território rural, medida que poderia ter sido tomada durante o período de revisão do Código Florestal brasileiro em 2012 (Bezerra e Chaer, 2012). De forma a apoiar este crescente campo de pesquisa, este artigo propõe-se a refletir sobre a capacidade dos instrumentos regulatórios vigentes em contribuir para qualificar o sistema de espaços livres, diante do atual quadro da urbanização brasileira, caracterizado pela expansão econômica vinculada ao mercado imobiliário. A ênfase no presente cenário de investimentos no território urbano permite considerar

processos de valorização imobiliária que estão intimamente relacionados à exclusão urbana e à consequente ocupação de áreas legalmente protegidas pela população de baixa renda.

Para efetivar a análise pretendida, estudaremos o bairro da Maraponga em Fortaleza, que apresenta uma dinâmica de urbanização recente, em grande medida impulsionado pelo aumento de financiamentos imobiliários. Tendo como foco as últimas duas décadas, o estudo demonstra, com certa clareza, os efeitos do fenômeno da valorização imobiliária em dificultar um modelo de ocupação do território democrático e qualificado. Neste período, espaços adequados para a ocupação urbana permanecem vazios, enquanto leitos viários e margens de recursos hídricos são ocupados, o que impõe uma importante perda para a constituição de um sistema coerente de espaços livre urbanos. A incidência de regulações ambientais (APPs e Unidades de Conservação) no território estudado mostra-se incapaz de contribuir para a reversão de uma tendência de ocupação do território de forma desqualificadora do ponto de vista do interesse coletivo.

O artigo possui a seguinte estrutura. A seção 01 desenvolve um referencial teórico ao analisar trabalhos que relacionam a introdução da dimensão ambiental no planejamento urbano com a qualificação do ambiente urbano. A seção seguinte apresenta o processo de urbanização no bairro da Maraponga a partir de meados da década de 90, apoiando-se em recursos de geotecnologias. A sobreposição espacial das características físico-ambientais do padrão de ocupação do território em dois momentos (1995 e 2009), comparado a dados de evolução do preço da terra nos permite identificar uma oportunidade perdida no sentido da construção de uma relação harmônica entre recursos ambientais, espaços livres e áreas urbanas. A seção 03 apresenta a legislação ambiental e urbana incidente no bairro estudado de forma a refletir sobre sua capacidade em contribuir para a reversão do cenário de deterioração ambiental urbana apresentado. O último tópico fica reservado às reflexões e conclusões acerca da temática levantada e breves proposições de como superar o atual cenário de degradação ambiental a partir da integração entre política ambiental e urbana.

2 REFERENCIAL TEÓRICO - Regulação Ambiental Urbana no Brasil.

A crescente influência de preocupações ambientais no processo de regulação do território urbano brasileiro inicia-se ainda no princípio da década de 90, a partir da ECO 92 e da popularização do conceito de sustentabilidade urbana. A incidência do Código Florestal sobre as áreas urbanas (Lei 7.803/1989) e a criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000) foram passos importantes num movimento de aproximação de entre a política urbana e a política ambiental. Entretanto este processo de incorporação dos instrumentos ambientais em áreas urbanas não ocorre sem conflitos.

Num contexto de mudanças e adaptações, Costa (2008) traça distinções entre as lógicas e os princípios que informam a política ambiental e aquelas da política urbana, que constituiria as raízes dos conflitos. A autora identifica a existência de duas racionalidades que seriam simultaneamente convergentes e conflitantes. No trecho a seguir ela destaca em particular o conflito relacionado às origens de cada uma delas:

As trajetórias do planejamento ambiental e do planejamento urbano se formaram a partir de matrizes de pensamentos diferentes, com percursos temporais e políticos distintos. A regulação urbanística acompanha o processo de modernização do espaço urbano, necessário ao

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

estabelecimento das condições gerais de produção capitalista em sua fase industrial, enquanto o debate ambiental emerge exatamente do questionamento dos rumos tomados por esta modernidade, no bojo de um conjunto de movimentos sociais e culturais que marcaram os anos 1970 e 1960. (COSTA, 2008, p. 85)

Se, por um lado, as políticas ambientais e urbanas possuem raízes opostas, por outro lado, não se pode imputar à política ambiental uma capacidade necessariamente questionadora do modo de produção do espaço vigente, assim como a recíproca também não é verdadeira¹. O fato é que a incidência da questão ambiental sobre o território urbano trouxe novas racionalidades como a proteção aos direitos difusos, aqueles cujos beneficiários não são facilmente identificados, como as futuras gerações. Introduce ainda um reconhecimento crescente de que o processo de urbanização não domina os ecossistemas naturais, mas os metaboliza.

Dessa discussão a respeito das matrizes teóricas da política ambiental brasileira, interessa-nos em particular o pensamento preservacionista, pois o mesmo tem influenciado medidas regulatórias que constituem obstáculo para uma possível qualificação do ambiente construído. A crença no “mito da natureza intocada”, que possui como consequência o estabelecimento de uma relação de oposição entre natureza e cidade, tem informado medidas de restrição total à urbanização – como, por exemplo, as Áreas de Proteção Permanente (APP). Reconhecendo o problema da desconsideração de dinâmicas urbanas pela política ambiental, Costa et al (2011) destacam como os planos diretores brasileiros, em geral, referem-se ao meio ambiente como algo não-urbano, como se a atividade de parcelar, construir e ocupar o espaço urbano fossem atividades não ambientais. (MONTE-MÓR, 1994 apud COSTA et al, 2011, p.178)

A oposição entre natureza e cidade tem contribuído para justificar práticas projetuais incapazes de estabelecer uma relação de convivência entre o espaço edificado e a área não edificável onde incidem as restrições. Mello (2005) sistematiza essa questão de forma bastante clara, ao estudar a relação entre as margens dos corpos d’água e as malhas urbana. Ela destaca a existência de duas funções importantes das margens dos corpos d’água: a função de manutenção ecológica e a de urbanidade². Esta última incluiria não apenas os padrões espaciais encontrados nas cidades, mas também padrões de vida social e comportamento, como a facilidade de encontros entre pessoas e o exercício da cultura cidadina. A função de urbanidade estaria, portanto, ligada às atividades de lazer desenvolvidas nos espaços livres. Enquanto a primeira função (da manutenção ecológica) está contemplada pelos instrumentos da política ambiental esta última é absolutamente desconsiderada.

Que a mera preservação das funções ecológicas das margens de corpos d’água não é suficiente para qualificar o ambiente urbano também é destacado por Silva e Benfatti (2013). A preocupação destes autores com a distribuição sócio-espacial do meio ambiente urbano é muito próxima da perspectiva do movimento de Justiça Ambiental (Acselrad, 2002) e do conceito de Ecologismo dos Pobres (Allier, 2007). Para todos esses autores, o problema da qualificação do ambiente urbano não deve ser desconectado da questão da distribuição social do ambiente urbano qualificado. Silva e Benfatti defendem essa tese ao descrever como a constituição de um sistema de espaços livres margeando os cursos d’água urbanos da Região Metropolitana de Campinas não beneficiaria a todos os grupos sociais igualmente. Enquanto determinados grupos de proprietários ganhariam com a valorização imobiliária advinda dos investimentos no entorno de suas propriedades, grupos sociais excluídos, concentrados nos assentamentos informais localizados nas APPs, sofreriam remoção compulsória.

Nesta mesma direção, Martins (2006) defende que a grande questão ambiental urbana brasileira é a questão habitacional. Ela enfatiza em particular a dimensão fundiária da questão, pois a mesma está na base do problema da informalidade urbana e da ocupação de áreas indevidas. Infelizmente o atual contexto de incremento de investimentos imobiliários não tem sido acompanhado pela implementação de mecanismos de controle do processo de valorização imobiliária de fundo especulativo, previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Desta forma os programas governamentais de habitação, como o Programa de Aceleração do Crescimento e o Programa Minha Casa, Minha Vida, têm produzido efeitos reversos aos objetivos de inclusão anunciados: eles alimentam um processo de aumento do valor do solo urbanizado e a consequente exclusão sócio-espacial de uma porção representativa da população urbana.

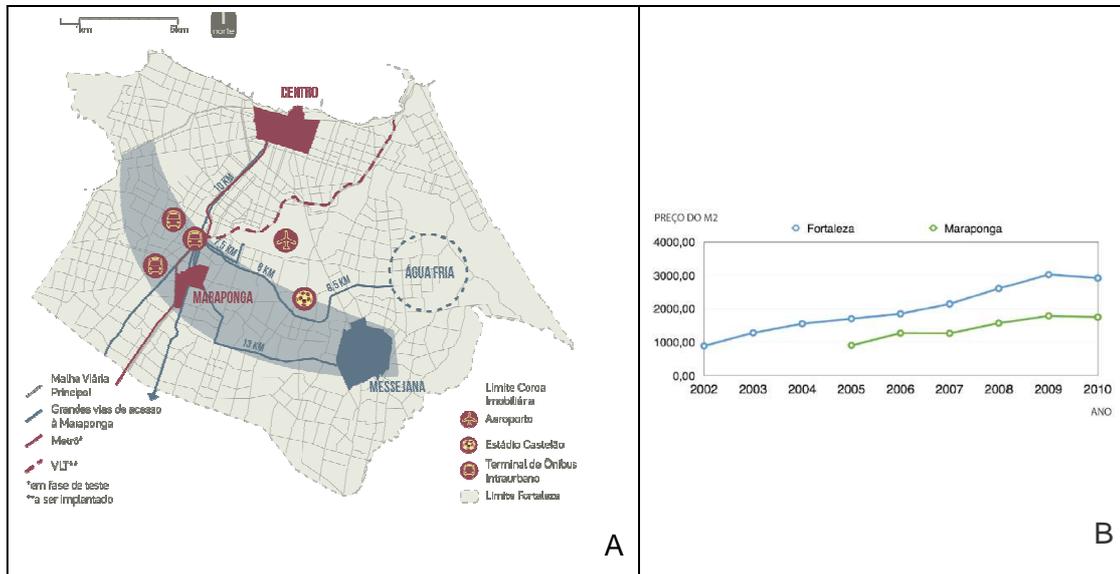
Em Fortaleza, um fenômeno de acentuação do processo de valorização imobiliária de cunho especulativo iniciado em meados da década de 2000 é estudado por Rufino (2013). A autora identifica um anel semiperiférico que constitui uma área de expansão da tradicional atuação do mercado imobiliário formal, tradicionalmente concentrado nos bairros a leste do Centro. Para a autora, a introdução de investimentos imobiliários em bairros não tradicionais deve-se a dois fatores: o aumento dos preços da terra nos bairros tradicionais e a oferta de financiamentos imobiliários para a classe de renda média e média baixa, conhecida como classe C. Assim esse movimento de “deselitização” da produção imobiliária formal em Fortaleza (Freitas e Pequeno, 2011), introduz nesses bairros uma nova lógica de produção do espaço, que difere-se do tradicional processo de auto construção de residências unifamiliares em loteamentos com variados graus de informalidade. A partir de 2005, tais bairros passam a apresentar empreendimentos imobiliários multifamiliares, com unidades habitacionais financiadas. Apresentam também um movimento de incremento de preço do solo e ocupação de áreas livres por assentamentos informais.

3 SECÇÃO 02 - Maraponga e o novo cenário de investimentos

Apesar da sua localização periférica, cerca de 12 quilômetros de distância do Centro, o bairro da Maraponga apresenta uma rede viária consolidada que, combinada a outros modais como o metrô, proporcionam acesso facilitado a toda a cidade. Essas características, somadas à proximidade de grandes equipamentos, como o Aeroporto Internacional Pinto Martins, o Estádio Governador Plácido Castelo e o Shopping da Parangaba, explicam, em parte, a participação da Maraponga na Coroa de Valorização Imobiliária delimitada por Rufino (2012) (Figura 1a).

O processo de valorização imobiliária no bairro pode ser captado com a sistematização dos dados do relatório do Índice de Velocidade de Vendas (IVV) dos produtos imobiliários ofertados, sistematizados pelo Sindicato das Empresas de Construção Civil do Ceará (Sinduscon-CE). No gráfico reproduzido na figura 01 B percebe-se um movimento crescente de valorização do preço do metro quadrado dos imóveis tipo apartamento ofertados pelas empresas de construção civil afiliadas ao Sinduscon-CE na cidade como um todo. Nele verificamos a introdução do bairro da Maraponga neste circuito de produção imobiliária formal a partir de 2005. O preço médio do metro quadrado das unidades ofertadas na Maraponga acompanha o processo de valorização da cidade de Fortaleza como um todo, passando de cerca de 1000 reais em 2005 para quase 2000 reais em 2010.

Figura 1: Mapa de inserção do bairro da Maraponga na cidade de Fortaleza



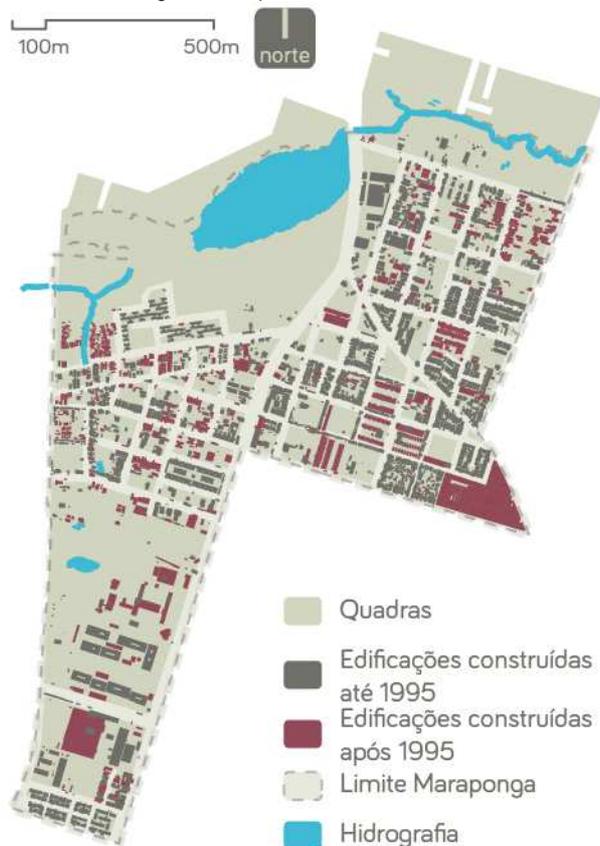
Fonte: a) Organizado pelas autoras a partir de Rufino 2012; da base cartográfica de Fortaleza (Geometrópoles,2010); b) Organizado pelas autoras a partir de dados IVV/Sinduscon do mês de junho 2000-2010.

Concomitante ao processo de valorização imobiliária na Maraponga ocorreu um crescimento populacional. Em 2000, segundo o Censo Demográfico - IBGE, a população total do bairro correspondia a 8.572 habitantes dentro de uma área de 171ha, o que significa uma densidade populacional bruta de 50 habitantes/ha. Esse número subiu para 59 habitantes/ha, em 2010, passando a abrigar uma população de 10.148 habitantes. O incremento de 18% da população é significativo se consideramos que se trata de um bairro cujo processo de ocupação urbana ocorreu por volta dos anos 40 e 50, quando houve a aprovação dos primeiros loteamentos. Neste período, a Maraponga possuía baixíssima densidade e era povoada por sítios e chácaras que funcionavam como segunda residência. Nos anos 70, a ocupação foi intensificada e o bairro sofreu significativas transformações, a Av. Godofredo Maciel passa de uma estrada de terra batida para uma via asfaltada e a instalação do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e do Maraponga Mart Moda foram definitivas para sua consolidação urbana.

O crescimento da Maraponga continuou nas décadas de 80 e 90. Através do mapeamento dos Cheios e Vazios percebemos a evolução da ocupação do bairro por meio do contraste entre o espaço construído em 1995 e em 2010. Em termos quantitativos, temos em 1995 uma área construída correspondente a 25.000m² e, em 2010, esta mesma área aumentou para 34.000m². Em comparação com o tamanho total do bairro, 171ha, constatamos a ocupação de 6% de área livre. (Figura 2)

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

Figura 2: Mapa de Cheios e Vazios



Fonte: Frota, 2013

A atuação do mercado imobiliário, nos anos 2000, altera a paisagem da Maraponga através da inserção de novas tipologias arquitetônicas atreladas ao processo de valorização dos terrenos. Este fenômeno é viabilizado pelo PMCMV a partir da possibilidade de exploração de um novo nicho de consumidores, o segmento econômico, mais conhecido como a classe C, que demanda um produto compatível com suas necessidades econômicas.

Para verificar esta mudança morfológica, dados referentes ao Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-vivos (ITBI)³, entre os anos de 2007 e 2010, foram espacializados para subsidiar o mapeamento das tipologias que surgiram nos últimos 15 anos. Nesse período percebe-se o aparecimento de duas tipologias habitacionais anteriormente pouco expressivas no bairro: os condomínios fechados horizontais e os assentamentos precários.

As incidências de ITBI somam ao todo 25 ocorrências dentro de 19 quadras e, quanto a identificação de novas tipologias, foram encontrados 31 terrenos que sofreram mudanças significativas, na maioria dos casos, antigos sítios foram substituídos por prédios ou por condomínios fechados, contribuindo para o aumento da densidade populacional.

Além dos casos de transformação pela ação do mercado imobiliário, também é possível observar mudanças no setor informal. Apesar da favelização não ser um fenômeno novo dentro do bairro, nos últimos anos, observa-se um aumento da

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

densidade dos assentamentos precários já consolidados e o surgimento de novos em áreas ambientalmente frágeis. (Figura 3)

Figura 3: Mapa com incidências do ITBI e novas tipologias habitacionais



Fonte: Frota, 2013.

Neste ponto é importante investigar qual a relação da inserção destas novas tipologias habitacionais e o adensamento populacional e construtivo do bairro com os atributos físico-ambientais do território. Para tanto segue uma breve descrição dos aspectos ambientais do bairro.

A Maraponga está dentro da Bacia Hidrográfica do Rio Cocó e do Rio Maranguapinho, portanto seu território possui cota elevada e abriga algumas nascentes. O conjunto formado pela Lagoa da Maraponga e as margens de seu afluente é a principal área verde do bairro. Ele ocupa aproximadamente 43% da área total do bairro, estabelece conexão ambiental com os corpos d'água existentes no entorno próximo influenciando a morfologia urbana à medida que a ocupação da região é obrigada a se adequar as suas margens. Estas características acentuam as funções ambientais, urbanas e paisagísticas da Lagoa e a convertem em um elemento definidor da dinâmica urbana.

A partir do mapeamento dos sistemas ambientais⁴ contidos no bairro foi possível delimitar porções de terra mais frágeis e que não suportam ocupação humana. O sistema de Tabuleiro Pré-Litorâneo ocupa maior área e também é o mais estável, por isso, se torna prioritário do ponto de vista de uso e ocupação. Os outros sistemas identificados, Planícies Fluviais, Planícies Lacustres e Áreas de Inundação Sazonal, são encontrados nas proximidades dos cursos d'água e apresentam instabilidade

quanto a alagamentos, por este motivo não podem receber edificações e devem ser preservados e recuperados. (Fortaleza, 2009)

Ao sobrepor os sistemas ambientais com o processo de adensamento construtivo percebe-se uma série de assentamentos em áreas inadequadas do ponto de vista do sistema de áreas livres públicas, como os leitos viários e as áreas destinadas a praças. Percebe-se ainda o avanço da ocupação urbana sobre os espaços frágeis. Discorreremos brevemente sobre três casos.

O primeiro caso apresentado é do Residencial Parque Maraponga que foi construído por volta dos anos 90, portanto, anterior ao período de valorização imobiliária. Este projeto gerou revolta nos moradores da região que organizaram um abaixo-assinado com o intuito de parar as obras e evitar a derrubada de árvores. Esta ação foi bem sucedida, pois evitou que toda a obra fosse concluída, devastando ainda mais a área verde do entorno da Lagoa. Apenas uma parte do empreendimento originalmente concebido foi construído.

O segundo caso de estudo não se restringe a esfera formal de produção da cidade e pode ser considerado uma consequência do Residencial Parque Maraponga, pois surgiu após sua construção ocupando um terreno vizinho. Referimo-nos ao assentamento precário que ocupa uma área alagável, devido a sua proximidade com o leito do rio. Nos últimos anos, observamos o crescimento do assentamento, inclusive se espalhando pela faixa de domínio da linha férrea.

O terceiro caso é o mais recente e reúne três projetos que utiliza recursos do PMCMV faixa 2 que estão sendo construídos em terrenos anteriormente cobertos por densa massa verde. Sua massa edificada ainda não aparece no Mapa de Cheios e Vazios, pois os empreendimentos foram inaugurados a partir de 2012. (Figura 4)

O que há em comum aos três exemplos expostos acima é a desvalorização do recurso ambiental do bairro, acompanhado pela degradação do mesmo, a partir de poluição por lixo e esgoto.

Embora os três casos de estudo não estejam localizados dentro de áreas ambientalmente frágeis, eles contribuem para a desarticulação de um possível sistema de espaços livres (SEL) na região, pois todos os terrenos possuíam atributos relevantes, antes das suas construções, que os caracterizavam como propícios para compor um SEL.

Baseado na metodologia estabelecida por Tardin (2008), todas as áreas em questão se destacavam pela presença de atributos de suporte biofísico, devido a sua cobertura vegetal preservada; atributos perceptivos, pois se convertiam em representativo elemento cênico, com composição de fundo cênico e áreas de emergência visual; e, por fim, possuíam fortes atributos de acessibilidade, com ênfase na sua localização lindeira ou próxima a maior via de circulação do bairro.

Estes assentamentos poderiam ter sido direcionados para terrenos livres mais propícios a receberem ocupação urbana. Atualmente, observa-se a existência de uma quantidade suficiente de terrenos capazes de absorver a demanda populacional.

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

Figura 4: Ocupações próximas aos Sistemas Ambientais da Maraponga



Fonte: Sistematizado pelos autores a partir de Fortaleza (2009), e observações in loco.

Outra questão que dificulta a consolidação de um SEL na Maraponga é a concentração de área verde no perímetro da Lagoa. O padrão de distribuição das áreas livres públicas do bairro não é ideal para promoção da urbanidade e integração dos espaços. O mais interessante seria tratar o espaço livre público como um elemento urbano capaz de promover continuidade de áreas verdes, corredores de mobilidade, espaço de contemplação, lazer e passeio, entre outras funções, além garantir maior acesso da população. Benfatti e Silva defendem a relevância da articulação e distribuição das peças do SEL como podemos observar:

Os espaços livres de edificação têm diferentes aspectos (ambiental, funcional ou estética) que, em muitos casos, coexistem no mesmo espaço. O sistema de espaços livres se mostra adequado na medida em que suas funções atendem às necessidades socioambientais, isto é, responde as demandas sociais (lazer, circulação, abastecimento, etc) e ambientais (preservação dos recursos naturais, adequação ecológicas, etc). Portanto a qualidade do sistema de espaços livres não é aferida a partir de dados quantitativos. Fatores como a articulação e distribuição de seus elementos sobre o território são mais determinantes." (BENFATTI e SILVA, 2013, p. 16)

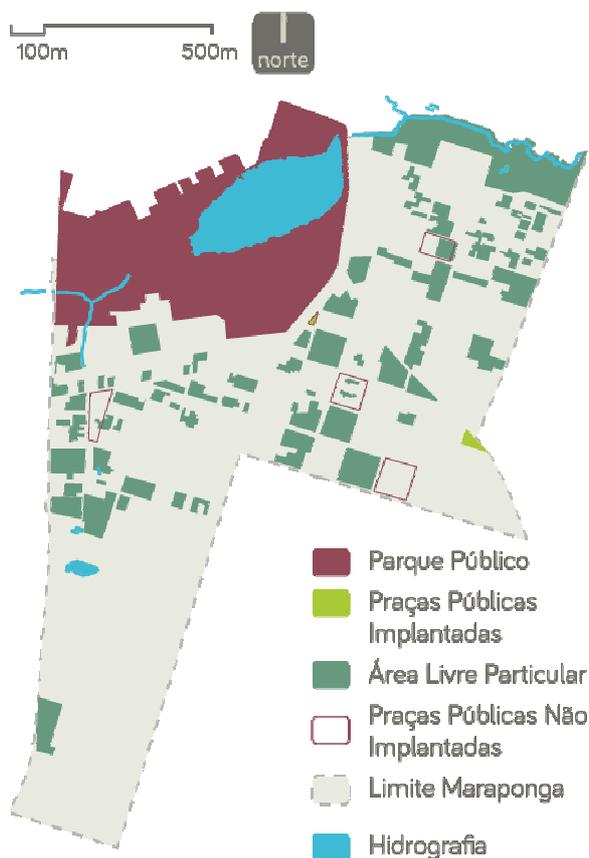
A partir desta reflexão, podemos afirmar que o modelo de urbanização recente da Maraponga, tem perpetuado um processo prejudicial de ocupação do território do ponto de vista da urbanidade, na medida em que novos empreendimentos habitacionais densamente construídos são instalados nas margens do recurso ambiental sem a preocupação de estabelecer uma relação espacial entre a área urbanizada e o espaço livre. Pode-se até mesmo falar em acentuação deste fenômeno

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

da desqualificação do processo de urbanização na medida em que os investimentos imobiliários têm contribuído para a elevação do preço da terra impulsionando o adensamento e expansão de ocupações informais de baixa renda. Vale ressaltar que preço da terra no bairro foi descrito pelos empreendedores imobiliários como muito caro para viabilizar a execução de empreendimentos voltados para as camadas de renda mais baixa.

Como resultado, observa-se que o principal recurso paisagístico da região não é valorizado, nem pelas novas construções formais e, menos ainda, pelas invasões irregulares. Tais assentamentos dificultam a criação de um sistema de espaços livre públicos que tome partido do atributo ambiental de modo a compatibilizar as atividades de lazer e a função de urbanidade com as questões de estabilidade ecológica. As áreas livre destinadas a praças, por outro lado foram em sua maioria apropriadas por usos privados das mais diversas faixas de renda. A figura 05 aponta a existência de apenas duas pequenas praças efetivadas, e uma grande concentração de áreas livre privadas.

Figura 5: Mapa de distribuição dos espaços livres



Fonte: organizado pelas autoras, a partir do banco de dados da Prefeitura de Fortaleza, 2009.

Diante desse cenário de avanço da urbanização sobre as áreas inadequadas, a próxima seção apresenta as regulações de uso e ocupação do solo incidentes sobre o território, de forma a verificar sua capacidade em contribuir para a construção de um tecido urbano mais democrático e qualificado.

4 SECÇÃO 03 - Maraponga e a regulação Ambiental

De acordo com o que foi explicitado na secção anterior, acreditamos ser necessário abordar a legislação vigente sobre os sistemas de espaços livres e os recursos ambientais da Maraponga, a fim de compreender se estes mecanismos legais estão cumprindo sua função de proteger e recuperar as áreas frágeis do bairro, bem como conduzi-las a promover maior qualificação urbana e reverter o cenário de degradação urbano-ambiental apresentado.

No que se refere à política ambiental, verificamos a incidência do Código Florestal e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) no bairro. Neste sentido, destacamos as Áreas de Proteção Permanente (APPs) como principal instrumento de controle ambiental que iremos nos debruçar. A partir do que consta no Código Florestal, esta região consiste em uma faixa delimitada no entorno do recurso hídrico com 30 metros de largura, e tem por objetivo proteger a integridade da zona ripária, portanto não é permitida a construção de nenhuma edificação.

Na Maraponga, as APPs de margens de cursos d'água foram traçadas a partir da cota de cheia da Lagoa e de seus afluentes. Embora existam nascentes no bairro, por se tratar de uma região de divisor de águas, não encontramos nenhuma espécie de controle legal da ocupação sobre este tipo específico de APP.

Quanto ao grau de conservação das APPs identificadas, observamos que a APP formada a partir do espelho d'água da Lagoa não foi urbanizada, porém as APPs provenientes dos braços d'água que alimentam a Lagoa estão ameaçadas por ocupações que se aproximam cada vez mais de seu limite com casos inclusive de invasão desta área protegida. (Figura 6)

Como mencionado anteriormente, na tentativa de resguardar o entorno da Lagoa da Maraponga de ocupações inapropriadas, no ano de 1991, ocorreu uma mobilização popular motivada pela construção do condomínio Residencial Parque Maraponga que desmatou uma grande área verde próxima da Lagoa para sua construção. Esta área é reconhecida até hoje pelos moradores da região por suas funções ambientais e de lazer.

Como resultado desta ação, o poder municipal elaborou a Lei 6.833, em 18 de abril de 1991. Ela criou a Área de Proteção Ambiental (APA) da Lagoa da Maraponga, que correspondia a Zona Especial de Proteção Verde, Paisagística e Turística demarcada na Planta 01 da Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei nº 5122-A de 1979, vigente à época. Abaixo uma reprodução parcial da Lei 6.833:

LEI MUNICIPAL 6.833 DE 18 DE ABRIL DE 1991

(...)

Art. 1º – Fica criada como de relevante interesse público, a Área de Proteção Ambiental – APA (...) da Lagoa da Maraponga.

Parágrafo único – A delimitação da área de que trata este artigo é o perímetro compreendido pela ZE-1 – Zona Especial de Proteção Verde, Paisagística e Turística, cuja demarcação é a constante da Planta 01 da Lei no 5.122-A, de 13, de março de 1979.

Art. 2º – Na APA de que trata esta lei ficam proibidos:

I – A aprovação de loteamento e a implantação e desenvolvimento de atividades comerciais e/ou industriais potencialmente poluidoras e capazes de afetar os mananciais;

II – A execução de terraplanagem e abertura de canais, quando importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

III – O exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou acentuado assoreamento das coleções hídricas;

IV – O exercício de atividades que ameacem extinguir as espécies da biota local.

Art. 3º – O Poder Executivo no prazo de 120 (cento e vinte) dias elaborará o projeto de regulamentação da APA da Lagoa da Maraponga (...).

Figura 6: Mapa com a delimitação das APPs e ocupações próximas



Fonte: organizado pelas autoras

De acordo com o trecho reproduzido, nota-se o esforço por parte da administração pública municipal em estabelecer normas de ocupação restritiva. Apesar disso, não foi elaborado o zoneamento da APA e, com o passar do tempo e a atualização da legislação, a lei foi revogada.

Como as características correspondentes a implantação de uma APA não implicam na desapropriação do terreno, a população recorreu ao Governo do Estado com a mesma reivindicação. Dessa forma o Decreto Estadual 21.349, de 03 de maio de 1991 avança no processo de desapropriação do entorno da Lagoa. Observamos um trecho da citada lei logo abaixo:

DECRETO Nº 21.349 DE 03 DE MAIO DE 1991

(...)

DECRETA:

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

Art. 1º – Fica declarada de utilidade pública para fins de desapropriação a área de terra com respectivas acessões, benfeitorias e servidões nela existentes localizada em Fortaleza-Ceará, no lugar denominado Maraponga, distrito de Parangaba, com as seguintes características:

(...)

Art. 2º – A área de terra referida no Art. 1º destina-se a preservação da Lagoa da Maraponga e está delimitada, graficamente, no levantamento planimétrico, em escala 1/2.000, que integra o Anexo Único desta Decreto.

(...).

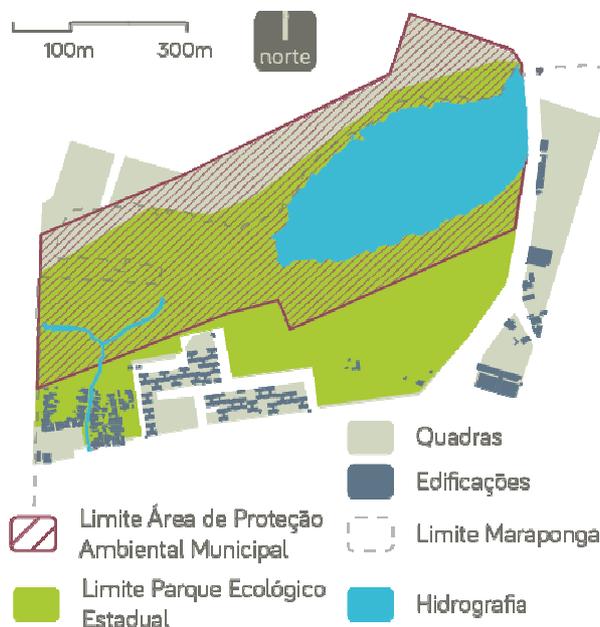
Ainda que o decreto acima demonstre uma ação direta no sentido de implantar uma unidade de conservação de caráter mais restritivo, não foi identificada a real criação de um parque ecológico. Apesar disso, os argumentos levantados por Lira (2006), e expostos a seguir, não deixam dúvidas de que a área se trate do Parque Ecológico da Maraponga.

Quanto ao Decreto Estadual [Decreto 21.349], (...) não teve outro efeito legal senão o de sua ementa. Porém, há que se dizer que à época não havia nenhum diploma legal que determinasse a forma de criação de unidades de conservação (...). E, no Estado do Ceará, muitas unidades de conservação foram “criadas” dessa forma, ou seja, apenas com o Decreto de desapropriação. (...)

Em vários estudos, dentre os quais pode-se citar a publicação - Questão Fundiária - da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, e em endereços eletrônicos como da Assembléia Legislativa do Ceará, e outros sobre unidades de conservação, encontra-se referência a esta unidade de conservação como parque ecológico (...). (LIRA, 2006, p. 58 e 59)

Não foi evidenciada nenhuma outra ação do Governo do Estado, além da desapropriação, em prol da efetiva instalação do Parque, como a criação de equipamentos ou manutenção do mobiliário já existente. (Figura 7)

Figura 7: Quadra da Lagoa da Maraponga com delimitação das Unidades de Conservação



Fonte: Organizado pelas autoras a partir de dados da Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará

No que se refere à política urbana, Fortaleza atualizou seu Macrozoneamento Urbano e Ambiental em 2009, como parte do processo de revisão do Plano Diretor municipal.

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

No território da lagoa da Maraponga incidem a Zona de Recuperação Ambiental (ZRA) e a Zona de Proteção Ambiental (ZPA). A primeira possui índices de baixa ocupação e funciona como transição entre a área ocupada e a área protegida. Já a última é o equivalente às APPs no sentido de não permitir nenhuma construção.

A delimitação da ZRA faz um recorte no terreno de forma a retirar o Residencial Parque Maraponga dos seus limites. Isso acontece também com edificações de alta renda localizadas na margem oposta ao condomínio citado.

No que se refere à ZPA, boa parte de seus limites foram invadidos por vias e construções formais. Nesse sentido, inferimos que uma destas áreas provavelmente era o percurso de um braço da Lagoa que se ligava ao corpo d'água dentro do terreno do DETRAN e hoje se encontra canalizado ou inexistente. Isto se explica, em parte, pela data de aprovação do loteamento, nas décadas de 1940 e 1950, ser anterior a criação das regulamentações ambientais, portanto não havia nenhum tipo de controle acerca das ocupações em áreas frágeis e, possivelmente, o projeto e execução do arruamento foram feitos desconsiderando o recurso hídrico. (Figura 8)

Figura 8: Mapa com a delimitação da ZPA e ZRA



Fonte: Organizado pelas autoras a partir do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, 2009

Além do zoneamento urbano com o objetivo da manutenção ecológica, incidem ainda sobre o processo de urbanização do bairro a legislação referente ao parcelamento do solo. Esta reservou aproximadamente 3 hectares de área pública para espaços destinados exclusivamente a praças, excluindo-se aqueles referente sistema viário e equipamentos. Estas praças deveriam funcionar como espaços de lazer,

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

contemplação, preservação ambiental, entre outras funções, mas a maioria não foi implantada pelo poder público e sua destinação original se converteu em outros diversos tipos de ocupação, desde assentamentos precários até igrejas.

Para além do problema de ocupação indevida de espaços livres, cabe ressaltar a existência de inúmeros espaços privados desocupados propícios a compor um SEL dentro do bairro, porém sua distribuição espacial não facilita a criação de uma relação de complementariedade entre si, e entre eles e a maior mancha verde do bairro. O fato de não haver nenhum controle do poder público quanto a localização das áreas livres dentro de um parcelamento produz um tecido urbano incoerente do ponto de vista dos espaços livres e de pouca qualidade ambiental, que tem sido agravado pela incidência de ocupações informais.

Outro agravante para a desarticulação dos espaços livres dentro do bairro é a tendência de ocupação de áreas ambientalmente frágeis que originalmente são mais propícias para compor o SEL. Embora ainda existam lotes privados desocupados, não reconhecemos nenhum mecanismo legal capaz de induzir a demanda construtiva nesta direção.

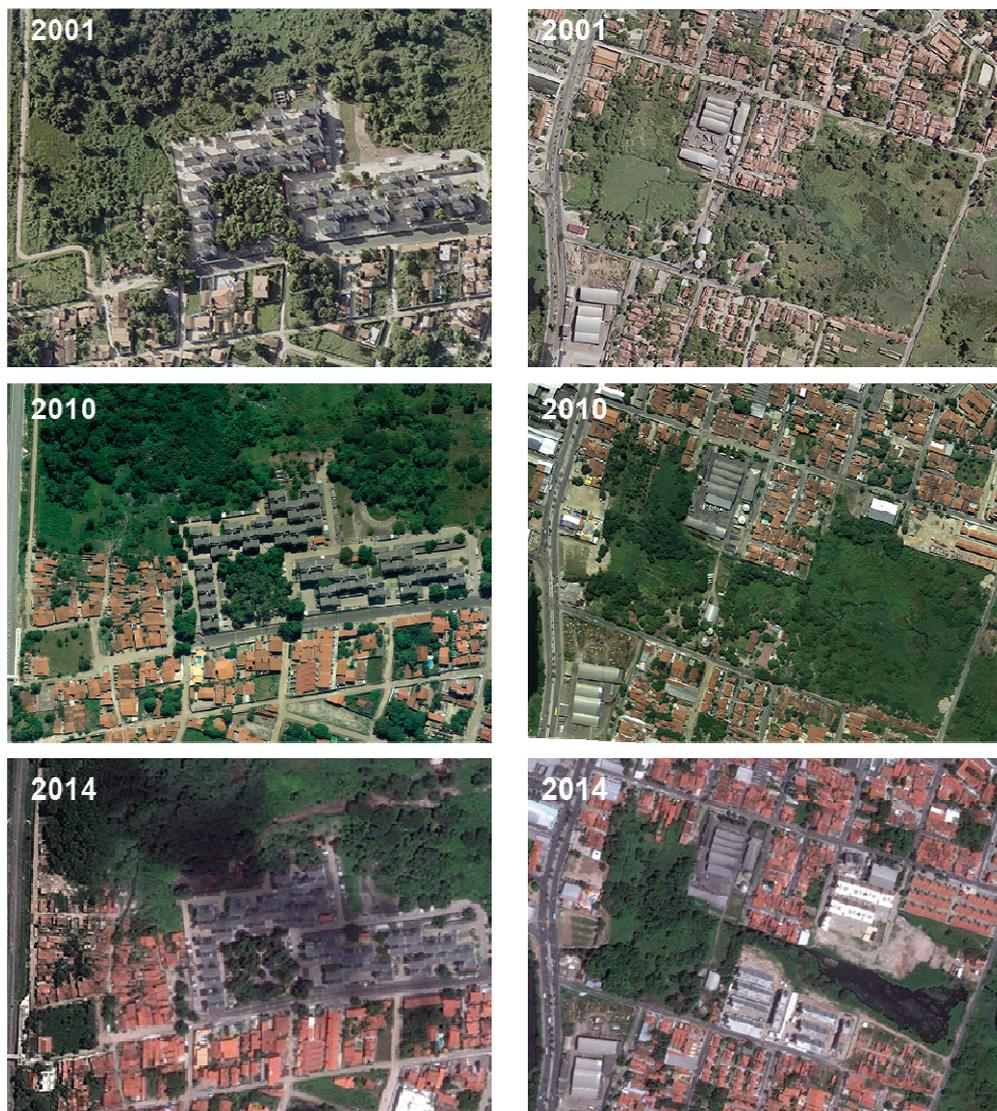
Assim, ao compararmos os episódios de avanços da urbanização sobre as áreas frágeis percebe-se a perpetuação de um mesmo padrão de ocupação territorial embora estejam inseridos em diferentes conjunturas temporais, econômicas e legislativas. O primeiro caso é referente ao Residencial Parque Maraponga que encontra-se a jusante da Lagoa e data o ano de 1991, época anterior as regulações ambientais a nível de SNUC. Ele consiste na construção de um condomínio vertical nas proximidades do recurso hídrico que foi acompanhado pela invasão do terreno vizinho por um assentamento precário. (Figura 9)

Tal processo se repete 20 anos depois a montante da Lagoa onde são construídos dois empreendimentos com recursos do PMCMV. Observamos o crescimento de uma ocupação irregular pré-existente que ocupava uma faixa do leito viário e, com o avanço da construção formal, ocorre a expansão do assentamento em direção ao leito do rio.

Diante dos casos expostos, constatamos que a nova realidade reproduz o modelo de urbanização já consolidado na área. No início de 2014 a administração municipal tomou a iniciativa de criar 21 parques na cidade. Embora se perceba, por parte da nova administração municipal, um movimento na direção de compatibilizar a solução para a degradação ambiental com a demanda por áreas livres de usos urbanos, o problema da especulação imobiliária, da informalidade e da ausência de saneamento permanece fora da agenda política de Fortaleza. Particularmente grave é a falta de preocupação com a valorização imobiliária das ações de qualificação dos espaços frágeis, e os efeitos de exclusão social que estas acarretam, seja por meio de remoção dos assentamentos em áreas frágeis, seja por meio do aumento do preço da terra engendrando processos de expulsão branca. Isto fica bastante evidente se percebermos que os espaços escolhidos para serem transformados em parques localizam-se (com exceção de um) na bacia do rio Cocó, área de menor densidade populacional, e preço da terra mais alto.

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

Figura 9: Imagens aéreas que mostram as ocupações à montante (esquerda) e à jusante (direita) da Lagoa



Fonte: organizado pelas autoras a partir do Google Earth

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação do processo de urbanização recente do bairro da Maraponga revela que a nova conjuntura na qual o bairro está inserido não implica na qualificação de sua área livre pública. Pelo contrário, a despeito do influxo de investimentos no território, permanece a dinâmica de ocupação urbana existente caracterizada pela expansão dos empreendimentos formais e informais sobre áreas inadequadas.

As construções formais, frutos dos investimentos imobiliários públicos e privados, avançam sobre as áreas de valor ambiental e paisagístico sem fomentar o desenvolvimento dos atributos inerentes a estas que contribuiriam para a formação de um sistema de espaços livres (SEL). Ao fazer isso, acabam por justificar a expansão das ocupações irregulares no seu entorno.

Apesar de o poder público lançar mão de alguns dos mecanismos da política ambiental, como as APPs e as Unidades de Conservação, estas vem a reboque de um processo de ocupação de áreas inadequadas, e se mostra incapaz de induzir uma ocupação mais coerente com o interesse público. Se mostram portanto medidas posteriores incapazes de conter o avanço da urbanização predatória. A sobreposição de Unidades de Conservação (Área de Proteção Ambiental da Maraponga e Parque Ecológico da Lagoa da Maraponga) evidencia, ainda, a ausência de diálogo entre as diversas esferas de poder, e a ineficiência em concretizar as ações iniciadas acerca da regulamentação das Unidades de Conservação.

Os dois processos citados acima, investimentos que negligenciam os sistemas de espaços livres públicos e a regulação restritiva, acentuam a dinâmica urbana pré-existente de negação dos espaços de valor ambiental dentro do processo de urbanização. O resultado dessa ação é inviabilização de um SEL coerente.

Para reverter o quadro problemático apresentado neste trabalho, não é suficiente criar proibições e punições quanto a forma de ocupação da cidade. Uma estratégia mais eficiente de consolidação da política ambiental seria promover a gestão integrada do território que não fixe o olhar apenas nos aspectos do quadro natural, mas que amplie sua atuação sobre as demandas por habitação, lazer e equipamentos.

Em termos práticos, seria interessante adotar um licenciamento urbano-ambiental que compreendesse os aspectos referentes às duas esferas de conhecimento. Outra medida cabível seria a aprovação de novos loteamentos a partir de um planejamento municipal de espaços livres. Dessa forma, seria possível controlar a localização de áreas institucionais e verdes para que os elementos componentes do tecido urbano pudessem guardar melhor relação entre si. Dessa maneira o SEL seria mais resguardado e as construções seriam direcionadas para os terrenos mais propícios.

O crônico cenário de descontrole sobre o processo de urbanização persiste, a despeito do influxo de investimentos urbanos, e da adoção de regulações restritivas como as APPs, ou de medidas extremas, como a desapropriação. Em última análise, o caso estudado apenas reforça o argumento que o excesso de restrição não soluciona o problema da degradação ambiental urbana, argumento este que tem sido desenvolvido pela literatura em estudos ambientais urbanos brasileiros (i.e. Martins, 2006 ou Mello, 2005). Restrição nas regulações e tolerância na gestão do território tem se mostrado uma combinação perversa que resulta não apenas na degradação dos ecossistemas naturais, mas na desqualificação do ambiente urbano como um todo, cujo sistema de espaços livres é uma dimensão importante.

NOTAS

¹ A política urbana brasileira a partir da Constituição de 1888 sofre influência de movimentos questionadores, em particular da luta pelo direito à cidade e por mecanismos de participação popular. Por outro lado, a política ambiental incorpora mecanismos de valoração econômica, numa perspectiva pouco transformadora.

² "O conceito de urbanidade [utilizado pela autora] refere-se à promoção da interação entre os cidadãos no espaço coletivo e à interação harmônica e de proximidade entre os cidadãos e os corpos d'água." (Mello, 2008, p. 55)

³ O ITBI é um imposto pago quando ocorre transação imobiliária, portanto, ele não implica necessariamente em uma nova construção. Os dados utilizados na presente pesquisa estão relacionados apenas a terrenos, não computam apartamentos ou casas.

⁴ Os Sistemas Ambientais foram divulgados através do Diagnóstico Geoambiental de Fortaleza em 2009

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Justiça Ambiental e a construção social do risco. Revista do Programa de Pós-graduação de desenvolvimento e Meio Ambiente. v.5. UFPR: 2002
- ALLIER, Joan Martinez. O ecologismo dos pobres. São Paulo: Contexto. 2007.
- BENFATTI, D. e SILVA, J. Legislação Ambiental e urbanística: contradições e possibilidades de diálogo da qualificação Sistema de Espaços Livres urbanos do município de Campinas. In Anais da XV Encontro Nacional da ANPUR. Recife: 2013
- BEZERRA, M. do C. de L.; CHAER, T. M. S. Regularização fundiária e os conflitos com as normas do Código Florestal para APP urbana. E-Metrópolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 3, n. 10, p. 26-36, set. 2012. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n10-2.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2013.
- COSTA, H. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: O encontro de racionalidades distintas. In Costa, M e Mendonça J. (orgs) : Planejamento Urbano no Brasil: Trajetória, Avanços e Perspectivas. Ed Belo Horizonte: C/Arte, 2008.
- COSTA, Heloisa; CAMPANTE, Ana Lúcia; ARAÚJO, Rogério. A dimensão ambiental nos planos diretores de municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. in Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas / Santos Junior e Montandon (orgs.). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. 2009. Diagnóstico Geo-Ambiental do Município de Fortaleza: Subsídios ao Macrozoneamento Ambiental e à revisão do Plano Diretor Participativo, Fortaleza.
- FREITAS, C.; PEQUENO, R. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: Avanços e Retrocessos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.
- FREITAS, C. F. S. ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre as agendas urbana e ambiental brasileiras. Urbe: Revista de Gestão Urbana. V.6 n.1 pp109 a 125. jan/abr. 2014
- FROTA, Reinterpretações da Maraponga como Sistema de Espaços Livres Públicos. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal do Ceará
- LIRA, C. F. S. 2006. A implementação de unidades de conservação de proteção integral: o caso do parque ecológico da lagoa da Maraponga. 109 p. Dissertação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Fortaleza.
- MARICATO, E. Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (Org.). O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 215-232
- MARTINS, M.L.R. Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP; FAPESP, 2006.
- MELLO, S. As funções ambientais e as funções de urbanidade das margens dos cursos d'água. Oculum Ensaios. Revista de Arquitetura e Urbanismo. v(04). Campinas: 2005
- POLLI, S. A. . Ambiente, poder, capacidade de investimento e norma: o caso da região dos mananciais em Curitiba.. In: Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo., 2007, São Paulo. Anais da APPURBANA 2007. São Paulo, 2007.
- RUFINO, M. B. C. Mudança na produção imobiliária residencial em Fortaleza: a reestruturação do setor e seus significados. In: Adauto Lúcio Cardoso. (Org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. 1ed.Rio de Janeiro: Adauto Lucio Cardoso, 2013, v. 1, p. 301-323.
- TARDIN, Raquel. Espaços livres. Sistemas e Projeto Territorial. Rio de Janeiro: 7letras, 2008.