

REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E URBANIZAÇÃO NO CEARÁ

Dr. Renato Pequeno

Prof. Associado I Departamento de Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal do Ceará (UFC)
Av. da Universidade, 2890, Benfica, CEP 60020-181
Cel. 85.99690589
renatopequeno@gmail.com

Dra. Denise Elias

Professora Adjunta - Programa de Pós Graduação em Geografia
Universidade Estadual do Ceará (UECE)
Rua Vicente Leite, 2121, ap.301, CEP 60170-151 - Fortaleza – CE
Cel. 85.96348167
deniselias@uol.com.br

Palavras-chave: Ceará, reestruturação econômica, reestruturação territorial, política urbana e habitacional.

Introdução

Com a expansão da economia globalizada, o Ceará assume um novo papel na divisão social e territorial do trabalho do Brasil e deve ser considerado como uma fração do espaço total do planeta, cada vez mais aberto às influências exógenas e aos novos signos do presente. Como objeto e sujeito da economia globalizada, é um espaço que pouco tem de autônomo, não se encerrando sobre si mesmo, de forma independente do resto do mundo, com o qual interage permanentemente no processo de acumulação de capital. Nos últimos vinte e cinco anos, é visível sua reestruturação econômica e, conseqüentemente territorial, com objetivos claros de inserir-se na lógica da produção e do consumo globalizados.

Frente às exigências da produção flexível, desde a década de 1980 e destacadamente da década de 1990, estão em redefinição a dinâmica de sua economia; as formas de gestão das empresas; o mercado de trabalho e a dinâmica de organização do seu território, criando as condições materiais para a maior solidariedade organizacional do Estado com o resto do mundo.

O dinamismo econômico e da construção do território cearense já se manifesta pela modernização da produção agrícola, com a construção de novos sistemas de engenharia tais como de perímetros irrigados (ELIAS, 2002), novos sistemas de gestão da água (ELIAS, 1999), favorecendo a difusão do agronegócio, em especial de frutas tropicais visando à exportação; pela implantação de indústrias, especialmente vindas de outras partes do país, fruto da guerra fiscal, com amplos benefícios do governo estadual; pela construção de infraestruturas associadas aos transportes, às comunicações, ao saneamento básico; pelo desenvolvimento de novas fontes de energia; pela expansão de comércios e serviços especializados; pelo crescimento das atividades turísticas, especialmente ligadas ao litoral etc.

A construção de um novo porto (Pecém, a 45 km da capital), pelo qual já escoava parte importante da produção de frutas não só do Ceará, mas também de outros Estados vizinhos; de uma nova estação de passageiros e de cargas no aeroporto, duas vezes maior do que a antiga em capacidade de movimentação, o que permitiu a criação de novas conexões com aeroportos de outras partes do mundo; um gasoduto de 385 km, que se estende de Guamaré (RN) a Pecém, passando pela capital; a instalação de uma linha especial de abastecimento de energia, conhecida como Linhão Banabuiú-Fortaleza, beneficiando 39 municípios; a melhoria das estradas de rodagem estaduais, com a construção de novas CEs; projetos de saneamento básico; novos açudes, dentre os quais o Castanhão e obras de transposição de bacias visando à universalização do acesso à água potável, assim como a construção de fixos inerentes à irrigação, como adutoras, barragens, açudes, canais de irrigação, perímetros irrigados, entre outros são exemplos claros desta nova realidade.

Outros, em vias de implantação, virão a promover alterações ainda mais intensas, algumas no âmbito regional, tais como: a Ferrovia Transnordestina, as obras associadas à transposição do São Francisco, eixos viários melhorando as condições de interligação de Fortaleza aos principais destinos turísticos.

Verifica-se também ao longo destes últimos decênios, a realização de várias obras de menor porte, atendendo às demandas de municípios visando criar condições favoráveis à chegada de investidores de diversos setores econômicos, com destaque para o agronegócio de frutas tropicais, a indústria vinda de outros Estados a partir de política estadual de incentivos fiscais e o turismo de praia. Entendemos que essas três atividades se destacam como os principais vetores fortemente responsáveis pelos processos de reestruturação econômica e territorial que o Ceará conhece nas últimas décadas.

A estas atividades podemos claramente observar parte significativa do incremento da reestruturação territorial cearense das últimas duas décadas de forma especial, notadamente de cidades pequenas e de porte médio, assim como de muitas novas relações entre o campo e a cidade e de novas regionalizações.

1. Os principais macrovetores da reestruturação econômica e do território cearenses

1.1. Acirramento da disputa pela terra e pela água

Historicamente, o Ceará ocupa uma posição periférica na divisão do trabalho agropecuário no Brasil. Até três décadas atrás, sua agropecuária caracterizava-se, principalmente, pela pecuária extensiva, agricultura de subsistência, extrativismo vegetal e pela agricultura comercial do algodão. Alguns poucos produtos de origem vegetal (especialmente milho, feijão, arroz, mandioca, castanha-de-caju e algodão - arbóreo e herbáceo) e quatro de origem animal (carne e leite de bovinos; caprinos, ovinos) ocupavam a quase totalidade das terras cultivadas e eram responsáveis pelo maior percentual do valor bruto da produção agropecuária do Estado.

Diferentemente do Nordeste açucareiro, a criação de gado foi responsável pela ocupação inicial do espaço cearense, constituindo-se em importante elemento de sua organização, assim como pela sua primeira atividade econômica (SILVA, 1994). A pecuária se desenvolveu no sertão, de forma extensiva, seguindo os cursos dos principais rios, dando origem a vários núcleos de povoamento. Predominava a pecuária extensiva, o que exigia extensas glebas de terra, desenvolvendo-se em grandes propriedades, explicando, em parte, a forte presença dos latifúndios no Estado. Ainda hoje a pecuária permanece como uma importante riqueza da economia agrária cearense, especialmente no sertão central.

Incrementada pela Guerra de Secessão norte-americana, em fins do século XVIII e primeiros decênios do século XIX, o cultivo de algodão representou crescimento econômico para o Ceará, formando o binômio gado-algodão, o qual compunha o principal elemento da economia e da organização do espaço agrário cearense, até a década de 1970.

O modo de vida do camponês do sertão ainda é extremamente relacionado à biodiversidade do semiárido. Praticamente inexistente em áreas nas quais o capitalismo já é mais avançado e crescimento econômico é mais antigo, vigoroso e calcado em bases técnicas mais modernizadas, o extrativismo vegetal ainda constitui-se em importante atividade no Ceará, muito embora venha tendo suas bases arrasadas rapidamente nas últimas décadas, dado a expansão da agricultura empresarial, da carcinicultura, entre outros.

Com o acirramento da globalização da produção e do consumo, difundem-se, mais rapidamente, as bases materiais que possibilitaram a dispersão espacial da produção. O avanço dos transportes e das comunicações viabilizam fluxos, de matéria e de informação, até então inimagináveis. Isto é tão verdade que a instantaneidade e a simultaneidade são signos do presente. Isto faz com que o espaço da produção em geral, inclusive agrícola, amplie-se, passando a incluir áreas que até então se mostravam pouco propícias à realização de alta lucratividade.

No Brasil, muitas áreas são incorporadas à produção e ao consumo globalizados, assim como muitos novos espaços agrícolas são disponibilizados à produção agrícola capitalista nestes últimos quinze anos. Nesse contexto, também o semiárido e o cerrado nordestinos, que, de certa forma, compunham o que Santos (1993) chamou de *exército de lugares de reserva* para determinados aspectos da produção, tornaram-se atrativos e foram ou estão sendo incorporados à produção agrícola empresarial. Destacam-se os vales do São Francisco (especialmente nos Estados de Pernambuco e Bahia), do Açu (no Rio Grande do Norte) e do Jaguaribe (no Ceará), assim como também os cerrados na Bahia, Piauí e Maranhão. Estes são incorporados diferentemente na nova divisão interna e internacional do trabalho agrícola globalizado, expandindo-se formas intensivas de produção (ELIAS, 2006; ELIAS; PEQUENO, 2006, 2007).

A inserção do espaço agrário do semiárido e dos cerrados à produção intensiva baseia-se, muito fortemente, no modelo econômico predominante nas duas últimas décadas, incrementado desde os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), claramente de inserção do país à economia e consumo globalizados, com favorecimento aos grandes grupos econômicos, nacionais e multinacionais.

Especificamente no tocante à agropecuária, baseia-se no modelo técnico, econômico e social do agronegócio, cujo objetivo maior é atrelar as áreas e setores econômicos considerados mais competitivos do país à dinâmica do mercado mundializado. Promovendo a implantação de grupos de programas tidos como estruturantes para o crescimento econômico, exacerbam a seletividade dos investimentos produtivos. Entre as políticas incrementadas, poderíamos citar a dos *eixos nacionais de integração e desenvolvimento*.

O Nordeste teve dois eixos, chamados de Transnordestino e o São Francisco, que visavam a construção dos sistemas técnicos e sistemas normativos necessários à inserção dos lugares escolhidos, selecionados para receberem os investimentos produtivos. Um exemplo importante é o investimento em infraestrutura econômica: transportes (aeroportos, portos, estradas de rodagem), sistemas técnicos associados à eletrificação, ao saneamento, às telecomunicações. Poderíamos destacar a difusão da infraestrutura hídrica, com grande expansão dos sistemas técnicos e normativos inerentes às novas formas de gestão dos recursos hídricos: construção de adutoras, canais, barragens, irrigação, transposição de bacias e implantação de comitês de bacias hidrográficas etc..

Entre as obras mais importantes, assim como polêmicas, do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) no Nordeste, lançado durante o início do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2011), que em parte dá continuidade aos programas e projetos do governo anterior, que resultam em expansão do capital e na fragmentação territorial na região, temos a transposição do rio São Francisco e a Transnordestina.

As políticas incrementadas com tais programas e projetos incrementaram, assim como desenvolveram metodologias, de estudos de viabilidade, como dos clusters, das cadeias produtivas etc, que se difundiram amplamente, principalmente associada ao planejamento. Os polêmicos estudos de viabilidade econômica se multiplicaram. Tais estudos apontaram dez atividades como sendo as com maior viabilidade econômica para o Nordeste, sendo que três foram as escolhidas para dar início ao processo: o agronegócio de frutas tropicais e de grãos, a partir da expansão de uma agricultura intensiva em capital e tecnologia nas manchas irrigáveis no semiárido e nos cerrados, encabeçada pela iniciativa privada, pelas empresas agrícolas e agroindustriais, que conta com uma série de programas e projetos; e, em terceiro lugar, o turismo litorâneo, que teve grande reforço com o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur).

Considerando suas potencialidades, entre os programas e projetos direcionados ao Nordeste como um todo, incluindo o Ceará, há grande destaque para o incremento à fruticultura, que vem tendo impacto devastador sobre a agricultura camponesa e o espaço agrário e urbano cearenses. O governo federal e o Banco Mundial, com forte apoio do governo estadual, estão à frente de tais programas, os quais visam aumentar a produção e a produtividade, incrementando a agricultura empresarial a partir da melhoria das condições técnicas de produção, através da pesquisa biotecnológica, de programas de assistência técnica, extensão rural, gestão da água etc..

A fruticultura é apontada nestes estudos como uma das possíveis soluções para a agricultura semiárida nordestina, incluindo a cearense. Entre as vantagens comparativas, apontam-se as suas condições naturais (temperaturas, forte luminosidade e baixa umidade relativa do ar); a grande quantidade de terras agricultáveis a preços baixos e a tecnologia de irrigação. Tais condições naturais permitem a produção de frutos de boa qualidade, durante todo o ano, eliminando a entressafra, podendo ser organizada de acordo com a demanda dos mercados nacional e externo, notadamente o europeu e o norte-americano. Algumas frutas foram escolhidas para receber os incentivos, especialmente a manga, a uva, o melão, a melancia e a banana, que são as mais solicitadas pelo mercado externo.

No Ceará, especialmente nas duas últimas décadas, a fruticultura encontra-se em franca expansão, sendo uma das que mais vem se moldando à agricultura empresarial, ao agronegócio da fruticultura, principalmente no Perímetro Irrigado do Jaguaribe-Apodi, no município de Limoeiro do Norte, o primeiro a adotar a agricultura empresarial no Ceará, e no Perímetro Irrigado Tabuleiro de Russas, que abrange terras nos municípios de Limoeiro do Norte, Russas e Morada Nova (ELIAS, 2000, 2002, 2005). Tais municípios se encontram em região conhecida como do Baixo Jaguaribe e na Chapada do Apodi, onde já estão instaladas várias empresas agrícolas, nacionais e multinacionais, produzindo frutas. O grande destaque é para a multinacional Del Monte, uma das três mais importantes do setor.

Assiste-se, deste então, a uma mudança extrema do discurso sobre as possibilidades econômicas do semiárido cearense, construindo-se um novo imaginário social sobre estas áreas (CASTRO, 1996), notadamente sobre os seus vales úmidos. Para estes vislumbram-se grandes possibilidades para o agronegócio globalizado de frutas e novas áreas passam a ser incorporadas à produção agrícola globalizada, cujos *circuitos espaciais da produção e os círculos de cooperação* (SANTOS, 1988; ELIAS, 2003a) ultrapassam os limites da região e

do país, completando-se em vários outros lugares do planeta, especialmente a Europa, os Estados Unidos e o Japão.

Entre as secretarias estaduais associadas a todos esses processos, algumas se destacam. Citaríamos aqui, a política implementada pela Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), um marco para a gestão da água no Estado, tendo sido criada com a incumbência de promover o aproveitamento racional e integrado dos “recursos hídricos” do Estado, coordenar, gerenciar e operacionalizar estudos, pesquisas, programas, projetos e serviços tocantes aos “recursos hídricos” do Estado. Entre as instituições que compõem a estrutura institucional para a execução da política estadual de recursos hídricos do Ceará, a maior inovação dá-se com a criação da Cogerh (Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos), em 1993, visando a implementação do modelo de gerenciamento integrado, previsto na lei estadual de recursos hídricos, tendo por finalidade gerenciar a oferta d’água armazenada nos corpos superficiais e subterrâneos, sob o domínio do Estado.

Tendo como sua principal missão a de promover a organização dos usuários, dentro das premissas desta política, uma das medidas inovadoras é a implementação de um novo modelo de gerenciamento dos recursos hídricos, com a instalação de Comitês de Bacias hidrográficas. Os Comitês, previstos pela lei estadual, têm poder consultivo e deliberativo. É a instância mais importante de participação e integração do planejamento e das ações na área dos recursos hídricos, tanto que, nos últimos anos, vem se travando uma verdadeira disputa para a composição dos comitês, que têm representantes da sociedade civil organizada, das instituições públicas e privadas. Nos locais onde a sociedade civil está mais organizada, a composição dos membros consegue ser mais equilibrada, enquanto em outros, é notório a hegemonia dos que sempre estiveram à frente do poder local e estadual. Vale destacar que o que está em jogo é a disputa pela água e que o Ceará é um dos principais laboratórios, no Brasil, das novas políticas de gestão da água patrocinadas pelo Banco Mundial.

Um dos mais polêmicos programas do Governo do Estado no tocante a política de recursos hídricos é o *Águas do Ceará*, o maior programa de infraestrutura de oferta de água da história do Estado. O programa reúne um conjunto de obras de combate à escassez de recursos hídricos que está desenhando um novo mapa das águas no Ceará, considerando o número e a complexidade dos sistemas de engenharia envolvidos, reorganizando o sistema de saneamento básico, assim como permitindo novas perspectivas para o abastecimento e para a produção. Prevê a construção de 40 novos açudes estratégicos, sendo o mais importante o açude Castanhão, localizado no Baixo Jaguaribe, o maior de toda a história do Ceará.

O polêmico açude Castanhão será o coração de um grande sistema de interligação de bacias hidrográficas, na verdade, o objetivo principal do *Águas do Ceará* é permitir a interligação de bacias hidrográficas, com a perenização de rios, realizando uma série de obras de engenharia que transponham a água da zona úmida para abastecer as áreas com escassez hídrica.

Dessa forma, no caso da produção agrícola, independentemente do sistema técnico que se utilize, seja de sequeiro, seja de irrigação, o que estamos assistindo é a inserção de partes do semiárido a uma produção regulada pelo mercado associado ao novo padrão estandardizado de produção e consumo alimentar. Assim também, a expansão e a chegada de empresas agrícolas e agroindustriais, nacionais e multinacionais, que passam a atuar no semiárido, acirrando a divisão territorial e social do trabalho agrícola, com a refuncionalização do espaço agrícola, difundindo-se especializações produtivas, denotando-se, então, uma seletividade na organização da produção e do espaço, seja agrícola seja urbano, resultando no incremento da divisão territorial e social do trabalho. Os resultados vêm sendo bastante devastadores do ponto de vista social, ambiental e de organização do

espaço, seja no campo, seja nas cidades (ELIAS, 2002b, 2003b, 2005; ELIAS; PEQUENO, 2006, 2007; PEQUENO, 2008a,b, 2009, 2010, 2011).

1.2. O crescimento do setor industrial¹

A discussão sobre o papel da indústria como fator de crescimento e acumulação econômica regional tem sido realizada há décadas. No Nordeste, desde as conclusões do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), a industrialização tornou-se paradigma da superação das desigualdades regionais e do atraso relativo de áreas menos integradas aos fluxos de capitais e mercadorias. Hoje, após a consolidação do mercado nacional e das mutações provocadas pelo processo de globalização, o vetor industrial ganhou novo *status* em espaços como o do Estado do Ceará.

Neste sentido, a crise de regime de acumulação e a reestruturação da indústria estão modificando largamente a organização territorial das economias regionais. Por um lado, antigas regiões industriais passam pelo esvaziamento e perda da densidade de empregos, enquanto surgem novos espaços industriais em áreas virgens. É nesse duplo processo que se insere o recente movimento de expansão industrial do Ceará.

As duas últimas décadas marcam uma importante mudança do processo produtivo industrial desenvolvido no Estado. Novos elementos ligados à globalização da economia vão trazer consigo a fluidez dos investimentos, resultando na dispersão espacial da indústria moderna que se realiza alterando os circuitos de uma racionalidade produtiva materializada no território. Ao objetivar o rompimento com as práticas mais tradicionais de organização da produção, a nova dinâmica busca garantir o fortalecimento das estratégias empresariais, onde o deslocamento dos circuitos de operação tende a mudar os processos tanto na Região Metropolitana de Fortaleza quanto no interior, sobretudo em algumas cidades de porte médio, vinculando novas características à organização espacial dos municípios.

Por outro lado, o resgate da indústria como macrovetor de crescimento seria impensável, no atual contexto, sem a ação efetiva do Estado como catalisador e orientador dos fluxos de capitais. No caso específico do Ceará, a política intencional de governo visando a atração de projetos industriais tem se efetivado pelo uso da sinergia da reestruturação produtiva na construção do novo espaço industrial.

Inicialmente, a produção industrial cearense esteve vinculada aos investimentos de origem local. Numa primeira fase demarcada pela forte presença do tripé gado/algodão/agricultura de subsistência, a organização econômica do Estado formou uma base industrial que funcionou muito mais como um prolongamento da agricultura, na medida em que se centrou na transformação da matéria-prima local e se processou espontaneamente, destacando investimentos de grupos familiares radicados no território.

Historicamente, a ação estatal como indutora da indústria tem precedentes. Nos anos 1960 e 1970, uma segunda fase de evolução industrial cearense contou com a participação efetiva do Governo Federal, que propôs a implantação de projetos industriais dentro das estratégias centralizadas do planejamento regional, especialmente a partir das ações da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Os incentivos fiscais passaram a ser aplicados tanto na modernização de velhas atividades como na instalação

¹ Vale destacar que os autores do presente texto não são estudiosos da questão industrial. O item relativo ao macrovetor da indústria no Estado do Ceará foi redigido a seis mãos, por ocasião da redação do projeto que dá origem ao presente texto, uma vez que contamos com a valiosa contribuição do geógrafo Edilson Alves Pereira Junior. O professor Edilson estudou a indústria cearense, especialmente o período desde o processo da guerra fiscal, durante sua dissertação e de seu doutorado. Para uma leitura mais aprofundada sobre o tema pode ser visto Pereira Junior, 2005 e 2013.

de novas indústrias e o Governo do Estado do Ceará reuniu esforços no sentido de aperfeiçoar as condições de infraestrutura e a criação de dispositivos que pudessem oferecer serviços de apoio técnico e financeiro ao setor.

Mas as alterações do período não implicaram em mudanças da estrutura industrial cearense, que permaneceu com o predomínio de ramos produtivos tradicionais, voltados para bens de consumo não duráveis (tais como têxtil, vestuário e calçados, produtos alimentícios, bebidas, metalmecânica leve). Da mesma forma, os estabelecimentos ficaram concentrados em poucos pontos do Estado, principalmente nos municípios da Região Metropolitana (Fortaleza e Maracanaú), Juazeiro do Norte e Sobral, respectivamente no sul e norte do Ceará.

As transformações engendradas no período supracitado influenciaram decisivamente a política e a economia no Ceará e, por consequência, sua evolução industrial, especialmente a partir de meados dos anos de 1980. A tentativa de afirmar um projeto de modernização pautado numa proposta de integração irrestrita ao mercado e à dinâmica global foi um dos resultados mais marcantes da fase supracitada. Como consequência, deu-se o aparecimento de um modelo político que levou à frente uma intervenção planejada na economia, o que oportunizou uma reestruturação territorial, garantindo fluidez e interconexão aos movimentos, essenciais para que algumas mudanças pudessem ser firmadas em sintonia com as demandas da globalização.

Como importante elemento constitutivo das transformações territoriais e econômicas dessa nova fase industrial do Ceará, o Estado, representado pelo Governo do Ceará e por prefeituras locais, usa de incentivos fiscais e da modernização da infraestrutura para garantir a ampliação da atividade industrial e a inserção de grandes empresas de capital nacional no território cearense, estimulando a migração de investimentos para cidades sem nenhuma tradição fabril. Outro elemento importante da dinâmica industrial cearense é o estímulo ao investimento produtivo através de uma parceria com organismos internacionais, dos quais o poder público adquire novas e diversificadas fontes de recursos. Desenha-se um conjunto de propostas que busca estruturar o território a partir de grandes obras de infraestrutura, no intuito de garantir a dinamização da indústria de transformação.

Projetou-se um redesenho do território, que passou a ser reestruturado a partir do soerguimento de inúmeros objetos técnicos e uma política de benefícios tributários foi montada para garantir a alavancagem de investimentos que pudessem materializar o plano de transformação industrial. Essas intervenções, reproduzidas por todas as gestões do governo estadual do início da década de 1990 até o presente momento, somaram-se às demais vicissitudes do território e constituíram vantagens competitivas geradoras de efeitos de encadeamento capazes de atrair capitais diversos.

Desde então, emergiu uma nova fase para a evolução industrial do Estado, com impactos expressivos sobre o processo de produção, o trabalho e as relações estabelecidas no território. Tais mudanças são reiteradas pelo desempenho da economia e pela participação da indústria na produção das riquezas cearenses. Se considerarmos a participação da indústria sobre o Produto Interno Bruto (PIB) estadual, constata-se que a mesma cresceu significativamente desde meados dos anos 1980. Os resultados positivos foram igualmente visíveis na evolução do mercado de trabalho formal da indústria de transformação, uma vez que, nas últimas décadas, o Ceará apresentou, relativamente, um desempenho bem superior ao da região Nordeste e mesmo do Brasil.

A seleção das novas indústrias vindas para o Ceará tem obedecido a critérios ditados pela redução de custo e favorecimentos fiscais e locais, destacando-se ramos que já possuíam tradição no Estado. Neste sentido, o resultado da realocação espacial mostra um perfil ainda pouco diferenciado do existente no início da década de 1990. Em geral,

fortaleceram-se os ramos industriais como têxtil, alimentos, confecções e calçados. O fato novo fica por conta do incremento nos ramos de insumos industriais, o que indica uma tendência de complementaridade na matriz de insumo-produto, sobretudo no ramo de calçados.

Da mesma forma, o processo ainda se dá de maneira espacialmente seletiva, onde algumas áreas de maior destaque econômico penetram na nova lógica produtiva, distinguindo-se exatamente pela diferente capacidade de oferecer às empresas industriais uma lucratividade maior, garantindo uma margem mais ampliada de acumulação ao capital ali instalado. São as áreas que se adaptam mais progressiva e eficientemente aos interesses das firmas hegemônicas, transformando-se em centros de expansão da produção industrial e da geração de empregos formais.

Destacam-se a Região Metropolitana de Fortaleza, na qual os municípios de Caucaia, Maracanaú, Maranguape, Fortaleza, Horizonte, Pacajus, Eusébio e São Gonçalo do Amarante apresentam o maior quantitativo, que conciliam os benefícios de uma maior renúncia fiscal com todas as vantagens de uma área sob influência da metrópole. Da mesma forma, destacam-se alguns municípios do interior, a exemplo de Sobral, Crato e Juazeiro do Norte, muito embora outros também tenham sido contemplados por algum projeto de investimento, em menor grau de intensidade.

Neste sentido, embora os efeitos do plano de desenvolvimento industrial engendrado pelo Estado atinjam um universo mais amplo de municípios, esse processo se dá com diferentes densidades em cada localidade e assume características regionais particulares. Portanto, existe uma territorialização do processo de incremento industrial em termos da localização e de demanda de mão-de-obra.

1.3. Nova atividade econômica: o Turismo

Durante mais de dois séculos, a dinâmica da acumulação do capital esteve centrada num jogo de forças inerentes à produção industrial. Dentre os novos cenários prevaletentes com a globalização, um dos aspectos de destaque é a terceirização da economia, que passa a compor, cada vez com mais intensidade, parte importante do PIB e da PEA de todos os países.

Composto pelas atividades comerciais e de serviços, alguns sub-ramos vêm ganhando notoriedade nas duas últimas décadas, dentre as quais as atividades inerentes ao lazer, uma das que mais cresce no mundo, aumentando o total de divisas geradas pelos setores de viagens, turismo e entretenimento em geral, que já movimenta percentual importante do Produto Bruto Mundial.

No Brasil, apesar de ainda incipiente, o turismo já se mostra induzindo o crescimento econômico e a configuração territorial com o espraiamento de novos artefatos infraestruturais para possibilitar a realização de fluxos populacionais associados ao turismo receptivo. Com a explosão do turismo de massa no contexto da globalização, multiplica-se o número de lugares utilizados para o desenvolvimento da atividade, considerados como produtos a consumir, o que possibilitou também ao Ceará desenvolver-se como um pólo turístico.

Sua importância na economia do Estado tem aumentado, já contribuindo com parte do PIB, de acordo com dados da Setur (Secretaria de Turismo). Desde os anos de 1990, vem se multiplicando o número de turistas e os anos recentes têm mostrado uma multiplicação dos sistemas de objetos e das políticas públicas para o setor, sendo a própria criação da Setur, uma das mais significativas.

A atividade turística tem sido considerada por suas possibilidades multiplicadoras, uma vez que vários setores são impactados, direta e indiretamente: alimentação, hospedagem, comércio, artesanato, confecções, bancos, transportes, saúde, comunicações etc, gerando uma nova dinâmica ao espaço, promovendo a expansão de fixos (infraestruturas de acesso, apoio, suporte) e, conseqüentemente, o aumento de fluxos de diferentes naturezas e intensidades.

Na competição com os demais pólos turísticos do Brasil e do mundo, o Ceará vem buscando atingir os padrões internacionais mínimos que permitam sua inserção no mercado mundial de turismo. Com um litoral com 573 km, representando 16 % do litoral nordestino e 7 % da costa brasileira, 2,8 mil horas de exposição solar por ano e temperatura média de 30 graus, o turismo associado à planície litorânea tornou-se área turística privilegiada e é o que tem tido maior destaque.

Encontram-se na planície litorânea a cidade de Fortaleza e os principais pólos receptores de turismo, assim como grande parte da infraestrutura turística do Estado. Fortaleza já se destaca com forte participação relativa no ranking das principais cidades mais visitadas no país. Tornou-se ainda no final dos anos 1990, o terceiro maior portão de entrada do Nordeste.

Para os dias de hoje, já há fontes que indicam Fortaleza como o principal destino turístico de todo o Nordeste.

Apesar do conjunto de virtualidades passíveis de serem aproveitadas para o desenvolvimento da atividade turística, o Estado do Ceará apresenta uma gama importante de dificuldades a seu pleno incremento. Destacaríamos a precariedade de alguns sistemas técnicos e dos serviços oferecidos. Quanto ao primeiro grupo, pesados investimentos vêm sendo realizados, embasados especialmente em algumas políticas públicas estaduais e federais. No que tange ao segundo, muito dependente de adequada qualificação de mão-de-obra, não segue o mesmo ritmo da difusão dos sistemas de objetivos, em especial considerando o baixo nível de escolaridade da população, lembrando que o Ceará ainda registra altíssimos índices de analfabetismo, o que obviamente dificulta sobremaneira a rápida e adequada difusão de uma série de normas visando adequar os serviços inerentes ao turismo.

Entre as políticas explicitamente voltadas ao turismo, destacaríamos o Prodetur (Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste) e o Prodeturis (Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral Cearense). O Prodeturis configura o modelo de planejamento territorial adotado para o desenvolvimento do turismo, localizando-se na Macrorregião do Litoral, sendo caracterizado por uma concepção sistêmica e integrada e por um conceito que dá prioridade, em tese, ao desenvolvimento urbano dos núcleos, à estruturação da atividade econômica e ao fortalecimento da base municipal, segundo uma ação interativa e participativa do poder público, da iniciativa privada e das comunidades.

O Prodetur/CE, concebido no final da década de 1980, tem como objetivo geral o desenvolvimento econômico da região Nordeste e como objetivo específico o desenvolvimento do turismo no Ceará. Para alcançar esse objetivo se contempla a realização de investimentos em infraestrutura de suporte para melhorar a qualidade dos serviços básicos, ambientais e atração turística, complementadas por atividades de fortalecimento institucional e promoção turística. Sua concepção básica é estruturar o novo eixo de desenvolvimento do turismo ao longo da planície litorânea cearense, aproveitando-se do efeito polarizador exercido por Fortaleza.

O Prodetur/CE divide o território cearense em macro-regiões turísticas, sendo que o litoral está dividido em quatro grandes regiões. A região turística II, composta pelos municípios de Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paraipaba, Paracuru, Trairi e Itapipoca, denomina-se

Costa do Sol Poente e integra a área selecionada para a primeira etapa de implantação do programa, para a qual foram direcionadas as importantes estratégias governamentais de incentivo à atividade. Significativos investimentos em sistemas técnicos, de diferentes níveis e complexidades, estão se concentrando nesta área.

Não podemos esquecer também as políticas implicitamente direcionadas ao desenvolvimento do turismo, tais como de urbanização, saneamento básico, construção de um novo terminal de passageiros no aeroporto, recuperação de rodovias, abastecimento d'água etc.

Importante destacar que tais investimentos têm apresentado significativos impactos socioespaciais negativos nas comunidades tradicionais, há séculos ocupantes das áreas hoje extremamente valorizadas para os investimentos do mercado imobiliário associado à atividade turística. Dessa forma, junto à reorganização da economia e do território, são muitas as mudanças em andamento, as quais clamam por análises mais apuradas, visando melhor avaliar os impactos de tais atividades e políticas públicas².

2. Desafios do planejamento urbano na Região Metropolitana de Fortaleza, nas cidades médias e nos centros regionais

As transformações apontadas nas atividades econômicas no âmbito estadual, ao longo das últimas décadas, trazem fortes impactos sobre as cidades que compõem a rede urbana cearense em seus diferentes portes e em suas respectivas regiões de influência. A redistribuição espacial do setor terciário em decorrência da ampliação do consumo e do alcance de sua área de influência, assim como o processo de difusão do agronegócio, a industrialização e a expansão do turismo, contribuem para que estas mudanças ocorram, trazendo como consequência alterações no processo de estruturação das cidades e das suas respectivas regiões.

No âmbito da escala regional, mediante a compreensão da hierarquia entre os municípios que compõem a rede urbana cearense, a análise da distribuição espacial das principais atividades econômicas e a compreensão da disposição do sistema viário regional são apontados alguns processos que caracterizam a urbanização cearense em seus diversos compartimentos: - o acirramento de diferenças entre as regiões historicamente produzidas decorrente da implementação de atividades produtivas modernizadoras; - a conformação de corredores de desenvolvimento ao longo de eixos viários que interligam a região metropolitana aos principais destinos turísticos; - a disseminação de fragmentos onde o crescimento econômico vinculado ao macro vetor econômico da indústria em contraposição à sua maior concentração na metrópole e nas cidades de porte médio; - as transformações intensivas em torno das regiões beneficiadas com grandes investimentos públicos em obras de infraestrutura voltadas para o agronegócio em contraposição à desaceleração no crescimento de regiões em que permanecem as culturas e práticas tradicionais; - a ampliação da área de influência das cidades que assumem funções regionais, organizando espaços de seu entorno imediato; - a constituição de aglomerado urbano na região sul do Estado; - a dispersão urbana nas proximidades da capital e ao longo do litoral; - o crescimento desordenado acompanhado dos mais diversos impactos socioambientais na região metropolitana em decorrência da sua desconsideração como unidade territorial de planejamento e gestão; - a inexistência da escala regional no âmbito institucional associada à forte centralização da gestão a partir da capital, entre outros.

² Para estudos mais aprofundados sobre o tema podem ser vistos, em especial, alguns dos trabalhos desenvolvidos nos Programas de Pós Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Ceará (UECE), assim como da Universidade Federal do Ceará (UFC).

Por outro lado, na escala urbana, elementos como a localização do setor secundário, a constituição de um sistema de centralidades, as áreas onde predomina a segregação residencial, assim como o sistema viário principal e os vetores de expansão urbana se destacam como fundamentais para a compreensão da estruturação das cidades e a identificação de processos característicos da urbanização cearense. Ainda que recorrentes e generalizados, se diversificam em função do porte das cidades, de sua localização e de sua posição na rede urbana.

Num esforço de síntese é possível indicar algumas dinâmicas que caracterizam as condições de crescimento urbano nas cidades do Ceará: - a dispersão das indústrias no espaço intraurbano onde as de maior porte vêm sendo relocadas nos espaços periféricos próximos aos eixos viários regionais; - a concentração do terciário no centro tradicional, emergindo novas formas nos eixos viários regionais em parte voltadas para os setores produtivos; - a vinculação das vias regionais que atravessam as cidades ao crescimento linear, assim como a implantação de alças de contorno que atraem o crescimento em sua direção; - a precariedade das infraestruturas urbanas exacerbada nas áreas de exclusão social; - o crescimento desordenado nas periferias associado a projetos habitacionais de interesse social e projetos de parcelamento irregulares nas zonas de transição urbano rural; - o surgimento de áreas favelizadas nas entradas da cidade que as integram aos municípios de sua área de influência; - a redistribuição de comunidades tradicionais e o surgimento de resistências frente à implantação de empreendimentos turísticos; - a fragilidade dos instrumentos de proteção ambiental frente aos promotores do “desenvolvimento”.

Todos estes processos ganharam maior importância em virtude da ausência de políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional, ou mesmo de sua ineficácia, levando a que algumas tentativas viessem a ser feitas. A formulação do Programa de Desenvolvimento Urbano (Prourb) pelo Governo do Estado, ainda na década de 1990, corresponde a uma delas.

Trata-se de um programa que contou com recursos de organismos internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outros) visando a formulação e implementação de instrumentos de planejamento regional e urbano que antecedessem a realização de serviços e obras com vistas ao desenvolvimento pretendido. Todavia, desde o início, verifica-se que a dimensão regional não chegou a ser considerada, privilegiando-se o intraurbano. Com isso buscou-se promover a estruturação das cidades de modo ordenado, amenizando suas incompatibilidades de uso do solo, identificar projetos transformadores, bem como garantir condições favoráveis à implementação de obras. Somente na sua fase final, observou-se algumas tentativas de formulação de planos de desenvolvimento regional, os quais não foram implementados dada a inexistência de instituições nas respectivas regiões e a falta de vontade política do governo estadual.

Realizado no período de 1997 a 2001, o Prourb promoveu em 48 municípios considerados estratégicos a realização de processos de planejamento voltados para a formulação de planos diretores, leis urbanísticas e identificação de projetos estruturantes. A análise do processo de elaboração destes planos diretores indica a adoção parcial da matriz de planejamento estratégico pelo Prourb, pautada na competitividade entre as cidades, bem como na adoção de práticas excludentes, valorizando seus setores mais dinâmicos.

Sem a devida preparação dos municípios para a sua implementação, os diversos planos elaborados findaram por não gerar impactos positivos. Realizados por consultorias exógenas a estes municípios, estes planos apresentaram entre outros problemas: - a fragilidade dos diagnósticos sob a forma de caracterização, ao invés de identificar problemas mais significativos para a realidade local; - a questão habitacional e fundiária não faz parte da agenda; - o descompasso entre os instrumentos e a realidade local em termos de desenvolvimento institucional; - a incompreensão dos gestores locais com relação ao

significado do planejamento urbano, desperdiçando com isso, a possibilidade de promover mudanças positivas nos seus municípios.

Desde 2001, a aprovação do Estatuto das Cidades tornou a maior parte destes instrumentos de planejamento obsoletos, dado que, em sua ampla maioria, não atendiam às diretrizes desta nova lei federal, a qual tem ênfase na promoção da regularização fundiária de assentamentos irregulares, no combate à especulação imobiliária e na adoção de práticas de gestão democrática e participativa. Ao apostar numa matriz de planejamento de caráter reformista, o Estatuto da Cidade reconhece nos planos diretores uma peça fundamental para a implementação da política urbana municipal, desde que garantidas as condições de desenvolvimento institucional.

Fato é que desde a criação do Ministério das Cidades em 2003, observa-se um verdadeiro renascimento do planejamento urbano e regional associado a toda uma diversidade de políticas públicas formuladas desde a esfera federal. Mediante a realização das conferências da cidade, em suas diferentes escalas, ampliou-se a discussão referente aos problemas urbanos. Com isso, adotou-se a realização de campanha pró elaboração dos planos diretores municipais como estratégia para difundir os conteúdos do estatuto e tentativa para promover transformações na estruturação das cidades.

No caso do Estado do Ceará, a grande maioria dos municípios que havia realizado seus planos diretores de desenvolvimento urbano através do Prourb teve que revisá-los no sentido de resolver algumas deficiências, como a inclusão da zona rural no plano e a inclusão das questões habitacional e fundiária como temas a serem enfrentados. Todavia, alguns pontos fundantes, não vieram a ser enfrentados, no caso: a organização do processo articulado à uma estratégia de participação continuada da sociedade civil; a criação de bases institucionais que viabilizem a implementação daquilo que o plano propõe.

A análise dos dados coletados pelo IBGE através das pesquisas MUNIC referente às capacidades administrativas desde a década de 2000 atesta um enorme incremento da formulação de planos diretores, da adoção de instrumentos da política urbana, da criação de conselhos, construção de bancos de dados e criação de órgãos específicos (ARRETCHE, 2012).

Entretanto, observa-se que em termos de implementação, prevaleceram a inoperância e a baixa eficácia destes instrumentos frente aos problemas urbanos aos quais eles se propuseram a solucionar. As condições precárias de desenvolvimento institucional estariam na base deste problema, inviabilizando as práticas de controle urbano e a implementação de intervenções urbanísticas que induzissem o desenvolvimento socioespacial.

Via de regra, os planos diretores municipais identificaram algumas questões específicas, dentre as quais: - as tendências de expansão urbana nas franjas periféricas, comprometendo os mananciais; - a disseminação do processo de favelização, por um lado, mediante a descentralização rumo a periferia, e por outro, seguindo tendência de adensamento e concentração nas áreas mais próximas às centralidades; - a descontinuidade dos sistemas viário e de transportes onde os deslocamentos diários de pessoas se intensificam; - a precariedade das condições logísticas; - a degradação ambiental associados à deposição de resíduos sólidos, para citar alguns.

Frente a estas questões específicas e em meio ao novo crédito dado ao planejamento urbano, apontou-se como solução a realização de novos processos voltados para a elaboração de planos setoriais, a partir dos quais tais questões seriam aprofundadas. Entretanto, sem que as capacidades administrativas tivessem sido criadas e fortalecidas, muitos do que foi planejado não logrou êxito no enfrentamento dos problemas detectados.

A elaboração dos planos locais de habitação de interesse social, voltados para dimensionar as demandas futuras e formular alternativas para a produção habitacional e a urbanização de assentamentos precários é exemplar para o que aqui foi exposto.

A análise crítica de muitos deles evidencia como maiores problemas: a quantificação de um déficit que requer longo prazo para ser atendido; o adensamento explosivo de alguns setores da cidade; a ocupação de áreas de preservação permanente urbanas; o encarecimento da terra urbanizada; a intensificação do uso do solo nos antigos conjuntos habitacionais, dentre outros problemas. Por outro lado, remanescem grandes áreas vazias aguardando investimentos públicos que venham a valorizá-las, para que assim possam ser ofertadas às demandas do mercado imobiliário formal.

Tudo isto nos mostra o problema da recorrente dissociação entre as política urbana e habitacional, visto que os planos diretores municipais em pouco ou quase nada contribuíram para garantir áreas para a implantação de programas habitacionais de interesse social. Mais uma vez, se observa a fragilidade institucional dos municípios, os quais demonstraram seu despreparo para as responsabilidades que lhes foram delegadas desde a Constituição Federal de 1988 (Cardoso, 2001/2002).

As dificuldades enfrentadas na viabilização de áreas para programas habitacionais de interesses social tornam-se ainda mais evidentes quando da implantação dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) comprovando a ineficácia da política urbana nos diferentes tipos de cidade, sejam elas metropolitanas, médias ou centros regionais.

3. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): arranjos institucionais e inserção urbana

Com o intuito de avaliar o impacto das políticas de desenvolvimento urbano implementadas nas cidades do Estado do Ceará, nestas últimas décadas, frente às transformações nas atividades econômicas, adotou-se a recente política habitacional como objeto. Sua análise se refere tanto aos arranjos institucionais, quanto aos resultados obtidos em termos de inserção urbana dos empreendimentos habitacionais de interesse social, em suas diferentes escalas: regional, municipal, local, entorno imediato e a do empreendimento em si.

Lançado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida é exemplar no sentido de evidenciar os problemas aqui apresentados. Em meio ao cenário de crescimento econômico vivenciado nas últimas décadas e descrito neste trabalho, observa-se um quadro de barreiras e impedimentos à sua consecução, os quais associam a precariedade urbana em que as cidades do Ceará se encontram à ineficácia dos processos de planejamento urbano.

Sabe-se que o PMCMV, desde sua concepção, se destinou especialmente à dinamização da economia mediante a geração de empregos, reproduzindo estratégias do passado, quando da criação do BNH (Banco Nacional da Habitação), em 1964. Além disso, é notória a sua vinculação ao atendimento do déficit habitacional, buscando oferecer melhores condições de moradia à demanda distribuída pelos municípios. A grande questão reside na localização destas unidades, o que coloca em prova, a eficácia dos instrumentos da política urbana propostos nos últimos anos.

Em sua primeira fase, o PMCMV apresentou como meta a construção de 1 milhão de unidades, das quais 51 mil seriam executadas nos municípios do Estado do Ceará com população acima de 50 mil habitantes. O programa trouxe em seu conteúdo a divisão em três faixas segundo a renda das famílias beneficiadas: 0 a 3; 3 a 6; 6 a 10 salários mínimos. Destas, a primeira faixa é a que apresenta maior percentual de subsídios. Alguns critérios foram propostos para identificar as famílias a serem atendidas nas normativas do programa,

dentre os quais: estar morando de aluguel, ter a mulher como chefe, viver em condição de coabitação, estar em área de risco, entre outros. Da mesma forma, o porte dos empreendimentos era limitado em 500 unidades cada contrato, o que não impediu a justaposição de alguns empreendimentos.

Todavia, ao final da contratação deste primeiro milhão no Brasil, pouco mais de 33% haviam sido contratados nos municípios cearenses. Estes números significam para o Ceará a terceira pior situação se comparado às demais unidades da federação. Carência de infraestrutura urbana, inviabilidade dos projetos e indisponibilidade de terras vazias podem ser apontados como fatores causais desta dificuldade. Além disso, vale destacar os problemas de ordem institucional relacionados à ineficácia dos instrumentos da política urbana, à incapacidade institucional nos municípios (PEQUENO, 2013). A grande maioria dos empreendimentos aprovados nesta primeira fase se concentrou na Região Metropolitana de Fortaleza e apenas uma pequena parte foi destinada aos municípios que funcionam como cidades médias ou como centros regionais.

Ainda nesta primeira fase, frente às pressões dos pequenos municípios, é criada uma nova modalidade, denominada oferta pública de recursos, a qual contemplou os municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes com cotas de 60 unidades habitacionais, e os municípios com população inferior a 20 mil, com cotas de 30 unidades. Por outro lado, grande maioria dos municípios enquadrados no PMCMV não conseguiu aprovar nenhum empreendimento, a despeito da demanda existente. Outras modalidades, como o Minha Casa Minha Vida Rural e o Minha Casa Minha Vida Entidades, destinado aos movimentos sociais, também não conseguem decolar, especialmente este último que não tem nenhuma solicitação de contrato enviado nos primeiros anos do programa.

Em 2011 é lançada uma segunda fase do programa, a qual traz algumas reformulações nas suas normas, dentre as quais destaca-se o porte dos empreendimentos que poderá ter até 5000 habitações. Para tanto, o programa estabelece a necessidade de formulação de matriz de responsabilidades envolvendo os seus diferentes agentes, distribuindo entre os mesmos os encargos da construção de equipamentos e infraestruturas.

Frente às dificuldades até então enfrentadas, o governo do Ceará busca criar condições para que o mesmo se difunda pelos municípios ainda não contemplados, assim como para que haja maior oferta naqueles já atendidos.

Mediante a constituição de um comitê interinstitucional reunindo o Sindicato da Construção Civil, o sector imobiliário responsável pela incorporação, a Caixa Econômica Federal (CEF), as concessionárias de infraestrutura e as próprias prefeituras, o Governo Estadual buscou identificar estratégias para dinamizar a produção habitacional e atrair os investidores para o sector, tais como: - a complementação de recursos financeiros, em até R\$ 8.000,00 por unidade habitacional; - a negociação junto às concessionárias para promover a implantação de redes de infraestrutura urbana nos sectores para onde os empreendimentos tendem a ser construídos; - a redução das exigências por parte dos órgãos de controle sobre o PMCMV como a CEF; - a destinação de terrenos vazios para a construção dos novos conjuntos pelos municípios.

Mesmo para os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, verificou-se uma série de ações voltadas para acelerar a implantação de novos conjuntos. Fortaleza não corresponde a exceção, ao contrário, a cidade não consegue atender à crescente demanda em função do alto valor da terra urbanizada, mantida nas mãos dos proprietários, sem que os instrumentos urbanos de combate à especulação imobiliário consigam ser efetivados. Nos municípios periféricos da RMF, notadamente aqueles com predomínio de população de baixa renda, a situação é diversa, havendo a aprovação de contratos e a construção de muitas unidades habitacionais para a faixa 1, direcionada às famílias de menor poder aquisitivo.

Considerando os municípios do interior do Estado, tanto as cidades médias não metropolitanas (população entre 100 e 500 mil habitantes), como os centros regionais (municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes), observa-se a disseminação do programa através de pequenos empreendimentos para as faixas 2 e 3, consideradas habitação popular de mercado (SHIMBO, 2012), em contraposição aos poucos conjuntos de maior porte voltados as famílias de menor renda, aprovados nesta segunda fase do PMCMV.

Resultados preliminares para o caso da Região Metropolitana de Fortaleza e de alguns dos municípios do interior do Estado apontam alguns processos merecedores de análise aprofundada. Num esforço de síntese, apresentamos em seguida o quadro de dinâmicas que reflete o confronto entre o empírico e o teórico na tentativa de melhor compreender a realidade existente.

Desde a realização de uma série de entrevistas semi-estruturadas junto aos diferentes agentes envolvidos com a operacionalização do PMCMV (Estado e empresas), assim como a partir das análises feitas dos relatórios técnicos e instrumentos de planejamento utilizados localmente, foram destacados alguns processos classificados quanto aos seguintes aspectos: - a composição dos arranjos institucionais; - os conflitos entre a oferta e a demanda e a forma como os empreendimentos são apropriados; - as condições de segregação vinculadas aos problemas de inserção urbana em suas diferentes escalas;

No que se refere à composição dos arranjos institucionais, analisados quanto aos seus componentes, papéis e interesses, é possível destacar:

- a baixa efetividade da legislação urbanística na definição das áreas para os empreendimentos MCMV e no controle da expansão das cidades, inexistindo casos de utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade;
- a produção em massa de planos locais de habitação de interesse social não repercute na implantação do programa, revelando a dissociação entre as políticas urbana e habitacional;
- a ausência de articulação entre os planos diretores municipais vinculada a problemas na implantação de conjuntos nas bordas limítrofes à capital, evidenciando a necessidade de planos de expansão urbana e habitacional metropolitano;
- a contraposição entre as empresas locais reunidas em torno do SINDUSCON concentradas na faixa 1 frente às grandes empresas que migraram para a RM Fortaleza, as quais atuam preferencialmente nas faixas 2 e 3;
- a continuidade das mesmas empresas construtoras do Programa de Arrendamento Residencial desde o início do PMCMV nas diferentes faixas, mantendo a mesma articulação junto à Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) da CEF;
- os esforços do Governo estadual buscam fomentar a expansão do PMCMV – Faixa 1 em direção aos centros regionais mediante o aumento dos recursos por unidade habitacional e a constituição de comitê articulador reunindo CEF, empresas construtoras, concessionárias e Secretarias de Estado;
- a atuação do governo do Estado e da prefeitura de Fortaleza na produção habitacional ao longo da 1ª. fase do PMCMV, com esforços concentrados no reassentamento associado à remoção de áreas de risco e obras viárias através do PAC urbanização;
- a adoção do PMCMV em sua 2ª. fase em Fortaleza para reassentamento de comunidades removidas em decorrência de obras da copa vinculados à mobilidade urbana e ao turismo;
- a aprovação recente de empreendimentos de grande porte para municípios / centros regionais na faixa 1, cujos projetos, execução das obras e controle na sua implantação se realizam por agentes externos aos municípios.

Algumas questões operacionais referentes aos conflitos entre a oferta e a demanda traduzidas na forma como os empreendimentos são apropriados podem ser aqui elencadas:

- os problemas recorrentes nas condições de realização do trabalho social influenciam negativamente na apropriação dos espaços coletivos pelos moradores;
- as denúncias comprovadas de favorecimento ilícito nos cadastros e a incapacidade da gestão dos mesmos nos municípios de maior porte;
- em meio a situações de aluguel, compra e venda dos imóveis entregues, os casos de repasse a familiares parecem predominar como irregularidade, ainda que não sejam assumidos pelos atuais moradores;
- a ampla adesão ao Minha Casa Melhor pelos moradores, aumentando o consumo de eletrodomésticos, modificando o ambiente interno das unidades ao custo do endividamento.

Processos associados à segregação com a qual a maioria dos empreendimentos é implementada nas cidades, permitem a sua classificação nos seguintes temas: - acesso às redes de infraestrutura e aos serviços urbanos; - periferias consolidadas e novas frentes de expansão; - mono-funcionalidade e guetificação.

Sobre o acesso às redes de infraestrutura e aos serviços urbanos é possível apontar:

- a localização periférica dos empreendimentos decorrendo no distanciamento cada vez maior das centralidades e dos equipamentos urbanos de educação e saúde;
- a implantação dos empreendimentos em áreas com infraestrutura precária e a adoção de pequenas estações de tratamento de esgotos com problemas de execução e manutenção;
- as más condições de pavimentação nas vias do entorno e falta de passeios dificultando o acesso aos meios de transporte e aos pedestres;
- a ampla inadimplência no pagamento de taxas de condomínio levando ao corte de energia, e por conseguinte, à falta de água e ao “apagão” nas áreas coletivas internas;
- a presença de setor terciário informal em expansão em torno dos empreendimentos do PMCMV como alternativa de geração de renda e sobrevivência.

Quanto às periferias consolidadas e das novas frentes de expansão, é possível observar:

- a implantação de conjuntos em espaços residuais preenchendo vazios em bairros já consolidados decorrendo na maior fragmentação das periferias;
- a presença de empreendimentos situados em áreas periféricas com fragilidades ambientais e próximos a setores com vulnerabilidade social;
- a mudança de porte dos conjuntos promovendo a verticalização nas periferias com a adoção de edifícios multifamiliares de baixa altura e altíssima densidade desde o início da Fase 2 do PMCMV associada ao binômio grandes empresas e produção em larga escala;
- a localização periférica aproxima os empreendimentos do PMCMV de glebas vazias ainda não parceladas, interferindo nas condições de mobilidade e acessibilidade;
- a existência de novos conjuntos em franjas periurbanas descontínuas, notadamente nos municípios periféricos da região metropolitana, nas cidades médias e nos centros regionais;
- a conversão de zona rural em urbana para implantação de novos conjuntos do PMCMV.

Complementa o eixo que trata da segregação e da inserção urbana, a discussão em torno da mono-funcionalidade e da guetificação decorrentes da localização concentrada dos novos conjuntos, pontuando-se os seguintes processos:

- a localização próxima a grandes conjuntos habitacionais oriundos de diversos programas de outras políticas habitacionais em áreas conurbadas;
- a implantação de empreendimentos preenchendo vazios residuais em bairros populares;
- a justaposição da forma condomínio utilizada para muitos empreendimentos do PMCMV frente às áreas de favelas ampliando as condições de segregação e fragmentação social;
- a ausência de espaços públicos coletivos que permitam maior integração e sociabilidade nos empreendimentos e junto às vizinhanças;
- o agravamento do crescimento urbano desordenado em decorrência do maior porte dos conjuntos aprovados na fase 2 do PMCMV.

Ainda que superficialmente, os estudos até aqui realizados também atingiram a escala do projeto no que se refere ao desenho e à produção da habitação. A adoção de um único projeto habitacional utilizado como projeto referência sob a forma de apartamentos sobrepostos em condomínios horizontais; a inadequação do projeto a boa parte da demanda; as dificuldades de qualquer expansão do imóvel, desconsiderando-se a flexibilidade e a progressividade como características dos projetos urbanísticos, arquitetônicos e estruturais; a implantação de edifícios justapostos e geminados de forma bastante adensada comprometendo a privacidade das famílias beneficiadas; a carência de equipamentos voltados para os jovens e às crianças que se ressentem da reclusão nos condomínios fechados. Além disso, a utilização de sistemas construtivos tradicionais, o uso de materiais de baixo custo decorre em muitas patologias recorrentes como rachaduras, vazamentos, assim como em más condições de conforto ambiental.

Considerações finais

Para concluir, diríamos que a inserção do Estado do Ceará numa produção e consumo globalizados tem se dado de forma conservadora, mantendo intocável algumas estruturas sociais incompatíveis com os fundamentos do desenvolvimento social e territorial, acentuando as históricas desigualdades brasileiras. Isto significa dizer que a difusão de inovações econômicas e seu rebatimento no território vêm sendo extremamente seletivos, privilegiando determinados segmentos sociais e econômicos mais rapidamente suscetíveis a uma reestruturação sustentada pelas inovações científico-técnicas e pelos princípios básicos para o crescimento da produtividade e da competitividade, em detrimento da maioria da população.

Apesar dos investimentos, o desenvolvimento pretendido encontra dificuldades na sua implementação, dadas as condições de planejamento e gestão no âmbito regional e nos municípios. Muitos são os problemas urbanísticos a serem enfrentados, os quais podem ser reunidos nas seguintes temáticas: conflitos de uso e ocupação do solo; problemas de mobilidade urbana associados à circulação e aos meios de transporte; acessibilidade precária aos equipamentos sociais e às redes de infraestrutura. Mais ainda, as condições inadequadas de moradia, a predominante irregularidade fundiária e o crescente déficit habitacional se agravam por conta do aumento generalizado da taxa de urbanização nos diversos municípios do Estado.

Diante disso, o Ceará passa a promover programas específicos de desenvolvimento urbano, os quais apesar de oficialmente participativos, recorrem a procedimentos tecnocráticos na confecção de planos diretores. Todavia, estas tentativas não conseguem lograr êxito por diversos motivos entre os quais: a formulação de diagnóstico superficial e setorial, a ênfase dada à identificação de projetos estruturantes, a precariedade institucional dos municípios e centralização das ações pelo governo estadual.

Cabe aprofundar os estudos para melhor avaliar em que medida essas mudanças têm reflexos imediatos na economia política da urbanização do Estado do Ceará e, sobretudo, como esses reflexos se consubstanciam numa rede urbana em que o papel macrocefálico de Fortaleza, estabelecido há muitas décadas, foi reforçado em decorrência das políticas de incentivos à instalação de indústrias vinda de outros Estados, a partir de benefícios fiscais.

Tudo isto vem se refletindo nas *idades*, que passam a reproduzir os mesmos problemas urbanos das cidades maiores do Centro-Sul do país. Destacariamos: ausência ou insuficiência de infraestrutura social (creches, escolas, postos de saúde) nas áreas habitadas pela população de menor renda; surgimento de áreas de ocupação em situação de risco ambiental; favelização nos espaços destinados a usos institucionais e áreas verdes; disseminação de vazios urbanos promovendo a especulação imobiliária; loteamentos periféricos clandestinos desprovidos de infraestrutura; congestionamento nas áreas centrais por movimentação de carga e descarga, dentre outros.

Na busca pela compreensão do processo de urbanização e das transformações intra-urbanas é possível identificar vários processos que se repetem, apesar da diversidade da realidade econômica, socioambiental e cultural. Estes processos se encontram diretamente relacionados ao intenso e rápido crescimento demográfico pelo qual têm passado as sedes dos municípios, deflagrando-se, assim, um crescimento urbano desordenado.

Deste crescimento urbano predominantemente excludente, emergem diversas questões associadas à forma desigual como se dá o acesso aos benefícios trazidos pela urbanização, assim como aos conflitos e incompatibilidades de uso e ocupação do território levando ao surgimento de marcas de degradação ambiental comprometedoras das condições de habitabilidade nas diferentes escalas. É na construção dos espaços residenciais, sejam eles formais ou informais, legais ou ilegais, promovidos pelo poder público ou pelo setor privado, tecnicamente assistidos ou autoconstruídos, que se perceberá a forma mais predatória com que a expansão da urbanização tem se dado, tanto nas áreas centrais como nas áreas intermediárias, periurbanas ou mesmo em zonas de transição urbano-rural.

Compreendendo o espaço como síntese da interação entre os processos naturais e as relações sociais de produção e adotando-se as formas como a moradia se configura na paisagem como referência, os diferentes fenômenos podem ser agrupados segundo as seguintes questões: favelização; expansão do mercado imobiliário; disseminação da produção de habitação de interesse social pelo Estado; inserção de novos atores sociais; descompasso entre a formulação da política urbana e habitacional local e a realidade

É na construção dos espaços residenciais, sejam eles formais ou informais, legais ou ilegais, promovidos pelo poder público ou pelo setor privado, tecnicamente assistidos ou autoconstruídos, que se percebe a forma mais predatória com que a expansão da urbanização tem se dado, tanto nas áreas centrais como nas áreas intermediárias, periurbanas ou mesmo em zonas de transição urbano-rural.

Neste sentido, o desafio da compreensão dos impactos promovidos pelos diferentes macrovetores econômicos que predominam no atual fenômeno de urbanização cearense se faz fundamental para o entendimento da estruturação urbana e das cidades.

Percebe-se que as tentativas realizadas nas últimas décadas de formulação de políticas urbanas têm se pautado na elaboração de planos, sem maiores preocupações com o processo. Disto decorrem problemas na sua implementação, desde a falta de compreensão dos gestores sobre o alcance destas políticas, até a incapacidade institucional local em implementar as estratégias e diretrizes recomendadas pelos consultores em seus planos.

As condições de implantação do PMCMV nas cidades cearenses desde 2009 contribuem para evidenciar o descompasso entre o crescimento econômico e os impactos das políticas públicas de desenvolvimento urbano. Os resultados até aqui obtidos com este programa habitacional deixam claro a necessidade de maior atenção com relação ao desenvolvimento institucional, assim como com a localização dos empreendimentos contratados de modo a evitar o acirramento das desigualdades socioespaciais e a produção de cidades insustentáveis e injustas.

Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, M. *Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.
- CARDOSO, A. Política habitacional: a descentralização perversa. In *Cadernos IPPUR* Ano XV, No. 2, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, No. 1, Jan/ Jul, 2002. pags. 105:122.
- CASTRO, Iná Elias (1996). Seca versus seca. Novos interesses, novos territórios, novos discursos no Nordeste. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). *Brasil: Questões Atuais da Reorganização do Território*. RJ: Bertrand Brasil (p. 283-324).
- ELIAS, Denise (1999). A Agropecuária do Estado do Ceará no Contexto da Globalização. In: AMORA, Z. B. (Org.). *Ceará: Enfoques Geográficos*. Fortaleza: EdUECE (p. 43-72).
- ELIAS, Denise (2000). Globalização, fragmentação e organização do espaço agrário cearense. *Geonordeste*, Ano XI, n.02, (p. 79-99).
- ELIAS, Denise (Org.) (2002a). *O Novo Espaço da Produção Globalizada: o Baixo Jaguaribe (Ce)*. Fortaleza: EdUECE, 363 p.
- ELIAS, Denise (2002b). Integração competitiva do semiárido. In: ELIAS, Denise; SAMPAIO, J.L. (Orgs.). *Modernização Excludente*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha (p.12-36).
- ELIAS, Denise (2003a). *Globalização e Agricultura*. SP: EdUSP.
- ELIAS, Denise (2003b). Desigualdade e Pobreza no Espaço Agrário Cearense. *Mercator*, Fortaleza - Ce, v. 2, n. 3, p. 61-69.
- ELIAS, Denise (2005). Reestruturação produtiva da agricultura cearense: rumo à desintegração competitiva e à fragmentação do espaço agrário. Borzacchiello, José. CAVALCANTE, Tércia. DANTAS, Eustógio (Orgs.). *Ceará: um novo olhar geográfico*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha (429-461p.).
- ELIAS, Denise (2006). Ensaio sobre os espaços agrícolas de exclusão. *Revista NERA* (UNESP), Presidente Prudente (SP), v. 1, n. 8, p. 29-51.
- ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato (Orgs.) (2006). *Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais*. Fortaleza: BNB. 483p.
- ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato (2007). Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (ANPUR), v. 9, p. 25-40.
- PEQUENO, Renato (2008a). Políticas habitacionais, favelização e desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. *Scripta Nova* (Barcelona), v. XII, p. 35.
- PEQUENO, Renato (2008b). Análise sócio-ocupacional da estrutura intraurbana da Região Metropolitana de Fortaleza. *Mercator*, v. 7, p. 71-86.
- PEQUENO, Renato (2009). Estrutura intraurbana sócio-ocupacional e condição desigual de moradia na região metropolitana de Fortaleza. In: COSTA, Clélia Lustosa; DANTAS, Eustógio (Orgs.). *Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Fortaleza*. Fortaleza: Edições UFC, p. 55-98.
- PEQUENO, Renato (2010). Urban illegality in the Fortaleza metropolitan area; special social interest zones as an alternative solution. In: *14th IPHS Conference - Urban Transformation: controversies, contrasts and challenges*, Istanbul. 14th IPHS Conference: ITU - Urban and environmental planning research center, v. 3. p. 63-82.
- PEQUENO, Renato (2011). Condição de Moradia: Retrato das Desigualdades Socioespaciais In: OLIVEIRA, José Aldemir de (Org.). *Cidades Brasileiras: Territorialidades, Sustentabilidade e Demandas Sociais*. 1 Ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, v.II, p. 40-56.
- PEQUENO, Renato e FREITAS, C. (2013). Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: Primeiros resultados In: CARDOSO, A. (Org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, pags. 115-142.
- PEREIRA JUNIOR, Edilson (2005). *Industrialização e reestruturação do espaço metropolitano*. Reflexões sobre o caso de Horizonte-Pacajus (CE). Fortaleza: Eduece. 239p.
- PEREIRA JUNIOR, Edilson (2012). *Território e economia política – uma abordagem a partir do novo processo de industrialização no Ceará*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 480p.
-

SANTOS, Milton (1988). *Metamorfoses do Espaço Habitado*. SP: Hucitec.
SANTOS, Milton (1993). *A Urbanização Brasileira*. SP: Hucitec
SHIMBO, L (2012). *Habitação Popular de Mercado*. Belo Horizonte: editora C/Arte.
SILVA, J. B. da (1994). O algodão na organização do espaço. In: SOUZA, Simone de (coord.). *História do Ceará*. 2º ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha.
