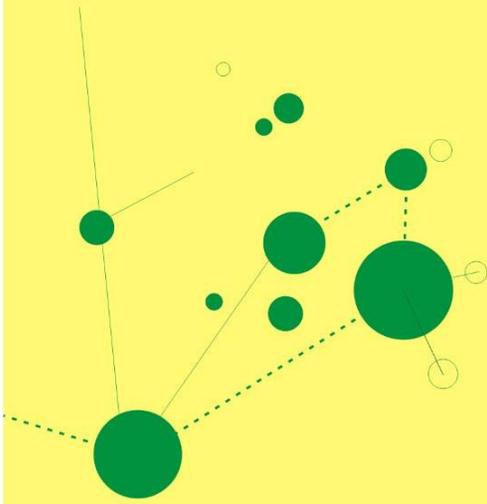
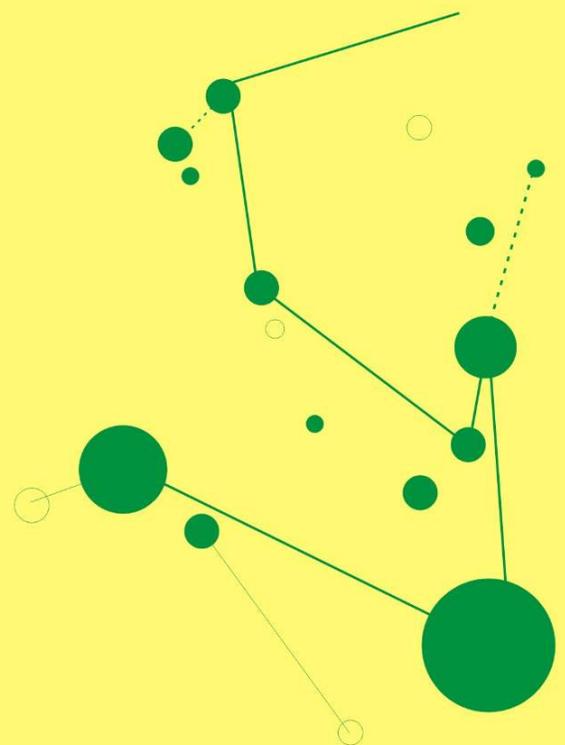


EMANUEL RAMOS CAVALCANTI



DESIGUALDADE E SELETIVIDADE NO TERRITÓRIO CEARENSE:

O ideário desenvolvimentista dos “governos das mudanças” (1987-2007) na estruturação da rede urbana do Estado do Ceará



Recife  
2008

EMANUEL RAMOS CAVALCANTI

**DESIGUALDADE E SELETIVIDADE NO TERRITÓRIO CEARENSE:**

O ideário desenvolvimentista dos “governos das mudanças” (1987-2007) na estruturação da rede urbana do Estado do Ceará

Dissertação de mestrado apresentada ao curso de Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, na área de Planejamento e Gestão, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador(a): Prof<sup>ª</sup>.Dra. Suely Maria Ribeiro Leal

Recife – PE  
2008

**Cavalcanti, Emanuel Ramos**

**Desigualdade e seletividade no território cearense: o ideário desenvolvimentista dos “governos das mudanças” (1987-2007) na estruturação da rede urbana do Estado do Ceará / Emanuel Ramos Cavalcanti. – Recife: O Autor, 2008.**

**203 folhas: il., tab.**

**Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CAC. Desenvolvimento Urbano, 2008.**

**Inclui bibliografia e anexos.**

**1. Planejamento urbano. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Ceará – Condições econômicas. 4. Espaço em economia. I.Título.**

711.4  
711.4

CDU (2.ed.)  
CDD (21.ed.)

UFPE  
CAC2008-  
48



Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano  
Universidade Federal de Pernambuco

Ata de Defesa de Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Urbano do mestrando **EMANUEL RAMOS CAVALCANTI**.

Às 14.00 horas do dia 30 de junho de 2008 reuniu-se na Sala de TG do CAC (Centro de Artes e Comunicação da UFPE), a Comissão Examinadora de dissertação, aprovada pelo colegiado do programa, composta pelos seguintes professores: Suely Maria Ribeiro Leal (orientadora), Marcio Moraes Valença (examinador externo) e Norma Lacerda Gonçalves (examinadora interna) para julgar, em exame final, o trabalho intitulado "Desigualdade e Seletividade no Território Cearense: o Ideário Desenvolvimentista dos "Governos das Mudanças" (1987-2007) na Estruturação da Rede Urbana do Estado do Ceará", requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profª. Suely Maria Ribeiro Leal, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Pelas indicações, o candidato foi considerado Aprovado. O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar eu Rebeca Júlia Melo Tavares lavrei a presente ata, que será assinada por mim, pelos membros participantes da Comissão Examinadora e pelo candidato. Recife, 30 de junho de 2008.

- Indicação da Banca para publicação do trabalho ( )

Profª Suely Maria Ribeiro Leal  
Orientadora

Prof. Marcio Moraes Valença  
(Examinador Externo – UFRN)

Profª. Norma Lacerda Gonçalves  
(Examinadora Interna – MDU)

Rebeca Júlia Melo Tavares  
Secretária do Programa

Emanuel Ramos Cavalcanti  
Candidato

Às saudosas tias, Lastênia e Romélia, *in  
memoriam.*

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por não medirem esforços na boa formação de meu caráter e capacidade intelectual e também pelo carinho e pela preocupação constante;

À Amíria, pelo carinho, incentivo e pelo companheirismo nos debates e no enfrentamento das dificuldades dessa dissertação;

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suely Leal, minha orientadora, responsável pela minha formação como pesquisador;

Ao Prof. Dr. Renato Pequeno, pelas conversas e orientação pré-seleção;

Às professoras doutoras Norma Lacerda e Tânia Bacelar pelas críticas e sugestões na defesa do projeto e ao professor doutor Jan Bitoun pelas dicas que foram essenciais para o início da pesquisa;

Aos colegas de mestrado, doutorado e de convivência diária no Recife, pela acolhida gentil e atenciosa que em muito facilitou a vivência por essas terras.

## RESUMO

A presente dissertação de mestrado objetiva a compreensão de como as estratégias recentes para o desenvolvimento do estado do Ceará, no período dos “governos das mudanças” (1987-2007), atuaram na (re)estruturação de sua rede urbana. O objeto compreende o conjunto das transformações sofridas por esta naquele período. Para tanto, foram definidos os procedimentos metodológicos, baseados em um exercício de síntese e análise e pautados por uma perspectiva dialética acusadora de conflitos e/ou contradições no processo. A partir dessa definição, a pesquisa transcorreu pelas seguintes etapas: i) foram selecionados os estudos sobre a rede urbana nacional mais relevantes no período dos últimos quarenta anos para a formatação de um diagnóstico da rede urbana cearense; ii) foram identificados os elementos estruturadores do discurso dos “governos das mudanças” - base de formulação de seu ideário desenvolvimentista e de ordenação do território – através da seleção dos Planos de Governo do período 1987-2007 e; iii) a confrontação dos resultados em (i) e (ii), representados pelo par discurso-ação, visando a compreensão da distribuição territorial das principais estratégias econômicas daquele grupo político. Ao final dessas atividades de elaboração do texto da pesquisa, foi possível concluir que, em essência: a atuação dos “governos das mudanças”, pautadas na eleição dos espaços cearenses destinados a dar suporte a seu trio principal de vetores econômicos – indústria-agronegócio-turismo – se deu de forma territorialmente desigual e seletiva. Isso configura, no recorte espacial do estudo, o Ceará, a orientação daquele grupo político na facilitação da acumulação capitalista, em sua versão atual, de caráter flexível, constituindo uma aliança favorável entre Estado e Capital que garantiu a permanência de estruturas territoriais e sociais consolidadas e de grupos econômicos hegemônicos.

**Palavras-chave:** rede urbana, desenvolvimento, planejamento, território, acumulação capitalista.

## ABSTRACT

The aim of this study is to comprehend how recent strategies for development the state of Ceará, at the time of its governments known as “governos das mudanças” (1987-2007), acted on the (re)structuring of state urban net. The study’s object is the group of changes suffered by that system of cities at that time. For this purpose, the methodological phases were defined based on an exercise of synthesis and analysis and in a dialectical perspective in order to find the conflicts and/or contradictions in that process. From this definition on, the study was developed according to the following steps: i) the most relevant studies of the national urban net were selected, covering the last four decades in order to elaborate a diagnosis of Ceará’s urban net; ii) the structure of the speech elements of the “governos das mudanças” – the formulation basis of their development and territorial arrangement ideologies – through the selection of the Government Plans of the 1987-2007 period, and; iii) the confrontation of the results in (i) and (ii), represented by the duo speech-action, aiming the comprehension of the territorial distribution of the main economic strategies of that political group. At the end of these activities of study’s text elaboration was possible to conclude that, in essence: the acting of the “governos das mudanças”, based on the chosen Ceará’s spaces in order to support its main economic vectors trio – industry-agrobusiness-tourism – occurred, in the that territory, in an uneven and selective way. This configures, for Ceará’s State, the orientation of that political group to facilitate de capitalist accumulation, in its actual version of flexible character, constituting a favorable alliance between State and Capital which guaranteed the continuity of traditional territorial and social structures and hegemonic economic groups.

**Keywords:** urban net, development, urban and regional planning, territory, capitalist accumulation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Ilustração 1:</b> Quadro esquemático dos procedimentos operacionais.....	24
<b>Ilustração 2:</b> Quadro esquemático do modelo de hierarquia urbana de Christaller.....	39
<b>Ilustração 3:</b> Alcances espaciais máximo e mínimo.....	40
<b>Ilustração 4:</b> Ciclos de exploração entre a Região e a Grande Cidade.....	42
<b>Ilustração 5:</b> Processo de ocupação da Capitania do Siará Grande a partir do litoral.....	69
<b>Ilustração 6:</b> Primeira rede urbana do Ceará – vilas do século XVIII.....	70
<b>Ilustração 7:</b> Caminhos do boi no Ceará colonial.....	72
<b>Ilustração 8:</b> Eixos ferroviários – Ceará dos séculos XIX e XX.....	75
<b>Ilustração 9:</b> Eixos rodoviários principais (BR's) – Ceará século XX.....	77
<b>Ilustração 10:</b> Região de influência de Fortaleza – anos 1970-80.....	81
<b>Ilustração 11:</b> Hierarquia urbana do Ceará – conformações existente <i>versus</i> desejável.....	83
<b>Ilustração 12:</b> Região de influência de Fortaleza – anos 1990.....	86
<b>Ilustração 13:</b> Estruturas Urbanas do Brasil – Região de influência de Fortaleza no Sistema Urbano Nordeste.....	88
<b>Ilustração 14:</b> Aglomeração urbana metropolitana de Fortaleza.....	89
<b>Ilustração 15:</b> Polarização econômica de Fortaleza.....	90
<b>Ilustração 16:</b> Distribuição do PIB pelo território nacional segundo as Mesorregiões Geográficas.....	92
<b>Ilustração 17:</b> Caracterização dos Pólos Econômicos nacionais.....	93
<b>Ilustração 18:</b> Ceará – 20 Regiões Administrativas .....	127
<b>Ilustração 19:</b> Ceará - Municípios contemplados com plano diretor.....	143
<b>Ilustração 20:</b> Ceará - Planos de Desenvolvimento Regional – PDR's elaborados.....	144
<b>Ilustração 21:</b> Ceará – Distribuição dos Agropólos de Desenvolvimento.....	148
<b>Ilustração 22:</b> Ceará - Centros urbanos secundários e terciários propostos.....	150
<b>Ilustração 23:</b> Eixos de desenvolvimento propostos pela consultoria israelense.....	154
<b>Ilustração 24:</b> Ceará – Vales úmidos principais e o Canal da Integração.....	157

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Hierarquia dos Macropólos selecionados segundo o Índice de Terciarização ajustado.....	65
<b>Tabela 2:</b> Ceará – Evolução da Distribuição da população urbana e rural 1950-2000.....	78
<b>Tabela 3:</b> Quadro hierárquico dos centros urbanos do Ceará – 1972.....	80
<b>Tabela 4:</b> Ceará - ranking dos municípios mais populosos em 1970.....	82
<b>Tabela 5:</b> Quadro hierárquico dos centros urbanos do Ceará – 1987.....	84
<b>Tabela 6:</b> Ceará - ranking dos municípios mais populosos em 1980.....	85
<b>Tabela 7:</b> Ceará – Quadro hierárquico dos centros urbanos – 1993.....	86
<b>Tabela 8:</b> Ceará - ranking dos municípios mais populosos em 1991.....	87
<b>Tabela 9:</b> Ceará - ranking dos municípios mais populosos em 2000.....	94
<b>Tabela 10:</b> Tipos municipais identificados para o Ceará.....	95
<b>Tabela 11:</b> Ceará – Empresas industriais ativas por tipos (1990).....	168
<b>Tabela 12:</b> Ceará – Empresas industriais ativas por tipos (2005).....	168
<b>Tabela 13:</b> Ceará – Ranking dos 20 municípios com a maior quantidade de empresas industriais ativas por tipos (1990).....	169
<b>Tabela 14:</b> Ceará – Ranking dos 20 municípios com a maior quantidade de empresas industriais ativas por tipos (2005).....	170

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGROVALE – Companhia Agroindustrial do Vale do Curu  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNB – Banco do Nordeste do Brasil  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento  
CAI – Complexo Agroindustrial  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CHESF – Companhia Elétrica do São Francisco  
CIC – Centro Industrial do Ceará  
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento  
CODEVASF – Comissão do Vale do São Francisco  
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas  
FDI – Fundo de Desenvolvimento Industrial  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FIEC – Federação das Indústrias do Estado do Ceará  
GEVJ - Grupo de Estudos do Vale do Jaguaribe  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDM – Índice de Desenvolvimento Municipal  
IFOCS – Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará  
IPLANCE - Instituto de Pesquisa e Informação do Estado do Ceará  
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros  
MIT – *Massachusetts Institute of Technology*  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PDH – Plano Diretor Habitacional do Estado do Ceará  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLAMEG I e II – Plano de Metas do Governo I e I  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PND I e II – Plano Nacional de Desenvolvimento I e II  
PRODETUR - Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste

PRODETURIS - Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral Cearense  
PROFIR - Programa de Financiamento para Equipamentos de Irrigação  
PROMOVALE - Programa de Valorização Rural do Baixo e Médio Jaguaribe  
PROURB - Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará  
PROVÁRZEAS - Programa Nacional de Aproveitamento Racional de Várzeas Irrigáveis  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
REFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A.  
RMF – Região Metropolitana de Fortaleza  
SDLR – Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional do Ceará  
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ceará  
SEAGRI – Secretaria de Agricultura do Ceará  
SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Coordenação do Ceará  
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
UFC – Universidade Federal do Ceará  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. A REDE URBANA CEARENSE NO CONTEXTO DOS ESTUDOS SOBRE A REDE URBANA NACIONAL (ANOS 1970 – ANOS 2000) .....	26
1.1. A rede urbana no contexto dos sistemas territoriais: fundamentação teórica.....	26
1.1.1. O debate cercando os conceitos de espaço, território e região na Geografia: breve resumo.....	26
1.1.2. Os debates sobre redes urbanas .....	32
1.1.3. Algumas considerações sobre a questão regional.....	46
1.2. Os estudos clássicos da rede urbana no Brasil: antecedentes .....	49
1.3. Breve exposição da evolução da rede urbana cearense .....	68
1.4. O diagnóstico da rede urbana do Ceará em período recente (anos 1970 aos anos 2000).....	78
2. OS “GOVERNOS DAS MUDANÇAS” (1987-2007): PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS PARA O DESENVOLVIMENTO E A RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO ESTADUAL .....	96
2.1. Fundamentação teórica .....	96
2.1.1. O conceito de desenvolvimento: origens, debates e atualidades.....	96
2.1.2. O debate no contexto brasileiro .....	99
2.1.3. O desenvolvimento no Brasil em termos de sua desigualdade regional.....	104
2.2. Antecedentes dos “governos das mudanças”: da construção do projeto político no Centro Industrial do Ceará – CIC à vitória no pleito de 1986.....	107
2.2.1. A gestação do discurso: a formação do projeto político no CIC .....	108
2.2.2. A vitória no pleito de 1986: o projeto político do CIC vira realidade e o novo bloco ascende ao poder.....	118
2.3. As administrações no período 1987-2007: o discurso feito ação e as estratégias econômicas para o desenvolvimento do Ceará.....	121
2.3.1. Governos Tasso I (1987-1990) e Ciro (1991-1994): do fortalecimento político do grupo à elaboração das primeiras estratégias de planejamento territorial .....	122
2.3.2. Governos Tasso II e III (1995-2002) e Lúcio Alcântara (2003-2007): consolidação e continuidade da política territorial e a adoção do ideário do Desenvolvimento Sustentável.....	132

3. OS “GOVERNOS DAS MUDANÇAS” (1987-2007) E A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DE SEU IDEÁRIO DESENVOLVIMENTISTA: A REDE URBANA CEARENSE COMO OBJETO DAS AÇÕES DO PROURB (1995-2003) .....	137
3.1. O PROURB – Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará e a distribuição de suas ações pelos espaços estaduais .....	140
3.2. O papel dos centros urbanos dos vales úmidos do Ceará na emergência do agronegócio .....	155
3.3. Os centros urbanos e as estratégias de industrialização: interiorização e desconcentração da RMF .....	163
3.4. A relação dos centros urbanos e a localização da atividade turística: litoral, serra, sertão.....	172
3.5. Os grandes equipamentos de infra-estrutura: base essencial de articulação da rede urbana cearense.....	178
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	183
BIBLIOGRAFIA .....	192
ANEXO A – Regiões administrativas do Ceará segundo classificação do IPECE e Meso e Microregiões, para o Estado segundo o IBGE .....	199
ANEXO B – Agropólos de desenvolvimento agrícola do Ceará segundo a Secretaria de Agricultura (hoje Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA) .....	200
ANEXO C – Tabela do crescimento real do PIB estadual em comparação com o Brasil – 1980-1990.....	201
ANEXO D - Tabela do crescimento real do PIB estadual em comparação com o Brasil – 1990-2000.....	202
ANEXO E – Definição das regiões prioritárias do PRODETUR-NE I para o Nordeste e o Ceará .....	203

## INTRODUÇÃO

O objeto em análise na presente dissertação é o estudo das transformações ocorridas na rede urbana do estado do Ceará reflexo do ideário da atuação do grupo político que governou de 1987 a 2007, sendo este o recorte temporal. Durante esse período, temos as administrações que ficaram conhecidas como os “governos das mudanças”, tendo como figura política de maior destaque, Tasso Jereissati, três vezes governador e hoje senador da República.

O objetivo central é compreender como as estratégias recentes para o desenvolvimento do estado do Ceará, correspondentes ao ideário político acima destacado, atuaram na (re)estruturação de sua rede urbana.

Para tanto, deverão ser considerados três aspectos principais dessa relação, compreendidos como constituintes das estratégias desenvolvimentistas do período, sendo: i) um de ordem política, representado pela formatação do discurso das mudanças e sua posterior incorporação nos planos de governo do período onde poderão ser identificadas as principais ações de planejamento territorial; ii) um de ordem espacial, considerando a estruturação da rede urbana cearense como fato e, portanto, objeto central das estratégias acima e; iii) um de ordem econômica, representado tanto pelos vetores principais eleitos para o desenvolvimento no período - indústria, agronegócio e turismo – definidos como o eixo principal para a atuação da política econômica dos “governos das mudanças”, como pelos projetos de infra-estrutura implementados por essas administrações, especificamente, os projetos estruturadores em escala estadual, divididos nas suas diferentes regiões e sem os quais nenhum esforço de fomento ao desenvolvimento é possível.

Essa meta central, por conseguinte, se desdobra em quatro objetivos específicos:

- Entender o comportamento da rede urbana cearense ao longo do período inicial dos anos 1970 até meados dos anos 2000, visando a constatação (ou não) de um movimento de reestruturação.
- Identificar os elementos do discurso que caracterizaram a fração do empresariado cearense que assume o governo do estado em 1987.
- Identificar as macro-estratégias para o desenvolvimento do Ceará no período dos chamados “governos das mudanças” (1987-2007).

- Confrontar as intenções e ações das políticas de planejamento do desenvolvimento territorial dos “governos das mudanças” (1987-2007) com a realidade estrutural da rede urbana cearense nas últimas quatro décadas.

Com relação ao primeiro dos objetivos específicos, considera-se que representa o campo da realidade que estrutura a presente análise já que se constitui da identificação e entendimento da situação da dinâmica da rede urbana cearense, através do seu diagnóstico no contexto espacial nacional nas últimas quatro décadas. Os objetivos de números 2 e 3 representam o campo ideológico, referente às administrações dos “governos das mudanças” que encontram o primeiro como fato concreto e histórico para a realização de suas ações de planejamento. Por fim, o último dos objetivos põe em confronto os dois campos acima identificados, a realidade da rede urbana local e as premissas de estruturação da rede urbana estadual daquelas administrações.

A justificativa da escolha dessa temática foi essencialmente condicionada por: a) a afinidade do autor com o tema, já sendo este alvo de reflexão bem antes da formatação da presente dissertação e; b) a constatação de ser este “território” do conhecimento ainda carente de uma produção acadêmica mais sistemática.

Esse último ponto está diretamente relacionado com a relevância que a abordagem do tema escolhido poderá representar para o meio acadêmico. Entende-se que essa importância reside nas seguintes dimensões que compreendem a estrutura analítica geral da dissertação: i) política, em especial, o discurso político; ii) espaço, com a abordagem do fenômeno das redes urbanas e; iii) economia, que representa a possibilidade de compreensão do “desenvolvimento geográfico” do Capital e seus desdobramentos em territórios específicos, no caso aqui, o estado do Ceará.

Os aspectos relacionados com a dimensão política estão diretamente ligados ao período, de 1987 a 2007, quando do exercício do poder executivo estadual do grupo político identificado como “governos das mudanças” de filiação ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), fundado em 1988. Mais precisamente, é no discurso desses atores que reside a ênfase analítica por este ser o portador de todo o ideário que norteará as ações de planejamento do desenvolvimento no território cearense, nos últimos 20 anos e no horizonte do ano 2020.

Esse ideário dá conteúdo ao *modus operandi* das políticas públicas elaboradas pelo grupo para a ordenação do espaço estadual. Nesse momento, a análise está na compreensão da leitura das

necessidades do desenvolvimento regional estadual aplicadas na estruturação da rede urbana local, onde aparecerão os interesses que ordenam o território e se estes representam alternativas ou apenas reforçam as características negativas do mesmo. Fração do território nacional e regional, o estadual se apresenta como objeto de aprofundamento de questões identificadas naquelas escalas espaciais superiores, mas que certamente apresentam características locais que merecerão destaque e indicarão conclusões relevantes.

Por último, o entendimento da disposição espacial do desenvolvimento pretendido, na forma do incentivo essencial nos vetores indústria, agronegócio e turismo e, portanto representando a dimensão econômica considerada, será essencial para visualizar de que forma o espaço estadual deverá ser ordenado. Articulado com os interesses indicados na dimensão política, os vetores econômicos destacados conformarão uma estruturação geral da rede urbana cearense, apontando os lugares a serem dinamizados e aqueles que desempenharão papel secundário ou até mesmo perecerão em termos do desenvolvimento de suas atividades econômicas.

No que diz respeito ao quadro metodológico, em primeiro lugar e para a consecução dos objetivos da dissertação, optou-se pela aplicação do método dialético ao estudo do objeto, as transformações na rede urbana cearense no período em recorte. Com esta expectativa o uso desse método supõe uma matriz analítica histórica, ou seja, aquela que considera a historicidade dos processos ou a marca destes nas relações socioeconômicas e políticas e a unidade da realidade concreta como uma unidade de contradições.

O entendimento dos movimentos do Capitalismo, mais precisamente, os aspectos ligados ao seu desenvolvimento e suas relações com a Geografia, a partir da impressão específica de sua marca (historicidade) em determinado contexto, o estado do Ceará. Nessa direção, a busca será da evidência do processo de mudança da base econômica estadual a partir dos condicionantes nacionais e internacionais da associação entre Estado e Capital, que engendrou a atuação em seus espaços regionais.

Estará presente nesta análise a mudança da base econômica cearense, a partir dos anos 1950, e sua relação tanto com as modificações que imprimiram na sociedade como na política. Em um primeiro momento, esse processo está vinculado a forças políticas específicas, os “coronéis”, e, em um segundo momento, tem-se a associação com o empresariado que chega ao poder executivo na década, em 1987.

Nesse momento, serão acrescidos os novos condicionantes da atividade capitalista em curso, frutos da crise do sistema a partir dos anos 1970. Dessa forma, aquele segundo grupo político,

caracterizado como os “governos das mudanças” estaria associado ao movimento do Capital exposto na sua globalização onde se tem a emergência de frações deste que não mais apenas aquelas vinculadas à mudança da base econômica estadual via industrialização.

O marco teórico conceitual da pesquisa, responsável pelo enquadramento do objeto de estudo, foi dividido em dois grandes grupos temáticos de estruturação da abordagem pretendida: i) os aportes teóricos relacionados aos estudos da temática das redes urbanas, advindos, em especial, das ciências sociais e geográficas e; ii) a evolução do debate, em especial na teoria econômica, da temática do desenvolvimento. Ambas dimensões representam estudos sistemáticos desenvolvidos em especial de meados do século XX aos dias atuais.

No primeiro ponto, as referências estão contidas nos trabalhos realizados, visando o diagnóstico da rede urbana nacional, nas últimas décadas, em especial aqueles oriundos dos quadros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Destacam-se aí, a teorização de autores, em especial, Roberto Lobato Corrêa, Speridião Faissol e Milton Santos. Além dessas referências, o entendimento abreviado, por motivos de delimitação mais precisa da pesquisa, dos conceitos de espaço, região e território também se farão indispensáveis.

No segundo ponto, as referências são buscadas no corpo teórico que aborda o fenômeno socioeconômico e político do desenvolvimento, tema essencialmente do pós-guerra, com desdobramentos de seus impactos, desde aqueles sofridos em princípio nos países de capitalismo avançado até os verificados sob a forma do fenômeno do subdesenvolvimento nos países do “Terceiro Mundo”. Além dessas questões mais abrangentes, serão fundamentais as relações desses movimentos com o Estado brasileiro e suas respectivas políticas de desenvolvimento regional e integração nacional, encontrando pelo menos três momentos de sua história recente: o período militar pós 1964; a crise econômica dos anos 1980 e; a abertura dos mercados nacionais, a partir dos anos 1990 aos dias atuais.

A partir da identificação do marco teórico conceitual acima, abrem-se os dois eixos de investigação presentes na pesquisa:

- 1) O diagnóstico da evolução da rede urbana cearense nas últimas quatro décadas a partir de sua inserção no quadro regional nacional, visando a compreensão dos movimentos locais de estruturação e reestruturação do quadro territorial estadual.
- 2) O entendimento do ideário desenvolvimentista dos “governos das mudanças” (1987-2007) a partir das suas dimensões discursivas, pré e pós-eleitoral e do conteúdo das ações de ordenamento espacial contidas nos planos de governo do período.

A primeira linha de investigação corresponde aos esforços da pesquisa para o delineamento do primeiro capítulo, sob o título: “A rede urbana cearense no contexto dos estudos sobre a rede urbana nacional (anos 1970 - anos 2000)”. Nesse primeiro momento, busca-se a compreensão dos desdobramentos recentes da rede urbana cearense, ou seja, o comportamento da estruturação desta com relação, por exemplo, a aspectos como o tamanho populacional de seus centros urbanos, o padrão de sua hierarquização, as razões da primazia de Fortaleza, sua capital, o comportamento demográfico e os fluxos migratórios no estado, a evidência ou não do crescimento de cidades médias, o comportamento dos fluxos de bens e serviços e demais fenômenos pertinentes a estudos dessa natureza.

Para tanto, recorta-se a história urbana do estado do Ceará, perfazendo o período recente, dos anos 1970 aos anos 2000. Pretende-se a partir daí uma análise desse processo de conformação da rede urbana estadual e, posteriormente, sua síntese, diagnosticando a dinâmica daqueles fenômenos, ao longo das décadas passadas, referenciados nos estudos que, percebe-se aqui, compõem o corpo teórico e estatístico essencial dos trabalhos dessa natureza no país.

São dois os grupos desses estudos: um primeiro convencionou-se chamar de “clássicos”, pois inauguram a sistematização dos dados sobre a rede urbana nacional que já vinham sendo alvo de estudos anteriores, desde ainda fins da década de 1960, promovidos pelo IBGE e; um segundo grupo, mais recente, dos anos 1990 aos dias atuais, aqui chamados de “revisores”, isso com relação aos anteriores, empreendendo, simultaneamente, a atualização e o aprofundamento de questões afeitas ao desenvolvimento urbano e regional, e aos fenômenos da urbanização e da industrialização. Estes foram produzidos, em ordem cronológica, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pelo Ministério das Cidades.

Essa etapa da pesquisa será alimentada por duas importantes questões: i) no período considerado, como se deu a estruturação dos diferentes espaços no território cearense? e; ii) o que permaneceu e o que mudou na estrutura da rede urbana estadual no período, ou seja, se houve um movimento de reestruturação desta. O segundo ponto, é importante destacar, fará a relação direta do processo a ser analisado que se dá sob a influência do ideário dos “governos das mudanças” na conformação da rede urbana cearense.

Essas duas questões estão ainda vinculadas a uma questão maior a qual se funda em duas inquietações fundamentais que são: i) como se dá, sob o modo de produção capitalista, a organização do espaço em termos de sua produção e reprodução? e; ii) que relação ou

relações tem-se entre a acumulação capitalista - entendida enquanto um processo de produção, distribuição, consumo e, por fim, de reinvestimento que realimenta o sistema – e a geografia mundial?

Um *insight* é dado pela história recente, desde o advento da Revolução Industrial no século XVIII, passando pelo apogeu do Capital no século XIX aos dias atuais. Esse processo secular mostra que a aceleração do desenvolvimento capitalista e a dinâmica de seu crescimento econômico estão intimamente ligadas à ordenação do espaço, em uma relação reflexiva, e têm realizado, sobre a face da Terra, uma Geografia profundamente desigual.

Pretende-se partir do entendimento da natureza dessa dinâmica desigual dentro do próprio modo de produção capitalista para se poder vislumbrar o imprescindível rebatimento no espaço, nos diferentes territórios, dos elementos essenciais que o compõem. A obra de Karl Marx oferece contribuição decisiva na medida em que, ao desnudar a essência do modo capitalista de acumulação, percebe neste uma tensão constante, motivada por suas contradições internas. Contradições que levam a crises periódicas, verdadeiros pontos de inflexão que, por fim, forçam a renovação do sistema.

O esforço de compreensão do que subjaz a essa “geografia da acumulação capitalista” está presente em boa parte da obra do geógrafo David Harvey (HARVEY, 2004; 2005a e 2005b) e serve aqui de inspiração e ponto de partida para a análise que se pretende adiante. Esse autor concentra sua análise na busca do que ficou implícito ou do que ficou lacunar na obra de Marx com relação ao tema do espaço e da geografia, oferecendo novas contribuições.

Dado que esses temas sejam pouco explicitados na obra do filósofo alemão, segundo Harvey (2005, p. 43), entretanto, “[...] o exame atento de suas obras revela que ele reconheceu que a acumulação de capital ocorria num contexto geográfico, criando tipos específicos de estruturas geográficas”. Marx, ainda segundo David Harvey, “[...] mostrou ser possível ligar, teoricamente, o processo geral de crescimento econômico com o entendimento explícito de uma estrutura emergente de relações espaciais”.

De grande importância nesse processo, a ocorrência de uma determinada crise no sistema que irá impulsionar um processo de diversificação e renovação do Capital dá importantes pistas dentro desse contexto de relações espaciais. Aqui interessa, de imediato, uma questão fundamental relativa à crise, qual seja, a “[...] da organização espacial e da expansão geográfica como produto necessário para o processo de acumulação” (Ibidem, p. 48). A compreensão dessa necessidade será de fundamental importância na medida em que é

referência para o entendimento do papel que a rede urbana cearense desempenha nesse processo geral da expansão geográfica do Capital e, em especial, no caso brasileiro.

Finda essa abordagem geral, volta-se ao objeto empírico da pesquisa que concerne ao caso específico do estado do Ceará. As redes urbanas, em suas diferentes escalas e hierarquizações e em diferentes países são elementos essenciais para a compreensão das questões acima. Hoje, em um mundo marcadamente urbanizado, os centros urbanos que se articulam formando as diversas redes, mundiais ou nacionais, definitivamente assumem um papel central no desenvolvimento das forças capitalistas. Nesse contexto, a rede urbana cearense tem destaque na realidade regional do Nordeste brasileiro a qual é contraparte e se reverte em fortemente subordinada à região Centro-Sul, “coração” econômico do país e possuidora de rede urbana melhor equilibrada e articulada.

As redes, pontos estratégicos no território, representam o substrato espacial essencial para a ação do processo de acumulação capitalista, ou seja, dão lugar às relações básicas de produção e reprodução do sistema, sendo ora condicionantes ora condicionados por este.

São os centros urbanos lugares de produção, pontos de distribuição e consumo de mercadorias. Definem mercados de diversos tamanhos em seus raios de atuação. Formam economias de escala e estabelecem uma dinâmica centralizadora (de poder) e ao mesmo tempo descentralizadora do processo mundial de acumulação.

Ainda podem se configurar em espaços de transformação ou de estagnação conforme a divisão do trabalho – par dialeticamente complementar ao Capital e tensão essencial nas relações sociais de produção - se dá, diferencialmente, sobre os territórios. Por fim, essa organização em redes urbanas, mundial ou localmente hierarquizadas, (re)alimenta todo o desenvolvimento capitalista.

O elo que se pretende entre a teoria de Marx que David Harvey analisa na perspectiva do entendimento de suas implicações geográficas e os estudos do fenômeno urbano - especialmente a organização deste em forma de redes de cidades - se dá pela extensa bibliografia que, embora ainda mais antiga (anterior ao século XX), tem como marco principal o estudo do alemão Walter Christaller, “Localidades Centrais na Alemanha Meridional”, publicado originalmente em 1933.

A teoria de Christaller além de paralelas e posteriores contribuições serve como base conceitual para aqueles estudos elaborados pelo IBGE que, por conseguinte, orientam este trabalho em seu primeiro capítulo. Aqui, os conceitos mais importantes são o de centralidade

e o de área de mercado. A perspectiva dessa teoria entende um sistema de cidades, hoje mundial, ou mais especificamente de centros urbanos, articulados em redes, hierarquizados e polarizadores de um espaço maior, ou melhor dizendo, de uma região.

No Brasil, antes de tudo, é preciso considerar sua posição macro-econômica específica com relação à acumulação capitalista na forma da manifestação dos fenômenos do subdesenvolvimento e do capitalismo periférico. Não se pretende, entretanto, o aprofundamento desse debate, mas sim, considerar e, principalmente advertir, sobre uma conformação específica do urbano no país, condicionada à esses fenômenos e diferenciada daquela ocorrida nos países de capitalismo avançado ou desenvolvidos.

O país experimenta desde uma conformação em “arquipélago”, ou melhor, em subespaços isolados que perdura até meados do século XIX, quando então atinge seus primeiros estágios de industrialização, ao impulso decisivo a este setor da economia a partir de 1930 com forte atuação do Estado. Daí tem-se um processo gradual de formação de um mercado interno e de integração dos espaços nacionais, formando uma rede urbana que hoje é “encabeçada” pela metrópole São Paulo.

A desigualdade e a seletividade com que a acumulação capitalista elege ou esquece os lugares fica evidente quando se olha para esse processo. Conformou-se, no país, o que Milton Santos (2005) define como uma oposição na forma de uma região de modernização generalizada, o Centro-Sul, e uma outra de modernização seletiva, o Norte-Nordeste. Eis a divisão regional do país, também considerada pelo autor como a oposição entre espaços da racionalidade ou inteligentes e espaços incompletamente tecnicizados ou espaços opacos.

Dessa forma, chega-se até a realidade onde se encontra inserida a rede urbana cearense, a dos espaços opacos, a realidade da região Nordeste. É nesse contexto que se buscará entender as razões das configurações espaciais que se estabeleceram no estado do Ceará em período recente. Finda-se aqui o primeiro capítulo da dissertação.

É importante somar-se agora às duas questões que abriram as perspectivas de investigação do primeiro capítulo, uma terceira: de que forma o ideário de ação do grupo político que governou o estado do Ceará de 1987 a 2007, os “governos das mudanças”, orientou as suas políticas de planejamento territorial? A partir desse tem-se a segunda linha investigativa proposta, o segundo capítulo da dissertação: “Os ‘governos das mudanças’ (1987-2007): principais estratégias econômicas para o desenvolvimento e a relação com o território estadual”.

Essencial nesse momento será a caracterização do ideário contido no discurso desse grupo político com vistas à compreensão de seus meios principais de atuação, ou seja, o que se considera serem as principais estratégias para o desenvolvimento do Estado no período, as quais se acredita contidas na priorização das ações em três vetores econômicos principais: indústria, agronegócio (agroindústria) e turismo.

Acredita-se que a caracterização das linhas gerais de atuação nas três áreas acima contemple o essencial para a compreensão de como os diferentes espaços do estado do Ceará foram pensados a partir destas. O desenho pretendido da rede urbana estadual por aquelas administrações está intimamente ligado a esses tópicos. É a partir da seleção dos pontos no território estadual que serão contemplados dentro dessa lógica que poderá ser vislumbrado um mapa geral do que será dinamizado ou do que permanecerá esquecido, remetendo àquelas manifestações da seletividade e da desigualdade com que o Capital produz sua própria geografia.

Para a caracterização do discurso serão analisados os Planos de Governo das administrações no período de 1987 a 2007 com respaldo em outras contribuições essenciais existentes sobre esse assunto (GONDIM, 1998 e GONDIM In: SOUZA, 2004; VASCONCELOS, 2003; LEMENHE, 1995; MARTIN, 1993, dentre outros). Esses estudos contribuem para a caracterização pretendida, identificando o ideário do grupo conhecido como “jovens empresários”, ainda nos quadros do CIC, momento de gestação do que posteriormente se configurará com a base política de suas administrações estaduais.

Para a caracterização do discurso enquanto programa de ação a partir dos desdobramentos da programação dos Planos de Governo, pretende-se uma seleção de um conjunto de ações dos “governos das mudanças” em especial aquelas mais diretamente ligadas ao planejamento territorial e ao desenvolvimento estadual. Neste grupo, o programa base é o Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará (PROURB), que se acredita resumir o ideário da distribuição territorial das ações econômicas do período recortado e, complementarmente, os programas de destaque que orientaram as ações em cada um daqueles vetores de desenvolvimento – indústria, agronegócio e turismo – como o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR-NE I), na área turística, por exemplo.

Adverte-se que não se pretende avaliar os impactos dessas ações visto que compreendem um “a longo prazo” para sua realização e enfrentam, principalmente, a possibilidade de descontinuidade das administrações estaduais. Afirma-se isso, pois o ano de 2007

aparentemente representa o “fim” da chamada Era Jereissati (como também se faz referência ao período dos “governos das mudanças”) quando um novo ciclo de poder se desenha, embora ainda em fase inicial de consolidação e amadurecimento de como irá agir com relação a “herança” de 20 anos deixada pelas administrações anteriores. Mas esse ponto não é de interesse para essa pesquisa.

O esforço investigativo nesse segundo capítulo se faz extremamente válido na medida em que, no período acima escolhido como recorte temporal do estudo, o estado do Ceará assistia a chegada de um novo ciclo de poder em sua política. Esses atores, um grupo de jovens empresários que acabaram envolvidos em um projeto político progressista para o Estado, defendendo, setorialmente, a renovação dos quadros empresariais conservadores e corporativistas locais, como também levantando bandeiras vinculadas com os anseios no cenário nacional como o movimento das “Diretas Já” ou o discurso da “humanização” do capitalismo, este último, mais especificamente ligado às classes empresariais.

Esse grupo foi respaldado por amplos setores da sociedade civil local, inclusive de esquerda, e procurou se identificar com a luta para a superação do atraso estadual, representado, a partir da leitura de seu discurso, pela miséria e pelo clientelismo político, então as faces mais evidentes da sociedade cearense. Pretendiam, em síntese, retomar o desenvolvimento econômico estadual.

Essa visão da realidade estadual começou a ser construída a partir de 1978 nos quadros do recém reativado Centro Industrial do Ceará (CIC) que acabou por se tornar a principal arena de debates. Gradativamente, o grupo se viu cada vez mais fora dos interesses apenas ligados à esfera dos assuntos econômicos. Esse fato acabou por culminar em um projeto político próprio que ganharia adesão por parte do empresariado local, classes médias e até dos movimentos populares e que se propunha “uma nova forma de fazer política” (MARTIN, 1993, p. 00).

Essa política se pretendia nova porque o grupo se opunha, preferencialmente, não apenas aos setores empresariais locais mais conservadores – aqueles tradicionais, alinhados com os movimentos nacionais que temiam a onda de redemocratização do país -, mas, principalmente, se opunha aos chamados “coronéis”, grupo político hegemônico no estado desde os anos 1960 e, exatamente, o ciclo de poder que devia ser superado.

Os “coronéis” foram os governadores Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra que se revezaram no executivo estadual dos anos 1960 até as eleições de 1986 quando vence esse

pleito Tasso Jereissati, representante dos jovens empresários. Aqueles seriam os responsáveis maiores pela miséria do Estado por conta de suas práticas clientelistas a partir do executivo, tornando assim todo o sistema político local um círculo vicioso de trocas de favores entre as elites governantes, elites locais e o empresariado.

Embora identificados com o atraso em que se encontrava o estado do Ceará - era o que o discurso do grupo do CIC pregava - é essencial para este estudo mostrar que, de fato, os “coronéis” foram os responsáveis por fornecer, de modo inaugural, as condições políticas e econômicas (em especial as infra-estruturas) para o desenvolvimento do Estado, até então um fenômeno incipiente ou até mesmo inexistente. Isso se deu nos moldes da política do nacional-desenvolvimentismo do período militar, também se conformando no Estado o que ficou conhecido como “modernização conservadora”, então em curso no país.

Os “coronéis”, em primeiro lugar, aproveitaram para respaldar sua hegemonia política no apoio que receberam dos generais da Ditadura Militar, seus nomeadores diretos. Em segundo lugar, já no plano econômico, investiram em grandes projetos de infra-estruturação do Ceará, com destaque para a área energética e de transportes, visando sua industrialização - a meta maior a ser conquistada - tendo como símbolo a criação de um Distrito Industrial que pudesse transformar o Ceará no terceiro pólo industrial do Nordeste. O papel de relevância dado ao Planejamento também será importante nesse momento.

Dos três “coronéis”, a figura de Virgílio Távora, sem dúvida, é a que mais se destaca. Este foi governador por duas vezes no período e pode-se dizer que o processo acima identificado começa de fato com seu primeiro mandato na década de 1960, marcando o começo das ações de infra-estruturação e planejamento do estado. Será principalmente em seu segundo mandato, fins de 1970 e começo dos anos 1980 que, alinhando sua política aos preceitos para a descentralização da industrialização, a partir do Centro-Sul, do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do governo Ernesto Geisel (1974-79), vai impulsionar a economia cearense no sentido da ratificação do III Pólo Industrial do Nordeste.

Soma-se a esses fatos, de forma decisiva, a criação, ainda nos anos 1950, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), da Universidade Federal do Ceará (UFC) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Essas instituições desempenharam importante papel na oferta de uma elite de técnicos que atuaria no sentido de viabilizar o pretendido desenvolvimento estadual, seja na condição de funcionários das instituições públicas governamentais, seja na condição de políticos já em pastas importantes dos governos dos anos 1960 em diante.

As ações desse período seriam, por conseguinte, decisivas para acelerar o processo de urbanização do estado, na medida em que contemplavam o incentivo à instalação de indústrias, à mecanização de algumas regiões agrícolas (os perímetros irrigados dos principais vales úmidos), gerando dessa forma fluxos migratórios - os chamados “exércitos de reserva” da teoria marxista -, a construção, recuperação ou ampliação das rodovias estaduais dentre outras ações. Os índices econômicos (o PIB estadual e o PIB per capita) experimentaram crescimento considerável, acompanhando a tendência vigente na época na região Nordeste fruto, em especial, da criação da SUDENE e de seus dispositivos de financiamento.

Esses fatos estão intimamente vinculados ao que se pretendeu no primeiro capítulo da dissertação, ou seja, o diagnóstico do comportamento da rede urbana estadual nas últimas décadas. Serão fundamentais para o entendimento daquele processo. E mais, serão decisivos para compreender a real significância da mudança, signo maior e também maior pretensão do grupo que sucedeu aos “coronéis”.

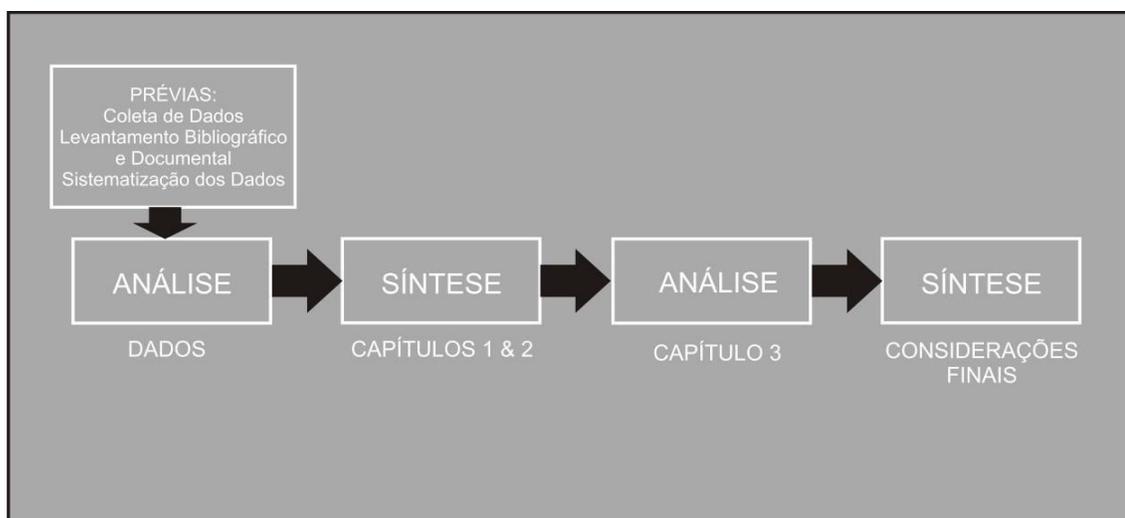
Por fim, no terceiro e último capítulo: “Os ‘governos das mudanças’ (1987-2007) e a distribuição territorial de seu ideário desenvolvimentista: a rede urbana cearense como objeto das ações do PROURB (1995-2003)”, os resultados dos capítulos precedentes deverão ser cruzados com o intuito de uma confrontação entre prática e discurso, dentro dos quadros ideológicos dos “governos das mudanças”. Seu sentido de ordenação do território cearense com vistas ao desenvolvimento estadual e a coerência com o projeto político do grupo que amadureceu desde os tempos da ascensão do CIC, a partir de 1978, aos governos do período 1987-2007.

De posse do entendimento da dinâmica recente da rede urbana local (primeiro capítulo) e do modo de atuação (políticas territoriais) do *staff* executivo dos “governos das mudanças” a partir de suas macro-estratégias (segundo capítulo) enseja-se aqui a possibilidade de classificar e qualificar a atuação dos “jovens empresários”. A dimensão da perspectiva de mudança poderá, enfim, ser melhor compreendida.

O desenvolvimento metodológico acima está diretamente condicionado aos procedimentos operacionais, constituindo cada uma das partes apresentadas as diferentes etapas do estudo. A coleta de dados empreendida se deu essencialmente através da seleção crítica da bibliografia específica nos dois grandes temas da pesquisa – rede urbana e desenvolvimento – e da utilização de documentos que foram os Planos de Governo para o período 1987-2007 e os programas que estes embasaram com destaque para o PROURB.

De grande importância também foi a utilização constante de dados estatísticos, em especial os do IBGE e, no plano local, os do IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Essas informações embasaram a formulação de tabelas ou mapas esquemáticos referentes, por exemplo, à hierarquização da rede urbana local, aos tamanhos populacionais dos principais centros urbanos e à distribuição espacial das atividades econômicas no Estado.

Após a sistematização desses dados, composta basicamente da confecção de fichamentos e esquemas resumidos empreendeu-se, para a realização das diferentes etapas do estudo, um exercício contínuo do par síntese-análise. Esse arranjo metodológico da pesquisa pode ser melhor compreendido a partir do seguinte esquema explicativo:



**Ilustração 1:** Quadro esquemático dos procedimentos operacionais.  
Fonte: Elaborado pelo autor.

A primeira etapa nesse processo foi de análise, dos dados já sistematizados, e cumpriu a tarefa de oferecer à elaboração dos capítulos da dissertação o fundamental embasamento teórico nas dimensões, como antes vistas: dos conceitos principais e estudos da rede urbana e da evolução do conceito de Desenvolvimento.

No capítulo 1 o esforço foi então de síntese e se deu, em um primeiro momento, com a identificação dos movimentos mais importantes de evolução da rede urbana nacional no período dos anos 1970 aos anos 2000 a partir dos estudos selecionados (ver acima). Só então, em um segundo momento no mesmo capítulo, foi possível empreender o mesmo esforço de síntese para a rede urbana cearense, comandada por Fortaleza e apresentar o diagnóstico desse movimento particular.

No capítulo 2, a síntese abrangeu a identificação do ideário desenvolvimentista dos “governos das mudanças” através, principalmente, do conteúdo das propostas contidas nos Planos de Governo do período. Essas considerações, junto com o que foi identificado no capítulo 1, forneceram condições para a elaboração do capítulo 3, o último da dissertação.

Neste, a análise foi fundamentada na verificação de como a realidade da rede urbana cearense se ofereceu como desafio aos governos do período e como estes, na forma de seu ideário desenvolvimentista e de ordenação territorial, em reflexo, atuaram no sentido de superar o quadro adverso de estruturação do território estadual.

Por fim, em um momento de reflexão de todo o processo de elaboração da dissertação, as considerações finais se apresentam, de forma sintética, como um fechamento, crítico e conclusivo, das principais questões levantadas no trabalho. Entretanto, abrem também espaço para a constatação da importância desse estudo ou dos estudos em geral sobre as redes urbanas para o meio acadêmico, vislumbrando perspectivas futuras para o tema em pauta.

## **1. A REDE URBANA CEARENSE NO CONTEXTO DOS ESTUDOS SOBRE A REDE URBANA NACIONAL (ANOS 1970 – ANOS 2000)**

### **1.1. A rede urbana no contexto dos sistemas territoriais: fundamentação teórica**

#### *1.1.1. O debate cercando os conceitos de espaço, território e região na Geografia: breve resumo*

Antes mesmo de abordar o tema das redes urbanas se faz oportuno um breve resumo sobre o debate das categorias de conceitos fundantes da ciência geográfica, o qual experimentou diversas fases ao longo do último século. Ou melhor, daqueles que se configuram como seus objetos essenciais de investigação, a saber, espaço, região e território. Acredita-se que essa exposição possa iluminar o tema central deste capítulo, dando-lhe maior embasamento teórico e crítico.

Segundo Lobato Corrêa (2006), o conceito de espaço geográfico<sup>1</sup> é um dos cinco conceitos-chave com que a ciência geográfica aborda seu objeto, o estudo da sociedade. Os demais são: paisagem, região, lugar e território. Para o autor, estes “[...] guardam entre si forte grau de parentesco, pois todos se referem à ação humana modelando a superfície terrestre [...]” (Ibidem, p. 16).

Os debates sobre esses temas são de interesse aqui, em especial, a partir dos anos 1950, correspondendo às fases da Geografia Teorético-Quantitativa e da Geografia Crítica. Essa escolha foi determinada por estar, nessas etapas, o embasamento teórico-conceitual mais próximo do tema das redes urbanas aqui em foco. É nesse período que “[...] o espaço aparece, pela primeira vez na história do pensamento geográfico, como o conceito-chave da disciplina” (Ibidem, p. 20). Está relacionado a duas noções “que não são mutuamente excludentes”: a de planície isotrópica e a de sua representação matricial.

---

<sup>1</sup> O tema do espaço geográfico, ao longo da evolução do pensamento geográfico, pode ser enquadrado, ainda segundo Corrêa no trabalho acima, em quatro etapas distintas de debates sobre a formulação de suas definições, quais sejam: i) na Geografia Tradicional (1870-1950); ii) na Geografia Teorético-Quantitativa (1950-1970); iii) na Geografia Crítica de 1970 aos dias atuais e; iv) na Geografia Humanista também dos anos 1970 em diante.

Baseada em um paradigma racionalista e hipotético-dedutivo, a noção de planície isotrópica, um esforço de abstração, considera a superfície terrestre como uma entidade ideal ou mais precisamente, uniforme, tanto relativo à sua forma quanto à sua ocupação pela humanidade. Ainda segundo Lobato Corrêa, aqui, “[...] o ponto de partida é a homogeneidade, enquanto o ponto de chegada é a diferenciação espacial que é vista como expressando um equilíbrio espacial” (Ibidem, p. 21) e também afirma que “[...] a variável mais importante é a distância, aquela que determina em um espaço previamente homogêneo a diferenciação espacial” (Ibidem).

Essa concepção norteia os trabalhos de importantes teóricos da ciência geográfica como Thünen e seus anéis concêntricos de uso da terra; Christaller e sua hierarquia de lugares centrais, com profundos desdobramentos ao longo do século XX nos estudos das redes urbanas como veremos a seguir, e Weber e sua teoria da localização industrial. Também tributários dessa concepção de espaço são “[...] os esquemas centro-periferia, tanto ao nível intra-urbano como em escala nacional e internacional” (Ibidem).

Também podem ser citadas para o mesmo período as contribuições advindas das teorizações por Harvey (1969), Nystuen (1968), Guigou (1980), Haggett (1966) e Haggett e Chorley (1969). De David Harvey, tem-se seu destaque para a noção de espaço relativo que “[...] é entendido a partir de relações entre objetos, relações estas que implicam em custos – dinheiro, tempo, energia – para se vencer a fricção imposta pela distância” (Ibidem). Ainda considerando o papel decisivo da distância nesse debate tem-se, já para o segundo dos autores, Nystuen, que:

A orientação refere-se à direção que une pelo menos dois pontos, enquanto a distância diz respeito à separação entre pontos e a conexão à posição relativa entre pontos, sendo independente da orientação e da distância, pois é uma propriedade topológica do espaço (Ibidem, p. 22).

Para este autor esses são os três conceitos mínimos para se realizar um estudo geográfico. Para Guigou, estudioso da área da Economia Espacial, o espaço geográfico é representado “[...] por uma matriz e sua expressão topológica, o grafo” (Ibidem). Os dois últimos, Haggett e Chorley, trabalham com uma “[...] proposta de análise locacional com base nos temas movimento, redes, nós, hierarquias e superfícies [...] desenvolvem sistematicamente como se pode realizar estudos sobre redes em geografia” (Ibidem).

Em suma, sobre a Geografia Teorético-Quantitativa e sua concepção de espaço geográfico, Lobato Corrêa afirma que:

Trata-se de uma visão limitada de espaço, pois, de um lado, privilegia-se em excesso a distância, vista como variável independente. Nesta concepção, de outro lado, as contradições, os agentes sociais, o tempo e as transformações são inexistentes ou relegadas a um plano secundário. Privilegia-se um presente eterno e, subjacente, encontra-se a noção paradigmática de equilíbrio (espacial), cara ao pensamento burguês (Ibidem, p. 22-23).

O outro grupo de debates destacado se dá no âmbito da Geografia Crítica, corrente atuante a partir dos anos 1970 e fundada no materialismo histórico e na dialética, sendo, dessa forma, enquadrada na linha marxista. Aqui, o debate transcorre “[...] de um lado, se na obra de Marx o espaço está presente ou ausente e, de outro, qual a natureza e o significado do espaço” (Ibidem, p. 23-24). Lobato Corrêa destaca, dentro dessa linha, os trabalhos de Henri Lefébvre e de Milton Santos, inspirado nos trabalhos deste.

Para Lefébvre, o “[...] espaço ‘desempenha um papel ou uma função decisiva na estruturação de uma totalidade, de uma lógica, de um sistema’” (LEFÉBVRE apud CORRÊA, 2006, p. 25). Ainda segundo este autor:

Do espaço não se pode dizer que seja um produto como qualquer outro, um objeto ou uma soma de objetos, uma coisa ou uma coleção de coisas, uma mercadoria ou um conjunto de mercadorias. Não se pode dizer que seja simplesmente um instrumento, o mais importante de todos os instrumentos, o pressuposto de toda produção e de todo intercâmbio. Estaria essencialmente vinculado com a reprodução das relações (sociais) de produção (Ibidem, p. 25-26).

Com relação a Milton Santos, Lobato Corrêa destaca a sua formulação do conceito de formação socioespacial, admitindo que o mérito deste “[...] reside no fato de se explicitar teoricamente que uma sociedade só se torna concreta através de seu espaço, do espaço que ela produz e, por outro lado, o espaço só é inteligível através da sociedade” (CORRÊA, 2006, p. 26).

Também importante quanto à contribuição de Santos, e mais especificamente às suas orientações metodológicas ao estudo do espaço geográfico, existem as categorias de análise que este propõe, que são: estrutura, processo, forma e função. A primeira, “a matriz social onde as formas e funções são criadas e justificadas”, a segunda “ação que se realiza, via de regra, de modo contínuo, visando um resultado qualquer, implicando tempo e mudança”. A terceira, “[...] aspecto visível, exterior, de um objeto, seja visto isoladamente, seja considerando-se o arranjo de um conjunto de objetos, formando um padrão espacial” e a última que “[...] implica uma tarefa, atividade ou papel a ser desempenhado pelo objeto criado, a forma” (Ibidem, p. 28-29).

Com relação ao conceito de região, Gomes (2006) nos informa, falando da incorporação desta noção pelos geógrafos, que foi necessário, antes de mais nada, “[...] adjetivar a noção de

região para assim diferenciá-la de seu uso pelo senso comum” (Ibidem, p. 54). Daí o surgimento de expressões como região natural a partir dos séculos XIX e XX e principalmente a partir de Galois (1908). Gomes nos fala portanto que:

O conceito de região natural nasce, pois, desta idéia de que o ambiente tem um certo domínio sobre a orientação do desenvolvimento da sociedade. Surge daí o primeiro debate que tem a região como um dos epicentros, o conhecido debate entre as determinações e as influências do meio natural (Ibidem, p. 55).

A partir desse debate e em oposição à sua visão determinista existiu um contraponto possibilista que culminou com a idéia de região geográfica, “[...] unidade superior que sintetiza a ação transformadora do homem sobre um determinado ambiente, este deve ser o novo conceito central da geografia, o novo patamar de compreensão do objeto de investigação geográfica” (Ibidem, p. 56).

Surge a partir dessas definições a chamada “Escola Francesa de Geografia”, responsável, em especial, pela formação das bases acadêmicas da ciência geográfica no Brasil na primeira metade do século XX. Sob essa ótica, a região “[...] é uma realidade concreta, física, ela existe como um quadro de referência para a população que aí vive [...] é necessário que o pesquisador se aproxime, conviva e indague à própria região sobre sua identidade” (Ibidem, p. 57).

Junto à influência da Escola Francesa e vindo da Alemanha, está o pensamento de base neokantista onde se destacam os trabalhos de Hettner, Dilthey e, destacamos aqui, Hartshorne onde se vê que o método regional é “[...] o ponto de vista da geografia, de procurar na distribuição espacial dos fenômenos a caracterização das unidades regionais, é a particularidade que identifica e diferencia a geografia das demais ciências” (Ibidem, p. 59). A importância da obra deste autor nos interessa, pois suas considerações metodológicas estiveram no “[...] centro das críticas e dos debates que pretenderam renovar a geografia a partir dos anos cinquenta” (Ibidem, p. 61).

Isso antecipa a crise da geografia clássica com a necessidade da discussão de novas definições para o conceito de região. Daí surgiu o que ficou conhecido como “análise regional” onde “[...] a região é uma classe de área, fruto de uma classificação geral que divide o espaço segundo critérios ou variáveis arbitrários que possuem justificativa no julgamento de sua relevância para uma certa explicação” (Ibidem, p. 63). Daí destacamos as noções de regiões homogêneas e regiões funcionais. Segundo Gomes:

As primeiras partem da idéia de que ao selecionarmos variáveis verdadeiramente estruturantes do espaço, os intervalos nas frequências e na magnitude destas variáveis, estatisticamente mensurados, definem espaços mais ou menos

homogêneos – regiões isonômicas, isto é, divisões do espaço que correspondem a verdadeiros níveis hierárquicos e significativos da diferenciação espacial (Ibidem, p. 63-64).

Já com relação às regiões funcionais, estas, ao contrário da uniformidade das outras, compreendem “[...] múltiplas relações que circulam e dão forma a um espaço que é internamente diferenciado [...] as cidades organizam sua hinterlândia [sua área de influência] e organizam também outros centros urbanos de menor porte, em um verdadeiro sistema espacial” (Ibidem, p. 64). Esse tipo de abordagem fundamentou os conhecidos estudos de regiões polarizadas, centrados, fundamentalmente, em uma perspectiva econômica.

Ainda interessa a carga crítica que recebeu essa concepção por parte da corrente conhecida como Geografia Radical, também a partir dos anos 1970. Identificando a concepção anterior como tributária dos modelos da escola neoclássica, da Economia, os “críticos radicais” apontavam que o conceito de região dentro daquela ótica, na verdade, estava “[...] colaborando com a produção de um desenvolvimento espacial desigual, visto sob a máscara de uma complementaridade funcional hierárquica” (Ibidem, p. 65).

É importante destacar o pressuposto essencial dessa corrente na medida em que ele também se faz essencial, a seguir, na fundamentação teórica que nos embasará sobre os estudos de redes urbanas. Portanto, destacamos a sua concepção de que:

A diferenciação do espaço se deve, antes de mais nada, à divisão territorial do trabalho e ao processo de acumulação capitalista que produz e distingue espacialmente possuidores e despossuídos. Desta forma, a identificação de regiões deve se ater àquilo que é essencial no processo de produção do espaço, isto é, à divisão sócio-espacial do trabalho [MASSEY, 1978] (Ibidem).

Com relação ao conceito de território e baseado em Souza (2006), a afirmação de que este conceito “[...] é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (Ibidem, p. 78), este debate enfatiza o significado político do espaço, conceito este intimamente relacionado ao de território. Também são destacadas aqui as duas questões que esse autor introduz como norteadoras do que pretende em seu trabalho: “quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço?” e “quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como?” (Ibidem, p. 79).

Estas duas interrogações estarão presentes no transcorrer da elaboração dessa pesquisa e, oportunamente, deverão iluminar, em especial, o texto do capítulo 3. Com relação à primeira das indagações, o “quem”, para o propósito aqui, será representado, especialmente, pelos agentes políticos (“governos das mudanças”) e econômicos hegemônicos e sua atuação na

estruturação do espaço cearense onde investigaremos o “como” que é representado pela atuação desses atores.

O segundo ponto está mais relacionado às relações sociais entre os atores envolvidos no processo de produção do espaço e que tipo de relação se dá aí, qual a sua essência, que mecanismos de dominação, que relações de poder também se dão. Como a elite política dominante articula suas ações com relação aos diversos setores da sociedade civil. Esta indagação também auxiliará a elaboração das idéias contidas no capítulo 3.

Voltando às considerações de Souza, esse autor lembra que, apesar das tentativas de abordagens contemporâneas alternativas do conceito de território, como as que existem na abordagem da Antropologia, esse conceito ainda é fundamentalmente ligado à ideologia do Estado-Nação e, portanto, à idéia de território nacional. Segundo Souza:

O território surge, na tradicional Geografia Política, como o espaço concreto em si (com seus atributos naturais e socialmente construídos), que é apropriado, ocupado por um grupo social. A ocupação do território é vista como algo gerador de raízes e identidade: um grupo não pode mais ser compreendido sem o seu território, no sentido de que a identidade sócio-cultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto (natureza, patrimônio arquitetônico, ‘paisagem’). E mais: os limites do território não seriam, é bem verdade, imutáveis – pois as fronteiras podem ser alteradas, comumente pela força bruta –, mas cada espaço seria, enquanto território, território durante todo o tempo, pois apenas a durabilidade poderia, é claro, ser geradora de identidade *sócio-espacial*, identidade na verdade não apenas com o espaço físico, concreto, mas com o território e, por tabela, com o poder controlador desse território [...] (Ibidem, p. 84).

O autor faz uma advertência para esse tipo de definição que não distingue território de espaço e obscurece o caráter especificamente político do primeiro. Souza, adiante em seu texto, e aqui também é destacado como essencial para a presente pesquisa, discute a abordagem de Raffestin (1993) sobre a relação entre território e poder. “Espaço e território não são termos equivalentes”, afirma Claude Raffestin em seu clássico trabalho “Por uma geografia do poder”. Segundo este autor e com o que concorda Souza:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator ‘territorializa’ o espaço (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Essa ação que determinado ator empreende não é arbitrária, mas dotada de um objetivo e também inserida no campo das relações sociais. Portanto, continua o autor:

Evidentemente, o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder. Produzir uma representação do espaço já é uma apropriação, uma empresa, um controle portanto, mesmo se isso permanece nos limites de um conhecimento. Qualquer projeto no espaço que é expresso por uma

representação revela uma imagem desejada de um território, de um local de relações (Ibidem, p. 144).

Souza, entretanto, considera que Raffestin incorre em erro ao “coisificar” ou “reificar” o conceito de território por incorporar a este “[...] o próprio substrato material – vale dizer o espaço social” (Ibidem, p. 96). Para Souza:

Sem dúvida, sempre que houver homens em interação com um espaço, primeiramente transformando a natureza (espaço natural) através do trabalho, e depois criando continuamente valor ao modificar e retrabalhar o espaço social, estar-se-á também diante de um território, e não só de um espaço econômico: é inconcebível que um espaço que tenha sido alvo de valorização pelo trabalho possa deixar de estar territorializado por alguém. Assim como o poder é onipresente nas relações sociais, o território está, outrossim, presente em toda a espacialidade social – *ao menos enquanto o homem também estiver presente* (Idem, grifo do autor).

E conclui:

Ao que parece, Raffestin não explorou suficientemente o veio oferecido por uma abordagem relacional, pois não discerniu que o território *não* é o substrato, o espaço social em si, mas sim um campo de forças, *as relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial*. (Sem sombra de dúvida pode o exercício do poder depender muito diretamente da organização espacial, das formas espaciais; mas aí falamos dos trunfos espaciais da defesa do território, e não do conceito de território em si.) (Ibidem, p. 97, grifo do autor).

Deixa-se, portanto, o diálogo crítico dos autores acima como forma de iluminar o tema da conceituação de território e ao mesmo tempo como finalização dessa parte introdutória aos conceitos, além do de território, também de espaço e região. O próprio Raffestin servirá de embasamento logo adiante, já sobre o tema das redes urbanas, sendo a abordagem que a partir de então será enfatizada.

### *1.1.2. Os debates sobre redes urbanas*

Partes componentes e estruturadoras do processo de produção da representação do espaço, daquela “imagem desejada de um território”, como vimos acima nas palavras de Raffestin, são as redes geográficas. Estas desempenham um papel essencial na organização do espaço enquanto materializado em território, configurando-se como um subconjunto dos sistemas que o compõem.

“A partir de uma representação, os atores vão proceder à repartição das superfícies, à implantação de nós e à construção de redes” (RAFFESTIN, 1993, p. 150). O autor acredita que todo processo de produção espacial se baseia na definição desses componentes dos

sistemas territoriais, seja em que sociedade for, chegando até a afirmar que “[...] estamos em presença, sem dúvida nenhuma, de ‘universais’ ou de invariáveis propriamente geográficas” (Ibidem, p. 151).

Dentro ainda da linha conceitual desse autor, será considerada a explicação da linha metodológica que acompanha o tipo de estudo das redes urbanas e a relação da configuração destas com o tema do poder dentro do sistema territorial definido por Raffestin e tendo como estruturação básica o trio tessitura-nó-rede. Além dessas considerações iniciais em Raffestin (1993), também farão parte dessa exposição a abordagem teórico-conceitual em Lobato Corrêa (1989) e Milton Santos (2005).

Com base em Lobato Corrêa, será elaborado quadro que resume, segundo sua exposição, as principais linhas de abordagem do tema das redes na Geografia, bem como suas investigações acerca da identificação da natureza e do significado da rede urbana. Ao final, será utilizado o trabalho de Milton Santos no sentido de introduzir algumas elaborações teóricas suas que se configuram como abordagens contemporâneas que contribuem para uma atualização do tema em pauta.

Complementando a referência ao primeiro dos autores acima, Raffestin, é possível identificar, de posse de seu discurso, a opção metodológica na qual se apoiará essa pesquisa, feita por este com relação à adoção de uma linha analítica fundada na teoria dos sistemas. Sobre o tema, afirma Leila Christina Dias:

O quadro teórico privilegiado por grande parte dos autores interessados no estudo das redes integra a noção de sistema. Assim, ‘a teoria dos sistemas permite especificar as interações entre subsistemas e postularia que a rede de relações é também rede de organização’ [DUPUY, 1984:233]. Rede de ligação e rede de organização constituiriam uma espécie de ‘par perfeito’ nestes estudos (DIAS In: CASTRO (Org.) et al, 2006, p. 148).

O segundo ponto que nos interessa dentro da linha conceitual de Raffestin é a associação da dinâmica desses sistemas com as relações de poder que permeiam as sociedades e que são a essência da produção do espaço, e, portanto, do território:

Esses sistemas de tessituras [malhas], de nós e de redes organizadas hierarquicamente permitem assegurar o controle sobre aquilo que pode ser distribuído, alocado e/ou possuído. Permitem ainda impor e manter uma ou várias ordens. Enfim, permitem realizar e integração e a coesão dos territórios. Esses sistemas constituem o invólucro no qual se originam as relações de poder (RAFFESTIN, 1993, p. 151).

Portanto, tessituras, nós e redes são os subconjuntos estruturais que sustentam a prática social. Com relação ao primeiro desses sub-conjuntos, as tessituras ou malhas, estas implicam a

noção de limite, o “[...] enquadramento do poder ou de um poder [...] não são homogêneas nem uniformes [...] se superpõem, se cortam e se recortam sem cessar” (Ibidem, p. 154).

Esse autor também acrescenta ao debate sobre as tessituras as características gerais que estas adquirem quando do ponto de vista de sua produção por parte de grupos políticos ou por parte de grupos econômicos. Isso se explica porque:

As tessituras de origem política, aquelas criadas pelo Estado, em geral têm uma permanência maior do que as resultantes de uma ação dos atores empregados na realização de um programa: os limites políticos e administrativos são mais ou menos estáveis, enquanto os limites econômicos o são bem menos, pois são bem mais dinâmicos, isto é, se adaptam às mudanças de estruturas e conjunturas (Ibidem, p. 155).

Em segundo lugar, com relação aos pontos ou “nodosidades” (nós), lugares “onde se elabora toda a existência”, Raffestin se refere aos “locais de aglomeração, lugares de poder, ou seja, de centro”, em geral e em diversas escalas, quais sejam “aldeias, cidades, capitais ou metrópoles gigantes” (Ibidem, p. 156). Dentro desse sistema é importante notar o fato de como esses elementos se configuram de forma hierárquica, por exemplo, quando falamos de uma rede mundial de cidades onde estas assumem funções e papéis regidos segundo uma dada hierarquia.

Por último, tem-se as redes fechando a exposição dos três elementos fundamentais que estruturam os sistemas territoriais segundo Raffestin (como visto acima) e que aqui destacaremos como ponto de maior importância para o recorte teórico-conceitual desta pesquisa já que remete ao seu objeto. Portanto:

Mas esses atores [aqueles que têm sua posição simbolizada pelos pontos ou nós] não se opõem; agem e, em consequência, procuram manter relações, assegurar funções, se influenciar, se controlar, se interditar, se permitir, se distanciar ou se aproximar e, assim, criar redes entre eles. Uma rede é um sistema de linhas que desenham tramas. Uma rede pode ser abstrata ou concreta, invisível ou visível [...] asseguram o controle do espaço e o controle no espaço (Ibidem, p. 156-157).

Também se destaca o fato da articulação entre as redes, que se dão através de vias e fluxos, como, por exemplo, uma rodovia ou um sistema de telecomunicações e fluxos de bens ou de pessoas (CORRÊA, 1999). Dessa forma, é possível ser compreendida, por exemplo, a dinâmica e a importância da dotação de infra-estruturas (rodovias, equipamentos como portos ou aeroportos) que interligam os nós dessas redes, bem como os importantes fluxos migratórios e de informação que por estas vias se dão.

Com relação às vias, tem-se tanto exemplos concretos seus, como redes que se estruturam a partir de linhas ferroviárias, rodoviárias etc., como aquelas que se estruturam a partir de vias

virtuais, ou como se chamam mais precisamente, infovias. Estas são exemplos de redes técnicas, associadas tanto aos transportes como aos fluxos informacionais (de comunicação).

Com relação aos fluxos, estes são os responsáveis pela parte dinâmica das redes, representando tanto fluxos de pessoas, como de bens e informações, principalmente nas últimas décadas, quando da revolução tecnológica ocorrida nesta área, diminuindo cada vez mais as distâncias entre os lugares que, como visto anteriormente, tiveram importância fundamental para as teorizações do conceito de espaço.

Segundo Leila Christina Dias:

Os fluxos, de todo tipo – das mercadorias às informações pressupõem a existência de redes. A primeira propriedade das redes é a conectividade – qualidade de conexão -, que tem ou em que há conexão, ligação. Os nós das redes são assim lugares de conexões, lugares de poder e de referência, como sugere RAFFESTIN. É antes de tudo pela conectividade que a rede solidariza os elementos. Mas ao mesmo tempo em que tem o potencial de solidarizar, de conectar, também tem de excluir... (DIAS In: CASTRO (Org.) et al, 2006, p. 148).

Ainda segundo a autora, toma-se aqui sua importante visão sobre os desdobramentos recentes do debate em torno do conceito de rede geográfica e sua importância para o entendimento da organização territorial:

A questão das redes reapareceu de outra forma, renovada pelas grandes mudanças deste final de século, renovada pelas descobertas e avanços em outros campos disciplinares e na própria Geografia. Neste novo contexto teórico, a análise das redes implica abordagem que, no lugar de tratá-la isoladamente, procure suas relações com a urbanização, com a divisão territorial do trabalho e com a diferenciação crescente que esta introduziu entre as cidades. Trata-se, assim, de instrumento valioso para a compreensão da dinâmica territorial brasileira (Ibidem, p. 149).

De posse desse estrato, colocam-se agora as considerações de Lobato Corrêa (1989) e Santos (2005) sobre o tema, autores que se inserem nessa perspectiva de renovação das questões fundamentais sobre as redes geográficas. É via processo de urbanização, a partir do século XIX, segundo Corrêa, que se tem a consciência crescente da importância do tema da rede urbana já que é a partir desse processo que esta “[...] passou a ser o meio através do qual produção, circulação e consumo se realizam efetivamente” (CORRÊA, 1989, p. 5).

Para esse autor, a configuração para que se garanta a existência da rede urbana passa pelo preenchimento de três requisitos: i) existir economia de mercado que tem como pressuposto grau mínimo de divisão territorial do trabalho; ii) existência de pontos fixos no território e; iii) um grau mínimo de articulação entre esses pontos. Com relação ao último ponto, esclarece o autor que:

A articulação resultante da circulação vai dar origem e reforçar uma diferenciação entre núcleos urbanos no que se refere ao volume e tipos de produtos comercializados, às atividades político-administrativas, à importância como pontos

focais em relação ao território exterior a eles, e ao tamanho demográfico. Esta diferenciação traduz-se em uma hierarquia entre os núcleos urbanos e em especializações funcionais (Ibidem, p. 7).

O autor se utilizou dessas categorias de existência do fenômeno da rede urbana para fazer frente a uma determinada corrente (a qual não explicita) que admite a existência de rede urbana apenas nos países desenvolvidos. Ao contrário, acredita na existência sim redes urbanas nos países conhecidos como subdesenvolvidos e, portanto, incluindo-se aí o Brasil, contexto no qual se insere o caso particular da rede urbana cearense. Portanto, a tese que Corrêa defende é a de que:

[...] a rede urbana – um conjunto de centros funcionalmente articulados -, tanto nos países desenvolvidos como subdesenvolvidos, reflete e reforça as características sociais e econômicas do território, sendo uma dimensão sócio-espacial da sociedade (Ibidem, p. 8).

Feitas essas considerações iniciais pelo autor, parte-se agora para a exposição do que este considera serem as abordagens mais correntes, mais utilizadas, no tema da rede urbana pela ciência geográfica, com contribuições sempre presentes de outras ciências como a Economia e a Sociologia.

Em termos cronológicos, essas abordagens estão compreendidas em: i) um período que vai até 1920 onde temos os primeiros passos no tema; ii) de 1920 a 1950 quando temos o aumento do interesse nesse tipo de estudo e; iii) de 1955 em diante quando experimentamos uma maior difusão do debate e sistematização dos estudos. Essas abordagens são: i) Classificações funcionais; ii) Dimensões básicas de variação; iii) Tamanho e desenvolvimento; iv) Hierarquia urbana e; v) As relações cidade-região.

Entende-se ser importante essa exposição elaborada pelo autor na medida em que ajuda a fundamentar a pesquisa que segue, identificando os temas mais debatidos, a metodologia dos trabalhos, a visão de diversas correntes com o fim último de enriquecer o debate sobre as redes urbanas.

As duas primeiras abordagens, “Classificações Funcionais” e “Dimensões Básicas de Variação” ainda estão vinculadas a análises das cidades tomadas isoladamente como será observado mais especificamente no sub-capítulo 1.2 que trata do tema para a realidade do Brasil. No caso da segunda dessas abordagens, o tema das dimensões básicas de variação fundamenta os estudos de Speridião Faissol, que serão base indispensável ao ideário dos pólos de desenvolvimento do governo militar brasileiro nos anos 1970 (ver também o sub-capítulo 1.2).

É a partir efetivamente das três últimas abordagens que a maior parte das referências teóricas para essa pesquisa estão contidas, além de ser a partir dessas linhas que se desenvolvem os estudos selecionados os quais serão analisados logo adiante. Com relação à terceira das abordagens, “Tamanho e Desenvolvimento”, tem-se as cidades como expressão do desenvolvimento e a associação imediata aos temas da integração nacional e dos desequilíbrios regionais. Esse tipo de relação suscitou o debate em torno das proposições de Jefferson e Zipf, ou seja, do conceito de primazia urbana (desequilíbrio) e o de ordem-tamanho (equilíbrio), respectivamente.

Nesse caso, também existe uma oposição entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, na medida em que aquele “[...] é associado à existência de uma distribuição do tamanho da cidade segundo a proposição de Zipf [e, portanto, equilibrada]; o subdesenvolvimento, por outro lado, é associado à existência da primazia urbana [desequilíbrio]” (Ibidem, p. 17).

A partir dessa discussão conceitual, surgiu outra, na mesma época, não menos importante. Corrêa faz referência ao debate em torno das concepções de “modernistas” e “tradicionalistas” derivadas da discussão anterior entre a idéia da primazia urbana de Jefferson e a ordem-tamanho de Zipf. Essa questão é de grande relevância para a presente pesquisa na medida em que são idéias contidas no modelo de estruturação da rede urbana cearense proposto pelos “governos das mudanças”, em especial, nas suas últimas duas gestões (capítulo 2).

No âmbito desse debate e com relação aos “modernistas”, tem-se que estes:

[...] afirmam que o desenvolvimento nacional se encarregará de afetar a rede urbana, estabelecendo um equilíbrio [...] na medida em que o desenvolvimento prossegue, verifica-se um efeito de difusão (*spread effects, trickle down*) que atinge toda a rede urbana [...] do seguinte modo: (a) das metrópoles da *core área* para as metrópoles da periferia; (b) dos centros de mais alta hierarquia para os de mais baixa, num padrão de ‘difusão hierárquica’; (c) dos centros urbanos para as suas áreas de influência (Ibidem, p. 18-19).

Em oposição aos “modernistas”, os “tradicionalistas” não acreditam na:

[...] reprodução de processos históricos, tal como ocorreu nos Estados Unidos, por exemplo, nos atuais países subdesenvolvidos, pois as condições históricas são outras. É necessário que haja uma política explícita e dirigida para se conter o crescimento exagerado da grande cidade, a ‘inchação’ das grandes metrópoles primazes (Ibidem, p. 19).

Daí tem-se a idéia da descentralização, dos pólos de desenvolvimento e das cidades de porte médio, linhas mestras das políticas de planejamento espacial, no Brasil, do período militar pós-1964, em especial, nos anos 1970, bem como de muitos outros países do Terceiro Mundo onde se tinha a “[...] ação do Estado [brasileiro] visando um desenvolvimento que seria

equilibrado tanto no plano social como espacial, incluindo-se aí a rede urbana” (Ibidem, p. 19).

Com relação à quarta abordagem, “A Hierarquia Urbana”, destaca-se a importância do trabalho de Walter Christaller (1933), referência primordial nesse tipo de abordagem, em especial, base teórica e metodológica para os estudos escolhidos no sub-capítulo 1.2. Dentro do tema da hierarquia urbana, é importante frisar que:

Com o capitalismo, o processo de diferenciação das cidades se acentua, aí incluindo-se a hierarquização urbana: a criação de um mercado consumidor, a partir da expropriação dos meios de produção e de vida de enorme parcela da população, e a industrialização levam à expansão da oferta de produtos industriais e de serviços. Esta oferta, por sua vez, se verifica de modo espacialmente desigual, instaurando-se então a hierarquia das cidades. Esta, por sua vez, suscita ações desiguais por parte dos capitalistas e do Estado: daí o interesse em compreender sua natureza (Ibidem, p. 20-21).

Voltando a Christaller, destaca-se a sua teoria das localidades centrais e do alcance espacial, máximo e mínimo. Com relação à primeira, temos a clássica formulação de que:

Todas [cidades, pequenos núcleos] são dotadas de *funções centrais*, isto é, atividades de distribuição de bens e serviços para uma população externa, residente na *região complementar* (hinterlândia, área de mercado, região de influência), em relação à qual a localidade central tem uma posição central. A *centralidade* de um núcleo, por outro lado, refere-se ao grau de importância a partir de suas funções centrais: maior o número delas, maior a sua região de influência, maior a população externa atendida pela localidade central” (Ibidem, p. 21, grifos do autor).

Isso está representado na ilustração 2. Os conjuntos de bens e serviços que são consumidos menos frequentemente são exatamente os que existem em um nível hierárquico e em outro não e ao mesmo tempo serve para definir a própria hierarquia. É o caso, como pode ser visto por exemplo, do grupo *abcd*, que só existe na metrópole regional, do *efgh* que só existe na capital regional e assim por diante, de nível em nível de hierarquia dos centros. Outro dado importante é o fato de o centro de maior nível hierárquico (no exemplo da ilustração 2, a metrópole regional) conter as demais regiões de influência dos demais centros urbanos.

Em resumo, maior o nível hierárquico de uma localidade central, maior o número de funções centrais, sua população urbana, sua região de influência e o total da população servida. Inversamente, maior o nível hierárquico, menor o número de centros de mesmo nível e mais distanciados estão entre si (Ibidem, p. 30).

Com relação aos alcances espaciais máximo e mínimo, estes definem, em termos espaciais, a relação do tamanho da área de influência de determinado centro urbano com relação à frequência da procura por bens e serviços. O alcance espacial máximo é definido, pois, como a:

[...] área [região complementar] determinada por um raio a partir da localidade central: dentro desta área os consumidores efetivamente deslocam-se para a localidade central visando a obtenção de bens e serviços. Para além dela os

consumidores deslocam-se para outros centros que lhe estão mais próximos, implicando isto menores custos de transporte (Ibidem, p. 21).

O alcance espacial mínimo, por sua vez, é a “[...] área em torno de uma localidade central que engloba o número mínimo de consumidores que são suficientes para que uma atividade comercial ou de serviços, uma função central, possa economicamente se instalar” (Ibidem, p. 21). As diferenças entre esses alcances representam uma diferenciação também na oferta de bens e serviços conforme o esquema na ilustração 3.

CENTROS	FUNÇÕES CENTRAIS
Metrópole Regional	abcd efgh ijkl mnopqrst
Capital Regional	efgh ijkl mnopqrst
Centro Sub-regional	ijkl mnopqrst
Centro de Zona	mnopqrst
Centro Local	qrst

**Ilustração 2:** Quadro esquemático do modelo de hierarquia urbana de Christaller  
Fonte: Corrêa (1989).

Ainda com relação à abordagem do quarto grupo, Corrêa, ao se referir aos países subdesenvolvidos, aponta que esses “[...] dispõem de uma rede de cidades cujos centros são, nos casos mais simples, locais de comercialização de produtos rurais exportáveis e para o limitado mercado interno, e distribuidores de bens e serviços” (Ibidem, p. 32).

Estes assumem três características principais: i) limitado nível de demanda; ii) pequena mobilidade espacial da maior parte da população e; iii) disponibilidade de pessoas não absorvidas pelo mercado formal de trabalho. (Ibidem, p. 33-34).

Os casos (i) e (ii) “[...] podem originar pelo menos três possibilidades concretas de estruturação de redes de localidades centrais nos países desenvolvidos” (Ibidem, p. 34): a) elevado número de pequenos centros (centros locais e de zonas); b) a ausência ou mínima ocorrência de centros intermediários (centros sub-regionais), capitais regionais menos numerosas e a relativa riqueza da metrópole regional e; c) a ocorrência de mercados periódicos (por exemplo, as feiras do Nordeste brasileiro). Esses últimos, “[...] aqueles núcleos de povoamento, pequenos, via de regra semi-rurais, que periodicamente transformam-se em localidades centrais [...]” (Ibidem, p. 35).

ALCANCE ESPACIAL MÁX. & MÍN. MENORES = CONSUMO EM GRANDE FREQUÊNCIA  
 ALCANCE ESPACIAL MÁX. & MÍN. MAIORES = CONSUMO EM MENOR FREQUÊNCIA

**Ilustração 3:** Alcances espaciais máximo e mínimo  
 Fonte: Elaborado pelo autor com referência em Corrêa (1989).

Fechando essa parte do referencial teórico, tem-se a indagação de Corrêa acerca de quais são a natureza e o significado da rede urbana. O autor considera que as abordagens que acabamos de enumerar não respondem adequadamente a essa questão, pois se configuram como análises parcelares, de natureza positivistas e funcionalistas, desconsiderando a importância do conflito, nas relações sociais e por apresentarem uma postura pretensamente neutra.

Ao contrário, a postura do autor passa pela compreensão do conflito e pela necessidade da consideração do elemento histórico como fundamental, ou seja, dos diferentes “tempos” que compõem a estrutura essencial dos centros urbanos, parte de grande importância para a gênese e na dinâmica da rede urbana. O autor insiste na crítica a muitas das abordagens anteriores que, como pontos fundamentais de insuficiência, trabalham com abstrações e aplicam modelos de forma universal, desprezando determinados particularismos.

Portanto, na busca de melhores referenciais para a resposta da questão acima, ou pelo menos, para iluminar e atualizar o seu debate, o autor propõe, como forma de enfrentamento desta, quatro linhas principais que devem nortear qualquer estudo que pretenda compreender a natureza e o significado da rede urbana: i) a consideração da dinâmica da divisão territorial do trabalho (DTT); ii) os chamados de “ciclos de exploração”; iii) a relação entre rede urbana e forma espacial e; iv) a relação entre rede urbana e periodização.

A primeira constatação importante em (i) é a de que a rede urbana “[...] constitui-se simultaneamente em um reflexo *da* e uma condição *para* a divisão territorial do trabalho” (Ibidem, p. 48). É reflexo, pois, “[...] em razão de vantagens locais diferenciadas, verificam-se uma hierarquia urbana e uma especialização funcional definidoras de uma complexa tipologia de centros urbanos” (Ibidem). Como essa abordagem considera a lógica do Capital, tem-se: a) “A valorização de certas localizações em detrimento de outras” (Ibidem, p. 49) e; b) “Como consequência, algumas cidades perdem importância, enquanto outras são valorizadas; criam-se novos centros urbanos” (Ibidem).

E é condição, pois:

A cidade em suas origens constituiu-se não só em uma expressão da divisão entre trabalho manual e intelectual, como também em um ponto no espaço geográfico que, através da apropriação de excedentes agrícolas, passou de certo modo a controlar a produção rural. Este papel de condição é mais tarde transmitido à rede urbana: sua gênese e evolução verificam-se na medida em que, de modo sincrônico, a divisão territorial do trabalho assumia progressivamente, a partir do século XVI, uma dimensão mundial (Idem).

É através da rede urbana, com suas funções articuladas que, no modo de produção capitalista e com relação as suas condições essenciais para a produção, a circulação e o consumo, estas ganham um substrato material. “É via rede urbana que o mundo pode tornar-se simultânea e desigualmente dividido e integrado” (Ibidem, p. 49-50). Nesse momento é essencial a atuação das cidades que comandam, mundialmente, a produção capitalista, as *global cities* do célebre trabalho de Saskia Sassen (1993).

Por fim, destaca-se a seguinte afirmação, fechando essa linha de abordagem da rede urbana, uma importante recomendação do autor que, para nosso propósito principal no capítulo 3, se configura como ponto de partida, ou seja:

[...] é necessário que se compreenda a lógica da implantação das atividades no mais ou menos complexo mosaico de centros e hinterlândias em seus diferenciados papéis e pesos. Isto implica o desvendamento das motivações dos diversos agentes sociais, bem como o entendimento dos conflitos de interesses entre eles e suas aparentes soluções (CORRÊA, 1989, p. 50).

A segunda linha proposta por Lobato Corrêa, a dos “Ciclos de Exploração”, também se refere à dinâmica da acumulação capitalista expressa, como vimos acima, pela “geografia” do trio produção-circulação-consumo. Esta dinâmica tem, como fim último, o incessante reinvestimento dos excedentes acumulados na produção, o que “[...] implica a sua circulação, que engendra fluxos de pessoas, bens e serviços, ordens idéias e dinheiro” (Ibidem, p. 51). E essa circulação se dá “[...] necessariamente no âmbito de um território” (Ibidem, p. 52).

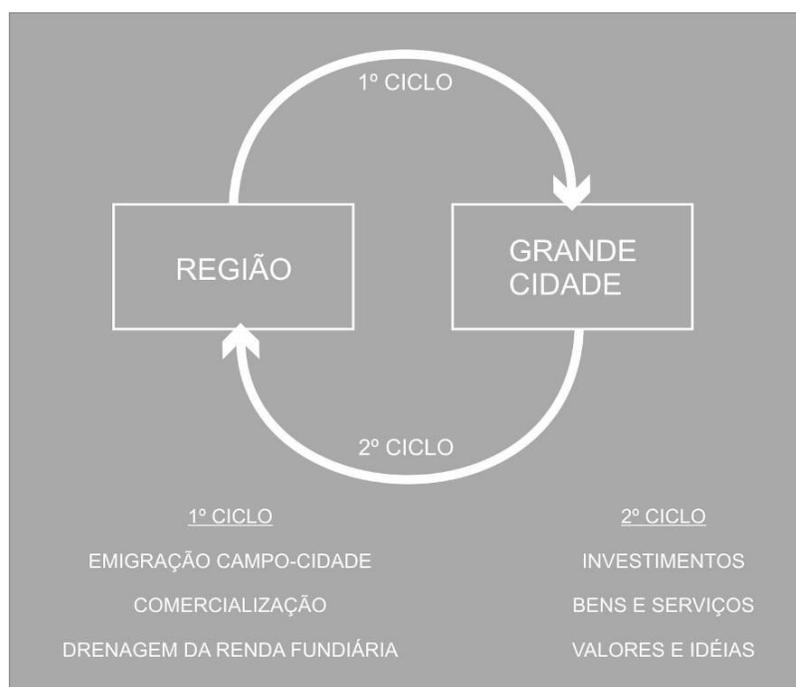
Para que a circulação seja efetivada torna-se necessária a existência de vários pontos no território. Estes pontos são os centros urbanos. Neles verificam-se o processo de tomada de decisão, a concentração, beneficiamento, armazenamento, transformação industrial, vendas no atacado e varejo, a prestação de uma gama cada vez maior e mais complexa de serviços ligados à reprodução social, e parcela ponderável do consumo final (Ibidem).

Em complemento a isso, Corrêa afirma que:

Com base em Harvey, afirma-se que a rede urbana é a forma espacial através da qual, no capitalismo, se dá a criação, apropriação e circulação do valor excedente. Cada cidade da região participa de algum modo e com alguma intensidade dos processos acima indicados: caso contrário, terá sua existência inviabilizada (Ibidem).

Efetivamente, para a abordagem do tema dos ciclos de exploração, Corrêa utiliza Carlos (1982), além de Bellido e Tamarit (o autor não especifica os trabalhos destes), sendo que o que interessa é que essa relação se dá com a “[...] exploração da grande cidade sobre o campo

e centros menores” (Ibidem, p. 53). Acreditando ser melhor trabalhar com uma relação cidade-região do que cidade-campo (que considera ultrapassada), o autor mostra que essa relação “[...] trata-se da grande cidade, um centro metropolitano, criação do próprio capitalismo, e de áreas agrícolas diversas e numerosos centros menores, todos subordinados à metrópole” (Ibidem, p. 54). Existe aí uma complementaridade, onde se dá o conjunto de relações que são “[...] assimétricas, traduzindo-se na exploração da região pela grande cidade” (Idem). O ciclo de complementaridade pode ser melhor visto no esquema proposto pelo autor na ilustração 4.



**Ilustração 4:** Ciclos de exploração entre a Região e a Grande Cidade.  
Fonte: Corrêa (1989).

Conforme essa ilustração, é visto que “[...] a cidade precisa drenar, via emigração rural-urbana, uma parcela da população do campo” (Ibidem, p. 58). Isso vai iniciar o 1º ciclo de exploração via “[...] destruição da agricultura tradicional e o êxodo rural [...] Simultaneamente estão sendo criadas as condições para a existência de um mercado industrial: os camponeses que permaneceram no campo tornaram-se consumidores de produtos da indústria” (Ibidem, p. 58-59).

Em seguida tem-se a destinação da produção rural para comercialização na cidade, o que aqui interessa informar e não expor. Por último, tem-se a drenagem da renda fundiária fechando o 1º ciclo. Destacamos que a cidade se configura aí como “[...] um local de consumo da renda

fundiária rural” e que esta “tem parte de sua existência creditada ao campo, que não é assim capitalizado” (Ibidem, p. 61). Outro fato importante dentro desse tema é a ocorrência da atração, exercida pelo campo, de “[...] capitais urbanos procedentes das mais diversas atividades, inclusive o grande capital financeiro-industrial, que passa a ser aplicado em terras e atividades agropecuárias” (Ibidem).

O segundo ciclo de exploração começa com os investimentos de capitais. É muito importante aqui considerar esse aspecto, visto que estes:

[...] criam novas especializações produtivas rurais e urbanas [...] O campo é reestruturado, sendo afetados a estrutura fundiária, a relações de produção, os sistemas agrícolas, a pauta dos produtos cultivados, o *habitat* rural e a paisagem agrária que tende a se tornar vazia de homens (Ibidem, p. 64).

Os impactos dos investimentos também são vistos “[...] sobre as necessidades de força de trabalho no campo. A modernização da agricultura cria novos excedentes demográficos que vão realimentar o primeiro ciclo de exploração” (Ibidem). Por fim, temos também a “[...] transferência do poder de controle e decisão das atividades locais para a metrópole” (Ibidem, p. 65).

A distribuição de bens e serviços é, em essência, a “[...] difusão de um ideário urbano, capitalista em realidade, que introduz novos valores e condiciona hábitos, ratifica e direciona a demanda e o consumo de bens e serviços urbanos” (Ibidem, p. 67). Isso remete ao último item do 2º ciclo, a difusão de valores e ideais como condição de “[...] reprodução de todo o sistema social” (Ibidem, p. 70). Para o autor é “[...] um ideário, transformado em ideologia, por meio do qual difundem-se idéias e valores que são apresentados como modernos, urbanos, senão metropolitanos, e cosmopolitas” (Ibidem).

Da terceira e quarta linhas de abordagem, “Rede Urbana e Forma Espacial” e “Rede Urbana e Periodização” destacamos a importância da História para a forma da rede urbana, no sentido de definição dos períodos constituintes destas. O autor nos exemplifica formas espaciais de redes dendríticas (as do nosso caso, Brasil e países subdesenvolvidos), as mais simples, e redes complexas.

Por fim, com relação à periodização, o autor afirma que é “[...] a reconstrução do tempo espacial, ou seja, a colocação em evidência dos momentos diferenciados que caracterizavam o seu processo genético-evolutivo” (Ibidem, p. 78-79).

Dessa forma o autor expôs sua alternativa metodológica às abordagens que classificou como insuficientes na definição da natureza e do significado da rede urbana. Deixa-se por último

uma importante advertência com o intuito de embasar criticamente o capítulo 3 dessa pesquisa. Recomenda Lobato Corrêa que:

Não devem ser os estudos de casos uma apologia desenvolvimentista que autonomiza a cidade conferindo-lhe o papel de transformadora da cidade. Também não deve ser o objetivo, agora no final do século XX, constatar se a cidade cabeça da rede urbana é ‘parasita’ ou ‘criadora’ de sua hinterlândia: porque isto, via de regra, pressupõe a aceitação do reverso da medalha, isto é, a citação do papel do planejamento do Estado capitalista em criar soluções, via, por exemplo, os pólos de desenvolvimento ou as denominadas cidades de porte médio. Soluções que nunca foram soluções (Ibidem, p. 88).

O último dos autores selecionados como referencial teórico neste capítulo é Milton Santos, com o seu trabalho “A Urbanização Brasileira”. Acredita-se que aí estão contidas formulações que também lançam luz no debate acima apresentado, renovando-o, atualizando-o. Nesse trabalho, o autor inicia seu texto chamando a atenção para o turbilhão demográfico e para o fenômeno sempre crescente da terciarização que caracterizariam, de forma marcante, o estágio atual da urbanização no país. Soma-se a isso o fenômeno da atenuação relativa das macrocefalias e crescimento das cidades intermediárias em um processo simultâneo que o autor chama de metropolização/desmetropolização. No caso aqui, a rede do Ceará sendo encabeçada por Fortaleza, vai ser interessante constatar ao final desse capítulo a ocorrência ou não desse importante fenômeno que sinalizaria para um maior equilíbrio da rede urbana, nacional e/ou estadual.

Destacamos em especial a formulação do conceito de meio técnico-científico-informacional como representante do estágio atual em que se encontra o território nacional, ou melhor, “[...] o momento histórico em que a construção ou reconstrução do espaço se dará com um crescente conteúdo de ciência, técnicas e informação” (SANTOS, 1993, p. 37). Hoje, para o autor, o meio técnico-científico-informacional tende à generalização e se superpõe ao meio geográfico.

As três instâncias que configuram essa conceituação de Santos representam a:

[...] presença da ciência e da técnica nos processos de remodelação do território essenciais às produções hegemônicas, que necessitam desse novo meio geográfico para sua realização. A informação, em todas as suas formas, é o motor fundamental do processo social e o território é, também, equipado para facilitar a sua circulação (Ibidem, p. 38).

Em oposição à idéia de pólo-periferia, Santos propõe o conceito de meio técnico-científico-informacional e também o propõe como substituto de um conceito anteriormente elaborado (juntamente com Maria Clara Torres Ribeiro) de região concentrada. Esta:

Trata-se de uma área contínua [que podemos dizer, o Centro-Sul], onde uma divisão do trabalho mais intensa que no resto do país garante a presença conjunta de

variáveis mais modernas – uma modernização generalizada – ao passo que, no resto do país, a modernização é seletiva, mesmo naquelas manchas [do agronegócio, em especial] ou pontos cada vez mais extensos e numerosos onde estão presentes grandes capitais, tecnologias de ponta e modelos elaborados de organização.

A região concentrada coincide com a área de manifestação do meio técnico-científico, cuja lógica corresponde às necessidades do presente estágio de desenvolvimento do país (Ibidem, p. 42-43).

E dentro dessa realidade, é preciso destacar, há “[...] uma nova geografia regional que se desenha, na base da nova divisão territorial do trabalho que se impõe” (Ibidem, p. 44). Na nossa perspectiva, a região Nordeste e, especialmente, a rede urbana cearense, vão, certamente, estar inseridas dentro dessa nova lógica, guardadas as devidas especificidades de lugar para lugar. O desempenho da ordenação territorial proposta dentro do recorte histórico e político que posteriormente será analisado vai ser decisiva para a compreensão do “como” o espaço cearense se inseriu e reagiu a essa nova perspectiva da divisão territorial do trabalho.

Ainda com relação à oposição proposta acima pelo autor, modernização generalizada versus modernização seletiva, tem-se um esclarecimento ainda mais preciso e importante:

Seria uma oposição entre espaços inteligentes, racionais, e espaços opacos, não racionais ou incompletamente racionais, comandando uma nova divisão regional do país e determinando novas hierarquias; entre regiões com grande conteúdo em saber (nos objetos, nas instituições e empresas, nas pessoas) e regiões desprovidas dessa qualidade fundamental em nossa época; entre regiões do mandar e do fazer (Ibidem, p. 51).

É importante notar também como o autor, e aí se abre um diálogo direto com o exposto anteriormente a partir de Corrêa, atualiza ou renova conceitos como o de hierarquia e o da relação do tipo Centro-Periferia. Com relação ao primeiro, afirma que uma “[...] nova hierarquia se impõe entre lugares, hierarquia com nova qualidade, com base em diferenciação muitas vezes maior do que ontem, entre os diversos pontos do território” (Ibidem, p. 101).

Com isso, o autor mostra que a classificação de centros urbanos anteriormente usual e que considerava grupos destes mais ou menos homogêneos converge, pela forças dos fenômenos atuais, para a consideração de cada caso específico como uma realidade urbana diferenciada das demais.

Com relação ao esquema clássico de Centro-Periferia, mas também aos estudos de regiões polarizadas, o autor afirma que estão ultrapassados, pois:

Hoje, a metrópole está presente em toda parte, no mesmo momento, instantaneamente. Antes, a metrópole não apenas não chegava ao mesmo tempo em todos os lugares, como a descentralização era diacrônica: hoje a instantaneidade é socialmente sincrônica. Trata-se, assim, de verdadeira ‘dissolução da metrópole’, condição, aliás, do funcionamento da sociedade econômica e da sociedade política (Ibidem, p. 102).

### *1.1.3. Algumas considerações sobre a questão regional*

Um segundo momento de referências teórico-conceituais diz respeito ao recorte aqui proposto para a consideração dos aspectos mais específicos ligados a uma manifestação (ou tipo) de rede geográfica, a rede urbana, dentro do contexto de sua estruturação no Brasil segundo a visão sistêmica no início dessa seção debatida. Só a partir da consideração dos aspectos gerais constitutivos da rede urbana nacional e, em específico, aos desdobramentos (tendências) das últimas duas décadas, será possível situar o caso específico da rede urbana cearense, objeto desta pesquisa.

Na identificação das características principais da rede urbana nacional é importante esclarecer que será considerada a relação que esta tem com os movimentos da produção capitalista, em prosseguimento ao que já foi definido acima, com relação a autores que trabalham dentro dessa linha. Imagina-se isso em especial para as últimas décadas. No caso específico do estado do Ceará, será oportuno ir mais atrás no tempo, especificamente aos anos 1950 quando da criação da SUDENE que definiu as novas bases, financiou e, assim, acelerou o processo de industrialização da região Nordeste e, claro, daquele Estado.

Por hora, com relação à atuação da SUDENE no Nordeste e dentro dos limites deste subcapítulo, será oportuno discorrer, de forma resumida, sobre o tema da questão regional fundado na relação socioespacial e econômica desigual entre as regiões Norte-Nordeste e o Centro-Sul. Considerações que precederão àquelas sobre a reestruturação espacial da rede urbana brasileira das últimas décadas a qual virá adiante.

Dessa forma , segundo Wilson Cano:

[...] o problema [da questão regional] ganhou maior destaque na discussão política nacional em fins da década de 1950. Até essa data, a questão regional estava parcialmente circunscrita – no âmbito do discurso político e da tomada de decisões – às chamadas medidas de combate às secas do Nordeste (CANO, 1985, p. 22).

Até esse momento, o debate ainda era tributário das repercussões do Congresso Agrícola do Recife de 1877 de onde, de uma forma geral, surgiu um certo sentimento de solidariedade das lideranças políticas locais (do Nordeste) no sentido de uma reivindicação mais efetiva por políticas mais eficientes para mitigar o atraso da região e, também um certo sentimento de identificação regional para fazer face ao privilégio do governo central às regiões Sul e Sudeste, principalmente.

Analisando a influência conceitual que deu fundamentação ao debate da questão regional, de origem tanto “cepalina” (relativo à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe [CEPAL], ver capítulo 2) como da “regional science”, Cano afirma criticamente:

Entre a influência Cepalina e a da “Regional Science”, felizmente foi a da escola Cepalina que prevaleceu. Embora também inadequada, se aplicados seus pressupostos à problemática inter-regional de uma nação, conseguiu ampliar o nível de conscientização política para o tema. Seu principal problema teórico, no que se refere às tentativas de aplicá-lo à dimensão regional de uma nação, consiste em que a concepção ‘centro-periferia’ só é válida quando aplicada ao relacionamento *entre Estados-Nações* politicamente independentes, e não entre regiões de uma mesma nação, onde a diferenciação de fronteiras internas não pode ser formalizada por medidas de política cambial, tarifária e outras, salvo aquelas relacionadas às chamadas políticas de incentivos regionais. Os espaços regionais, quando muito, guardam marcadas diversidades culturais, historicamente determinadas, além naturalmente, daquelas decorrentes de suas estruturas econômicas diferenciadas (Ibidem, p. 23, grifo do autor).

Aquela política de combate às secas no Nordeste foi sistematicamente formalizada através da atuação institucional (federal) desde a criação da Inspeção de Obras Contra as Secas em 1909 (IFOCS), depois Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), passando pela criação da Comissão do Vale do São Francisco (CODEVASF) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), ambas de 1948, até a decisiva opção pelo planejamento regional e pela industrialização com a criação do BNB em 1952 e da SUDENE em 1959 a partir do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

Há também a oportuna crítica de Cano à atuação da SUDENE:

A equipe dirigida por Celso Furtado [o grande idealizador da SUDENE], embora tivesse consciência da dimensão histórica de sua problemática, incorreu, no entanto, no erro de tentar transpor para os marcos da região, uma política de industrialização em certa medida orientada pela *substituição regional de importações* ‘visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira’.

Um dos equívocos foi tentar, ainda que parcialmente, transplantar para o marco regional uma política cepalina de substituição de importações referida ao marco nacional, tentando compensar, precariamente, através de incentivos fiscais, a inexistência de fronteiras políticas regionais lastreadas por dispositivos alfandegários ou fiscais protecionistas ao Nordeste (Ibidem, p. 25-26, grifo do autor).

Por fim, conclui que:

Em suma, as políticas de industrialização regional acabaram por apoiar a implantação de moderna indústria comandada pelo capital industrial de fora, basicamente daquele que frutificou em São Paulo, onde se originaram cerca de 50% dos investimentos incentivados realizados no Norte e no Nordeste; em ambas as regiões, entre 1968 e 1972, os capitais locais atingiram menos de 10% do total. Mais ainda, o tipo de indústria que ali se instalou pouco tem a ver com a massa populacional de baixa renda que lá predomina: os principais segmentos industriais implantados foram de material de transporte, material elétrico e químico, não solucionando o problema de emprego, e muito menos o da concentração da renda.

Não custa lembrar que, do ponto de vista do emprego, é o capital mercantil, particularmente o comércio urbano e a construção civil, um dos principais

responsáveis pela expansão do emprego urbano, tanto no ‘pólo’ quanto na ‘periferia’ nacional” (Ibidem, p. 27).

O panorama acima exposto, sobre a questão regional, se oferece como uma idéia geral dos limites que encontraram as políticas federais de integração do mercado nacional via fortalecimento da base produtiva das demais regiões do país (tendo o Centro-Sul como pólo irradiador e força econômica central no país), como foi o caso da região Nordeste.

Com certeza os impactos na rede urbana nordestina a partir da reorientação de sua base produtiva agrário-exportadora para uma de base industrial foram decisivos para engendrar um processo de reestruturação. Entretanto, não caberá a este sub-capítulo identificar esse processo de reestruturação. Tem-se, no momento, apenas uma aproximação do tema da questão regional no que diz respeito a importantes aspectos políticos e econômicos que o cercaram.

Como antes anunciado, o caminho a ser percorrido pela pesquisa passa pela compreensão da relação entre os desdobramentos últimos da reestruturação produtiva por que passou o país e suas implicações de maior importância na reestruturação da rede urbana nacional. Isto será apresentado, no sub-capítulo seguinte, quando da identificação dos estudos sobre a rede urbana nacional selecionados como base de dados para identificar os desdobramentos acima falados.

Para fazer o fechamento desta parte do trabalho e introduzir as questões da parte que segue, volta-se rapidamente às considerações de Dias sobre os antecedentes históricos que configuraram a dinâmica da rede urbana nacional nas últimas décadas. Em termos históricos, a autora afirma que:

A história da constituição da rede urbana brasileira é marcada pela associação entre processo de urbanização e processo de integração do mercado nacional. A eliminação de barreiras de todas as ordens constituía a condição primordial para integrar o mercado interno, pois esta integração pressupunha a elevação do grau de complementaridade econômica entre as diferentes regiões brasileiras. À presença inicial das ferrovias e das rodovias, que irrigavam o país em matérias-primas e mão-de-obra, se superpõem, na atualidade, os fluxos de informação – eixos invisíveis e imateriais certo -, mas que se tornaram uma condição necessária a todo movimento de elementos materiais entre as cidades que eles solidarizam [...] A comunicação entre parceiros econômicos – à montante e à jusante -, graças às novas redes é acompanhada de uma seletividade espacial. A importância estratégica da localização geográfica foi, de fato, ampliada (Dias In: Castro (Org.) et al, 2006, p. 150).

E, trazendo o debate para a atualidade, a autora apresenta sua perspectiva da reestruturação produtiva das últimas duas décadas no país, afirmando criticamente que:

Não é excessivo afirmar que exclusão social e modernização econômica com seus novos arranjos espaciais vêm caminhando juntas; constituem as duas faces do modelo seguido pelo Brasil [...] Mais do que nunca o Estado deve enfrentar múltiplos conflitos ampliados pelo processo de desigualdade sócio-espacial. A tendência se afirma num sentido de uma divisão territorial do trabalho acentuada e

de uma diferenciação da localização. Ambas são fundadas sobre a mobilidade crescente dos capitais, que leva à reorganização do sistema urbano e favorece a concentração espacialmente seletiva dos potenciais de crescimento (Ibidem, p. 153-154).

## **1.2. Os estudos clássicos da rede urbana no Brasil: antecedentes**

Apresentado o referencial teórico para esta etapa da pesquisa, procede-se, aqui, à exposição do grupo de estudos selecionados como os mais significantes e abrangentes sobre a rede urbana nacional e que precedem e embasam a análise e o diagnóstico que se pretende para a rede urbana cearense, situando-a no contexto nacional.

O principal objetivo aqui é compreender o comportamento desse específico sistema de cidades, face a fenômenos correntes em escala nacional, como a intensificação da urbanização e a explosão demográfica, bem como os aspectos essenciais de sua estruturação, como a hierarquia dos centros urbanos nos diversos sistemas regionais do país.

Os estudos selecionados são considerados como uma linha “clássica” de análise do sistema urbano nacional, impulsionada particularmente pela atuação do IBGE, como veremos mais adiante, e compreendem um período que considera dados estatísticos de fins dos anos 1960 até os dias atuais. Por que então a abordagem a partir desse referencial?

Primeiro, porque compreende justamente o período em que vai se dar, no âmbito do planejamento territorial do desenvolvimento no estado do Ceará, a atuação do grupo político conhecido como “governos das mudanças” (1987-2007). Segundo, por causa da metodologia adotada a qual se adequa ao tipo de abordagem pretendida do objeto da pesquisa, na medida em que se configura como aquela que usualmente relaciona as categorias de território e de desenvolvimento dentro das premissas do modo capitalista de produção.

A quais estudos da rede urbana nacional, portanto, são feitas essas referências? Qual sua origem e que tipo de abordagem (metodologia e procedimentos) utilizaram para a realidade territorial nacional no período de sua elaboração? Que resultados obtiveram e como se insere, aí, a realidade da rede urbana cearense?

Em primeiro lugar, procurou-se dividi-los em dois grupos: i) um primeiro conjunto, representado pelos estudos do IBGE para os anos de 1972, 1987 e 1993 que serão aqui chamados de “clássicos” e; ii) um segundo, chamados de “revisores” e que se comprometem

com a atualização e renovação dos conceitos dos anteriores. São, em ordem cronológica, os estudos do IPEA, de 2001, que segue a linha dos estudos anteriores; o do CEDEPLAR-UFMG, de 2000 e; o Sistema Nacional de Informação das Cidades (SNIC) realizado pelo Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais (OBSERVATÓRIO PE) em parceria com a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), de 2005, sob encomenda do Ministério das Cidades e que tem como referência e ao mesmo tempo atualiza os dois anteriores.

No primeiro grupo, estão os estudos que se convencionou aqui chamar de “clássicos”, pois além de seu pioneirismo (1972), marcando o ápice de uma maior sistematização de trabalhos nessa área, começada, no país, a partir dos anos 1950, se firmaram como padrão para os que vieram posteriormente. Seguem uma coerência metodológica que difere muito pouco de um para outro, daí a possibilidade de comparação década após década.

No segundo grupo, que aqui se chama de “revisores”, estão aqueles que partem das premissas metodológicas dos anteriores, mas se propõem, através de uma revisão, a uma atualização de conceitos, a uma exposição de fenômenos recentes e à incorporação de novas variáveis, principalmente de ordem qualitativa como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo. Essas variáveis são oriundas de novos paradigmas analíticos surgidos a partir dos anos 1990 e apresentam condições de incorporar índices de avaliação dos aspectos sociais às análises anteriores que davam uma maior ênfase aos aspectos econômicos.

Juntos, os dois grupos representam praticamente 40 anos de informações sobre a rede urbana nacional, possibilitando a interpretação da evolução da rede urbana cearense dentro desses parâmetros conceituais e históricos.

Desse referencial, destacam-se as seguintes informações como forma de consubstanciar nosso objetivo central. São elas: a) os conceitos predominantes, que se remetem diretamente ao referencial teórico do sub-capítulo 1.1; b) a metodologia; c) a base de dados; d) variáveis e índices que possam ser comparados; e) os procedimentos e; f) os resultados, os quais compõem o sub-capítulo 1.4 que fala especificamente da rede urbana cearense.

Antes de extrair essas informações dos estudos, segue uma breve exposição dos antecedentes para sua realização, representada pelas perspectivas de investigação no tema das redes urbanas que remetem ainda a década de 1960. O conjunto dessas pesquisas formou a base para o grupo (i), o dos estudos “clássicos” do IBGE. Além disso, fazem-se necessários comentários referentes aos conceitos principais aí contidos.

O próprio estudo “Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas” de 1972 - marco inicial dos estudos sistemáticos sobre redes urbanas no Brasil e o primeiro dos trabalhos que consubstanciarão essa pesquisa - tem referências ainda na década de 1960. Este revisou e atualizou um outro, intitulado “Esboço Preliminar da Divisão do Brasil em Espaços Polarizados” de 1967.

Mas a preocupação com essa temática, para a Geografia brasileira, vem ainda de antes. Segundo Roberto Lobato Corrêa, em artigo da Revista Brasileira de Geografia:

Tais estudos [sobre redes urbanas no Brasil] apareceram relativamente tarde. Podendo os anos imediatamente posteriores ao Congresso Internacional de Geografia, realizado no Rio de Janeiro em 1956, serem tomados como ponto de partida para os estudos realizados pelos geógrafos segundo esta ótica (CORRÊA, 1967, p. 95).

O autor lembra que dentro da tradição da geografia urbana brasileira iniciada em 1940, os estudos se dividem em: i) o estudo isolado da cidade e; ii) o estudo da cidade num conjunto regional (sistema urbano), ou seja, as redes urbanas, a partir da data indicada na citação acima. Nesse segundo momento, é que se vão encontrar os trabalhos pioneiros, primeiros esboços de entendimento da “[...] estrutura funcional de trechos do território brasileiro” (Ibidem, p. 97).

Ainda segundo Corrêa é preciso destacar - no campo metodológico e na introdução de essencial conceito para esses estudos, o de hierarquia urbana – a contribuição de Michel Rochefort. Para este, “[...] a análise do setor terciário das localidades de um território permite o estabelecimento de uma hierarquia entre elas” (Ibidem, p. 102). Essa afirmação de Rochefort, de fundamental importância, é a base essencial dos estudos que aqui estão sendo considerados. Corrêa ainda nos adverte, citando-o:

[...] o uso do método para a determinação da hierarquia urbana de um território ‘só é válido para o quadro de uma região onde os níveis de vida e as necessidades de relações não variem de sub-região a outra’ devendo-se interpretar os dados segundo unidades homogêneas (Ibidem).

Daí em diante, com forte influência nas orientações metodológicas de Rochefort surgiram numerosos e importantes trabalhos no tema, contribuições essenciais que formam a base de sustentação teórica dos estudos que adotamos em nossa pesquisa. Como exemplo, temos os trabalhos de autores como Bernardes, Mamigonian, Keller, Davidovich, dentre outros.

Além do conceito de hierarquia urbana, um outro, o de pólo de desenvolvimento foi bastante difundido à época (ver 1.1). Os próprios estudos acima e outros mais serviram de base teórica para a definição de diretrizes que, à época, visavam consubstanciar as políticas nacionais de desenvolvimento no país.

Importante frisar que estes, para a definição de pólos de desenvolvimento, tomavam partido da conceituação sobre homogeneidade e polarização (ver 1.1). É também dessa época a revisão da divisão do Brasil nas chamadas regiões homogêneas que foi estabelecida, pela primeira vez, em 1945. Com relação à divisão nas regiões funcionais (polarizadas), os estudos avançariam até a definição das bases que formariam o arcabouço conceitual dos trabalhos que ora são utilizados nesta pesquisa.

Ainda com relação a esse grupo de pesquisas, pode-se apontar como de fundamental importância pioneira da definição dos 9 (nove) grandes pólos nacionais à época: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém. Essas, ainda sub-divididas em metrópoles nacionais, metrópoles regionais e grandes centros regionais. Centros secundários também foram definidos no escopo desses estudos estabelecendo assim os primeiros passos para a hierarquização do território brasileiro.

Dessa forma, a compilação desse referencial, principalmente durante a década de 1960, como visto, serviu de base teórica para a sistematização posterior de estudos mais completos sobre a realidade da rede urbana nacional, exatamente os que a partir de agora serão apresentados.

Dá-se início, portanto, com a “Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas” de 1972. Esse trabalho foi “[...] resultante de cuidadosa reelaboração técnica e revisão atualizada do estudo já apresentado em 1967: ‘Esboço Preliminar da Divisão do Brasil em Regiões Polarizadas’ (IBGE, 1972, Apresentação). Esse último, fruto daquelas pesquisas acima apontadas como pioneiras na definição de regiões funcionais no Brasil, com a hierarquização do sistema urbano brasileiro.

Visando à “[...] compreensão do sistema de cidades como função do desenvolvimento econômico” (Ibidem, p. 9), o que remete mais uma vez à importância dada à época à definição de pólos de desenvolvimento no país, o estudo propõe que:

A divisão regional do Brasil ora apresentada, define um sistema hierarquizado de divisões territoriais e de cidades que pode servir de modelo tanto para uma política regionalizada de desenvolvimento, como para orientar a racionalização no suprimento dos serviços de infra-estrutura urbana através da distribuição espacial mais adequada (Ibidem).

Com relação à metodologia usada no trabalho, tem-se que esta:

[...] partiu da concepção de que a cidade não é apenas uma forma, mas uma estrutura. Esta estrutura é dada pela existência de uma economia básica urbana, capaz de estabelecer laços econômicos entre as cidades e suas regiões [...]  
Se a economia urbana básica estrutura a cidade, os fluxos e relacionamentos têm importância fundamental na organização da região funcional urbana. Parte-se, assim, na elaboração deste modelo da hipótese de que pontos (cidades) e linhas (fluxos)

tem capacidade de organizar uma estruturação específica do espaço” (IBGE, 1972, p. 10).

Ainda como opção metodológica, o estudo, no ato da divisão regional pretendida, utilizou o modelo contido em trabalho de P. Haggett e R. J. Chorley, de 1967, consistindo em “[...] uma estrutura simplificada da realidade, que apresenta, supostamente, características significantes ou relações de forma generalizada” (Ibidem).

Dessa forma, apoiado na metodologia e no modelo acima, foi utilizado um método de contagem de relacionamentos ou vínculos mantidos entre os centros urbanos em três setores de atividades: a) fluxos agrícolas; b) distribuição de bens e; c) distribuição de serviços (os dois últimos tanto distribuídos à economia como à população).

A partir dessas contagens, procedeu-se à identificação de indicadores (“os relacionamentos mantidos pelos centros urbanos entre si”) que foram obtidos de duas maneiras: i) através da rede de transportes (estradas) – fluxos de passageiros e fluxos de ônibus são os indicadores e; ii) através dos locais que promovem a distribuição de bens e serviços à economia e à população – redes atacadistas, varejistas e serviços bancários, educacionais etc.

É possível identificar, exposta a metodologia acima, as referências diretas (matriz teórica) no clássico estudo de Walter Christaller, de 1933, para a realidade urbana alemã. Nesse caso, os conceitos principais, derivados da teoria de Christaller e amplamente trabalhados posteriormente (pode-se apontar os trabalhos de Perroux e do próprio Rochefort, por exemplo), são os de centralidade e área de mercado (ver 1.1).

Como resultado da aplicação daqueles procedimentos metodológicos, tem-se, portanto, a definição da hierarquia da rede urbana nacional encontrada após a aplicação do método e da identificação de indicadores que compreendem os seguintes níveis de centros urbanos:

- Nível 1, as 10 Metrôpoles: são os centros urbanos que comandam as redes urbanas brasileiras, ainda subdivididos em: nível 1a (Grande Metrôpole Nacional, São Paulo), nível 1b (Metrôpole Nacional: Rio de Janeiro), nível 1c (Centros Metropolitanos Regionais: Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre) e, por fim, a categoria que contém o centro urbano que comanda a rede urbana cearense, nível 1d (Centros Macrorregionais: Curitiba, Fortaleza, Belém e Goiânia).
- Nível 2, Centros Regionais: total de 66 (centros 2a: 29 centros e 2b: 37 centros, segundo critérios da p. 15)

- Nível 3, Centros Sub-regionais: total de 172 (centros 3a: 74 centros e 3b: 98 centros, segundo critérios da p. 16).
- Nível 4, Centros Locais: total de 470 (centros 4a: 141 centros e 4b: 329 centros, segundo critérios da p. 16). Um total final de 728 cidades classificadas como centros.

Com relação aos centros urbanos identificados no nível 1, o estudo nos adverte que foram acrescentados mais indicadores para a classificação, já que os anteriormente indicados (a contagem de relacionamentos) não foram suficientes. Foram eles, portanto: i) a população em 1970; ii) o total de relacionamentos no território nacional; iii) o número de relacionamentos dentro de sua área de influência; iv) o número de centros subordinados e; v) a nota de equipamento funcional (estudo “Centralidade” de 1968 do IBG, publicado em “Subsídios à Regionalização”).

É importante advertir que a consideração mais detalhada dessa base de dados e dos resultados que servem de referencial para o diagnóstico a ser elaborado para a realidade da rede urbana cearense, tendo como “cabeça” Fortaleza, será feita no sub-capítulo 1.4. Por ora, fecha-se essa primeira exposição com a apresentação, resumida, dos resultados gerais encontrados para o Brasil, dado essencial para o entendimento posterior desses desdobramentos no caso do estado do Ceará.

Portanto, destacaram-se como resultados mais relevantes:

- A tendência de São Paulo comandar a rede urbana brasileira sozinha;
- Como era passível de se esperar, em uma economia capitalista e, principalmente, de base subdesenvolvida como a do Brasil, a seletividade espacial proporcionada pela dinâmica da acumulação de capital foi motivadora da eleição ou da exclusão dos lugares ao longo do território nacional, como a seguir nos aponta o estudo:

As desigualdades regionais do Brasil se refletem fortemente nas diferenças de organização estrutural das redes urbanas. Nas áreas de menos desenvolvimento econômico, de baixo nível de renda e população pouco densa a vida de relações denota extrema fraqueza pela pequena importância do mercado consumidor. Verifica-se, geralmente, uma alta concentração dos equipamentos e serviços. Assim como da população urbana em algumas poucas e grandes cidades o que resulta no padrão tradicional da *primate city*. As áreas de influência urbana são muito vastas porque a clientela é reduzida e o nível de consumo baixo. O baixo padrão de vida acarreta a descontinuidade de funcionamento da economia de mercado, de modo a não se estruturarem as cidades em níveis hierárquicos superpostos. Tem-se, então,

uma rede urbana incompleta e largamente dominada pela cidade principal” (Ibidem, p. 17).

- Tem-se, em suma, uma oposição espacial, primeiro, entre uma região Centro-Sul - mais urbanizada, mais industrializada, com maior dinamismo demográfico e redes urbanas perfeitamente hierarquizadas e uma região Norte-Nordeste - de inorganizadas funções urbanas, metrópoles regionais hipertrofiadas e centralização de população.

A segunda [Norte-Nordeste] é uma área inorganizada sob o ponto de vista funcional urbano, com metrópoles regionais hipertrofiadas e altamente centralizadoras de população e equipamentos de distribuição de bens e serviços. Existem poucos centros regionais (21 centros de nível 2), geralmente subequipados, e grande número de pequenos centros locais mais ligados às atividades tradicionais do meio rural. A extrema deficiência dos meios de circulação não possibilita a formação de fluxos regulares entre os centros urbanos. A pequena industrialização das cidades não capitais e a inexistência de empresariado local são também responsáveis pela fraqueza econômica e o pequeno poder de direção da vida regional que têm os centros urbanos nordestinos e amazônicos. Porém, dentro do próprio espaço nordestino verificam-se também desigualdades na organização urbana, sendo a área de influência do Recife melhor estruturada (Ibidem, p. 18).

- Destaque para o desempenho demográfico dos centros 2a, principalmente no Centro-Sul. Essa tendência é bem importante, pois indica o aumento de centros geralmente categorizados como “secundário”, sinal de um desenvolvimento mais equilibrado da rede urbana, embora quase restrito ao Centro-Sul.

Em resumo e sintomático de um país em acelerado processo de urbanização via opção macro-econômica de incentivo à industrialização, afirma-se que:

No processo de urbanização do Brasil, o alto crescimento populacional das grandes cidades é um dos aspectos mais significativos, pela elevada e crescente concentração da população e pelos graves problemas de ordem socioeconômica que traz, sobretudo, os relativos ao subemprego e desemprego e à fraqueza infra-estrutural dos grandes centros em serviços de utilidade pública e habitações (Ibidem).

O segundo estudo considerado é o “Regiões de Influência das Cidades”, de 1987, que se propôs a uma revisão atualizada do anterior. Embora publicado naquele ano, já havia sido finalizado, em 1983, tendo base de dados referente ao ano de 1978, o que o aproxima mais, em ordem cronológica, do estudo anterior, de 1972 que tem base de dados de 1967.

Neste segundo “Regiões”, tem-se uma conceituação teórica e metodológica mais precisa do que a de seu predecessor, mais claramente centrada no uso da teoria de Christaller e nos estudos que posteriormente desta foram desdobramentos. Destaca-se também que, em vez do uso da expressão “regiões funcionais”, trabalha agora com “regiões de influência das cidades” do Brasil as quais define como “[...] um conjunto de centros urbanos em sua hierarquia como localidades centrais e suas áreas de influência” (IBGE, 1987, p. 11).

Embora o campo teórico seja mais bem apresentado e elucidado, não deixa de ter continuidade com relação ao estudo anterior. Tem como base também a teoria das localidades centrais, exatamente a formulação clássica de Christaller. Conforme as considerações deste autor, citado no estudo, é fundamental, para os centros considerados, o “[...] papel de distribuição varejista e de prestação de serviços para uma população neles residente” e “[...] a centralidade que dispõem é derivada de seu papel como centros distribuidores de bens e serviços, ou seja, das funções centrais que desempenham” (Ibidem).

Aqui, de forma mais precisa com relação ao comportamento dos centros dentro de um sistema urbano hierarquizado de cidades no território nacional, o estudo faz mais uma vez referência à teoria de Christaller quando mostra que:

A hierarquia dos centros se processa de modo que as localidades centrais de baixo nível hierárquico distribuam bens e serviços procurados muito freqüentemente, possuindo áreas de influência espacialmente restrita; as de nível imediatamente superior distribuem além daqueles bens e serviços distribuídos pelos centros inferiores, bens e serviços menos procurados, possuindo uma área de influência maior que inclui os centros menores e suas respectivas áreas de influência. O centro de mais alto nível distribui, finalmente, todos os bens e serviços já distribuídos pelos centros inferiores, distribuindo, ainda, alguns para os quais se constitui no único centro distribuidor para uma ampla região do país (IBGE, 1987, p. 11).

É ainda muito importante ressaltar que a “[...] rede de localidades centrais aparece, assim, como uma das cristalizações materiais do sistema de produção: circulação – distribuição – consumo” (Ibidem, p. 12). Esses estudos sobre as redes urbanas, e aqui isso é essencial para presente pesquisa, identificam o rebatimento, no espaço, nos diferentes territórios do mundo, da ordenação intrínseca ao modo de produção capitalista, manifestada no momento da organização espacial (dos sistemas urbanos) em torno do processo geral de acumulação ilustrado nessas três etapas.

O “Regiões” de 1987, elaborado sob a coordenação de Roberto Lobato Corrêa, também aborda a atualização desses conceitos, como podemos ver no seguinte estrato:

O arranjo espacial da rede de centros é influenciado pelo modo como se verifica a distribuição espacial da produção e da população, a qual é influenciada pelas condições naturais específicas de cada região, e pelo modo como foram e são avaliadas e utilizadas pelo homem. É influenciada também pela acumulação de arranjos espaciais pretéritos dos centros urbanos e pelas novas localizações que emergem no presente. As possibilidades de arranjos espaciais das redes de localidades centrais tornam-se, então, múltiplas (Ibidem).

O estrato tem eco em outros trabalhos do autor, em especial o livro “A Rede Urbana” de 1989 (ver 1.1.), onde propõe, sem excluir as contribuições da linha mais funcionalista de Christaller e outros autores, uma análise que considere o entendimento da Natureza e do Significado da rede urbana. Também chama a atenção para o que define como “drenagem da renda

fundiária”, um aspecto importante da relação entre o centro urbano e sua área (região) de influência (ver 1.1).

Essa releitura de Corrêa leva em consideração, além das especificidades locais – opção que se faz necessária já que o ideário de Christaller é proposto para uma realidade diferente de nosso país (Alemanha) -, também a História acumulada, na figura da superposição, no presente, das estruturas pretéritas. O eco agora se faz em outro autor, Milton Santos (1993), também de fundamental importância e referência para a presente pesquisa (ver 1.1).

Por fim, e em resumo, esse estudo adverte que:

A rede de localidades centrais aparece, como uma categoria de análise da rede urbana regional ou nacional, nas áreas marcadas pelo predomínio de uma economia agropastoril, influenciada indiretamente pela industrialização ou, quando esta se faz sentir diretamente, pela sua presença física, em setores limitados do território regional ou nacional (IBGE, 1987, p. 16).

Em termos de operacionalização, esse estudo visou estabelecer a rede de localidades centrais do Brasil do fim dos anos 1970, portanto, cerca de uma década após o estudo anterior. Para tanto, procedeu à aplicação de questionário para 1.416 sedes municipais no país, visando a identificação de dados referentes às 16 atividades urbanas que foram consideradas<sup>2</sup>.

Foram identificadas algumas dificuldades levantadas pelo autor referentes a esse estudo. Destaca-se a que diz respeito à possibilidade de comparação ou não com o estudo anterior, resposta que fica clara na passagem a seguir:

É de se notar, contudo, que as diferenças de resultados de ambas as pesquisas devam ser mais em função de modificações ocorridas na rede urbana brasileira do que em função de uma diferença metodológica, pois supõe-se que haja um elevado grau de correlação entre os dois conjuntos de atividades consideradas nas duas pesquisas. Deste modo, é possível se estabelecer, com algum grau de confiança, um estudo comparativo entre os resultados da pesquisa de 1966 [publicada em 1972, o trabalho apresentado anteriormente] e o da presente pesquisa (Ibidem, p. 22).

Com relação aos resultados, não foi identificada uma diferença muito grande com relação ao estudo anterior, a não ser a redefinição das categorias de classificação dos centros e do surgimento, na categoria de Metrópole Regional, dos centros urbanos de Goiânia e Manaus. Dessa forma temos uma classificação geral assim distribuída:

- 1) As duas Metrópoles nacionais: Rio de Janeiro e São Paulo;

---

<sup>2</sup> As atividades consideradas apresentaram frequência de ocorrência, respectivamente, superior a 60%, entre 43-48 % e inferior 30%. Do primeiro grupo sete atividades: comércio varejista, curso secundário, agência de correios e telégrafos, drogaria e farmácia, posto de saúde, médico e dentista; do segundo grupo quatro atividades: advogado, hospital geral, comércio atacadista, curso normal e agência de banco e; por último, o terceiro grupo de atividades: posto da receita federal, construtor licenciado, curso comercial e agência do Banco do Brasil (IBGE, 1987).

2) as 11 Metr6poles Regionais: Manaus, Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, Salvador, Bel6m, Rio de Janeiro, S6o Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Goi6nia, as quais, portanto, recobrem (polarizam) todo o territ6rio nacional e;

3) os demais centros classificados como: Centro Sub-Metropolitano, Capital Regional, Centro Sub-regional e Centro de Zona.

Por 6ltimo, fechando o primeiro bloco de estudos da rede urbana nacional, tem-se o “Regi6es de Influ6ncia das Cidades – REGIC”, de 1993. Segue a linha conceitual e metodol6gica dos anteriores. Na verdade foi publicado em 2000, pois foi dividido em duas fases de elabora6o: uma que vai de 1993 a 1997 e outra, de 1997 a 1998. Entretanto, tem sua base de dados referente ao ano de 1993 e ao Censo Demogr6fico de 1991.

Os autores utilizados no estudo, como Kansky e Miossec, tamb6m trabalham com a matriz conceitual de Christaller, na linha dos estudos das redes geogr6ficas. A exce6o 6 a refer6ncia feita ao autor Raffestin que acrescenta ao tema das redes urbanas a rela6o que a estrutura dessas mant6m com o conceito de poder. Portanto, ainda aqui se refere a uma an6lise a partir da teoria das localidades centrais.

Com respeito 6 metodologia utilizada e para a obten6o dos dados referentes 6s fun6oes centrais, aos n6veis de centralidades dos munic6pios pesquisados, foram utilizados os Censos do com6rcio e de servi6os para 1985. Da6, como resultado, 46 fun6oes centrais foram definidas, por6m nem todos os munic6pios apresentaram centralidade m6nima. Para superar essa dificuldade, ent6o, considerou-se o seguinte: i) dados das Informa6oes B6sicas Municipais para 1989 com os seguintes m6nimos necess6rios: ser sede de comarca, contar com ag6ncia banc6ria, dispor de m6dico residente na cidade e/ou dispor de emissora de r6dio AM e; ii) n6o selecionados acima, ent6o considerar popula6o total superior a 20.000 habitantes (Censo de 1991/sinopse preliminar). Finalmente, chegou-se ao resultado de 2.106 centros dos 4.495 munic6pios existentes 6 6poca no pa6s.

Finalizada a exposi6o dos tr6s “Regi6es”, que marcam o in6cio de um processo sistem6tico de elabora6o, d6cada ap6s d6cada, de estudos sobre a realidade da rede urbana nacional, parte-se agora para a an6lise do segundo grupo, chamados de “revisores”. Nestes, tem-se um conjunto de trabalhos mais atuais, que embora n6o elaborados exclusivamente pelo IBGE, se utilizam majoritariamente dos preceitos te6ricos e metodol6gicos dos anteriores.

Entretanto, 6 v6lido lembrar, esses 6ltimos ainda t6m como base a teoria das localidades centrais, embora com um prop6sito de atualiza6o, expondo a ocorr6ncia de variados

fenômenos, em escala urbana e regional, e de ampliação das perspectivas de estudo, não se restringindo apenas a definir centralidades e a hierarquia dos municípios. E mais, por exemplo, incorporaram novos indicadores, esses mais voltados a dados sociais do que meramente econômicos e abstraíram, quando oportuno, a dependência exclusiva das divisões macrorregionais definidas pelo IBGE.

Dá-se início a esse grupo com o estudo publicado em 2001 e elaborado em conjunto pelo IPEA, IBGE e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e chamado “Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil”. Foi dividido em seis volumes dos quais serão utilizados aqui os conteúdos dos quatro primeiros, sendo o volume primeiro responsável por abordar os resultados gerais, os dois seguintes apresentam as referências teórico-conceituais adotadas e a base geral de dados e, por último, um quarto volume onde encontramos os resultados para a região Nordeste.

No primeiro volume, “Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana”, tem-se a compilação dos objetivos e resultados gerais de toda a pesquisa, uma apresentação geral. O trabalho tem como recorte os anos 1980 e 1990 e como objeto as transformações da rede urbana do Brasil, divididas em três vertentes: i) os “[...] processos econômicos gerais que estão na base da estruturação e do desenvolvimento da rede urbana no Brasil” (IPEA, 2001, v. 1, p. 33); ii) em segundo lugar, “[...] os processos econômicos regionais e seus desdobramentos na configuração e nas tendências de transformações da rede de cidades de cada uma das grandes regiões geográficas do país” (Ibidem) e; iii) a “[...] manifestação de processos característicos da hierarquia da rede urbana, ligando-se às distintas categorias que a compõem e enfocando essas manifestações seja para o país como um todo, seja para cada uma de suas distintas regiões” (Ibidem). É importante ressaltar que apesar de considerar “a dinâmica e as alternativas de localização da atividade econômica” e seu papel indutor no processo investigado, admite que a urbanização não é resultado apenas disso, mas “parte constitutiva dessas determinações”.

Dessa forma, o estudo procurou fugir de uma visão puramente econômica. Com relação ao que buscou investigar sobre o desenvolvimento econômico, o intuito foi a busca da identificação, no território nacional, de áreas estagnadas ou dinâmicas, bem como as mudanças e os impactos da estrutura econômica/base produtiva na rede urbana nacional. Para tanto, buscou esclarecer “[...] em que medida as transformações ocorridas [na estrutura econômica] resultaram na configuração de espacialidades novas e na emergência de impactos

territoriais de natureza distinta daqueles que tradicionalmente se faziam presentes no passado” (IPEA, 2001, v. 1, p. 34).

Como ponto de partida para a abordagem da questão acima, esse estudo considera uma hipótese central que supõe que:

[...] o desempenho econômico regional do período [anos 1980 e 1990] recente caracterizou-se por um aumento da heterogeneidade econômica e social inter e intra regional, com o surgimento de áreas e pólos dinâmicos, as chamadas ilhas de produtividade, independentemente do desempenho agregado da economia regional e do grau de articulação das áreas dinâmicas com a economia do resto do país (Idem).

A partir daí, tem-se o desdobramento dessa hipótese central em quatro outras, que assinalam a emergência de: i) novos padrões da atividade produtiva; ii) “novos espaços”, daí a necessidade de renovação dos fenômenos da homogeneidade, hierarquia e polarização; iii) novas espacialidades da economia brasileira (pólos dinâmicos, novos espaços rurais etc.) e; iv) alteração no padrão migratório do país.

Com relação, portanto, as transformações espaciais da economia, tem-se a premissa de que estas são incorporadas pela urbanização e, portanto, pelo sistema urbano (cidades) nacional. Em outras palavras, temos o vislumbre da dimensão espacial de todo o desenvolvimento brasileiro.

Dentro dessa perspectiva, é mostrado que, até os anos 1970, se dá “[...] o crescimento econômico articulado, centrado na integração do mercado nacional, e comandado a partir de São Paulo, onde se concentra a maior parte da indústria e também o maior mercado intra-industrial” (IPEA, 2001, v. 1, p. 35). Já nos anos 1980, onde se avista uma crise das metrópoles industrializadas, tem-se de forma geral, os seguintes fenômenos: i) o descolamento das economias regionais; ii) o aparecimento das chamadas “ilhas de produtividade”, voltadas em especial para o comércio exterior e; iii) o aprofundamento das desigualdades intra e inter-regionais.

Nos anos 1990, o que já se configura são alternativas para a crise da década passada, com: i) o crescimento da agroindústria; ii) a urbanização na fronteira; iii) a agricultura irrigada e; iv) a exploração dos recursos naturais. Afirma finalmente o estudo, identificadas as características das décadas anteriores, que “[...] é válido concluir que se reforçou, ainda mais, a natureza relativamente desconcentrada do sistema urbano brasileiro” (Ibidem, p. 36).

O destino principal dessa desconcentração industrial do sudeste, a partir de seu maior pólo, a metrópole de São Paulo, se deu no sentido das regiões Norte e Centro-Oeste e para os estados

da Bahia, Paraná e Minas Gerais, além do interior do estado de São Paulo. Esse fenômeno de desconcentração industrial também se beneficiou do crescimento da agricultura, no período.

Com relação aos efeitos de fato dessa desconcentração para o caso do Nordeste, o que interessa nessa pesquisa, pois é onde se encontra a rede urbana do Ceará, e também com relação aos acontecimentos mais atuais em termos de políticas de desenvolvimento regional, também nos expõe o estudo que:

À medida que os programas de investimento patrocinados pelo Estado maturam e não são substituídos por políticas ativas e a privatização e a crise fiscal reduzem o grau de intervenção pública, a desconcentração industrial perde fôlego e abrangência. Isso é particularmente visível no caso da economia nordestina, que passa a ser cada vez menos beneficiada pela desconcentração econômica seletiva, que tem efeitos maiores no Sul, no próprio Sudeste (Minas Gerais e Espírito Santo) e no Centro-oeste (Ibidem, p. 37).

Reflexo e, ao mesmo tempo, condição das transformações estruturais na economia, o processo de urbanização no período recortado também apresentou dados consideráveis. Dos mais importantes aqui, pode-se destacar: i) a intensificação do fenômeno da formação de aglomerações urbanas; ii) um baixo crescimento das Regiões Metropolitanas - RM's, tendo as metrópoles nordestinas sido uma exceção e; iii) o aumento da importância das cidades de porte médio, definidas a partir de uma população de 100 mil habitantes.

Esses fatos indicam, de forma mais específica: i) o peso crescente das aglomerações urbanas metropolitanas e centros urbanos de porte médio (a exceção é a região Norte onde Belém perde primazia) e o espraiamento do fenômeno das Aglomerações Urbanas Não-metropolitanas; ii) as doze Aglomerações Urbanas Metropolitanas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Brasília, Goiânia, Curitiba e Porto Alegre reúnem 201 municípios e o distrito federal e, do total da população brasileira, representam 32,3% em 1980, 33% em 1991, 33,6% em 1996 (contagem populacional IBGE) e; iii) as Aglomerações Urbanas Não-metropolitanas (178 municípios envolvidos) vêm aumentando sua participação no percentual total da população nacional: de 11,1% em 1980 para 12,7% em 1991 e, por fim, 13,1% em 1996 (contagem populacional IBGE).

Dadas as constatações gerais acima sobre a dimensão espacial do desenvolvimento nacional, procede-se agora às considerações sobre a metodologia adotada pelo estudo. Apesar de encerrar um volume de dados e período de recorte bem maiores que os dos estudos anteriores, em termos gerais, são conservadas as abordagens teóricas centrais, servindo aqueles inclusive como referência básica.

Essencial para o estudo foi considerar e utilizar o conceito de aglomeração urbana onde se pode verificar o comportamento de um município-sede (núcleo) em relação à sua periferia (demais municípios envolvidos na definição). Para uma escala ainda maior do que a das aglomerações urbanas, o estudo considerou as Mesorregiões Geográficas definidas pelo IBGE (1991).

Os critérios para a classificação das Aglomerações Urbanas foram assim divididos: a) sua natureza demográfica; b) a estrutura ocupacional e; c) a integração entre seus núcleos. Para (a): tamanho da cidade central (ou cidades centrais) e mais a densidade demográfica do núcleo e entorno (cf. Castello Branco, 1996). Para (b), o caráter urbano das atividades econômicas e para (c), o deslocamento diário da população entre o(s) município(s) núcleo(s) e sua(s) periferia(s). Além desses, mais os critérios de: i) centralidade; ii) existência de processos de conurbação e/ou de intensa inter-relação e; iii) integração de atividades e funções.

Dessa forma, ao trabalhar com o conceito de aglomeração urbana, o estudo faz referência mais uma vez a um já tradicional conjunto de pesquisas que vem ocupando, desde os anos 1960, como vimos acima, a atenção não só do IBGE como de outras instituições. E, apesar de trabalhar com as mesorregiões, o estudo divide os resultados finais desse trabalho baseado nas já tradicionais macrorregiões, também definidas pelo IBGE, ainda nos anos 1940 (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).

Com relação as variáveis utilizadas no estudo, tem-se: i) informações sobre população; ii) domicílio; iii) renda e; iv) ocupação, tendo como base de dados o Censo IBGE de 1991 acrescido de dados das RAIS. Além desses, trabalhou com informações da atividade produtiva nos censos econômicos de 1980, 1985 e com o Censo Agropecuário de 1996 (para as regiões Nordeste e Centro-Oeste), o valor adicional fiscal (para Sudeste e Sul) e o PIB municipal para a região Norte.

Além da definição das aglomerações urbanas, tem-se os critérios para a classificação da rede urbana nacional. Esses tiveram como base de dados, essencialmente, o Censo IBGE para o ano de 1991, o REGIC de 1993 e a Contagem Populacional de 1996. Dessas fontes, foram utilizados: a população total (urbana e rural), a taxa de crescimento populacional (1980-91 e 1991-96), a densidade demográfica de 1996, a PEA – População Economicamente Ativa em atividades urbanas, a renda média familiar per capita, a estrutura ocupacional, o índice de condições de domicílio, a posição no REGIC 1993 e outros indicadores específicos das diferentes regiões.

Por fim, temos ainda os critérios de: i) centralidade; ii) condição de centros decisórios e suas relações internacionais (especialmente para as metrópoles); iii) escala da urbanização; iv) complexidade e diversificação da economia urbana e; v) diversificação do terciário.

Além da coleta e posterior manipulação dos dados acima, houve uma preocupação em elaborar, para cada uma das grandes regiões do país, uma análise da formação histórica, econômica e social de cada uma delas que, adicionada aos anteriores, formam os três últimos volumes do estudo.

Talvez a mais importante constatação desse estudo seja a identificação de uma mudança estrutural significativa no sistema urbano nacional e com relação à distribuição do desenvolvimento pelo país. Essa mudança, explícita durante os anos 1990, está na oposição entre a tendência nessa década da fragmentação do território nacional em oposição à idéia de integração do mercado nacional, reinante até as décadas anteriores.

Essa tendência ficou clara quando da identificação daqueles processos ainda acima expostos: a) os novos padrões de articulação das economias regionais; b) os novos recortes territoriais; c) as novas espacialidades e; d) os novos padrões de mobilidade espacial da população. Não se pretende aqui discorrer sobre cada um desses fenômenos, mas sim, em capítulo posterior, analisar que aspectos seus interessam à abordagem no sub-capítulo 1.4 do objeto dessa pesquisa, a rede urbana cearense.

Ao fim da manipulação de todos esses dados, tem-se o seguinte: os 111 principais centros urbanos do país, sendo 49 Aglomerações Urbanas Metropolitanas e Não-metropolitanas e 62 centros urbanos que não formam Aglomerações Urbanas. Ainda foram divididos em: a) Metrópole Global; b) Metrópole Nacional; c) Metrópole Regional; d) Centro Regional; e) Centro Sub-regional 1 e; f) Centro Sub-regional 2.

Esse conjunto de centros urbanos caracterizados foram ainda divididos em duas estruturas maiores: i) 12 Sistemas Urbano-regionais: Cuiabá (área de influência de Cuiabá), Norte (Belém e Manaus), Meio Norte (São Luís e Teresina), Fortaleza (Fortaleza), Recife (Recife, João Pessoa, Campina Grande e Caruaru), Salvador (Salvador e Feira de Santana), Belo Horizonte (Belo Horizonte), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, Juiz de Fora e Vitória), São Paulo (São Paulo, Campinas, Bauru, Ribeirão Preto, Marília, São José do Rio Preto, Presidente Prudente e Uberlândia), Curitiba (Curitiba, Londrina, Maringá e Florianópolis), Porto Alegre (Porto Alegre, Santa Maria, Pelotas e Passo Fundo) e Brasília-Goiânia (Brasília e Goiânia) e; ii) 3 Estruturas Urbanas que correspondem à “armadura” da rede urbana brasileira: Centro-Sul

(Porto Alegre, São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro e Belo Horizonte), Nordeste (Recife, Salvador, Fortaleza e Meio Norte) e Centro-Norte (Norte, Cuiabá e Brasília-Goiânia).

Com relação a essas classificações, o estudo conclui que:

Refletem-se, portanto, na atual estrutura da rede urbana brasileira as especificidades e diferenças de renda e produtividade características das regiões e dos estados do país, assim como a dicotomia do processo de desenvolvimento que caracteriza historicamente a sociedade brasileira. Verifica-se uma rede urbana ainda desarticulada, tanto inter como intra-regionalmente, encabeçada por um número significativo de aglomerações e centros urbanos, dotados de equipamentos, infra-estruturas e serviços modernos e complexos, porém com periferias extremamente pobres. Isso sem falar nas áreas de concentração de pobreza, que vêm marcando o perfil de crescimento especialmente das metrópoles nacionais, ao mesmo tempo em que nelas se concentram agentes e atividades de alta qualificação, rendimento e integração a circuitos globalizados de acumulação realçando, assim, o grave desequilíbrio do processo de urbanização da sociedade brasileira (IPEA, 2001, v. 1, p. 54).

O segundo estudo desse grupo foi elaborado pelo CEDEPLAR-UFMG para o ano de 2000 e tinha como objetivo “[...] identificar a nova configuração regional brasileira, procurando delimitar seus pólos econômicos e suas áreas de influência” (CEDEPLAR, 2000, p. 3).

Em termos de marcos teóricos, não difere dos anteriormente expostos e trabalha com a idéia dos lugares centrais da teoria de Christaller (1933) e acrescenta a idéia de área de mercado contida em Lösch (1940). Como antes visto, mas aqui também enfatizado, o:

[...] lugar central ou núcleo urbano original constitui-se no elemento organizador da curva de oferta e demanda de bens no espaço, que delimita a área de mercado em que ocorre uma forte intensidade do fluxo de trocas em uma área geográfica espacialmente delimitada (Ibidem, p. 5).

Além disso, temos que:

A extensão da área de mercado é, entretanto, permanentemente restringida pelo atrito espacial da distância, no sentido que a curva de demanda dos bens no espaço é função inversa do crescimento dos custos unitários de transportes. Nesta acepção, este espaço geográfico caracterizado por fortes relações internas de trocas e fracas relações externas denomina-se, em termos estritamente econômicos, uma *região* (Idem).

A partir dessas duas considerações fundamentais o estudo lança uma questão central:

[...] uma vez que a polarização é caracterizada pela dinâmica específica de um setor, o terciário [por exemplo, Lemos, 1991], e que a área de influência de um pólo está relacionada a um fluxo de trocas (o deslocamento de mercadorias e de pessoas em busca de serviços), como determinar, dentro de um dado conjunto de informações estatísticas disponíveis, um perfil hierárquico de regiões econômicas? Por outro lado, como contemplar neste conjunto de informações o fluxo de trocas decorrentes das exportações inter-regionais, de tal forma a garantir a natureza de economia aberta das regiões? (CEDEPLAR, 2000, p. 6-7).

Após a fundamentação teórica é apresentada a metodologia escolhida. Como critérios para a hierarquização dos pólos econômicos do país, o estudo se baseou nas 558 Microrregiões

Geográficas definidas pelo IBGE e procedeu à definição de um índice de terciarização<sup>3</sup> (com piso de 0,1).

A partir daí foi possível a definição dos principais pólos econômicos do país, ou seja, a nova configuração regional brasileira pretendida pelo estudo. Foi identificada, no país, a presença de 12 macropólos, mas de onze áreas de polarização já que os estudo considerou Brasília e Goiânia como um pólo único. A tabela 1 ilustra esses resultados.

A cada um desses macropólos (pólos centrais) estão associadas suas respectivas mesorregiões que, por conseguinte, contêm unidades menores, as microrregiões. Para a caracterização econômica dos pólos centrais e suas mesorregiões de influência, foram adotados os seguintes critérios:

MRG	Massa de Rendimentos					Mt c = Massa Total Convertida	IT= Índice de Terciarização	iT*=Índice de Terciarização Ajustado
	Agricultura	Industria	Serviços	N.Class.	Total			
RIO DE JANEIRO	167,432	2,596,489	9,800,662	132,403	12,696,985	0.8394	0.77	0.648
SAO PAULO	238,977	6,386,060	13,784,504	388,336	20,797,878	0.9500	0.66	0.630
BELO HORIZONTE	88,630	867,648	2,344,253	25,162	3,325,693	0.3806	0.70	0.268
PORTO ALEGRE	69,691	705,563	1,984,785	11,092	2,771,131	0.3291	0.72	0.236
SALVADOR	56,270	593,270	1,882,515	28,070	2,560,125	0.3084	0.74	0.227
CURITIBA	392,077	609,634	1,749,539	21,668	2,772,917	0.3293	0.63	0.208
RECIFE	53,803	436,075	1,656,463	15,924	2,162,265	0.2676	0.77	0.205
BRASILIA	49,433	196,198	1,526,488	2,633	1,774,752	0.2256	0.86	0.194
FORTALEZA	81,512	295,356	1,143,008	11,351	1,531,227	0.1979	0.75	0.148
GOIANIA	97,709	197,122	790,180	6,076	1,091,087	0.1454	0.72	0.105
BELEM	59,677	186,147	782,337	6,050	1,034,211	0.1384	0.76	0.105
MANAUS	236,507	331,066	715,519	24,397	1,307,490	0.1717	0.55	0.094

**Tabela 1:** Hierarquia dos Macropólos selecionados segundo o Índice de Terciarização ajustado  
Fonte: CEDEPLAR, 2000.

O de densidade, onde:

A classificação das mesorregiões baseou-se no critério de densidade do entorno do núcleo urbano centróide de cada meso: enclave (entorno de subsistência e/ou renda baixa); regiões isoladas (entorno de renda baixa e/ou renda média baixa); pólo econômico (entorno predominantemente de renda média alta e elevada) (Ibidem, p. 17).

E o de especialização da região (base exportadora):

Adotamos a critério de estratificação pela média para os QL das atividades agropecuárias, indústria extrativa mineral, indústria de transformação e serviços.

<sup>3</sup> O índice de terciarização foi “[...] calculado com base na massa de rendimentos dos setores agropecuário, industrial e de serviços, com base nos microdados do Censo Demográfico de 1991 do IBGE” (CEDEPLAR, 2000).

Assim, as regiões econômicas (enclaves, regiões isoladas e pólos econômicos) foram classificadas como especializadas em uma ou mais destas atividades básicas (Ibidem, p. 17-18).

Desses dados gerais, mas apenas no sub-capítulo 1.4, será dada ênfase à região econômica polarizada por Fortaleza. Nesse momento, será possível identificar e analisar os resultados obtidos para essa região, que embora exerça influência em porções de outros Estados, interessarão, em especial, os fenômenos ocorridos que promoveram transformações na realidade do Estado do Ceará.

O último estudo a ser considerado é o “Sistema Nacional de Informações das Cidades – Tipologia das Cidades Brasileiras” de 2005 do OBSERVATÓRIO PE e FASE. Tem como referência principal os estudos do IPEA e do CEDEPLAR. Seu referencial teórico parte de um conjunto de noções acerca da definição dos conceitos de cidade e território, além da abordagem da relação do desenvolvimento com a rede de cidades do país.

Sua premissa essencial está no fato de que “[...] sem cidade para oferecer as bases materiais, essenciais ao processamento de atividades produtivas e de reprodução do trabalho, são erigidos bloqueios consideráveis ao desenvolvimento regional” (SNIC, 2005, p. 10). Está dividido em duas abordagens principais: uma primeira, territorial e uma segunda, com base na rede de cidades.

A abordagem territorial teve como primeiro passo metodológico a escolha das microrregiões do IBGE como unidades territoriais, mesma opção do estudo CEDEPLAR. Em seguida foram definidos os tipos que caracterizariam as cidades brasileiras. Para essa fase do estudo, foram utilizadas duas informações básicas: o estoque de riqueza acumulada e a dinâmica de crescimento das microrregiões. Aqui, as variáveis escolhidas foram o PIB municipal estimado para 1990 e 1998 e o rendimento domiciliar médio cuja fonte é o Censo IBGE 2000. Como resultado:

A articulação das duas variáveis gerou a identificação de quatro tipos microrregionais: as microrregiões de alta renda, qualquer que seja a dinâmica do PIB (MR1); microrregiões de renda baixa ou média e dinâmica do PIB elevada (MR2); microrregiões de renda média e pequena dinâmica do PIB (MR3); e microrregiões de baixa renda e pouco dinamismo do PIB (MR4) (Ibidem, p. 16).

A abordagem pela rede de cidades considera exatamente os tipos microrregionais definidos nas MR's de tipos 1, 2, 3 e 4. Abrangem todos os municípios do país, 5.506, com referência no Censo IBGE 2000, quaisquer que fossem os tamanhos populacionais. Seguindo com os procedimentos metodológicos tem-se, portanto, a avaliação das densidades econômicas regionais, análises multivariadas e a criação de banco de dados, sendo estes:

Dados de localização, dados de aglomeração e hierarquia urbana, dados demográficos, sociais e econômicos e dados populacionais relacionando as mesorregiões e macrorregiões polarizadas pelos meso e macro pólos identificados no estudo do CEDEPLAR com a tipologia das microrregiões constando no PNDR [Plano Nacional de Desenvolvimento Regional do governo Lula 2003-2006] (Ibidem, p. 33).

Os resultados finais, a partir da revisão dos estudos CEDEPLAR e IPEA definiram quatro tipos de cidades, sendo: a) o tipo 1, caracterizado pela alta renda, ou melhor, por um alto estoque de riqueza acumulada e; b) o tipo 3, caracterizado por um médio estoque de riqueza acumulada e por uma variação positiva de intensidade média ou baixa do PIB. As microrregiões do tipo 1 situam-se no Centro-Sul do país, mais concentradas no Sudeste e no Sul, havendo raras exceções no Nordeste e no Norte e as microrregiões de tipo 3 situam-se em todas as Grandes Regiões do país. Essas duas primeiras categorias de tipos apresentam características que o estudo define como sendo:

[...] uma densidade econômica expressa pelo estoque de riqueza que lá se acumulou durante o processo de desenvolvimento do país, independente do padrão social de distribuição dessa riqueza. Os dois outros conjuntos de microrregiões [tipos 2 e 4 a seguir] diferenciam-se desses tipos 1 e 3, pois apresentam um baixo e, em alguns poucos casos, um médio estoque de riqueza acumulada e constituem desafios para o pleno desenvolvimento econômico das potencialidades ainda existentes no território do país (SNIC, VOL. X, p. 8-9).

Em seguida tem-se, portanto, os dois outros conjuntos de microrregiões, sendo: a) o tipo 2, que reúne as microrregiões de baixa densidade econômica associada a um movimento positivo do PIB e nova geração de riqueza e; b) o tipo 4, que agrupa as microrregiões de baixo estoque de riqueza, observando nelas uma variação discreta do PIB, denotando uma fraca dinâmica. Os do grupo de tipo 2 situam-se sobretudo no Centro Oeste, Norte e Nordeste (especialmente na parte ocidental dessa Grande Região) e são menos numerosas no Sudeste e no Sul onde predominam as microrregiões de tipo 1 e 3 e os do grupo de tipo 4 situam-se no Nordeste e no Norte, onde representam áreas de relativa estagnação.

Com relação às 9 análises multivariadas produzidas, os resultados foram os seguintes, definidores de categoria de cidades, agora por número de habitantes, mas considerando também variáveis econômicas e sociais:

- 1) de 100 mil habitantes e mais (no conjunto do território brasileiro);
- 2) de 20 a 100 mil habitantes situados nas microrregiões de tipo 1;
- 3) de 20 a 100 mil habitantes situados nas microrregiões de tipo 3;
- 4) de 20 a 100 mil habitantes situados nas microrregiões de tipo 2;
- 5) de 20 a 100 mil habitantes situados nas microrregiões de tipo 4;
- 6) de até 20 mil habitantes situados nas microrregiões de tipo 1;

- 7) de até 20 mil habitantes situados nas microrregiões de tipo 3;
- 8) de até 20 mil habitantes situados nas microrregiões de tipo 2 e;
- 9) de até 20 mil habitantes situados nas microrregiões de tipo 4.

Cruzados esses dados, que são tanto qualitativos, como quantitativos, surgiu a definição, como resultado final do estudo, de 19 tipos de cidades: a) 4 tipos entre as aglomerações e cidades de mais de 100 mil habitantes (Tipos 1 a 4), os maiores espaços urbanos do país; b) 9 tipos entre os centros urbanos de 20 a 100 mil habitantes (Tipos 5 a 13), são os centros urbanos médios e; c) 6 tipos entre as pequenas cidades com menos de 20 mil habitantes (Tipos 14 a 19), constituem as pequenas cidades.

### **1.3. Breve exposição da evolução da rede urbana cearense**

Apesar do processo de povoamento do território e de fundação de vilas no Brasil datar ainda das primeiras décadas do século XVI, logo após o descobrimento, no território do que hoje é o estado do Ceará, esse fato é considerado bem mais recente. Datam do século XVII as primeiras tentativas oficiais de conquista da Capitania que nunca fora reivindicada ou apossada por seu donatário.

O marco inaugural é a expedição de Pero Coelho de Sousa de 1603. Seguem-se a essa uma outra em 1607, empreendida por missionários da Companhia de Jesus na serra da Ibiapaba (norte do Estado) e uma de 1611 por Martim Soares Moreno considerado o verdadeiro fundador do Ceará. Tem-se aí a concentração das investidas no litoral (a primeira e a terceira) e uma mais ao interior da província, embora não muito longe da área costeira.

Ainda nesse mesmo século, já no rastro da invasão holandesa do Brasil, dá-se a investida e posterior tomada, por parte dos batavos, do Forte de São Sebastião fundado por Moreno, situação que se finda em 1644 com a ruína deste. Novamente, por parte dos holandeses e na figura de Matias Beck, em 1649, tem-se a fundação do forte Schoonenborck já nas margens do riacho Pajeú e não mais na foz do rio Ceará como os fortes anteriores. Ambos os rios pertencem hoje aos limites do município de Fortaleza

Em 1654, esse forte holandês é retomado por parte dos portugueses que restauram assim o domínio sobre o território. Torna-se, então, a Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção ao redor da qual surgirá uma povoação que dará origem a atual cidade de Fortaleza, capital do Ceará. Encerra-se assim esse primeiro ciclo de conquista do território cearense, predominantemente na face do litoral (ver ilustração 5).



**Ilustração 5:** Processo de ocupação da Capitania do Siará Grande a partir do litoral  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Entretanto, a ocupação e a colonização do território cearense se deu efetivamente pelo interior, ao longo dos principais rios existentes. No litoral, dado o contexto acima, além da presença da incipiente povoação da Fortaleza tinha-se também a vila do Aquiraz, não muito distante desta e fundada em 1699 para ser a primeira capital da Capitania do Siará Grande, embora tenha disputado esse título repetidas vezes ao longo de décadas com Fortaleza.

No litoral, portanto, as funções de maior relevância consistiam do fato de serem o centro administrativo e também de defesa (função militar) da Província. No sertão cearense, entretanto, um sistema econômico irá surgir e, junto deste, a sistematização da fundação de vilas, ao longo do século XVIII, conformando o que se considera a primeira rede urbana do território cearense (ver ilustração 6).



**Ilustração 6:** Primeira rede urbana do Ceará – vilas do século XVIII

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SOUZA (Coord.), 2005, p. 19.

Mesmo Fortaleza, a atual capital, tem sua data de elevação à categoria de vila nesse período (1726), embora essa cidade seja fruto ainda daquelas tentativas de fixação na costa cearense do início do século XVII. Como por ora o foco está no povoamento efetivo do Estado que se

dá pelo interior, fica a participação efetiva e de maior relevância de Fortaleza no processo de estruturação da rede urbana estadual - inclusive passando futuramente a “encabeçá-la” – para um segundo momento de redação do presente texto, já referente ao século XIX.

Dessa forma, como, portanto, se deu o processo de estruturação da primeira rede urbana do estado? O fato de maior relevância foi a expansão da atividade pecuária no Nordeste brasileiro onde se criaram as bases de fixação (povoamento) no interior do estado do Ceará. “Com o pastoreio dá-se a quebra do exclusivismo econômico do açúcar e se efetiva a exploração do interior e o desenvolvimento das chamadas Capitâneas do Norte” (GIRÃO In: SOUZA (Coord.), 1994, p. 29).

A atividade açucareira na zona da mata “[...] expulsava o boi para o interior, em razão da necessidade cada vez maior, de terra litorânea para seu plantio” (Ibidem, p. 30). Dessa forma, apesar das adversidades climáticas e antropológicas do sertão nordestino colonial, “[...] capturar o negro foragido, escravizar o índio e adquirir novas terras para criar o gado” (Ibidem) surgiam como fortes incentivos à penetração dos sertões.

Essa necessidade gerou uma sorte de importantes correntes de boiadas vindas dos estados da Bahia e de Pernambuco que penetraram o sertão cearense a partir de rotas específicas, as estradas de boiadas (ver ilustração 7), e criaram toda uma rede de relações comerciais.

São as estradas das ribeiras, desenvolvidas ao longo dos cursos d’água, por onde o rebanho acrescido permitiu a multiplicação de transações comerciais, transformando o produto quase exclusivo do Ceará noutras utilidades, de que a Capitania necessitava (GIRÃO In: SOUZA (Coord.), 1994, p. 39).

A primeira dessas correntes era dominada pelos baianos e chamada de “sertão de dentro” que ainda vinha de retorno do Piauí e a segunda, chamada de “sertão de fora”, dominada pelos pernambucanos. Essas classificações são creditadas ao historiador Capistrano de Abreu.

Esses movimentos, por sua vez, exigiram o suporte de determinados pontos estratégicos no território, exatamente as primeiras povoações que deram início às primeiras vilas no século XVIII. Eram esses pontos lugares de pouso dos chamados “tangerinos” ou vaqueiros, fazendas de criação de gado, portos para exportação, curtumes à beira-rio etc.

Segundo Valdelice Carneiro Girão e para melhor ilustrar o quadro acima:

A ocupação pecuária do sertão cearense se deu, não há dúvida, com o gado trazido das capitâneas vizinhas, principalmente Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, por colonizadores que, requerendo as primeiras sesmarias interioranas, vieram ocupar, de início, o vale do Jaguaribe. Os rios Jaguaribe e Acaraú foram os dois primeiros pontos essenciais da colonização; e, ao mesmo tempo, serviram de estradas onde se desenvolveu a

marcha de ocupação da Capitania; e depois escoadouro das manadas de corte para os mercados consumidores (GIRÃO In: SOUZA, 1994, p.32).



**Ilustração 7:** Caminhos do boi no Ceará colonial

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de NASCIMENTO, 2002.

Foi, portanto, ao longo desses dois rios, bem como em alguns de seus afluentes mais importantes que surgiram as povoações que, ao longo do século XVIII foram elevadas à categoria de vilas. Estas organizaram a economia da Província em torno da atividade pecuária e, conseqüentemente, do comércio do gado. Entretanto, uma maior significância dessa economia e conseqüente fortalecimento econômico e populacional dessas primeiras vilas se deu apenas na segunda metade daquele século.

Isso porque o comércio inter-regional das cabeças de gado era profundamente prejudicado pelas condições precárias com que chegavam ao destino final as manadas de bois, ou seja, frente às inúmeras dificuldades dos longos trajetos, as boiadas chegavam paupérrimas aos pontos de comércio e as margens de lucro eram bem reduzidas.

Foi a partir dessa dificuldade que surgiu a atividade ligada à pecuária de então, conhecida como as “charqueadas”, dando novo ânimo e melhores possibilidades para essa atividade econômica. O gado, ao invés de comercializado por cabeça viva, seria agora abatido e processado em dois produtos principais para comercialização: a carne e o couro. A primeira, a chamada “carne-de-sol” ou “carne do Ceará” e o segundo produzido em pelicas depois de passar por um processo de secagem.

Sobre a importância dessa economia nos diz Valdelice Carneiro Girão:

Os mais longínquos núcleos sertanejos nutriam-se com as utilidades de outros centros, remetendo em troca os produtos da terra. Com as charqueadas ganhava a Capitania subalterna de Pernambuco [Siará Grande] maior importância no contexto regional, enquadrando-se no sentido de economia colonialista da época, isto é, não com a carne, mas com o couro destinado à exportação.

O desenvolvimento da chamada carne-do-Ceará possibilitou, ainda, o surgimento de núcleos urbanos e, com eles, o início de um mercado interno, praticamente inexistente até então (GIRÃO In: SOUZA (Coord.), 1994, p. 66).

Foi essa atividade a que efetivamente deu destaque ao que pode ser considerado o nível mais alto da hierarquia da rede urbana de então, na figura das vilas do Aracati e de Sobral. A primeira, conhecida como “o pulmão da economia provincial” de então, principal porto exportador e “[...] mais progressista vila da Capitania [século XVIII] [...] ‘era digna de ser a capital’” (Ibidem, p. 69).

A segunda, Sobral, também exercendo importante papel regional, centro distribuidor do norte do Estado através do porto da vila de Acaraú, entreposto próximo. Fechando o topo dessa hierarquia estava a vila do Icó que, embora não fosse porto, desempenhava papel da maior relevância no sertão central da província, sendo ponto focal do encontro das principais

estradas de boiadas de então. Secundariamente, ainda com relação à hierarquia, temos as vilas de Granja e Acaraú, também importantes e situadas na porção norte da Província.

Esse quadro de destaque da cultura pecuária, que perdura por todo o século XVIII, porém, nas proximidades do século seguinte, coexistirá com um novo e emergente ciclo econômico, o da cultura do algodão. Fatores de ordem internacional, a partir de meados do século XVIII, concorreram para essa mudança e contribuíram para o plantio e o comércio daquela espécie. A esse novo ciclo econômico corresponderá uma nova estruturação do território cearense. Segundo Maria Salette de Sousa:

O desenvolvimento da cultura do algodão e a implantação do sistema ferroviário foram fundamentais para as modificações da estrutura do sistema urbano do Ceará. As antigas cidades [ligadas ao ciclo do gado], dependentes do sistema portuário, cederam lugar de comando para aquelas mais próximas dos centros de produção do algodão e beneficiados pela presença da rede ferroviária (SOUSA In: SILVA (Org.), 2005, p. 22).

Fato de grande importância nesse momento de “transformação da hierarquia urbana no Ceará” foi a transferência da posição de centro urbano de maior destaque, finalmente para a capital Fortaleza que passa a ser agora principal porto e centro de convergência para a produção do interior do Estado (ilustração 8). Ainda segundo Maria Salette de Sousa:

Esse impulso que teve Fortaleza está diretamente relacionado ao desenvolvimento da cultura do algodão e suas exportações diretas para o exterior que provocam dinamismo no comércio local, acumulação de capitais e melhorias nos serviços urbanos. Pode-se verificar, desta forma, a ascendência econômica e social da capital – Fortaleza, o crescimento de cidades como Sobral e de centros do sertão, como Iguatu, Quixadá, Quixeramobim, entre outros, além da expansão dos núcleos urbanos da região do Cariri, no sul do estado (Ibidem, p. 22-23).

É importante notar como a expansão da atividade algodoeira exclui de sua dinâmica os outrora fortes economicamente centros do Icó e Aracati bem como o fértil vale do rio Jaguaribe, berço do povoamento do Siará Grande. O fato reforça uma característica até hoje marcante no estado, isto é, a tendência a uma superposição, embora com coexistência, de ciclos econômicos que, além de se darem de forma desigual e axialmente estruturados pelo território se apresentam também como perversamente seletivos.

O quadro acima, portanto, já mostra Fortaleza como a “cabeça” do sistema urbano do Ceará agora marcadamente estruturado por um sistema ferroviário estadual. Com relação a essa incipiente hegemonia nos ilustra José Borzachiello da Silva:

O crescente desenvolvimento de Fortaleza, verificou-se sem dúvida, face à ocorrência de extensas áreas do interior onde não existiu centro intermediário que facilitou a relação com a Capital e propiciou a estruturação de uma rede urbana mais eficiente (SILVA In: SOUZA (Coord.), 1994, p. 88)



**Ilustração 8:** Eixos ferroviários – Ceará dos séculos XIX e XX  
 Fonte: Elaborado pelo autor a partir de NASCIMENTO, 2002.

Portanto, esse ciclo econômico do algodão articulado regionalmente pelas linhas do trem que se juntam ao anterior sistema de estradas das boiadas e primeiros núcleos urbanos, marca o século XIX e as primeiras décadas do século XX. Esse fato consubstancia a identificação

dessas atividades como conformadoras do chamado “binômio gado-algodão”, ou seja, a junção das principais atividades econômicas do estado responsáveis pela efetiva ocupação e produção dos espaços cearenses.

Esse quadro de organização da rede urbana estadual persiste ao longo do século XX, dando o tom da urbanização no estado. A primazia de Fortaleza será ainda mais e continuamente reforçada principalmente por dois fatos importantes que se destacam para esse período: i) a implantação ou ampliação do sistema rodoviário estadual, somando-se, em termos do conjunto de fluxos viários do Estado, aos caminhos férreos do século XIX e início do XX e aos caminhos das boiadas do século XVIII e; ii) a intensificação dos processos migratórios estaduais com destino as áreas em processo de urbanização.

Com relação ao primeiro ponto, fica evidente o reforço da primazia de Fortaleza de onde partirão ou para onde chegarão, assim como foi com a linha férrea, os principais caminhos rodoviários, com destaque para as rodovias federais, as BR's (ilustração 9). Estas, no topo da hierarquia rodoviária, organizam, por sua vez, todo um sistema de rodovias estaduais. Assim, as relações de distribuição de bens e serviços pelo território estadual ficam estruturadas de forma a favorecer Fortaleza como centro primaz. Entretanto, nos outros centros urbanos estaduais também se verificam mudanças:

As cidades do interior cearense, melhor servidas pelos transportes terrestres, tinham suas praças comerciais mais desenvolvidas, tornando-se, com o tempo, distribuidoras de bens e serviços para suas áreas vizinhas. Com o processo de crescimento urbano amplia-se a infra-estrutura urbana e diversificam-se os serviços, permitindo a ampliação da área de influência das cidades (SOUSA In: SILVA (Org.), 2005, p. 25).

Não desvinculado desse desenvolvimento do sistema de transportes estadual, está um outro fato, o do aumento constante das migrações que, de forma marcante, vão proporcionar um crescimento populacional exuberante de Fortaleza. Porém, outros centros urbanos de menor hierarquia também vão experimentar um acréscimo de suas populações urbanas por essas mesmas vias. “O crescimento migratório está ligado diretamente às questões fundiárias e à incidência das secas que periodicamente atingem o Ceará” (Ibidem, p. 24).

Essa configuração demográfica é fenômeno de especial destaque no estado a partir dos anos 1950. Dessa data em diante, o estado vai experimentar a mudança de domicílio de seus habitantes das zonas rurais para as zonas urbanas, acelerando o processo de urbanização das cidades do Ceará. Na década de 1980, finalmente, identifica-se a superação do número de habitantes rurais pelo número de habitantes urbanos (tabela 2).



**Ilustração 9:** Eixos rodoviários principais (BR's) – Ceará século XX

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de mapa oficial do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem – DERT-CE

População Residente					
Anos	Total	Urbana	%	Rural	%
1950	2.695.450	679.604	25,21	2.015.846	74,79
1960	3.296.366	1.098.901	33,33	2.197.465	66,67
1970	4.361.603	1.780.093	40,81	2.581.510	59,19
1980	5.288.253	2.810.351	53,14	2.477.902	46,86
1991	6.366.647	4.162.007	65,37	2.204.640	34,63
2000	7.430.661	5.315.318	71,53	2.115.343	28,47

**Tabela 2:** Ceará – Evolução da Distribuição da população urbana e rural 1950-2000

Fonte: SILVA (Org.), 2005.

Esses fatos definiriam um terceiro ciclo da evolução da rede urbana estadual e, portanto, desenhariam um mapa estadual herdeiro daqueles ciclos econômicos acima identificados que será o quadro real de referência quando da realização dos estudos nacionais sobre a rede urbana. A dinâmica da construção desse quadro de estruturação da rede urbana estadual é o assunto do sub-capítulo seguinte.

#### **1.4. O diagnóstico da rede urbana do Ceará em período recente (anos 1970 aos anos 2000)**

As informações com relação aos estudos da rede urbana nacional (sub-capítulo 1.2) possibilitam, agora, consubstanciar o comportamento da rede urbana cearense ao longo das últimas quatro décadas. Para tanto, é importante destacar o que se considera para o período, como de maior relevância para a presente análise: a) Fortaleza e sua área de influência; b) a hierarquia dos centros urbanos que compõem sua área no estado do Ceará; c) os tamanhos populacionais desses centros urbanos e; d) a manifestação de alguns dos fenômenos identificados - principalmente nos estudos “revisores” – e suas implicações para a rede urbana estadual.

Portanto, nos três primeiros pontos acima, o foco estará nos aspectos ligados aos níveis de centralidade – e dessa forma se faz o rebatimento dos pressupostos contidos no sub-capítulo 1.1, em especial, a teoria de Walter Christaller - que apresentam os municípios do estado do Ceará inseridos na região de influência de Fortaleza. Adverte-se que serão considerados aqueles que são classificados como centros urbanos e não a totalidade dos municípios do Estado. Isso conformará o seu quadro hierárquico.

Com relação ao último ponto, que fala dos fenômenos que são indicados presentes na conformação da rede urbana nacional ao longo do período estudado, será identificada a influência destes na dinâmica da rede urbana cearense. Destacam-se os dados dos três últimos estudos, os “revisores”, pois estes, além de atualizar os três precedentes, (“clássicos”) incorporaram novos paradigmas, atualizando as análises, principalmente com a inserção de uma maior quantidade de dados relativos a aspectos qualitativos em complemento às abordagens que destacam, preferencialmente, dados quantitativos.

Portanto, serão considerados fenômenos como a intensificação da urbanização, o aumento do número de cidades de porte médio, a modernização agrícola, o comportamento das metrópoles etc. Esses exemplos e outros que por necessidade sejam incluídos serão a base do diagnóstico pretendido para a compreensão do comportamento da rede urbana cearense dos anos 1970 aos dias atuais. Essa compreensão será também apoiada pela elaboração de mapas e tabelas explicativas, sempre que necessário e a partir dos dados colhidos.

De posse dos dados em cada um dos seis estudos selecionados, é possível identificar o comportamento, década após década, da rede urbana cearense que, de forma resumida, apresentou as seguintes características que se considera de maior relevância: a) o reforço da primazia da capital Fortaleza; b) a manutenção, ao longo das décadas, da hierarquia de nível imediatamente inferior a Fortaleza, com destaque para o centro urbano de Sobral e o aglomerado urbano Crato-Juazeiro; c) um processo intenso de urbanização; d) uma fragilidade econômica onde a rede existente ainda não é suporte adequado ao desenvolvimento satisfatório das forças produtivas locais e; e) marcante seletividade espacial com destaque para a dinamização prioritária da economia dos vales férteis existentes no estado do Ceará em detrimento das áreas áridas.

Como resultado da “Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas” de 1972, tem-se Fortaleza compreendendo uma região urbana com 52 centros distribuídos pelos estados do Ceará (por todo seu território), Pernambuco (um centro, Araripina), Piauí e Maranhão (em ambos, os centros em suas metades setentrionais), com um total populacional de 7.506.537 habitantes. Com relação aos centros subordinados nos dois últimos estados, é importante notar a influência exercida por Fortaleza em duas capitais estaduais, Teresina e São Luís que são consideradas no estudo como centros regionais (nível 2a, ver 1.2).

Com relação ao estado do Ceará, que tinha à época 142 municípios, tem-se 25 centros urbanos identificados dos 52 no total da região de Fortaleza. É importante notar que, nesse Estado, apenas dois centros, Sobral e a aglomeração urbana de Crato-Juazeiro do Norte se configuram

como nível de centro regional (2b) e Iguatu, Russas e Brejo Santo como centros sub-regionais (3a o primeiro e 3b os dois últimos). Os outros 19 centros urbanos são classificados como centros locais (4a e 4b). Mesmo Fortaleza, que tem o nível hierárquico maior, sendo, portanto, a “cabeça” de sua região, representa, dentro de sua categoria, em escala nacional, o nível mais baixo, 1d, ou seja, é um centro macrorregional, ainda não se configura, pelo menos oficialmente, como metrópole nem sequer como centro metropolitano regional. Essas categorias estão ilustradas na tabela 3.

Níveis Hierárquicos dos Centros Urbanos							
	1D	2A	2B	3A	3B	4A	4B
Centro Urbanos	Fortaleza	-	Sobral	Iguatu	Russas	Baturité	Aracati
			Craju		Brejo Santo	Crateús	Canindé
						Maranguape	Itapipoca
						Sem. Pompeu	Jaguaribe
						Limoeiro do Norte	Quixadá
						Ipu	Quixeramobim
						Campos Sales	Tauá
							Acopiara
							Camocim
							Massapê
						São Benedito	
						Ubajara	
<b>Sub-total</b>	1	0	2	1	2	7	12
<b>Total</b>							25

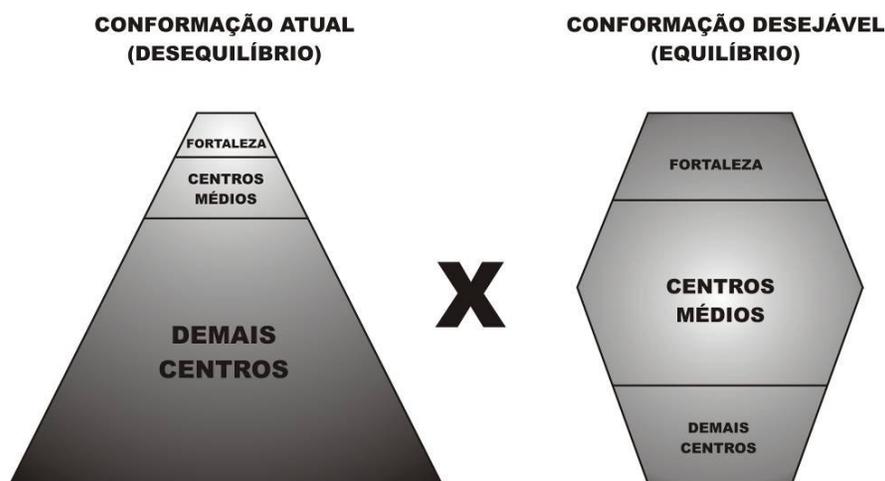
**Tabela 3:** Quadro hierárquico dos centros urbanos do Ceará – 1972

Fonte: Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas

Isso mostra a fragilidade estrutural da rede urbana estadual que apresenta, em primeiro lugar, apenas 25 municípios dotados de centralidade dos 142 existentes no Estado. Em segundo lugar, é composta, em sua maioria, por centros locais. “De um modo geral, sua atuação se faz na prestação de serviços procurados a curta distância: serviços bancários, ginásio, varejo comum, médico de clínica geral. Na maior parte dos casos, subordina 4 a 5 municípios” (IBGE, 1972, p. 16).

Se imaginado esse arranjo dos centros urbanos da rede urbana estadual na forma de uma pirâmide, teríamos Fortaleza no topo (maior nível hierárquico) e uma base, representada pelos centros locais (menor nível hierárquico), muito larga (ver ilustração 10). Isso contraria a situação desejável, de maior equilíbrio, de uma maior quantidade de centros de categorias intermediárias, cidades de porte médio, fazendo com que a forma dessa pirâmide “engordasse” na sua seção mediana. O fenômeno do aumento de cidades médias no país, constatado no trabalho do IPEA (ver 1.2), que abrange os anos 1980 e 1990, não teve força de

expressão na região Nordeste, onde está associada a dinâmica da rede urbana cearense, ao contrário do Centro-Sul onde o fenômeno se deu de forma bem mais destacada. Isso, no caso aqui, reforça em muito o status de desequilíbrio da rede urbana cearense.



**Ilustração 10:** Hierarquia urbana do Ceará – conformações existente *versus* desejável  
Fonte: Elaborado pelo autor

Com relação às atividades econômicas de destaque na região urbana de Fortaleza, encontra-se a grande porcentagem de seus “[...] fluxos agrícolas no total de relacionamentos com a área (49%), fato que se deve à sua importante função portuária, sobretudo na exportação de algodão e cera-de-carnaúba” (Ibidem, p. 19). Isso identifica uma região de caráter primordialmente agro-exportador, centrada nos fluxos de mercadorias ao porto de Fortaleza, embora, como visto anteriormente, tenha havido esforços no sentido da industrialização do Estado, com destaque para a atuação da SUDENE e dos governos estaduais do período militar (“coronéis”) desde ainda os anos 1960.

Com relação aos aspectos demográficos, “[...] seu crescimento populacional rápido é recente, tendo tido na última década um aumento de 46,5%” (Idem). Esse crescimento vai estar presente, de maneira marcante na capital Fortaleza que apresenta uma diferença enorme de tamanho populacional com relação ao segundo centro urbano mais populoso à época, no estado do Ceará, Sobral, sendo oito vezes maior que este (ver tabela 4). Essa também é uma tendência de reforço do desequilíbrio da rede urbana estadual que irá se prolongar ao longo das décadas seguintes a ser constatado mais adiante.

Ceará - Ranking dos Municípios mais populosos em 1970			
Posição	Município (M.P.*)(R.A.**)	População (hab.)	Pop. Estadual (%)
1º	Fortaleza (1) (1)	857.980	19,67
2º	Sobral (3) (6)	102.197	2,34
3º	Quixadá (5) (12)	98.509	2,25
4º	Juazeiro do Norte (8) (19)	96.047	2,2
5º	Itapipoca (2) (2)	94.846	2,17
6º	Iguatu (8) (16)	75.682	1,73
7º	Crato (8) (18)	70.996	1,62
8º	Quixeramobim (5) (12)	66.740	1,53
9º	Crateús (4) (13)	62.011	1,42
10º	Maranguape (1) (1)	59.622	1,36
11º	Caucaia (1) (1)	54.754	1,25
12º	Morada Nova (7) (10)	53.552	1,22
13º	Canindé (5) (7)	50.652	1,16
14º	Aracati (7) (9)	50.120	1,14
15º	Acopiara (8) (16)	48.292	1,1
16º	Tauá (4) (15)	44.855	1,02
17º	Santa Quitéria (5) (7)	42.778	0,98
18º	Boa Viagem (5) (12)	41.825	0,95
19º	Icó (8) (17)	41.569	0,95
20º	São Benedito (3) (5)	41.076	0,94
Total		2.054.103	47
Ceará		4.361.603	100%

**Tabela 4:** Ceará - ranking dos municípios mais populosos em 1970

Fonte: Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU)

\*M.P.: Macrorregião de Planejamento (ANEXO A)

\*\*R.A.: Região Administrativa (Idem)

Os resultados do “Regiões de Influência das Cidades” de 1987 mostram, de uma forma geral, uma situação não muito diferente da anterior, com relação à região de influência de Fortaleza. Entretanto, pequenas modificações são passíveis de destaque. Além de polarizar centros nos estados do Maranhão, Piauí e Pernambuco, essa região passou a também exercer influência nos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, com destaque para os relacionamentos com Mossoró, capital regional situada neste último (ilustração 11).

No total, foram identificados 104 centros nesta região. No caso específico do estado do Ceará, foram 34 centros. No nível superior, Fortaleza passou à categoria de metrópole regional e, em níveis mais intermediários, Sobral (norte), Iguatu (centro-sul) e a aglomeração urbana Crato-Juazeiro do Norte (sul) são já capitais regionais e aparece Crateús (centro-oeste) como centro sub-regional. Isso reforça a insuficiência de centros de porte médio. Os demais centros foram identificados como Centros de Zona, constituindo o nível mais inferior da região de influência de Fortaleza (tabela 5).



#### HIERARQUIA DAS LOCALIDADES CENTRAIS

- Metr pole
- Centro Submetropolitano
- ⊙ Capital Regional
- Centro Sub-regional
- Centro de Zona
- ⊙ Subordina o entre localidades centrais

**Ilustra o 11:** Região de influência de Fortaleza – anos 1970-80

Fonte: Regiões de Influência das cidades, 1987

Níveis Hierárquicos dos Centros Urbanos				
	Metrópole Regional	Capital Regional	Centro Sub-Regional	Centro de Zona
Centro Urbanos	Fortaleza	Sobral	Crateús	Itapipoca
		Iguatu		Itapajé
		CraJu		Canindé
				Baturité
				Cascavel
				Quixeramobim
				Quixadá
				Jaguaribe
				Limoeiro do Norte
				Russas
				Aracati
				Mombaça
				Tauá
				Sen. Pompeu
				Acopiara
				Massapê
				Acaraú
				Camocim
				Ubajara
				São Benedito
				Ipu
				Santa Quitéria
				Nova Russas
				Icó
				Várzea Alegre
				Brejo Santo
				Campos Sales
				Lavras da Mangabeira
				Ipaumirim
Sub-Total	1	3	1	29
Total				34

**Tabela 5:** Quadro hierárquico dos centros urbanos do Ceará – 1987

Fonte: Fonte: Regiões de Influência das Cidades, 1987

Mais uma vez aqui, Fortaleza continua crescendo rapidamente, aumentando sua vantagem em termos populacionais para a segunda maior cidade do estado, Juazeiro do Norte, quase dez vezes menor que a capital (tabela 6). A maioria dos centros urbanos classificados como centros de zona, no nível hierárquico mais inferior, ainda indica o desequilíbrio e a fragilidade estrutural da rede urbana estadual. A imagem da pirâmide mantém sua forma com a base bastante larga.

Ceará - Ranking dos Municípios mais populosos em 1980			
Posição	Município (M.P.)*(R.A.**)	População (hab.)	Pop. Estadual (%)
1º	Fortaleza (1) (1)	1.307.611	24,72
2º	Juazeiro do Norte (8) (19)	135.616	2,56
3º	Sobral (3) (6)	118.026	2,23
4º	Itapipoca (2) (2)	103.823	1,96
5º	Quixadá (5) (12)	99.284	1,87
6º	Caucaia (1) (1)	94.108	1,77
7º	Maranguape (1) (1)	91.126	1,72
8º	Iguatu (8) (16)	82.949	1,56
9º	Crato (8) (18)	80.677	1,52
10º	Acaraú (2) (3)	71.889	1,35
11º	Quixeramobim (5) (12)	66.159	1,25
12º	Crateús (4) (13)	65.865	1,24
13º	Morada Nova (7) (10)	64.536	1,22
14º	Aracati (7) (9)	61.142	1,15
15º	Canindé (5) (7)	58.180	1,1
16º	Icó (8) (17)	53.344	1
17º	Santa Quitéria (5) (7)	52.267	0,98
18º	Acopiara (8) (16)	52.031	0,98
19º	Cascavel (7) (9)	47.668	0,9
20º	Pacajus (1) (1)	46.976	0,88
Total		2.753.277	51,96
Ceará		5.288.253	100%

**Tabela 6:** Ceará - ranking dos municípios mais populosos em 1980

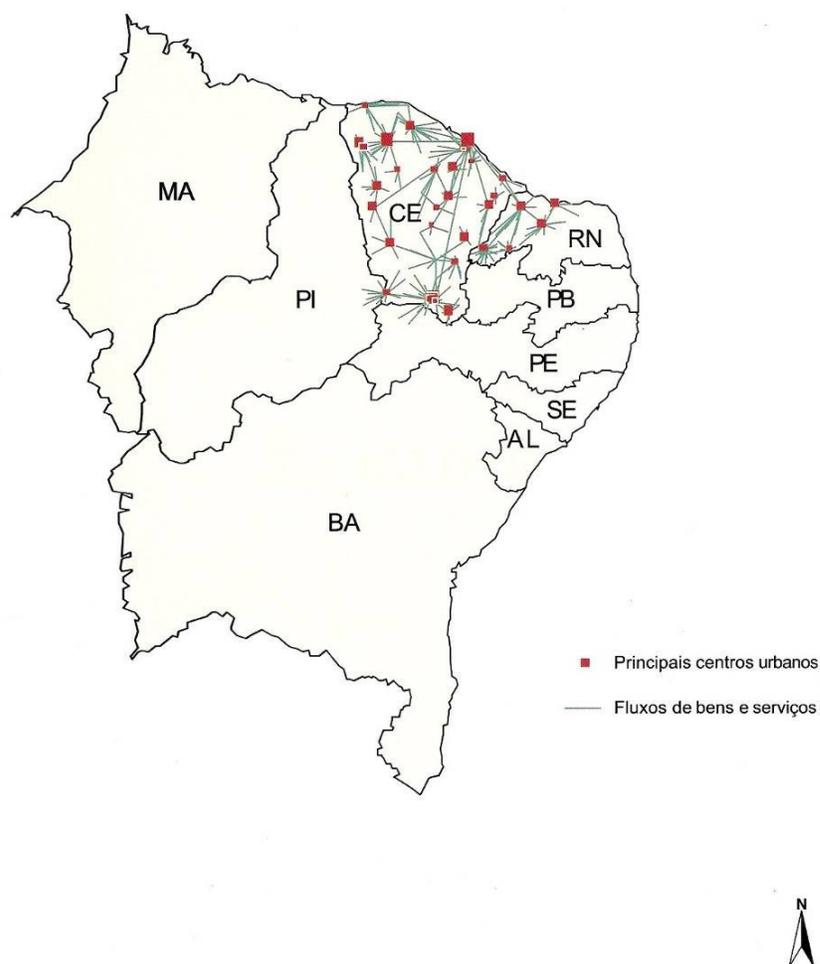
Fonte: Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU)

\*M.P.: Macrorregião de Planejamento (ANEXO A)

\*\*R.A.: Região Administrativa (Idem)

Com relação ao “Regiões de Influência das Cidades (REGIC)” de 1993, este já apresenta a região de influência de Fortaleza abrangendo a totalidade do território do Estado do Ceará e parte do estado do Rio Grande do Norte (ver ilustração 12) o que difere da maior abrangência territorial constatada nos estudos anteriores. Outra mudança ocorreu na classificação dos centros urbanos conforme mostra a tabela 7, indicando uma variação de nível de centralidade numa escala que vai de máximo a muito fraco (municípios subordinados, não apresentaram condições para categoria de centro urbano).

Dessa forma e a partir dessa classificação, a região de influência de Fortaleza contava com 21 centros urbanos, distribuídos na classificação constante da tabela 7 até o nível “fraco” e os demais, 159 municípios, nível “muito fraco”. Ainda aqui, reforçando os resultados dos estudos anteriores, a rede urbana no Ceará se apresentava em desequilíbrio na medida em que a maioria de seus municípios sequer apresentou nível de centralidade (condição para se configurar como centro urbano), estes se constituindo na categoria de nível muito fraco. Com relação aos aspectos populacionais tem-se os resultados contidos na tabela 8.



**Ilustração 12:** Região de influência de Fortaleza – anos 1990  
Fonte: REGIC, 1993.

Níveis Hierárquicos dos Centros Urbanos							
Centros Urbanos	Máximo	Forte	Médio	Forte p/ Médio	Médio p/ Fraco	Fraco	Muito Fraco
	Fortaleza	Sobral	Crateús Limoeiro do Norte	Crato	Itapipoca	Maracanaú	Demais Municípios
		Juazeiro do Norte	Quixadá		Nova Russas	Maranguape	
			Barbalha		Tauá	Pacajus	
					Baturité	Russas	
					Tianguá	Sen. Pompeu	
						Icó	
						Camocim	
						Santa Quitéria	
	Sub-Total	1	2	4	1	5	8
Total	180						

**Tabela 7:** Ceará – Quadro hierárquico dos centros urbanos - 1993  
Fonte: REGIC, 1993

Ceará - Ranking dos Municípios mais populosos em 1991			
Posição	Município (M.P.)*(R.A.**)	População (hab.)	Pop. Estadual (%)
1º	Fortaleza (1) (1)	1.768.637	27,77
2º	Juazeiro do Norte (8) (19)	173.566	2,72
3º	Caucaia (1) (1)	165.099	2,59
4º	Maracanaú (1) (1)	157.151	2,46
5º	Sobral (3) (6)	127.489	2
6º	Crato (8) (18)	90.519	1,42
7º	Itapipoca (2) (2)	77.263	1,21
8º	Iguatu (8) (16)	75.649	1,18
9º	Quixadá (5) (12)	72.224	1,13
10º	Maranguape (1) (1)	71.705	1,12
11º	Crateús (4) (13)	66.652	1,04
12º	Canindé (5) (7)	61.827	0,97
13º	Aracati (7) (9)	60.687	0,95
14º	Icó (8) (17)	60.466	0,94
15º	Pacatuba (1) (1)	60.148	0,94
16º	Quixeramobim (5) (12)	59.100	0,92
17º	Morada Nova (7) (10)	58.912	0,92
18º	Tauá (4) (15)	51.339	0,8
19º	Camocim (2) (4)	51.035	0,8
20º	Santa Quitéria (5) (7)	49.343	0,77
Total		3.358.811	52,65
Ceará		6.366.647	100%

**Tabela 8:** Ceará - ranking dos municípios mais populosos em 1991

Fonte: Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU)

\*M.P.: Macrorregião de Planejamento (ANEXO A)

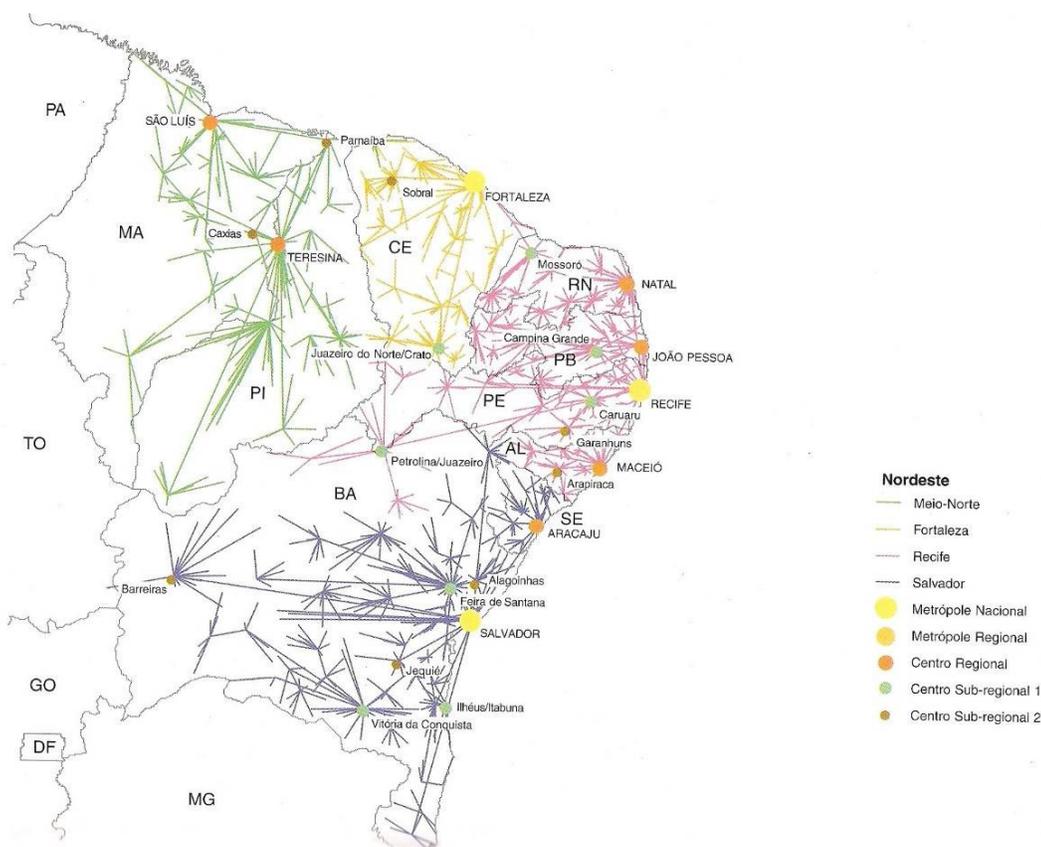
\*\*R.A.: Região Administrativa (Idem)

O estudo “Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil” do IPEA/IBGE/UNICAMP de 2001 para a região de Fortaleza mostra um resultado diferente de cada um dos três anteriores. Aqui, essa cidade polariza apenas os centros urbanos situados no estado do Ceará (ver ilustração 13). Apesar disso, foi possível identificar a presença da influência dessa capital em espaços vizinhos, “[...] disputando com Recife, na porção ocidental dos estados do Nordeste oriental, principalmente no vizinho Rio Grande do Norte, e com Teresina, no Meio Norte” (IPEA, 2001, VOL. 1, p. 113).

Sua classificação foi a de Metrópole Nacional com uma região de influência composta por 11 municípios (inclusa a capital), segundo essa pesquisa (ilustração 14), e por 10 municípios segundo a classificação oficial, ou seja, a que lhe conferiu o status de Região Metropolitana em 1973<sup>4</sup>. A população total dessa aglomeração urbana metropolitana foi de 2.639.180 habitantes, o que representava, à época, 1,68% da população do Brasil. Como os dados da

<sup>4</sup> Atualmente, a Região Metropolitana de Fortaleza – RMF é composta por 13 municípios: Fortaleza, Caucaia, Aquiraz, Eusébio, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba, Guaiúba, Pacajus, Horizonte, Itaitinga, São Gonçalo do Amarante e Chorozinho.

“Caracterização” ainda tomam como base o Censo IBGE de 1991 e o REGIC de 1993, considerar, com relação a esse último, a relação de hierarquia e da população dos municípios, constantes das Tabelas 7 e 8, respectivamente.

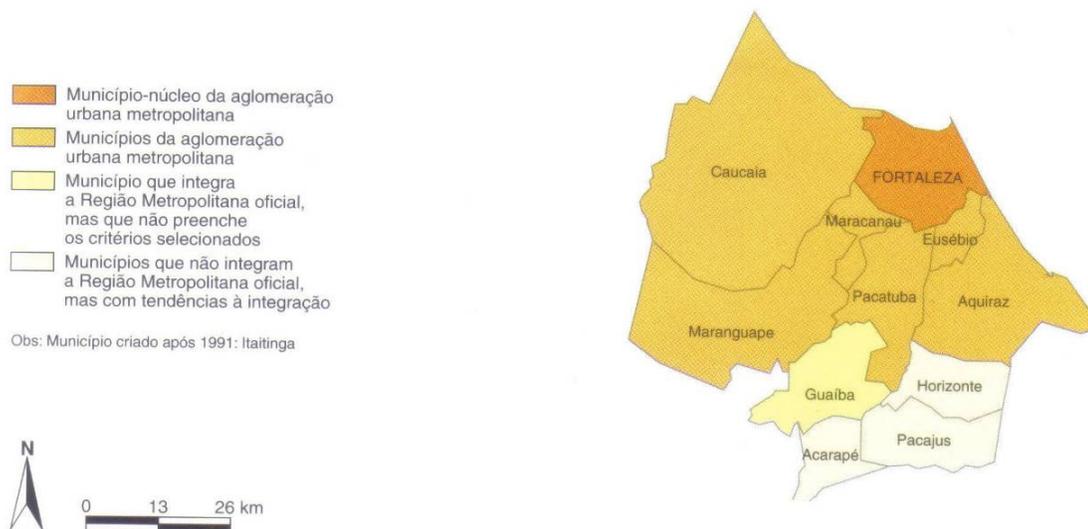


**Ilustração 13:** Estruturas Urbanas do Brasil – Região de influência de Fortaleza no Sistema Urbano Nordeste  
Fonte: IPEA, 2001.

Como visto no sub-capítulo anterior, Fortaleza compunha um dos 12 sub-sistemas regionais encontrados para o país pela pesquisa, estes ainda divididos em uma classificação mais abrangente (chamada de “armadura” da rede urbana brasileira) composta por 3 estruturas urbanas, sendo a capital do Ceará parte da estrutura do Nordeste como também mostra a ilustração 13.

Ainda tendo como base esse quadro, temos um estrato do texto da pesquisa que comenta as características mais marcantes da dinâmica de então de Fortaleza, destacando seus “[...] elevado ritmo de crescimento urbano (2,51% a.a.) e elevada primazia urbana (82,8%), o maior

índice apresentado na rede urbana brasileira. Isso revela o forte processo de *macrocefalia urbana* por que passa Fortaleza” (Ibidem).



**Ilustração 14:** Aglomeração urbana metropolitana de Fortaleza

Fonte: IPEA, 2001.

Obs.: Onde se lê “Guaíba”, na verdade é “Guaiúba”

Outro ponto de destaque, com relação à dimensão econômica, especificamente, o desempenho industrial desse sub-sistema urbano no período considerado, é o fato de que, diferentemente da cidade do Recife, “[...] onde os gêneros dinâmicos conheceram crescimento superior aos dos gêneros tradicionais, Fortaleza praticamente manteve a mesma estrutura industrial, conservando os setores mais tradicionais à frente de seu desenvolvimento industrial” (IPEA, 2001, vol. 1, p. 294).

Isso indica um parque industrial ainda carente de uma força econômica maior, visto que as ações estatais privilegiaram os incentivos aos setores tradicionais representados especialmente pelos pólos calçadista e têxtil/confecções. Junto ao pouco dinamismo da indústria local, existe também uma crescente incorporação populacional na região de Fortaleza que significa também crescente demanda por empregos. A relação que aí se configura, fraco dinamismo econômico-aumento populacional constante é indicadora, certamente, do acirramento das desigualdades sociais com a geração constante de pobreza.

Ainda com relação ao parque industrial cearense, segundo dados da Secretaria de Indústria do Ceará para o ano de 1996, “[...] 58,7% delas [indústrias] estavam concentradas na aglomeração urbana metropolitana de Fortaleza. É um índice de concentração ainda muito

elevado, não obstante já se tenha apresentado mais alto (63%, em 1990)” (Ibidem). Como será visto no capítulo seguinte, de posse dessas constatações da concentração industrial em Fortaleza, vai existir um esforço dos “governos das mudanças” no sentido de sua diminuição. Por isso que a redução acima citada “[...] é atribuída à política de descentralização industrial que vem sendo adotada pelo governo estadual” (Ibidem). Essa descentralização deveria se dar no sentido da interiorização das novas plantas industriais.

Outro aspecto marcante da concentração das atividades industriais em Fortaleza foi dado pelos números do PIB. “Em 1995, a região [comandada por Fortaleza] participava com quase 63,87% do total, o que significa, em termos monetários, R\$ 8,16 bilhões (IPLANCE, 1998)” (Idem). Esses dados se reportam a uma situação exatamente no período já da terceira administração mudancista, a segunda de Tasso Jereissati, quase dez anos de atuação do grupo político que liderava.

Os resultados obtidos no estudo de 2000 do “CEDEPLAR – UFMG” voltam a identificar uma maior área de influência de Fortaleza, ao contrário dos dois anteriores, aproximando-se mais do “Regiões” de 1987. Aqui, a capital cearense, um dos doze macropólos encontrados do país, tem como área de polarização um conjunto de mesorregiões que envolve, além do estado do Ceará em sua totalidade, o Piauí e partes do Maranhão e do Rio Grande do Norte, com destaque, respectivamente, para as relações com as mesorregiões de Caxias e Mossoró (ilustração 15).



**Ilustração 15:** Polarização econômica de Fortaleza  
Fonte: CEDEPLAR, 2000.

Como a base de dados desse estudo também foi a do Censo de 1991, as informações a cerca do comportamento populacional dos vinte centros urbanos mais populosos do Ceará se referem ainda à tabela 8. De toda forma, ressalta-se que os resultados mostram a disparidade populacional de Fortaleza com relação ao segundo município mais populoso, Juazeiro do Norte, sendo dez vezes maior do que este.

De suma importância, foi a classificação empreendida pelo estudo que definiu três tipos de centros urbanos para as diversas mesorregiões do país - suas unidades analíticas - que são do tipo: a) enclave – entorno de subsistência e/ou renda baixa; b) regiões isoladas – entorno de renda baixa e/ou renda média baixa e; c) pólo econômico – entorno predominantemente de renda média alta e elevada. Esse último é o caso de Fortaleza.

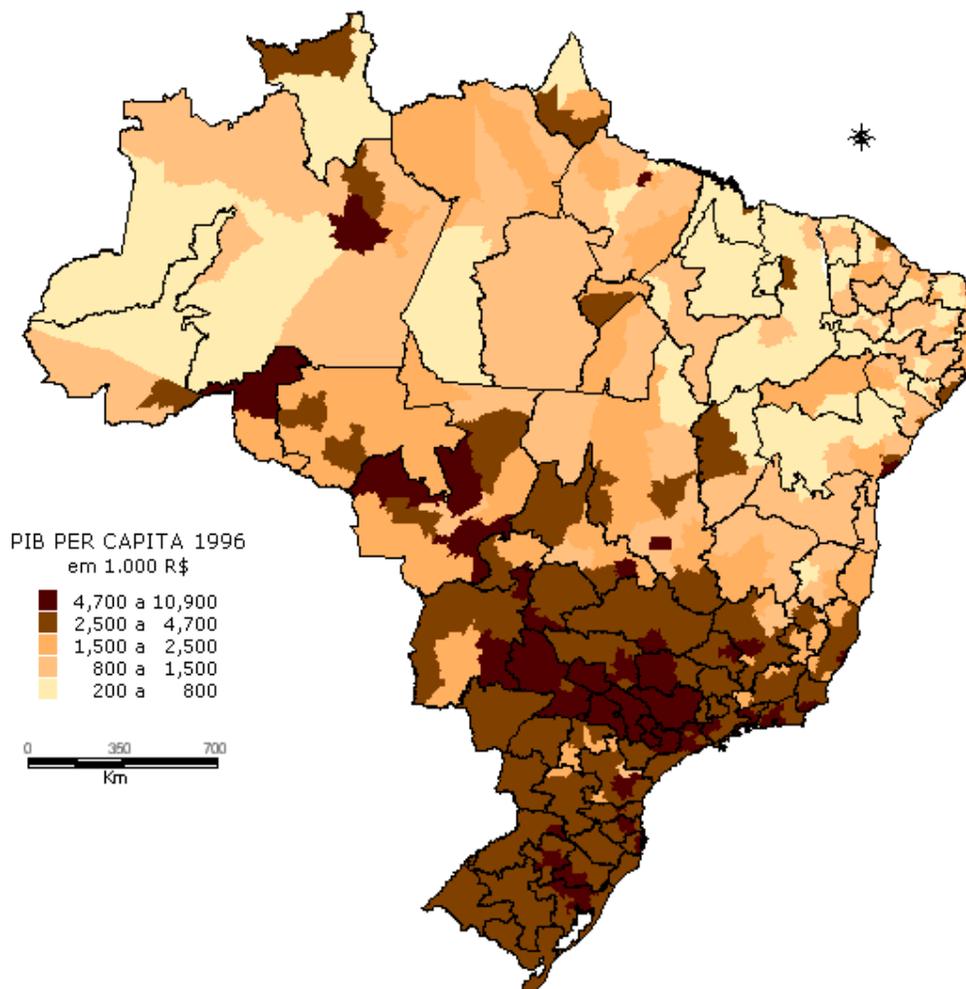
Entretanto, em que medida, a ocorrência dos outros dois tipos classificatórios, (a) e (b), compõem e dão identidade à região econômica que essa cidade polariza? Exatamente confirmando mais ainda o desequilíbrio da rede urbana estadual e enfatizando sua condição de pouco dinamismo econômico e pouca capacidade de absorção populacional no meio urbano em atividades econômicas formais. Tem-se a predominância, portanto, do tipo (a) acima, ou seja, mesorregiões e microrregiões que se caracterizam como enclaves. Esse fato é confirmado pela seguinte citação do texto da pesquisa CEDEPLAR:

O perfil de desenvolvimento regional desigual brasileiro completa-se pela desarticulação econômica de uma vasta área contígua de regiões de subsistência, que se inicia no norte de Minas e termina no Nordeste setentrional. Emergem daí mesorregiões caracterizadas como *enclaves agropecuários*, constituídos por núcleos urbanos ‘ilhados’ por áreas de agricultura de subsistência, haja vista que são incapazes de integrar seu entorno e de criar uma *base exportadora* para sustentar alguma intensidade de fluxos de trocas inter-regionais (CEDEPLAR, 2000, p. 20).

Ainda com relação a dados que possam esclarecer a dinâmica (ou o não dinamismo) econômica da região influenciada por Fortaleza, têm-se dados sobre a espacialização industrial brasileira via PIB que confirma e reforça a situação de debilidade econômica acima identificada. Portanto, foi possível observar:

[...] o agrupamento composto pelas capitais dos estados do Centro-Oeste (Brasília e Goiânia), Nordeste (Fortaleza, Recife, Natal, Maceió e São Luís) e Norte (Belém e Manaus), baseado em indústrias tradicionais [como visto antes no estudo IPEA] e extrativa mineral, com pequena capacidade de articulação de seu entorno, constituído por áreas de agricultura comercial, no caso das aglomerações do Centro-Oeste, ou por áreas de subsistência, como ocorre com as aglomerações do Nordeste e Norte. Enquanto as primeiras possuem uma sólida base exportadora agrícola para o desenvolvimento de cadeias agroindustriais no âmbito microespacial, as segundas enfrentam sérias barreiras para romper o círculo vicioso do isolamento em que se encontra o seu núcleo industrial (Ibidem, p. 30).

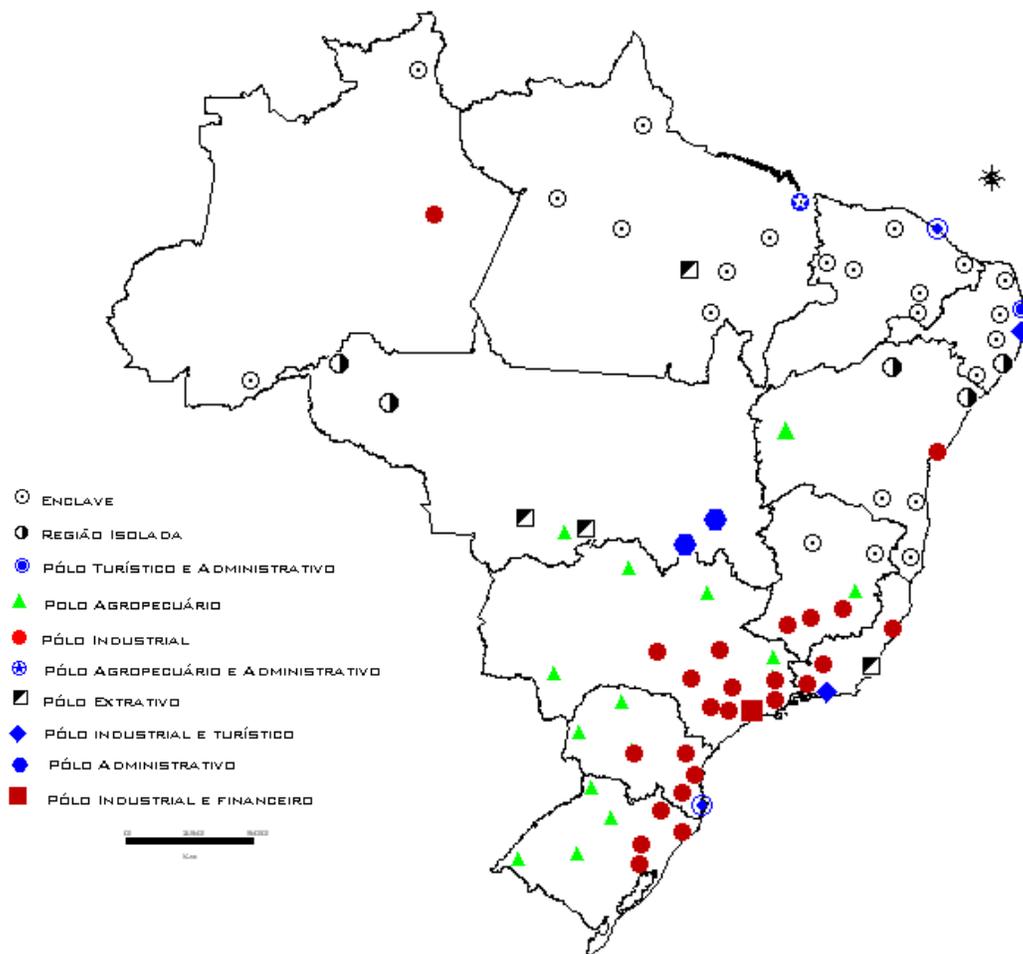
A ilustração 16 demonstra bem aquela espacialização do PIB, pelo território nacional, indicando uma enorme disparidade de renda per capita que confirma mais uma vez, a polarização territorial da distribuição das riquezas nacionais, na oposição em haver um Centro-Sul, mais rico e com redes urbanas mais articuladas, e um Norte-Nordeste espacialmente desequilibrado e pobre.



**Ilustração 16:** Distribuição do PIB pelo território nacional segundo as Mesorregiões Geográficas  
Fonte: CEDEPLAR, 2000.

Olhando apenas para o estado do Ceará, nem sequer Fortaleza representa o nível de renda mais elevado, como a legenda da ilustração 16 indica logo adiante. Fica ainda em segundo nível. Nas demais áreas do estado prevalecem os penúltimos e últimos níveis de renda, reforçando ainda mais as exposições acima sobre o tipo definido como enclave.

Por último, outro mapa bastante significativo da configuração nacional dos pólos econômicos encontrados na pesquisa CEDEPLAR - UFMG (os macropólos nacionais) é o que mostra a ilustração 17. Nela, fica em destaque a classificação de Fortaleza que, além de macropólo, tem uma configuração principal voltada para a atividade turística o que, segundo o estudo, poderia ser alvo mais constante de políticas públicas para o setor, uma alternativa para o desenvolvimento local, preferencialmente por ser uma característica endógena.



**Ilustração 17:** Caracterização dos Pólos Econômicos nacionais  
Fonte: CEDEPLAR, 2000.

Em contrapartida, ficam evidentes os enclaves no estado do Ceará, representados pelas mesorregiões encabeçadas pelas cidades de Sobral, Iguatu e Juazeiro do Norte, estas, como visto anteriormente, quase sempre os níveis hierárquicos mais imediatos após a capital. Ou seja, mesmo as cidades em segundo nível de importância no Estado, apresentam baixa capacidade de dinamismo econômico e renda per capita sofrível.

A pesquisa que fecha essa exposição de resultados com enfoque nos dados obtidos para Fortaleza e sua região de influência é o “SNIC - Sistema Nacional de Informações das Cidades” de 2005, elaborado para o Ministério das Cidades pelos FASE/OBSERVATÓRIO. Esse estudo tem como referências essenciais os dois estudos anteriores, se propondo como uma revisão destes. Dessa forma, não será necessária a repetição do que já foi exposto, quando da apresentação acima dos estudos CEDEPLAR e IPEA, com relação à Fortaleza e à rede urbana cearense. O SNIC trabalhou com a totalidade dos municípios brasileiros à época de sua realização (5.506), diferentemente dos anteriores que consideraram muito mais as condições de centralidade mínima e polarização econômica.

Esse estudo tem como base de dados o Censo IBGE de 2000, o que, portanto, se oferece como possibilidade de completar o conjunto de quadros sobre os 20 municípios mais populosos do estado do Ceará, Censo por Censo, desde os anos 1970. Isso fica identificado, portanto, na tabela 9.

<b>Ceará - Ranking dos Municípios mais populosos em 2000</b>			
Posição	Município (M.P.*)(R.A.**)	População (hab.)	Pop. Estadual (%)
1º	Fortaleza (1) (1)	2.141.402	28,81
2º	Caucaia (1) (1)	250.479	3,37
3º	Juazeiro do Norte (8) (19)	212.133	2,85
4º	Maracanaú (1) (1)	179.732	2,41
5º	Sobral (3) (6)	155.276	2,08
6º	Crato (8) (18)	104.646	1,4
7º	Itapipoca (2) (2)	94.369	1,26
8º	Maranguape (1) (1)	88.135	1,18
9º	Iguatu (8) (16)	85.615	1,15
10º	Crateús (4) (13)	70.898	0,95
11º	Quixadá (5) (12)	69.654	0,93
12º	Canindé (5) (7)	69.601	0,93
13º	Morada Nova (7) (10)	64.400	0,86
14º	Icó (8) (17)	62.521	0,84
15º	Aracati (7) (9)	61.187	0,82
16º	Aquiraz (1) (1)	60.469	0,81
17º	Quixeramobim (5) (12)	59.235	0,79
18º	Tianguá (3) (5)	58.069	0,78
19º	Russas (7) (10)	57.320	0,77
20º	Cascavel (7) (9)	57.129	0,76
Total		4.002.270	53,75
Ceará		7.430.661	100%

**Tabela 9:** Ceará - ranking dos municípios mais populosos em 2000

Fonte: Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU)

\*M.P.: Macrorregião de Planejamento (ANEXO A)

\*\*R.A.: Região Administrativa (Idem)

Como visto anteriormente (sub-capítulo 1.2), foram definidos 19 tipos para a totalidade dos municípios brasileiros. Estes privilegiaram dados com relação à renda per capita e à dimensão

populacional destes. Os primeiros configuram 4 tipos distintos, sendo os de nível 1 e nível 3 os mais ricos. Com relação aos aspectos populacionais, temos os municípios enquadrados acima de 100 mil habitantes (maiores espaços urbanos do país), entre 20.000 e 100.000 habitantes (centros urbanos) e até 20.000 habitantes (pequenas cidades).

No caso do Ceará, seus municípios estão distribuídos entre 9 (os de número 2;4;8;11;12;13;17;18;19) dos 19 tipos acima e têm as suas porcentagens com relação ao número de municípios por tipo ilustradas na tabela 10 a seguir:

<b>Municípios Cearenses Distribuídos por Tipos</b>		
<b>Tipo</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>% Pop. do Estado</b>
2 - Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperos do Norte e Nordeste	13	7,06
4 - Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste	3	1,63
8 - Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade	13	7,06
11 - Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente mas insuficiente para impactar a dinâmica urbana	43	23,36
12 - Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional, próximos de grandes centros	4	2,17
13 - Centros urbanos em espaços rurais pobres com média e baixa densidade populacional	12	6,52
17 - Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	21	11,41
18 - Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	6	3,26
19 - Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	69	37,5
<b>Total municípios Ceará</b>	<b>184</b>	<b>100</b>

**Tabela 10:** Tipos municipais identificados para o Ceará  
Fonte: Sistema Nacional de Indicadores de Informações das Cidades, 2005.

## 2. OS “GOVERNOS DAS MUDANÇAS” (1987-2007): PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS PARA O DESENVOLVIMENTO E A RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO ESTADUAL

### 2.1. Fundamentação teórica

#### 2.1.1. O conceito de desenvolvimento: origens, debates e atualidades

A temática do desenvolvimento é inerente aos mecanismos de funcionamento do modo de produção capitalista, mais especificamente a partir da fase que começa com a Revolução Industrial na Inglaterra do século XVIII. “Com a extensão do processo de industrialização aos principais países da Europa, na segunda metade do século passado [XIX], o desenvolvimento passou a ser considerado a ordem natural das coisas [...]” (FURTADO, 1979, p. 139).

Já no século XX, o debate ganhará contornos maiores e mais definitivos, transformando-se em “[...] un tópico de la posguerra y habría que agregar, es un tópico de las Naciones Unidas” (SUNKEL Y PAZ apud BOISIER, 2001, p. 1). Neste pós-1945 o tema envolverá tanto a discussão acerca da reconstrução dos países afetados pelo conflito mundial, quanto a preocupação com a extensão dos ganhos do desenvolvimento capitalista, já experimentado pelos países centrais, em direção ao Terceiro Mundo. Constitui o período relacionado aos debates em torno da “Teoria do Desenvolvimento”.

Nas duas primeiras décadas que se sucederam ao pós-guerra, o conceito ainda se apresenta centrado nas questões econômicas. Sob essa ótica, as interpretações buscam identificar o desenvolvimento como:

[...] un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene, como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser desde luego una sociedad entera (ECHEVERRÍA apud BOISIER, 2001, p. 2).

Nesse mesmo período, as dimensões do desenvolvimento e do crescimento ainda são equivalentes. Sergio Boisier resume bem este estágio inicial da discussão em torno do tema:

Durante dos décadas el desarrollo continuó siendo casi un sinónimo de crecimiento y el PIB agregado y sobre todo, el PIB per capita fue la medida corriente del nivel de

desarrollo. Esto contribuyó a consolidar el dominio profesional de los economistas em el tema del desarrollo, algo que generó una suerte de circularidad viciosa de reduccionismo econômico, que poco há ayudado a entender la verdadera naturaleza del fenómeno y al diseno de formas eficaces de intervención promotora (BOISIER, 2001, p. 2).

Como contraponto a essas tendências, havia o pensamento dos teóricos da CEPAL, desenvolvido a partir dos anos 1950, segundo o qual o “[...] crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente (SOUZA apud MORETTO;GIACCHINI, 2006, p. 2). Essa linha de pensamento considerava três dimensões básicas para o desenvolvimento econômico:

[...] a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação das necessidades elementares da população e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem para a utilização de recursos escassos (MORETTO; GIACCHINI, 2006, p. 2).

A partir de fins dos anos 1960, o economista Dudley Seers, questionando a teoria da modernização e o liberalismo econômico, desvia a atenção da temática para questões mais subjetivas. Este autor tenta dar ao conceito de desenvolvimento uma dimensão humana, estabelecendo como condições primordiais de sua plena realização a redução da pobreza, do desemprego e da desigualdade.

Essa posição vanguardista de Seers, que representa a quebra daquele “monopolismo” econômico, leva o conceito de desenvolvimento aos limites da intangibilidade, acrescentando novas dimensões ao debate que prosseguiria nestes termos nas décadas posteriores. Atualmente, isso se manifesta na linha de pensamento de organismos como o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a partir dos anos 1990, com a criação do IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, uma alternativa a medida do PIB per capita e criação do economista indiano Amartya Sen, como também os estudos de Ignacy Sachs dentre outros colaboradores.

Ainda nos anos 1990, vem somar-se ao pensamento do PNUD o relatório de 1995 “*An Agenda for Development*” do então secretário-geral da ONU, Boutros-Gali. O texto inclui cinco dimensões ao conceito de desenvolvimento: necessidade de estado de paz, economia como motora do processo, sustentabilidade ambiental, justiça social e democracia.

É a partir desse direcionamento no sentido da quebra dos paradigmas tradicionais acerca do tema do desenvolvimento que vai surgir, gradativamente a partir do período acima (anos 1960 e 1970), a idéia do Desenvolvimento Sustentável. Principalmente a partir da década de 1970, o tema do desenvolvimento econômico vai começar a incorporar questões afeitas ao debate sobre Ecologia.

Como exemplo desse período, pode-se citar: i) o documento “Os limites para o crescimento”, do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), o qual “[...] alertava sobre os riscos ocasionados por um modelo de crescimento econômico que não levava em conta a capacidade dos recursos naturais” (Ibidem, p. 3) e; ii) a Conferência de Estocolmo de 1972, um dos primeiros esforços de enfrentamento da problemática ambiental e do esgotamento dos recursos naturais.

Mas o marco inicial do conceito de Desenvolvimento Sustentável situa-se definitivamente na década de 1980 com o documento “Nosso futuro comum” ou “Relatório Brundtland” fruto da realização, em 1987, da Conferência das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). Segundo Moretto e Giacchini (2006), e a partir das considerações da Conferência, o conceito de Desenvolvimento Sustentável compreende “[...] o desenvolvimento que garante o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de atender suas necessidades” (MUELLER apud MORETTO; GIACCHINI, 2006, p. 3). E, em um sentido mais amplo, “[...] o crescimento econômico permanente, unido ao desenvolvimento econômico com vistas a melhorias nos indicadores sociais, ao mesmo tempo em que contribui para a preservação ambiental” (Ibidem).

Nessa perspectiva ampliada, é essencial compreender que as dimensões constituintes desse novo paradigma devem considerar, além das questões ambientais e dos aspectos da produção (economia), os aspectos sociais e, mais recentemente, entende-se que é necessário também considerar os aspectos institucionais. Esses são os pilares dessa nova proposta de desenvolvimento.

A consideração desses aspectos no sentido da consecução dos objetivos do Desenvolvimento Sustentável, segundo Costa (2006, p. 8), exige, essencialmente, e trabalhando com esses pilares, “[...] que se concilie crescimento econômico, justiça social e a manutenção dos recursos naturais de tal forma que se permita que a humanidade conviva, *ad infinitum*, em harmonia com a natureza e com equidade social”. E, mais completamente, trabalhando com o conteúdo em Sachs (1993), Costa afirma que este considera cinco dimensões de sustentabilidade:

[...] a sustentabilidade social, cujo objetivo é construir uma civilização do ‘ser’ com mais equidade na distribuição do ‘ter’ e da renda; a sustentabilidade econômica, possibilitada por uma alocação e gestão mais eficientes dos recursos e por um fluxo regular do investimento público e privado; a sustentabilidade ecológica; a sustentabilidade espacial, voltada para uma configuração territorial mais equilibrada;

e a sustentabilidade cultural que respeite as especificidades culturais de cada local (Ibidem).

Além do Relatório Brundtland é importante destacar os desdobramentos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, no Rio de Janeiro, mais conhecida como ECO 92. É considerado o momento da incorporação definitiva do ideário do Desenvolvimento Sustentável na pauta das diretrizes governamentais de todo o mundo.

Daí se desdobraram duas importantes orientações no sentido da sustentabilidade: i) a Declaração do Rio sobre o Ambiente e o Desenvolvimento e; ii) a Agenda 21, conjunto de propostas para o novo século que chegava e que deveria ter uma relevância considerável no nível local. Sobre a importância da ECO 92, destaca-se a afirmação de Godinho (2004, sem página) de que:

[...] a Conferência do Rio e as suas principais conclusões e documentos adoptados, passaram a ser, desde então, a matriz de enquadramento e orientação de todas as iniciativas e actividades, seja a que nível for, das políticas de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em sentido mais amplo.

Dadas as considerações acima, é inegável a existência de uma mudança visível de paradigma dos tempos iniciais em que o desenvolvimento tinha como base fundamental a explicação de sua dinâmica econômica, aos dias atuais onde o conceito ganhou em subjetividade, trabalhando na escala humana e considerando a complexidade das relações entre as esferas econômica, social, ambiental e institucional.

O tipo de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas - apesar do entusiasmo experimentado durante parte do século XX, principalmente do crescimento da economia mundial entre 1945 e meados dos anos 1970 -, portanto, se mostrou desigual e excludente, levando grandes porcentagens da população mundial a níveis de extrema pobreza. Daí a necessidade que foi imposta no sentido da mudança de direção do pensamento sobre os rumos do desenvolvimento do capitalismo.

### *2.1.2. O debate no contexto brasileiro*

No Brasil, o debate chega na perspectiva da atuação de organismos supranacionais vinculados à ONU (tendência acima destacada) onde será notável a atuação da CEPAL a partir de sua

criação em 1949. A teoria produzida neste fórum continental vai ser de fundamental importância para o direcionamento das forças capitalistas atuantes no país.

Nos quadros da Comissão vai se sobressair o nome do argentino Raul Prebisch, mentor intelectual do ideário desta instituição. No Brasil, o nome principal será o de Celso Furtado. A “teoria do subdesenvolvimento” de Prebisch vai confrontar a teoria econômica ortodoxa vigente que acreditava que o desenvolvimento experimentado nos países avançados, através da ação da chamada “mão invisível” do mercado, naturalmente seria estendido aos países subdesenvolvidos. Contrariando este ideário, Prebisch introduz a noção da relação Centro-Periferia:

Do centro fariam parte as economias nas quais não só as técnicas capitalistas de produção penetraram primeiro como se difundiram homoganeamente para todos os setores produtivos, e da periferia, as economias que ainda usavam técnicas atrasadas de produção. Além de diferentes originariamente, centro e periferia manter-se-iam enquanto tais devido ao fraco dinamismo de seu setor agro-exportador, que inviabilizaria altas taxas de crescimento e, mais ainda, devido às relações estabelecidas entre estes dois pólos, definidas por uma ‘deterioração dos termos de troca’ que, por meio da alta dos preços dos produtos manufaturados e baixa dos primários, permitiria aos países centrais não só reterem o fruto de suas inovações tecnológicas como ainda captarem parte do gerado na periferia” (GOLDENSTEIN, 1994, p. 26).

Essa crítica à “teoria das vantagens comparativas” da economia ortodoxa (com a introdução da “teoria da deterioração dos termos de troca”, vista acima) visava:

[...] provar que os mercados oligopolizados dos países centrais juntamente com sua estrutura de mercado de trabalho e o sindicalismo organizado impediriam que os ganhos de produtividade decorrentes de inovações tecnológicas fossem repassados para os preços de seus produtos. Ao contrário, dada a defesa dos salários promovida pelos sindicatos e o poder dos empresários oligopolizados dos países centrais, na mingua dos ciclos econômicos manter-se-iam os preços dos produtos manufaturados por eles produzidos, enquanto existiria uma pressão baixista sobre o preço dos produtos primários, obrigando a periferia a transferir os seus ganhos de produtividade para as regiões desenvolvidas em proporção maior do que a que eventualmente a beneficiasse na fase ascendente dos ciclos econômicos (Ibidem).

Por fim, a autora conclui o pensamento de Raul Prebisch:

Com a produção restrita a produtos primários – cuja demanda no mercado mundial tenderia a ser pouco dinâmica devido tanto à limitada capacidade de absorção de produtos agrícolas e matérias-primas dos países centrais quanto ao progresso tecnológico, que permitiria a substituição destas por produtos sintéticos -, a periferia estaria submetida à ‘deterioração dos termos de troca’, portanto impossibilitada de alcançar uma maior acumulação capitalista e, conseqüentemente, fadada a permanecer nesta condição (Ibidem).

Apesar desse quadro adverso, o pensamento dos teóricos da CEPAL se apresentava otimista, “[...] pois consideravam que uma política deliberada e correta de industrialização reverteria este quadro, permitindo à periferia ‘captar uma parte do fruto do progresso técnico e elevar

progressivamente o nível de vida das massas” (GOLDENSTEIN, 1994, p. 27), escapando assim “[...] da maldição da degradação das relações de troca” (Ibidem).

Para tanto, o pensamento cepalino pressupunha o papel decisivo e central dos estados nacionais na programação e no planejamento do desenvolvimento “[...] juntamente com a burguesia industrial contra os setores aliados dos países centrais, os exportadores tradicionais e latifundiários, no que teriam apoio dos trabalhadores” (Ibidem).

O ideário da CEPAL alinhava-se, dessa forma, ao pensamento do PCB – Partido Comunista Brasileiro, alinhado este, às teorias do imperialismo. O papel-chave do processo de desenvolvimento estaria nas mãos das classes médias burguesas e modernas burocracias que estariam aliadas aos políticos e técnicos estatais. Para Bresser Pereira (2005), essa linha de pensamento seria nacionalista e moderadamente de esquerda, esta última assim definida por conta da aliança pretendida entre burguesia e proletariado.

Paralelo ao pensamento cepalino, que priorizava os aspectos econômicos, é importante destacar também o papel do ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros, principalmente ao longo dos anos 1950, sendo que este atuou com maior intensidade na esfera política. Entretanto, tanto o ISEB quanto a CEPAL se completavam e defendiam, em suma, que “[...] o desenvolvimento devia ser o produto de uma estratégia nacional de industrialização” (Ibidem, p. 208). O ISEB acreditava na possibilidade de desenvolvimento sob a condição de uma revolução tanto do sistema capitalista, no sentido do capitalismo comercial para o industrial, quanto de uma revolução nacional que articularia esta transição no seio do modo capitalista de produção.

Nesse momento, principalmente durante os anos 1950, em que tanto o pensamento cepalino, como também a atuação do ISEB começavam a ganhar espaço no debate do desenvolvimento latino-americano, o Brasil se encontrava em um contexto de mudança socioeconômica e política profundo que remonta às forças sociais e políticas que saíram hegemônicas na Revolução de 1930. Estas serão as responsáveis por propiciar no país o início de seu processo de desenvolvimento apoiado na industrialização, embora no país já existisse antes disso alguns ramos industriais estruturados ou em vias de estruturação.

No Pós-Revolução de 1930, as forças políticas “vencedoras” e então hegemônicas trataram de criar condições para realizar a passagem do sistema agrário-exportador para um novo, de base urbana e industrial. Neste processo, a atuação do Estado vai ser decisiva e comandará o desempenho da economia nacional até o início da década de 1960 quando outras forças sairão

vitórias nas eleições de então. Foram, portanto, os governos Vargas, por dois períodos (1930-45/ 1951-54), e os de Dutra (1946-1951) e de Kubitschek (1956-1961).

Durante este período, um conjunto de aspectos foi de suma importância para a realização do novo modo de acumulação urbano-industrial, dos quais se destacam: a) a regulamentação dos fatores para esta realização (as leis trabalhistas, a fixação do salário mínimo, a criação de um “exército de reserva”); b) a intervenção do Estado na economia nacional, regulamentando demais fatores (fixação de preços, distribuição de ganhos etc.); e c) a nova função que deveria desempenhar o setor agrícola, qualitativamente diferente da anterior (OLIVEIRA, 2003).

Este período de 30 anos, em suma, significou o processo inicial de industrialização do país onde as bases de sua realização foram assentadas. O Estado vai atuar fortemente via intervenção na economia nacional, com o fim último de garantir a solidez do mercado interno com auxílio de uma política de substituição de importações e apoiado no capital nacional.

Uma mudança teve lugar nesse quadro inicial a partir de uma maior participação do capital internacional na economia brasileira a partir de meados dos anos 1950 (CARDOSO, 1993; PEREIRA, 2005), preparando assim uma fase posterior da linha desenvolvimentista nacional que se instala pós-eleições de 1960 – governos Jânio Quadros (janeiro a agosto de 1961) e João Goulart (1961-64), respectivamente - e se consolida com o período militar pós-1964.

Desse novo contexto político e econômico nacional da década de 1960 – extremização das forças à esquerda, convulsão social e crise econômica - em diante, tanto a posição cepalina e, principalmente, a posição do ISEB vão ser criticadas e, para alguns, até superadas. O otimismo inicial dará lugar a uma interpretação mais pessimista (a primeira metade dos anos 1960 é de crise nacional) que achava que o Brasil na verdade estaria fadado à estagnação. Inclusive, autores como Celso Furtado, identificado profundamente com o pensamento cepalino anterior, aderiram a essa nova linha interpretativa.

Furtado, “[...] partindo da idéia básica de que o subdesenvolvimento é caracterizado fundamentalmente pela incapacidade de uma economia ‘endogeneizar seu crescimento’” (FURTADO apud GOLDENSTEIN, 1994, p. 36):

[...] analisa o processo de substituição de importações pelo qual passaram as economias latino-americanas, especialmente o Brasil, atribuindo-lhe características que não só impediriam estes países de alcançarem um desenvolvimento autônomo, tornando-os dependentes, como os levaria, inexoravelmente, à estagnação (Ibidem).

Avançando nesse debate, já nos anos 1970, surge a teoria da dependência, creditada a Fernando Henrique Cardoso em colaboração com Enzo Faletto. Este novo ponto de vista

considerava a premência da análise particular de cada contexto latino-americano e voltava-se para as questões internas de cada país relativas as suas respectivas relações de classes sociais. Dessa forma, o debate do subdesenvolvimento se desvia da relação Centro-Periferia, entre estados-nação, na direção do entendimento dos limites desse processo colocados pela luta de classes internas de cada país latino-americano. Estes autores, segundo Lúcia Goldenstein:

[...] consideram que passa a existir uma dependência de outra índole, que não implica empecilhos ao desenvolvimento, mas, ao contrário, possibilidade de desenvolvimento, ainda que parcial – daí qualificarem de ‘países periféricos, industrializados, dependentes’ aqueles que passam por este processo (GOLDENSTEIN, 1994, p. 41).

No momento da formulação da Teoria da Dependência, o país havia superado a crise dos anos anteriores e estava experimentando os altos índices de crescimento do chamado “milagre econômico” em fins dos 1960 e começo dos anos 1970. Somam-se à formulação da teoria da dependência e assumem similar relevância os trabalhos de crítica à visão estagnacionista (SERRA e TAVARES, 1976) e de esforço de interpretação e caracterização do desenvolvimento capitalista no Brasil (CARDOSO DE MELLO, 1982).

Mas apesar do intenso crescimento econômico que experimentou o Brasil, o panorama mundial do desenvolvimento capitalista entrava, nos anos 1970, em grave crise econômica nos países centrais o que levaria este modo de produção a iniciar uma nova fase provisoriamente denominada “pós-fordismo” ou “de acumulação flexível” (HARVEY, 2005b).

Essa crise seria estendida aos países subdesenvolvidos, causando nestes um efeito econômico devastador – recessão, desemprego, inflação – deflagrado com maior intensidade durante os anos 1980. Só a partir desse momento, o debate do desenvolvimento no Brasil reconheceria a verdadeira fragilidade e dependência do modelo aplicado ao país até então, situação esta que havia sido obscurecida por anos de crescimento econômico intenso (“milagre econômico”), levando à ilusão de que houvesse uma verdadeira autonomia desse processo no país.

A hipótese de Lúcia Goldenstein subsidia a compreensão dessa questão. Segundo a autora:

[...] em função de uma específica relação interna entre e intra classes, houve no Brasil um aprofundamento dos laços de dependência que permitiu um desenvolvimento acelerado durante algumas décadas. Porém, a viabilização do desenvolvimento, apesar da não-resolução de contradições internas, só ocorreu graças a uma dinâmica extremamente favorável do capitalismo internacional que permitia, via entrada de capital estrangeiro, amortecer conflitos internos, os quais, sem ele, bloqueariam o processo de acumulação (GOLDENSTEIN, 1994, p. 52).

Mais cedo ou mais tarde, o país sentiria os efeitos da crise que vinha dos países de capitalismo avançado, deflagrada desde os anos 1970. Parte da política-econômica implantada naqueles

países para amenizar a crise compreendeu, por exemplo, a suspensão do financiamento ao Terceiro Mundo, que era a prática corrente até então. Dessa forma, conclui Goldenstein:

A atual dinâmica do capital internacional inviabilizaria o esquema que permitiu anos de crescimento da economia brasileira, explicitando problemas que até então puderam ser contemporizados pelas altas taxas de crescimento, e revelaria a ilusão das análises que supunham garantida uma interação dinâmica positiva entre as economias centrais e periféricas (Idem).

À crise deflagrada nos anos 1980, seguiu-se a opção do país pelo modelo neoliberal que havia conquistado sua hegemonia ideológica a partir da crise, nos anos 1970, do capitalismo fordista e do Estado de Bem-Estar Social keynesiano e experimentado, na prática, a aplicação de seu ideário com destaque para a Grã-Bretanha de Thatcher e os Estados Unidos de Reagan nos anos 1980.

No Brasil, o processo de abertura econômica, ou seja, a inserção do país no novo mapa geopolítico e econômico nos tempos da globalização financeira, se inicia no governo de Fernando Collor de Mello (1990-92) e atinge sua consolidação com as políticas de estabilização da economia dos governos FHC (1994-2002).

O quadro exposto acima possibilitou uma reflexão, portanto, sobre o processo de desenvolvimento capitalista, mais notadamente de sua aceleração ocorrida no último século. Neste processo, uma relação desigual deste desenvolvimento entre países do Centro e países da Periferia (em termos prebischianos) acirra o fenômeno do subdesenvolvimento, embora a teoria econômica de base ortodoxa propagasse o contrário.

Os estudos iniciados nos anos 1970, como o inaugural trabalho acima referido de Cardoso e Faletto, abrem novas perspectivas ao debate do subdesenvolvimento e da dependência, agora do ponto de vista de cada contexto histórico nacional latino-americano. Isso ajuda a pensar que, para além do processo de desenvolvimento vinculado à relação Centro-Perifera, existem os efeitos desse fenômeno internos a cada um dos países latino-americanos e manifestados na produção desigual dos espaços requeridos para aquele processo de desenvolvimento. No Brasil, fato que aqui compõe este recorte analítico, tem-se a manifestação daquela relação (Centro-Periferia), entre estados-nação, em uma outra, a relação Nordeste – Centro-Sul, duas distintas regiões do país.

### *2.1.3. O desenvolvimento no Brasil em termos de sua desigualdade regional*

Ao debate em foco seria possível, portanto, incluir uma questão regional, ou seja, interna ao Brasil, relativa à configuração espacial de seu próprio território. Esse fato ganhou contornos mais nítidos com a atuação do Estado brasileiro via superintendências regionais das quais destaca-se para os propósitos dessa pesquisa a SUDENE, fruto das discussões reunidas no GTDN.

Essa nova instituição deve a Celso Furtado a sua elaboração e este será a figura principal no sentido da viabilização das políticas contidas no plano de ação da superintendência na forma de seus sucessivos planos diretores. As propostas que saíram do GTDN para a região, em linhas gerais, foram as seguintes: a) industrialização com a formação de uma classe dirigente orientada para o incentivo desta; b) transformação da economia da faixa úmida; c) transformação da economia do semi-árido e; d) deslocamento da fronteira agrícola para o Maranhão (SUDENE, 1978).

Essas estratégias para o desenvolvimento da região trazem consigo duas novas perspectivas de grande importância: i) a atuação da política de industrialização em curso no país, no sentido de equilibrar as diferenças regionais expressas na relação desigual Nordeste – Centro-Sul e; ii) um caráter reformista expresso na reordenação pretendida dos espaços nordestinos que deveriam passar, para sua consecução, por modificações nas seculares relações de trabalho e fundiárias da região.

O caráter reformista dessas propostas, em poucos anos, entrou em choque com a nova conjuntura política que se instalaria no Brasil - o período militar pós-1964 – que inviabilizou, nestas circunstâncias, o projeto original da SUDENE de Celso Furtado. Em vez disso, tem-se um período caracterizado pela chamada “modernização conservadora”. Neste, o Nordeste experimentará intenso crescimento em sua economia, acompanhando os já elevados índices de crescimento nacionais e, em alguns momentos, até superando estes.

Esse crescimento da economia nacional (e regional) no período militar foi representado em especial pelo chamado “milagre econômico” de fins dos anos 1960 e primeiros anos dos 1970 e pelas metas de continuidade desses índices positivos contidas no II PND do governo Geisel (1974-1979).

Entretanto, como visto anteriormente (a partir das afirmações de Lídia Goldenstein), o país, ao contrário do que a euforia do “milagre” apresentava, não estava descolado da dinâmica econômica mundial, em crise desde o início dos anos 1970, que atinge seu ápice na década de

1980 com a retração dos empréstimos do Primeiro Mundo aos países subdesenvolvidos e conseqüente cobrança da dívida externa destes.

Também como foi dito acima, em paralelo ao crescimento considerável da economia nacional naqueles tempos, não obtinha ganhos satisfatórios a sociedade nacional na medida em que aquele crescimento não se traduzia em distribuição de renda, pelo contrário, fazia-se desigual e excludente. É a partir dessa relação desigual entre crescimento e qualidade de vida da população nacional que é possível fazer uma leitura desse processo com relação aos dias atuais, marcadamente a partir da década de 1990. Para tanto, concorda-se com a afirmação de Tânia Bacelar de que se tem como herança, dos desdobramentos daquele modelo de desenvolvimento praticado, “[...] um país com uma economia altamente dinâmica e uma sociedade fraturada” (ARAÚJO, 2000, p. 243).

O perfil dessa relação economia dinâmica-sociedade fraturada pode ser delineado, ainda segundo a autora, a partir dos seguintes aspectos principais: i) concentração da riqueza e falta de acesso aos meios de produção pela maioria da população onde se destacam, de forma específica, a concentração fundiária e o padrão oligopolizado do setor industrial nacional; ii) a orientação da produção para os setores mais abastados da sociedade, “[...] o das elites e da classe média [alta] brasileira e o externo” (Ibidem, p. 247); iii) o papel do Estado brasileiro. “Em geral, ele não atua contra-arrestando as tendências naturais, de uma economia capitalista. Atua consolidando, reforçando essas tendências” (Ibidem) e; iv) a mentalidade da elite brasileira, pouco comprometida com uma relação mais equilibrada entre lucratividade e exploração da força de trabalho.

Esse é o perfil da “herança”, como afirma Tânia Bacelar, do modelo de desenvolvimento experimentado pelo país até então e que, chegados os anos 1990 e as administrações federais de Collor de Mello e FHC, parece não receber uma atenção que sinalize para uma reflexão mais transformadora daquela realidade e sim tão conservadora quanto. “Não estão em curso mudanças profundas, mas adaptações, porque as ‘regras do jogo’ mudaram lá fora. A crise da economia mundial não é só portadora de crise, pois o ambiente externo está impregnado de novas tendências” (ARAÚJO, 2000, p. 250).

Essas tendências se vinculam diretamente a três fenômenos hora em curso: i) a globalização que se manifesta no país com a abertura da década 1990, “feita de forma brusca, procurando adaptar o modelo que o país herdou à nova forma de funcionar da economia mundial” (Ibidem, p. 251); ii) reestruturação produtiva e; iii) financeirização da riqueza onde “quanto

menos Estado regulador no meio do movimento do capital que quer se globalizar, melhor” (Ibidem, p. 253).

Nesse último ponto, com relação ao papel do Estado brasileiro, cabe ainda destacar a política de privatizações do período (anos 1990) que, longe de significar uma melhoria nos padrões de atendimento à população por parte das novas “prestadoras de serviços”, acirrou aquela redução do papel do Estado, não só na esfera econômica, como também na social, fragilizando os setores institucionais responsáveis pelo “bem-estar” da população brasileira. Foi o que bem rotulou Francisco de Oliveira de “privatizar o público” (OLIVEIRA In: OLIVEIRA; PAOLI (Org.), 2000).

## **2.2. Antecedentes dos “governos das mudanças”: da construção do projeto político no Centro Industrial do Ceará – CIC à vitória no pleito de 1986**

O que viria a ser, posteriormente às eleições de 1986, um período de 20 anos de hegemonia política peessedebista na forma dos chamados “governos das mudanças” (1987-2007) tem as raízes de seu ideário em importante instituição do empresariado cearense. O vencedor daquele pleito, estreante na política, Tasso Jereissati, era um dos representantes do grupo que ficou conhecido como os “jovens empresários” oriundos dos quadros do Centro Industrial do Ceará.

O CIC foi reativado no ano de 1978 e passou a ser comandado por essa elite empresarial emergente, sendo o próprio Tasso Jereissati um de seus presidentes. O Centro logo se transformou em fórum de debates privilegiado, proporcionando, à participação dos diversos setores da sociedade civil, importantes discussões acerca da realidade socioeconômica do Ceará. Isso ajudou na construção, mesmo que inicialmente sem a intenção desse propósito, de um esboço de projeto político que, posteriormente amadurecido, seria fundamental para a vitória nas eleições de 1986 e norteador da política estadual nos anos vindouros.

É exatamente no conhecimento do contexto no qual esses antecedentes políticos foram gestados que se concentra, agora, o foco da pesquisa. Ou seja, identificação da instância de elaboração inicial de um discurso, o CIC, e dos atores sociais envolvidos, os “jovens empresários”, diretamente implicados nesse processo de emergência nos quadros da instituição e de busca de legitimidade junto à sociedade. Inicialmente isso ocorreu intraclasse, a do empresariado local e, posteriormente, ganhou o meio político.

Para tanto, em um primeiro momento (2.2.1), será necessário entender os pressupostos e fundamentos, e mais ainda, as “bandeiras” levantadas pelos atores em questão, enriquecendo um discurso que começava a tomar forma ainda nos debates promovidos pelo CIC, instituição em ascensão. Aqui, é importante salientar a vinculação das bases desse discurso tanto com relação a transformações na sociedade local, em especial a formação de uma nova geração de empresários, pretensamente envolvidos com questões sociais, como em relação ao cenário nacional, em especial as movimentações pelo processo de redemocratização do país.

Em um segundo momento (2.2.2), será necessária a definição das estratégias e características principais da fase madura daquele discurso, já relativa à campanha de 1986 e, posteriormente, quando o grupo do CIC já se encontrava no comando do executivo estadual (sub-capítulo seguinte). Nesse momento, os “jovens empresários” assumem também a condição de políticos e passarão a ocupar os cargos de maior destaque no executivo estadual.

Em ambos os momentos, será assumida a perspectiva de análise de discurso político de Patrick Charaudeau no seu recente trabalho “Discurso Político” de 2006. Não será produzida uma análise clássica e pormenorizada de discurso político, com a aplicação de ferramentas de interpretação das falas dos atores envolvidos. Propõe-se a utilização de alguns dos elementos que o autor usa para definir e caracterizar o discurso político em si, trazendo o debate para o contexto que aqui é considerado.

São esses elementos os que constituem o corpo do discurso político e definem sua dinâmica em contato social. No caso dessa dissertação, o primeiro lugar de formatação do discurso são os quadros do CIC; depois, o lugar será o do palanque e, por fim, o executivo estadual. Serão utilizados, portanto, os seguintes elementos do discurso a partir do trabalho de Charaudeau (2006): i) os dispositivos; ii) a busca de legitimidade; iii) as estratégias e; iv) propósitos.

### *2.2.1. A gestão do discurso: a formatação do projeto político no CIC*

Criado no início do século XX, quando a indústria cearense ainda encontrava-se em sua fase embrionária, o CIC vai experimentar, ao longo de boa parte daquele século, dependência institucional à Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC). A ruptura se dá no ano de 1978, quando a primeira gestão do grupo dos “jovens empresários” assume o Centro, desvinculando seu comando do presidente da FIEC, que até então também acumulava a

função de presidente do CIC. Entender a formatação de um discurso que acabou levando o grupo ao executivo estadual passa pela significância que teve esta ruptura.

Essa primeira gestão independente da presidência da FIEC, curiosamente, teve participação decisiva do próprio presidente da instituição à época, Flávio Costa Lima. Este, numa tentativa de incentivar o jovem grupo de empresários, pertencentes à uma geração diferente da anterior, a assumir o CIC, também tinha a pretensão de agregar aliados. Mas a postura do grupo emergente seguiu linhas diferentes das traçadas regularmente pela instituição e se opôs à prática corrente, do corporativismo e da submissão às políticas do executivo estadual.

O grupo desses “jovens empresários” era composto, de uma forma geral, pelos herdeiros naturais dos grupos empresariais familiares tradicionais locais e, diferentemente dos seus patriarcas, cursaram faculdades de economia e de administração de empresas em instituições do Centro-Sul do país, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), e estavam, portanto, no começo ainda de suas carreiras como empresários.

Isso é fundamental para entender o tipo de posicionamento contrário, com relação a instituição e ao próprio Governo do Estado por parte do grupo. Uma posição que por si só causou desconforto no seio daquelas instituições familiares, embora, segundo Isabela Martin, “tais discordâncias não significaram, obviamente, uma ruptura estrutural” (MARTIN, 1993, p. 34). A atuação do grupo, segundo o que pode ser entendido no trabalho de Isabela Martin, poderia ser definida em duas palavras: vanguarda e novidade. Com relação a primeira, a autora fala que:

O Ceará, pela primeira vez, ganhava alguns espaços na imprensa nacional figurando como um vanguardista na promoção das discussões sobre democracia, distribuição de renda, probidade na gestão do dinheiro público que, até então, eram questões alheias à sociedade e aos governantes (Ibidem, p. 36).

Com relação à segunda definição, a autora considera que a liderança do grupo no CIC “[...] pontuou uma radical mudança nos rumos da instituição e inaugurou uma nova forma de se fazer política no Ceará” (Ibidem). Portanto, afora o otimismo de Martin, era inegável que existia um processo de mudança pelo qual passavam as elites empresariais locais, bem como, em paralelo, as elites políticas. Ambos os processos, de uma forma geral, eram representados pela oposição entre o tradicional e o moderno, primeiro dentro dos quadros empresariais, depois, já nos quadros políticos.

Essencial para a análise pretendida aqui e ainda em colaboração com o assunto em pauta, é importante notar que o CIC, naquele momento de renovação, “[...] assumiu um papel político bastante diferente daquele que tinha servido até então, vindo, portanto se distinguir

claramente, até mesmo a divergir, da sua associada maior, a FIEC” e dessa forma se transformou na “principal associação do empresariado local” (AMARAL FILHO, 2000, p. 24).

Ainda segundo Amaral Filho:

Secundarizando a linha corporativista e classista, natural à entidade [FIEC], os referidos empresários privilegiaram outras bandeiras, tais como: (i) o combate à relação promíscua entre empresários e Estado e à dependência financeiro-fiscal provocada por essa relação, bem como o combate à falta de eficiência que essa dependência gerava no comportamento empresarial; (ii) o combate às elites tradicionais locais e ao estado de compromisso estabelecido por essas elites, de onde derivava o clientelismo político local; (iii) o combate à irracionalidade fiscal-financeira predominante no governo estadual; (iv) a abertura política do país; (v) o combate à queda do salário real, à pobreza e aos problemas sociais. Esta última bandeira ajudou a forjar, dentro do grupo dos “jovens empresários”, um certo viés social-democrático que, mais tarde, em 1980 [erro do autor, considerar 1990], possibilitou o ingresso desse grupo ao partido da Social Democracia Brasileira – PSDB (Ibidem).

Isso também mostra a importante relação dos atores locais, a elite de empresários emergentes, com o contexto de tensão social existente então no país, principalmente no que se refere aos aspectos políticos como mostram as bandeiras acima. A posição dos “jovens empresários” se alinhou, desde o início de sua atuação no CIC, com os movimentos mais progressistas e até mais à esquerda em curso no país. Os componentes centrais do grupo estiveram “[...] sempre sintonizados com as idéias de vanguarda dentro e fora do estado do Ceará” (AMARAL FILHO, 2000, p. 25).

Isso fica evidente, ainda segundo Amaral Filho, quando este afirma que:

Foi assim que, desde cedo, o grupo de empresários do CIC se alinhou ao “Grupo dos Oito” de São Paulo e também à campanha pelas “Diretas Já”, bem como a candidatura de Tancredo Neves à presidência da República. Como fórum de debates, o CIC recebeu conferencistas, vários componentes do “Grupo dos Oito” para falar sobre a situação dos empresários e a política nacional. Uma série de seminários e encontros foi realizada, dentre eles, o Seminário sobre “O Nordeste no Brasil: avaliações e perspectivas”. Vários economistas foram convidados pelo CIC para realizar conferências, tais como Maria da Conceição Tavares, Celso Furtado (Ibidem).

Além do Seminário acima citado, realizado pelo CIC, outros eventos importantes podem ser destacados como: i) um painel apresentado pelo próprio “Grupo dos Oito”<sup>5</sup> em 1978; ii) um Relatório sobre a situação econômica do Ceará elaborado pelo grupo de lideranças do CIC e; iii) um Encontro com os Governadores do Nordeste no início da década de 1980. Temas como

<sup>5</sup> O que ficou conhecido como “Grupo dos Oito”, com atuação a partir de São Paulo, representava, na esfera nacional, a fatia mais significativa do empresariado que estava apoiando o movimento de abertura democrática do país. Opunham-se, por exemplo, às alas mais conservadoras do empresariado nacional as quais “[...] chegaram a enviar um documento ao então presidente João Baptista Figueiredo (1979-1985), no qual explicitaram seus temores em relação à volta dos direitos civis na democracia” (Martin, 1993, p.45).

os da justiça social e da distribuição de renda estavam bem presentes em toda a formulação do discurso do empresariado emergente nos anos da realização dos eventos acima, tendo o CIC como fórum privilegiado desses debates.

Enquanto fórum de debates, a atuação da cúpula do CIC pode ser interpretada a partir do primeiro elemento que foi considerado para a identificação de aspectos gerais do discurso ora analisado, os dispositivos. Segundo Charaudeau:

O dispositivo é, portanto, aquilo que garante uma parte da significação do discurso político ao fazer com que todo enunciado produzido em seu interior seja interpretado e a ela relacionado. Ele desempenha o papel de fiador do contrato de comunicação... (Charaudeau, 2006, p. 54).

Mas esse contrato de comunicação precisa ter seus parceiros identificados e estes estão agrupados em diferentes instâncias. Ainda segundo o mesmo autor “... em cada dispositivo, as instâncias se definem de acordo com seus atributos identitários, os quais por sua vez, definem sua finalidade comunicacional” (Ibidem, p. 55). A partir daí é que o autor chega à definição do que considera distinguir:

[...] três lugares de fabricação do discurso: um lugar de governança, um lugar de opinião e um lugar de mediação. No primeiro desses lugares se encontra a instância política e seu duplo antagonista, a instância adversária; no segundo, encontra-se a instância cidadã e, no terceiro, a instância midiática (Idem).

O que é mais importante notar aqui é como o CIC e, obviamente, o grupo que o compunha estabeleceram um trânsito entre as duas primeiras instâncias acima citadas, a política e a cidadã. Ou seja, enquanto atuantes, os “jovens empresários”, em instituição da sociedade civil e, portanto, situados na instância cidadã, formataram um discurso político que, mais tarde, já ganhas as eleições de 1986, migraria para a instância política já que o grupo e seu ideário ascendeu ao executivo estadual.

Portanto, no momento de atuação ainda nos quadros do CIC, compondo, como visto, a instância cidadã, o empresariado encontrava-se “[...] em um lugar em que a opinião se constrói fora do governo”, exercitando um discurso que “[...] dedica-se essencialmente a interpelar o poder governante” (CHARAUDEAU, 2006, p. 59). Era exatamente o que faziam, a oposição aos executivos estadual e federal.

Voltando às articulações com o cenário nacional, conclui-se que o grupo de São Paulo e o do CIC estabeleceram, portanto, uma espécie de “irmandade”, enfatizando o debate acerca dos temas políticos e econômicos, mas objetivando com isso atacar os principais problemas sociais do país. No plano político, é importante destacar, sua atuação se voltou para o apoio ao

movimento das “Diretas Já”, o processo de redemocratização que o Brasil experimentou a partir de fins da década de 1970.

Contribuíram também com o projeto político dos empresários do CIC, além da relação destes com o cenário nacional de então, fatos em curso no cenário local, dos quais se destacam os afeitos à economia. O entendimento da situação econômica do estado do Ceará à época, portanto, passava pelo entendimento da “crise do sistema gado-algodão-cultura de subsistência, base econômica do sistema de dominação tradicional”, ocorrida a partir de fins dos anos 1970, e a “predominância de capitais locais no parque industrial cearense, que facilitou a construção de um caráter endógeno, orgânico e autêntico deste processo” (AMARAL FILHO, 2004, p. 24).

Com relação ao primeiro ponto, a crise do sistema econômico tradicional no Ceará, também atingiu o sistema tradicional de dominação, do qual fazia parte o grupo político ao qual o grupo do CIC se opunha e se propunha a substituir. Eram o que o próprio grupo chamava de “coronéis”<sup>6</sup>, os governadores estaduais do período militar, associados ao tradicionalismo, ao clientelismo e responsáveis, por conta disso, por um Estado que não conseguia distribuir igualmente suas riquezas produzidas.

O segundo fato se refere ao fato de outros estados nordestinos, como a Bahia e Pernambuco, principalmente, terem se utilizado majoritariamente do capital externo (vindo de outras regiões do país) em detrimento do capital local. No Ceará deu-se exatamente o contrário, ou seja, foram os empresários locais que aproveitaram os subsídios que tiveram origem nos anos 1960 e 1970 a partir do fomento de instituições como o BNB e a SUDENE, principalmente, mas também incentivos oriundos do II PND do governo Ernesto Geisel (1975-1979).

Esses dois fatos estão intimamente ligados. É importante discorrer sobre essa relação. Ao se oporem, no ato do discurso, essencialmente ao que definiram como “forças do atraso”, ou melhor, ao oporem “modernidade” e “progresso” à “tradicionalismo” e “clientelismo”, os jovens empresários estabelecem uma relação contraditória em seu discurso.

Antes mesmo das considerações acerca dessa contradição, e voltando ao embasamento teórico apoiado em Charaudeau (2006), já se pode notar na relação de oposição acima configurada

---

<sup>6</sup> O termo se refere, indevidamente, aos governadores do período 1966-1982, Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra. De fato, possuíam patente militar, mas a referência é inadequada, pois esses políticos não estavam vinculados ao fenômeno social do coronelismo no Nordeste. Foi uma estratégia, do grupo do CIC, para desqualificá-los como forças tradicionais e retrógradas.

mais dois dos quatro elementos componentes do discurso político antes identificado: a questão da legitimidade e as estratégias comuns ao jogo no campo político.

Lançar-se como protagonistas da modernidade, do progresso para o estado do Ceará via combate das “forças do atraso” exigiu do grupo do CIC todo um processo de conquista de legitimidade junto à sociedade cearense. E a apresentação do conjunto de valores que constituiriam os pressupostos dessa mudança tem um peso essencial.

“É na identidade social do sujeito político que se projeta sua legitimidade [...] A legitimidade social é importante porque é a que dá a toda instância de palavra uma autoridade de dizer”, afirma Charaudeau (Ibidem, p. 65). O entendimento da realidade socioeconômica local, a promoção de debates acerca disso e, principalmente, o posicionamento na vanguarda da mudança dessa realidade conferiram muito dessa autoridade de dizer ao grupo dos “jovens empresários”.

Com relação àqueles valores, os quais deveriam nortear o clima da mudança, temos que:

O mecanismo pelo qual se é legitimado é o reconhecimento de um sujeito por outros sujeitos, realizado em nome de um valor que é aceito por todos. Ele é o que dá direito a exercer um poder específico com a sanção ou a gratificação que o acompanha [...] A legitimidade é realmente o resultado de um reconhecimento, pelos outros, daquilo que dá poder a alguém de fazer ou dizer em nome de um *estatuto* (ser reconhecido em função de um cargo institucional), em nome de um *saber* (ser reconhecido como sábio), em nome de um *saber-fazer* (ser reconhecido como especialista) (Ibidem).

E na qualidade de profissionais advindos dos meios acadêmicos das ciências econômicas e da administração de empresas, de jovens na vanguarda dos assuntos econômicos e políticos através de um viés “social”, o grupo do CIC preencheu em muito esses requisitos. E dentro dessa perspectiva, o valor mais exaltado no caso é, sem dúvida, o da modernidade, tendo como signo a mudança.

Por fim, a legitimidade também está intimamente ligada à figura central que a exercerá perante a sociedade civil, no caso em questão, Tasso Jereissati, escolhido para o pleito de 1986. Charaudeau (2006) define algumas possibilidades da conquista dessa legitimidade, por parte do ator central, afirmando que esta poderá vir por mandato, por soberania popular, por filiação ou por formação que é a mais adequada de associação com a figura de Jereissati.

Sobre isso, nos diz o autor que:

A legitimidade por formação supõe que se tenha passado por instituições de prestígio (escolas de alto nível ou universidades de renome), que o diploma tenha sido obtido entre os primeiros colocados, que se tenha exercido cargos de responsabilidade prestigiosos e que se tenha sido notado por sua capacidade e por tudo que poderia provar que reúne competência e experiência. Trata-se aqui de ser

‘bem formado’, pois competência e experiência dariam ao sujeito um poder de agir com discernimento.

O peso do Estado e a gestão da coisa pública exigem, como acontece em toda empresa, uma organização tal das posições de governança que possibilite aos princípios determinados nos altos escalões repercutir nos administrados. Mas, diferentemente de uma empresa, o Estado em posição de soberania está nas mãos de elites, porém, com a finalidade de prestar um serviço público e não de obter lucro, e é ao conjunto de um povo (sujeitos, cidadãos, administrados), e não a alguns empregados (mesmo quando se trata de multinacionais), que os responsáveis pelo governo se dirigem e é a ele que devem prestar contas (Ibidem, p. 72).

Quanto ao elemento “estratégias”, este está presente no momento da atuação política do grupo na promoção pessoal e na oposição pretendida, no caso aos chamados “coronéis”. Além de ser necessário ao político “[...] fazer uso de todas as estratégias disponíveis para fazer com que o maior número de cidadãos adira a suas idéias, a seu programa, à sua política e à sua pessoa” (Ibidem, p. 84), é necessária a distância, a desqualificação e a respostas às críticas dos adversários. No caso da desqualificação dos adversários, “[...] um dos pólos constitutivos do discurso político” (Ibidem, p. 92), esta atinge “[...] as *idéias* do adversário (‘prisioneiros de sua doutrina’), as *conseqüências negativas* para o povo (‘estabelecer um sistema totalitário’), a *instância adversária* por uma imagem negativa (‘vontade obstinada’)” (Ibidem).

Isso acontece precisamente com a identificação dos “coronéis” com o atraso e a miséria estaduais, com suas práticas clientelistas e tradicionais, com *modos operandi* da política que não mais atende aos novos preceitos da modernidade que a sociedade civil, em geral, almeja.

Por último, a estratégia do grupo emergente, nesse momento, passa também pela necessidade de encenação:

O discurso político – mas ele não é o único – realiza a encenação seguindo o cenário clássico dos contos populares e das narrativas de aventura: uma situação inicial que descreve o mal, a determinação de sua causa, a reparação desse mal pela intervenção do herói natural ou sobrenatural.

O discurso político, que procura obter a adesão do público a um projeto ou a uma ação, ou a dissuadi-lo de seguir o projeto adverso, insiste mais particularmente na *desordem social* [miséria, pobreza] da qual o cidadão é vítima, na *origem do mal* que se encarna em um adversário ou inimigo [coronéis], e na *solução salvadora* encarnada pelo político que sustenta o discurso [jovens empresários] (Charaudeau, 2006, p. 91).

Volta-se, agora, para a contradição antes apontada com relação à postura que os “jovens empresários” tomaram no ato da identificação de seus adversários, os “coronéis”, como signos do atraso estadual. Em que consiste então essa contradição e qual sua relevância para o presente estudo?

Aquele processo econômico anteriormente identificado (a atuação da SUDENE e do BNB, mas também o impacto do II PND) propiciou ao estado do Ceará um surto de industrialização e, por conseguinte, maiores índices de desempenho econômico, como aumento de PIB, por

exemplo. Só foi possível graças ao alinhamento, no plano estadual, dos governadores do Ceará, no período militar, com a política nacional-desenvolvimentista do Estado brasileiro.

Esses governadores eram as ditas “forças do atraso”. Então, dessa forma, a contradição do discurso do CIC está em associar os “coronéis”, práticos do clientelismo e representantes de uma estrutura política arcaica, à responsabilidade pela miséria estadual, embora estes, de fato, tivessem sido os pioneiros no Estado do espírito modernizador baseado em programas de fomento à industrialização do Ceará.

No período que esses governadores-coronéis estiveram no poder (1966-1982), de uma forma geral, o Ceará experimentou o que pode ser considerado como sua entrada na modernidade, portanto, antes mesmo da chegada do grupo do CIC ao executivo estadual em 1986. O incentivo à industrialização foi a estratégia econômica central e teve como figura política de maior destaque, por suas ações de planejamento da economia cearense, Virgílio Távora, duas vezes governador no período.

As ações deste, bem como dos outros que administraram o Ceará naquele período, foram decisivamente favorecidas pela atuação do BNB desde ainda a década de 1950. Essa instituição foi responsável pela formação de uma elite técnica local que, nas décadas seguintes, ocupariam lugares de destaque, tanto na política, como na atuação como funcionários do *staff* estadual, especialmente nas pastas responsáveis pelo desenvolvimento e planejamento econômicos.

Mais uma vez, aqui se manifesta a contradição que foi apontada, na medida em que, junto às políticas de industrialização, houve uma introdução nos quadros do executivo de técnicos, o que demonstra que, apesar das práticas clientelistas mais ligadas à política, tínhamos uma “máquina” montada para a busca de eficiência, tão propalada também pelos “jovens empresários”.

Junta-se ao BNB a atuação da SUDENE, criada na década de 1950 e também responsável pela oferta de quadros técnicos ao estado e incentivos à industrialização. Mas a filosofia deste órgão, de responsabilidade do economista Celso Furtado, seu idealizador, não foi aquela que prevaleceu no Ceará. Segundo Josênio Parente, comparando a atuação do governador do Ceará à época de fundação do BNB e figura central da ideologia de atuação do banco - Raul Barbosa -, com a de Celso Furtado, temos que:

A perspectiva de Raul Barbosa era de modernização conservadora, no sentido de conservar com isto não só as elites estabelecidas, da qual ele era um representante, mas preparando-as para as transformações que a modernidade requeria. A

perspectiva conservadora de Raul Barbosa prevaleceu no BNB e a de Celso Furtado foi quebrada com o movimento político de 1964 (PARENTE, 2000, p. 153).

Isso nos dá uma idéia de como se deu, então, a entrada do Ceará na modernidade. Modernização sim, com forte incentivo à instalação de um parque industrial importante no estado e introdução de elite técnica nos quadros do executivo estadual. Conservadora sim, na medida em que favorecia a permanência do mando das elites tradicionais, especialmente com o apoio dos governos militares, propagadores oficiais da filosofia da modernização conservadora.

Essa fase de hegemonia dos “coronéis” experimenta um processo de intensificação da atividade industrial justamente em fins dos anos 1970, período de ascensão do grupo do CIC, no segundo mandato do governador Virgílio Távora. O momento vai ser impulsionado também pelo II PND que, de uma forma geral, providenciou um processo de descentralização da atividade industrial do Brasil, antes majoritariamente concentrada na Grande São Paulo, tendo como carro-chefe a indústria automobilística. A proposta era a de “[...] implantar complexos industriais no Nordeste a fim de melhorar a sua dinâmica” (Ibidem, p. 156).

Sobre os impactos do Plano já sentidos no Nordeste e, por conseguinte no estado do Ceará, Josênio Parente afirma que:

No Ceará este impacto aconteceu no final de seu governo [falando do governo Geisel] quando ele indica para governador do Ceará um seu assessor econômico, o coronel Virgílio Távora. O governo Távora veio com uma obsessão de mudar o modelo econômico cearense aproveitando a conjuntura favorável promovida pelo governo Geisel – a descentralização do desenvolvimento (Idem).

Esse processo de descentralização do desenvolvimento nacional vai ser apropriado pelo estado do Ceará com a instalação, lá, do III Pólo Industrial do Nordeste (“III Pólo”), uma das inúmeras ações de fomento ao desenvolvimento previstas para o Nordeste, o que, naquele momento, “[...] potencializa sua incipiente e débil industrialização” (Ibidem, p. 157). Entretanto, apesar desse fomento ter chegado até o estado, na verdade ele irá fortalecer a vocação industrial tradicional do Ceará, especialmente o setor têxtil, o que deixou o estado fora da possibilidade de incorporar ao seu território plantas industriais de setores mais dinâmicos, como o experimentado no Centro-Sul.

O projeto de planejamento da economia cearense da gestão Virgílio Távora, apoiado em relatório de 1979, tendo como premissa essencial o desenvolvimento e a diversificação do setor secundário estadual, se desdobrou em duas premissas principais: i) “a consolidação da base hoje existente e o aproveitamento das potencialidades industriais mais evidentes” e; ii) “o estabelecimento imediato das condições infra-estruturais e administrativas compatíveis

com esse objetivo” (RELATÓRIO 1979 apud PARENTE, 2000, p. 161-162). São essas diretrizes que vão pautar as ações de desenvolvimento para o estado do Ceará nessa gestão e proporcionar a chegada de grandes indústrias do Centro-Sul (Vicunha, Gerdau, dentre outras). É necessário lembrar, entretanto, que, apesar do aporte dessas empresas, ainda foram as empresas locais que mais se beneficiaram durante esse período de priorização da atividade industrial no Estado. Diferentemente de Pernambuco e da Bahia, a “[...] indústria cearense era toda cearense” (PARENTE, 2000, p. 163).

Esse fato é inclusive considerado por Josênio Parente de suma importância, pois “tem implicações políticas muito significativas. A identificação do empresário com a própria terra dará disposição política também diversa daquele que está ali apenas pela proximidade da matéria-prima” (Ibidem). Com isso o autor busca justificar – acredita-se em sua hipótese – que essa seria a razão, ou uma das razões, pela qual o grupo do CIC, após desenvolver intensa atuação na reformulação da economia local, também seria levado a exercer atuação política, o que fica evidente e ratificado com a vitória de Tasso Jereissati no pleito de 1986.

A relevância da contradição exposta, portanto, está em deixar evidente que não se tem, na prática, e com relação à atuação do grupo do CIC, uma novidade no que diz respeito à introdução de práticas modernas de administração do executivo e de medidas econômicas e de planejamento nesse sentido. Os dois momentos, o dos “coronéis” e o dos “mudancistas”, estão muito mais para contextos que se interpenetram, que se complementam, do que para uma polarização. Existe aí tanto ruptura quanto permanência ou continuidade. E o discurso serviu e serve bem para mascarar isso.

Todos esses relevantes fatos, portanto, representam o início da formatação do discurso que levaria o grupo do CIC ao poder em 1986 e comandaria as ações governamentais no Ceará por 20 anos. Em resumo, configurou-se discurso de cunho progressista e liberal, oportunamente alinhado às forças também progressistas e liberais no cenário nacional da época da redemocratização. Havia um claro posicionamento em favor da abertura política do país e em favor de um ajuste econômico eficiente e do que se chama normalmente de “choque de gestão”.

No cenário local, o combate à pobreza era o carro-chefe e deveria se dar pela via da justiça social e da distribuição de renda de forma mais igualitária. Mas isso ainda deveria ser acompanhado do expurgo das elites tradicionais, praticantes do clientelismo e responsáveis pelo atraso estadual. Mesmo que estas estivessem intimamente vinculadas ao processo de modernização por qual passava o estado.

2.2.2. *A vitória no pleito de 1986: o projeto político do CIC vira realidade e o novo bloco ascende ao poder*

Os debates no CIC e a conseqüente construção de todo um discurso próprio ao empresariado emergente tomam agora o lugar da política e sobem nos palanques. Foi assim no pleito eleitoral ao governo do Ceará no ano de 1986. Do grupo dos empresários, o candidato escolhido, como já antes mencionado, foi um de seus presidentes nos tempos “gloriosos”, Tasso Jereissati. Este enfrentaria Adauto Bezerra, coronel de patente, ex-governador do estado de 1975 a 1979, também representante daquele tradicionalismo ou forças do atraso aos quais se referiam os “jovens empresários” em seu discurso nos tempos do CIC.

Essa escolha foi considerada à época surpreendente já que Jereissati era um empresário sem experiência na política, e o nome mais cotado era o de Mauro Benevides, político experiente e influente em seu partido, o PMDB, que nas eleições faria a oposição ao regime militar. Mesmo assim, Jereissati parecia ser o representante ideal do grupo, agora inserido de fato no campo político, o que deixa entender a afirmação de Rejane Vasconcelos:

A imagem do CIC como entidade de ação política consolida-se de modo especial na gestão de Tasso Jereissati, através de sua participação nas grandes batalhas democráticas do período, configurando um *tempo efervescente*, favorável às construções míticas (VASCONCELOS, 1999, p. 183).

A campanha do grupo dos empresários de 1986, afora seus pressupostos locais, tinha no cenário nacional seu maior apelo político quando se posicionou a favor do movimento de redemocratização. Essa opção já vinha sendo traçada ainda dentro dos quadros do CIC como mostra a seguinte citação:

A imagem progressista do CIC é unguida e re-atualizada nos relatos de sua participação pioneira nos dois grandes eventos que marcaram a luta popular pela redemocratização: a campanha das **Diretas Já** e a campanha de Tancredo Neves à presidência da República [...] (Ibidem, grifo do autor).

A campanha, portanto, se deu segundo essas prerrogativas e coroou a estratégia política construída no CIC nos anos anteriores. O embate entre os candidatos se deu de uma forma assimétrica, já que, apesar de representar a elite dominante de então, Adauto Bezerra não resistiria à estratégia bem mais agressiva de seu adversário, Jereissati. Este, baseado em um discurso anti-coronelista e anti-miséria, dois argumentos que remetem diretamente às forças

que deveriam ser combatidas, foi mais eficiente. Bezerra insistiu em argumentos fracos e em uma estratégia errada, apontada inclusive por seus assessores e coordenadores de campanha.

Segundo Josênio Parente, falando acerca do discurso de Jereissati, este:

[...] não era o de um espectador ingênuo da elite econômica do estado, mas de alguém que já percebia a fragilidade das elites políticas em novo ambiente democrático e se engajava no processo de reconstrução do estado (PARENTE, 2000, p. 182).

Também contribuiu para o sucesso da campanha de Jereissati o modelo definido para a elaboração de sua campanha que “[...] representou a inauguração de um patamar profissional sofisticado de produção de campanhas políticas majoritárias no formato publicitário midiático”, sendo que “[...] *os profissionais de marketing e publicidade* foram os grandes arquitetos da tarefa de veiculação da imagem pública e da *marca* do candidato” (Ibidem, p. 189, grifo do autor).

A partir daí, a campanha evoluiu para a vitória, com 52,3% do eleitorado de então. Até mesmo no interior e em especial, em Juazeiro do Norte, cidade natal e centro irradiador da dominação de Bezerra e sua família, Jereissati foi vencedor. E venceu assim a coligação PMDB, PCB, PC do B e PDC com o slogan “O Brasil Mudou, Mude o Ceará”. Neste, já fica evidente o símbolo e razão discursiva maior das administrações futuras: a mudança.

A partir desse ponto, faz-se o fechamento aqui da abordagem a partir do trabalho de Charaudeau com o quarto elemento considerado como instrumento de análise do discurso: a questão, dentro da dinâmica do discurso político, do propósito. E este tem a ver, segundo aquele autor com o que denomina de “imaginários sociodiscursivos”. Nesse momento, a título de finalização dessa parte do trabalho, busca-se a aproximação do sub-capítulo seguinte, afeito às administrações mudancistas, dentro dessa perspectiva.

Segundo Charaudeau (2006, p. 187) “[...] o *propósito* é aquilo de que se fala, o projeto que se tem em mente ao tomar a palavra; o que é afinal proposto [...] o conhecimento que se tem da realidade e os julgamentos que dela se fazem”. No recorte da dissertação, é o projeto das mudanças, agora vencedor e assumindo o executivo estadual para um período que se estenderia por 20 anos.

Utilizando o conceito de imaginário social que empresta de Castoriadis (anos 1960, 1970), sobre o qual não serão feitas maiores considerações, Charaudeau elabora também o que chama de imaginário sociodiscursivo que busca integrar “[...] ao quadro teórico de uma

análise do discurso” (Ibidem, p. 206), o que interessa aqui. Mais precisamente, o autor faz alusão ao que chama de imaginários de verdade do conceito de política.

Qualquer que seja a variedade dos propósitos de que trata o discurso político, estes devem se referir aos valores da vida em comunidade, os quais devem, evidentemente, serem apresentados de maneira positiva, uma vez que concernem ao bem estar social do indivíduo. Mas como esses valores encontram-se em concorrência com os certamente positivos defendidos pelos adversários, a questão não é mais tanto a de sua existência nem a de sua credibilidade, mas, principalmente, a de sua *força de verdade*: uma força que deve ser superior à do adversário ou do contraditório; na verdade, superior a de qualquer outro que em algum momento poderia a ela se opor (Ibidem, p. 209).

E dentro dessa perspectiva dos imaginários, o autor define, e acredita-se ser de suma importância para o que se pretende expor, dois imaginários que formam uma oposição: um de “modernidade” e o outro de “tradição”. Com relação ao primeiro, o autor afirma que:

Pode-se, portanto, aventar a hipótese de que, a cada momento presente de sua história, os grupos sociais se dotariam de um imaginário de modernidade, sempre tomando como base a época precedente e procurando legitimá-la: a cada vez está em jogo a legitimidade de uma maneira de ser e de viver, uma visão nova do mundo (Ibidem, p. 215).

Acredita-se na possibilidade de situar o contexto ora analisado nesses parâmetros. Claro que a construção dessa “visão nova de mundo” se deu originalmente através do discurso construído por uma elite empresarial emergente, exercendo o conjunto restante da Sociedade Civil o papel de ouvinte dessa proposta e de fiador da legitimidade que esta deveria ter.

Usar a estratégia do apelo à força da modernidade foi o grande trunfo do grupo que vislumbrou lentamente a possibilidade de chegar ao poder do executivo estadual, o que realmente conseguiu. Essa posição é “contra um passado” e a favor de uma “ruptura com os valores do passado”, ou seja, contra a era representada pelas administrações dos “coronéis” (Ibidem, p. 215-216).

### **2.3. As administrações no período 1987-2007: o discurso feito ação e as estratégias econômicas para o desenvolvimento do Ceará**

Elaborado e amadurecido, nos quadros do CIC, o discurso dos “jovens empresários” embasa o sucesso nas eleições de 1986 e o grupo chega ao poder no executivo estadual com a primeira administração mudancista, a de Tasso Jereissati (1987-1990). Um novo ciclo político sem dúvida estava sendo inaugurado, embora se acredite que este proporciona uma certa ruptura com o passado, dividida entre e complementada por permanências e/ou continuidades.

Neste sub-capítulo, é continuada a abordagem a partir de Charaudeau, mas agora, depois do momento anterior centrado na linguagem, ou seja, no discurso enquanto palavra, será enfocada a ação, entendida como seu par complementar. Para Charaudeau:

[...] todo ato de linguagem está ligado à ação mediante as relações de força que os sujeitos mantêm entre si, relações de força que constroem simultaneamente o vínculo social [...] É a ação política que, idealmente, determina a vida social ao organizá-la tendo em vista a obtenção do bem comum (CHARAUDEAU, 2006, p.17).

Para o autor, portanto, “[...] a política é um espaço de ação” (Ibidem, p. 27). Dentro dessa perspectiva, “[...] não poderia haver ação política se não houvesse discurso que a motivasse e lhe conferisse sentido” e é por isso que “[...] a ação política e o discurso político estão indissociavelmente ligados, o que justifica pelo mesmo raciocínio o estudo político do discurso” (Ibidem, p. 39).

Portanto, aqui, tem-se a dimensão do discurso anteriormente abordado, este posto em prática já que agora no poder, o grupo do CIC transformaria o ideário gestado em programas políticos, especialmente os que abarcariam a dimensão do desenvolvimento estadual a partir do planejamento do território.

É importante frisar que, para o entendimento das estratégias dos “governos das mudanças”, mais do que representar ruptura, essas administrações apresentariam tanto continuidades quanto permanências, seja de práticas políticas, seja de práticas econômicas e administrativas, também vinculadas ao ciclo político imediatamente anterior, o dos “coronéis”. Nesse momento é importante esse jogo dialético de discurso e ação, pois será a marca maior das administrações como será visto a seguir.

Para tanto, são destacados os seguintes pontos: a) as macro-estratégias para o desenvolvimento do estado e; b) o corpo político-programático de propostas que visavam o

desenvolvimento regional e urbano e o planejamento do território. Esses pontos perpassando as cinco administrações consideradas e em diálogo constante entre estas.

Em um primeiro momento, abordaremos as duas primeiras administrações mudancistas, de Tasso Jereissati e de Ciro Gomes, representando uma fase política que se acredita seja centrada na busca do fortalecimento do ideário do grupo no poder, com rupturas no campo partidário, político e da base aliada, reforma administrativa, ajuste fiscal e, principalmente, o que mais interessa aqui, a mudança de paradigmas, pelo menos no discurso, com relação aos programas propostos para o desenvolvimento e o planejamento do território cearense.

Em um segundo momento, referente as segunda e terceira administrações Tasso e a administração Lúcio Alcântara, representando uma fase de amadurecimento do projeto político e de continuidade deste. É o período da realização do PROURB, ao qual será dada ênfase, e das principais diretrizes que este lançou, se configurando como o roteiro principal do planejamento e do desenvolvimento, urbano e regional, no Estado.

### *2.3.1. Governos Tasso I (1987-1990) e Ciro (1991-1994): do fortalecimento político do grupo à elaboração das primeiras estratégias de planejamento territorial*

O primeiro dos “governos das mudanças”, com Tasso Jereissati, se estabelece para o quadriênio 1987-1990 e foi o início da realização, agora no plano político, do projeto gestado ainda no CIC. Deste, ficou reforçado, por exemplo, o alinhamento com a política nacional e o destaque para a “evocação às mudanças” e o apelo ao “signo da ruptura” (BARREIRA In: ARRUDA; PARENTE, 2002, p. 65).

Esse novo contexto pode ser ilustrado pelas palavras de Irllys Barreira quando esta afirma que a “[...] consolidação do governo Tasso Jereissati teve por base a construção de uma retórica de mudanças, reveladora de uma sintonia entre diretrizes locais e nacionais da gestão do poder, projetando o Ceará para o restante do país” (Ibidem). O estado, dessa forma, “[...] passa a fazer parte de um projeto de modernização vigente no país, que bebe nas fontes da proposta neoliberal ou social-democrata” (Ibidem, p. 72).

Com relação a esse último ponto, é importante notar que, primeiramente nos quadros do PMDB, Tasso Jereissati, ao longo de sua primeira administração, rompe com o próprio

partido e também com a base aliada que contava com o apoio, dentre outros, do PCB. Isso prepara um movimento político futuro que culminaria com a criação do PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira, com a participação local, além de Jereissati, de sua base de sustentação política, o grupo de empresários companheiros dos tempos de CIC.

Esse desenho geral do quadro político que então se formava vai estruturar e nortear, portanto, o conjunto de ações propostas por Jereissati nessa gestão, como também as outras administrações mudancistas. No momento, será dada ênfase na compreensão da estruturação das estratégias macro-econômicas para o desenvolvimento e em como estas nortearam as principais diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional e para o planejamento do território cearense.

Para tanto, a base para a identificação dessas estratégias, o “Plano de Mudanças (1987-1990)”, plano de governo da primeira administração Jereissati. Entende-se que a ênfase agora se centra na ação política, ou melhor, nesta enquanto fruto de um propósito, segundo a perspectiva de Charaudeau.

Logo em sua “Apresentação”, esse documento contém a fala do governador que se configura como o rebatimento - do ideário gestado no CIC e vitorioso nas eleições de 1986 – na programação política de sua primeira administração. Reforçando seus compromissos de campanha, Jereissati enfatiza “o combate a todas as formas de clientelismo”, “[...] a recuperação da moralidade do serviço público [...] o Estado deve ser visto como instrumento para a realização do bem comum e não para o serviço das oligarquias” e, por fim, “[...] o combate à miséria e o respeito à cidadania como direito inalienável de todos os homens e mulheres do Ceará” (Plano de Mudanças, 1987, p. 9).

O texto ainda destaca o “papel de relevo” que o Planejamento terá para essa administração, aludindo às práticas de desenvolvimento regional como será melhor visto adiante. Dentro da linha de reforma administrativa ganharam destaque, nesse tema, a reestruturação do Sistema Estadual de Planejamento (SEP) e o papel essencial do Instituto de Pesquisa e Informação do Estado do Ceará (IPLANCE), hoje Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

O destaque será dado para o conteúdo dos seguintes capítulos constituintes do Plano: “2. Objetivos, Prioridades e Metas”, “3. em seu tópico 3.4 Institucionalização do Sistema de Planejamento”, “4. Ações Prioritárias Regionais e Intersetoriais” e “7. Desenvolvimento Econômico Setorial”.

Antes dos capítulos propositivos considerados nessa exposição, o documento apresenta um capítulo introdutório composto por dados gerais sobre o estado do Ceará e, principalmente, empreende um rápido diagnóstico. Nele, também estão presentes as constatações oriundas ainda dos debates no CIC, centradas na identificação de pontos críticos como, por exemplo, a situação precária das finanças estaduais, os exageros do empreguismo (folha salarial fora dos parâmetros exigidos por lei), o estado de miséria da população e a constatação da fraqueza da economia estadual.

No capítulo 2, “Objetivos, Prioridades e Metas”, o título mesmo já anuncia o que seria proposto, em linhas gerais, enquanto solução para o quadro acima brevemente descrito. Essas propostas deveriam seguir os princípios da “reforma democrática”, tributo da atuação do grupo do CIC junto ao movimento das Diretas Já e início do alinhamento aos novos paradigmas para o desenvolvimento (ver 1.1.1) e promover as essenciais “mudanças sociais e econômicas do Estado do Ceará” (Ibidem, p. 27).

Esses princípios norteariam os objetivos da administração que estavam centrados: a) no crescimento econômico; b) na geração de empregos e; c) na melhoria das condições de saúde e educação no Estado. Com isso, visavam “[...] reduzir as desigualdades econômico-sociais, eliminando a pobreza absoluta existente no Estado” (Ibidem).

As metas delineadas passavam pelos pontos considerados essenciais para essa análise, como a prioridade para, por exemplo, a agricultura irrigada e a agroindústria, o turismo, os grandes projetos industriais e, principalmente, o desenvolvimento regional. Questões que serão mais bem esclarecidas, em termos de seu conteúdo programático, mais adiante.

No capítulo 3, “Instrumentos para as mudanças”, há uma ênfase na prioridade da reforma administrativa. Com isso, o governo pretendia, de acordo com seu discurso desde o começo:

[...] uma mudança profunda na prática política e administrativa. Trata-se de eliminar o clientelismo político, o empreguismo no setor público, a má aplicação dos recursos do Governo e a falta de transparência das ações estatais, práticas que caracterizavam a maneira de governar até aqui dominante no Ceará e que são responsáveis pelo agravamento das precárias condições de vida da população e pela deterioração da estrutura e do funcionamento da máquina administrativa do Estado (Ibidem, p. 35).

Essas ações deveriam orientar todo o *modus operandi* governamental e teriam impacto profundo, por exemplo, na organização do Sistema Estadual de Planejamento e na atuação do IPLANCE, como citados acima. Essencial também para o sucesso destes organismos que promoveriam o suporte técnico e burocrático para o planejamento do território estadual foi a consideração, por parte daquela administração, da modernização da máquina administrativa, principalmente, com o “saneamento” das finanças estaduais o que abriria caminho para a

credibilidade necessária para garantir o investimento, nacional e internacional, nas políticas de desenvolvimento urbano e regional que só teriam mais força no conjunto das administrações mudancistas a partir da década de 1990, com a elaboração e implementação do PROURB (capítulo 3 adiante).

Os capítulos 4, “Ações Prioritárias Regionais e Intersetoriais” e 7, “Desenvolvimento Econômico Setorial” são os que contêm as proposições mais importantes para o que se pretende nesse sub-capítulo. Neles, estão contidas as diretrizes básicas do planejamento macro-econômico que influenciariam decisivamente nas ações de desenvolvimento urbano e regional e no planejamento do território. Isso não apenas impactante nessa gestão, mas norteador das administrações subseqüentes.

No capítulo 4, a diretriz básica é a da interiorização do desenvolvimento econômico. Essa estratégia visa a redução das disparidades econômicas entre a capital - Fortaleza e sua região metropolitana - e as outras regiões do estado, imersas em uma situação econômica extremamente fraca, com cidades incapazes de oferecer, por exemplo, ao mesmo tempo, oferta de empregos e suporte à dinâmica da produção rural.

Essa forte concentração de investimentos e atividades produtivas, em especial no setor secundário, na RMF, deveria ser enfrentada através de ações de desenvolvimento regional, ou seja, “uma política de desenvolvimento descentralizado” que garantisse o “crescimento acelerado das regiões”. Essa estratégia, conforme o texto do Plano, considerou que:

A política regional será direcionada para o planejamento integrado dos principais centros urbanos com vistas à hierarquização das cidades dentro das regiões, de conformidade com suas funções econômicas e sociais. Desenvolver-se-á uma estratégia de descentralização urbana orientada para a estruturação das pequenas cidades de apoio ao desenvolvimento rural, onde sejam criadas oportunidades de trabalho e condições de comodidade mínimas, capazes de atuarem como forças de retenção da população residente (Ibidem, p. 45).

É importante assinalar que, também segundo o Plano, aquelas atividades acima, “[...] certamente, estarão ligadas, em sua maior parte, ao setor primário, podendo ser também, de desenvolvimento industrial ou turístico” (Ibidem, p. 46). Já a partir dessas diretrizes, começa a ganhar contornos mais nítidos a política macro-econômica do Estado na orientação das ações governamentais nesses três setores econômicos.

Outros pontos também merecem destaque no capítulo 4 do Plano: i) além do fortalecimento acima indicado das cidades pequenas para o suporte às atividades do meio agrícola, existirá o fortalecimento de centros regionais estratégicos, “[...] para servir de apoio ao desenvolvimento industrial e da agropecuária” (Ibidem) e; ii) a divisão do Estado para fins de

planejamento do desenvolvimento regional em 20 regiões administrativas (ilustração 18) baseada em critérios como “[...] número de municípios por região, área total da região, sistema viário” dentre outros (Ibidem).

O destaque para o ponto (i) é essencial na medida em que é entendido que mais do que o fortalecimento das cidades pequenas a atuação do Governo visava mesmo a centralização dos esforços de estruturação da economia regional nos centros regionais, ou melhor, nas cidades em nível hierárquico logo abaixo ao da Capital. Isso também vai ficar mais evidente adiante, principalmente quando nos referirmos ao PROURB e seu conteúdo programático.

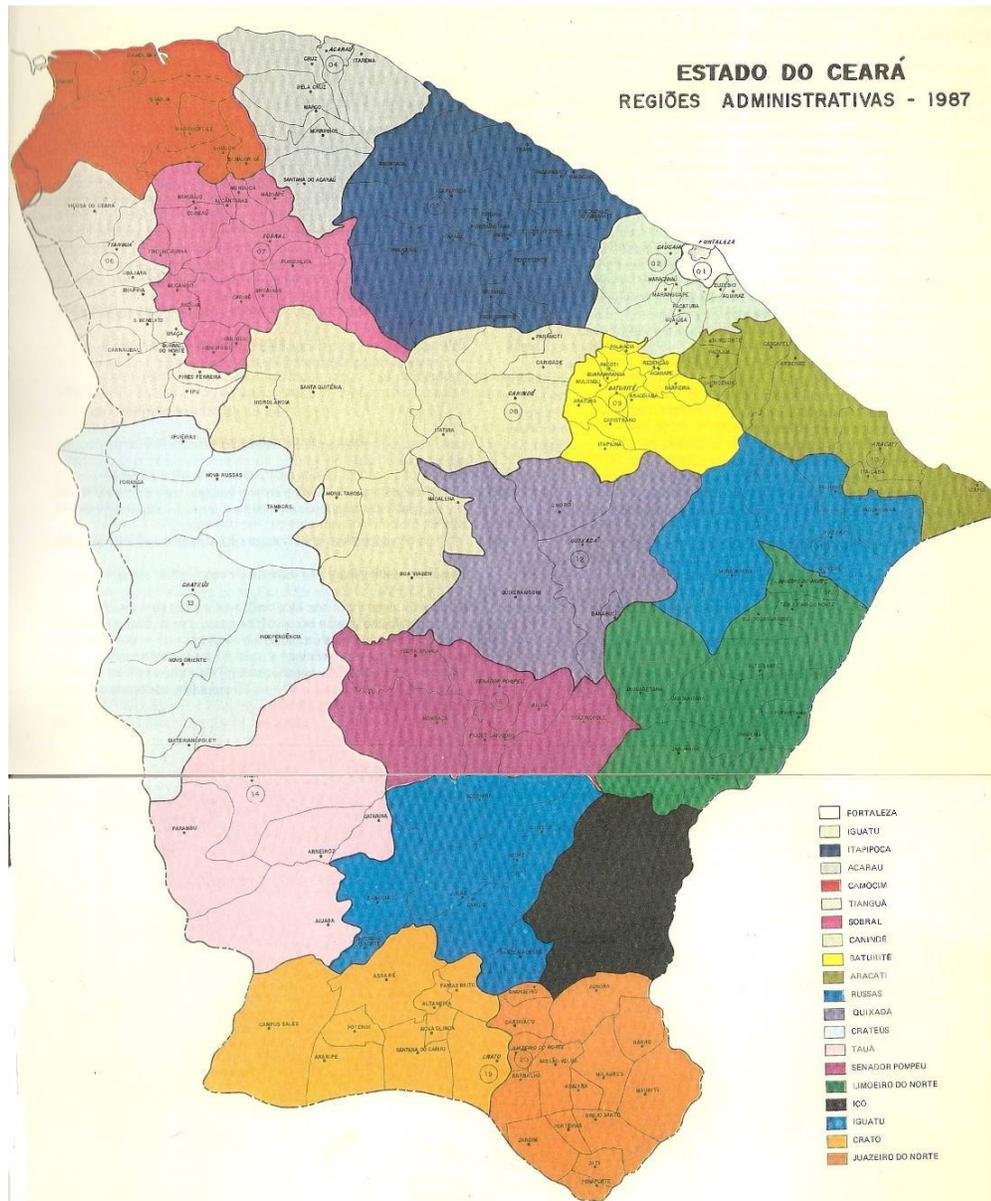
Essa preocupação com a estruturação do território estadual está presente também na constatação, referente ao quadro acima, de que “[...] a dinamização urbana [do Ceará] é pontual e não chega a apresentar uma configuração regional em que seja identificada uma rede de cidades interligadas” (Ibidem, p. 51). Deixa-se aqui também em destaque a primeira referência, nas propostas governamentais, a essa temática. Além de representar um dos pontos principais, dentro da realidade estadual, da análise da presente pesquisa, também será o elemento de maior destaque, ou até melhor, a meta principal no plano do planejamento territorial estadual a ser perseguida ao longo de todos os “governos das mudanças”.

Em suma, o 1º Governo Tasso acreditava que através de toda essa proposta de desenvolvimento regional estava indicado o caminho para o que considerava “um novo estilo de progresso”. Ainda em fase embrionária, mas já com alguns dos principais elementos estruturadores das estratégias de desenvolvimento regional das décadas posteriores.

No capítulo 7, destacam-se as estratégias para os setores agrícola e industrial, respectivamente. O primeiro ponto de maior relevância, portanto, aponta para a elaboração de uma estratégia de “[...] modernização e adaptação da agricultura estadual” (Ibidem, p. 107). O ponto principal das políticas para o setor primário era o da necessidade de enfrentar a questão fundiária cearense por meio de uma política de reforma agrária, questão que não será aqui aprofundada.

Além disso, a recuperação de culturas agrícolas tradicionais no estado, como a do algodão, já há muito debilitada e constantemente vulnerabilizada por pragas, e o incentivo ao setor pecuário também se conformaram como estratégias essenciais. Da maior importância, entretanto, é entendido o incentivo dado aos projetos de irrigação que deveriam favorecer, principalmente, o agronegócio nos vales férteis do Ceará. Visto que esse setor, dessa forma

pensado, atuaria como elemento estruturador do território, na medida em que passa a influenciar na escolha dos centros urbanos pelos programas estaduais de planejamento.



**Ilustração 18:** Ceará – 20 Regiões Administrativas  
Fonte: Plano de Mudanças, 1987.

Isso explica porque essa política terá fundamental papel nos programas posteriores de desenvolvimento urbano e regional, no momento da eleição dos tipos urbanos que deveriam,

hierarquizados, conformar no Estado um sistema de cidades, ou, rede urbana. Primeiro porque deveriam ser eleitas cidades tanto de porte mais reduzido, de suporte à produção rural, como cidades de nível regional que encabeçassem o processo produtivo.

Segundo, e mais importante, porque um processo de modernização do meio rural acarreta normalmente o desprendimento de mão-de-obra devido ao uso de técnicas mais intensivas na produção, diminuidoras da ocupação no meio rural. O que poderia parecer a solução de um problema, o aumento da disponibilidade de trabalho no campo, na verdade, dada as fracas economias urbanas, poderia representar um maior deslocamento para os municípios de aparente maior capacidade de absorção dessa força de trabalho, acarretando a intensificação de problemas como o desemprego e a favelização, por exemplo. Esses pontos voltarão melhor elucidados no capítulo 3.

Com relação ao setor industrial, a meta maior era acelerar seu crescimento, atraindo novas plantas industriais, recuperando setores tradicionais da indústria local (têxtil, calçadista), desenvolvendo a agroindústria, isso tudo contido naquela “filosofia” anteriormente mencionada de interiorização do desenvolvimento.

Na verdade, será esse setor a grande aposta do 1º Governo Tasso e, posteriormente, das demais administrações mudancistas: interiorizar a industrialização com o resgate de fontes de financiamento e a abertura de canais de incentivos à instalação de indústrias no Estado. Também a estruturação desse setor considerou a instalação de grandes projetos de infraestrutura no estado, em especial grandes obras hídricas e viárias, a construção de um novo porto e a modernização e internacionalização do aeroporto de Fortaleza, exercendo grande impacto no setor turístico (ver 3.4 e 3.5).

Junto com as estratégias para o setor agrícola, as perspectivas para o setor industrial também seriam de grande importância para a estruturação posteriormente definida para a rede urbana estadual. Sendo um setor econômico de grande capacidade de produção de divisas quando bem planejado, o que poderia fortalecer a economia das cidades cearenses e ser decisivo para o sucesso dos programas estaduais de planejamento territorial posteriormente desenvolvidos.

O segundo “governo das mudanças” corresponde à administração Ciro Gomes no período de 1992 a 1995. Candidato da situação e, por conseguinte, sucessor direto da linha governamental inaugurada por Jereissati, Ciro, apesar da pouca e ainda incipiente atividade política e, portanto, uma aposta do Governador (nem sequer era do grupo dos “jovens

empresários”), se ajustaria com sucesso ao movimento de continuidade com as ações do Governo anterior.

O documento que continha as diretrizes de seu governo e principal fonte do que será abordado em seguida foi o “Plano Ceará Melhor (1992-1995)” que, acima de tudo, privilegiou a revisão e a ampliação do plano governamental da gestão anterior. O sentido de continuidade com as políticas anteriores fica logo claro quando observamos no conteúdo do Plano as diretrizes de “Interiorização do Desenvolvimento” e “Modernização e Competitividade da Economia”.

A diretriz que se refere ao tema da competitividade indica um alinhamento das intenções administrativas do governo Ciro com o panorama econômico nacional. No período de seu governo e, no plano nacional, correspondia a administração do presidente Fernando Collor de Mello e o país estava em vias de se incorporar à economia mundial na era da Globalização. A idéia era superar a herança do nacional-desenvolvimentismo, representada no Estado pelos “coronéis”, período dos anos 1960 aos anos 1980, e ingressar na chamada integração competitiva.

Sendo aquelas duas das principais linhas para a atuação política, o Plano se comprometia ser indutor do desenvolvimento, do crescimento econômico e da distribuição igualitária da renda advinda do processo produtivo. Para tanto, seria essencial “[...] apoiar a ampliação da base produtiva, de modo a permitir o crescimento do produto interno bruto a taxas médias superiores ao crescimento demográfico; em outras palavras, o aumento continuado da renda per capita” (Plano Ceará Melhor, Mensagem à Assembléia Legislativa).

Em linhas gerais, portanto, a administração Ciro Gomes deu continuidade às práticas “inauguradas” por Jereissati e, dentro dos temas acima citados, pode-se destacar, mais precisamente, as seguintes ações, inter-relacionadas com o período anterior: a) a continuidade com o ajuste fiscal para garantir as linhas de financiamento aos projetos do Governo; b) moralização e modernização do serviço público; c) a consideração dos temas da justiça social e da cidadania como fundamentos de desenvolvimento social e; d) o Planejamento como ferramenta primordial para a orientação das propostas da administração com uma visão de desenvolvimento regionalizado.

Com relação aos dois primeiros pontos, o Plano de Ciro já considera dignos de enaltecimento, e isso fica claro em sua redação, os feitos da administração anterior no sentido do Saneamento das Finanças (o que garantiu a “autonomia para planejar”), ou melhor, a formação de poupança para o Estado e também a Reforma Administrativa executada.

Com relação ao último ponto é importante notar como segue a linha anterior de planejamento na medida em que vê como necessidade essencial a divisão regionalizada do Estado para fins de descentralização das políticas. No Governo Tasso, o estado já havia sido dividido em 20 regiões administrativas.

No Governo Ciro, a divisão regional sugerida pelo Plano, para fins de planejamento do território cearense, considerou sete Áreas de Desenvolvimento Regional, as ADR's. Estas foram concebidas segundo os critérios da funcionalidade e da homogeneidade, conceitos advindos dos trabalhos de regionalização da Geografia. Preferencialmente, portanto, o conjunto posterior das ações dessa gestão na forma de suas políticas públicas deveriam considerar o espaço estadual segundo essa classificação.

Com relação às políticas macroeconômicas também houve um processo de continuidade com as ações do Governo anterior. A industrialização deveria seguir o caminho da descentralização e da interiorização, em especial, o progresso técnico dos ramos mais tradicionais (couros, calçados, têxtil) e o estímulo à pólos e complexos industriais. Essa orientação das ações deveria considerar cada uma das ADR's no sentido de contrabalançar a concentração produtiva da Região Metropolitana de Fortaleza com maiores oportunidades de desenvolvimento no interior do Estado.

No meio rural, o destaque maior continuou sendo para projetos de reforma agrária e também de modernização do processo produtivo, principalmente o aumento da capacidade de utilização das áreas irrigadas no Estado a fim de incentivar as atividades associadas ao agronegócio para exportação. Com relação ao Turismo, as ações deveriam considerar o trió mar-serra-sertão, política que vai ter uma grande influência no planejamento territorial em fins da década de 1990 como será exposto no capítulo seguinte com relação ao programa PROURB.

Ainda com relação à administração Ciro Gomes, é preciso destacar a criação de um dispositivo considerado inovador com relação à Gestão Governamental e que estava também intimamente ligado com a eleição de um novo paradigma de desenvolvimento que deveria orientar o futuro do Estado do Ceará. Isso se dá com a criação do Pacto de Cooperação, em 1991, que estava imbuído dos preceitos do Desenvolvimento Sustentável.

O Pacto, que até os dias atuais se mantém funcional, deveria ser uma interface catalisadora de ações para o desenvolvimento do Ceará entre Estado, Mercado e Sociedade Civil. Mais precisamente, consistia em “[...] um instrumento original de articulação de lideranças da

sociedade, dos poderes públicos e do mercado, buscando a co-responsabilidade pelo desenvolvimento includente, integrado e sustentável do Estado” (MONTEIRO; PAIVA, 2001, p. 9).

O conceito-chave do Pacto era o da “Gestão Compartilhada” que previa a “[...] conexão entre agentes autônomos complementares que cooperam para atingir objetivos convergentes” (Ibidem, p. 10). É importante notar aqui mais uma vez a utilização de preceitos advindos do meio empresarial afeitas à administração de empresas, pois aquela “[...] cooperação desenvolvida no Pacto é um paralelo na cidadania para o cooperativismo há muito experimentado pelas organizações que, embora concorrentes, se unem para obter vantagens competitivas” (Ibidem, p. 40).

Além dos aspectos da cooperação, a Gestão Compartilhada também era “[...] adequada à implantação de estratégias de desenvolvimento includente, integrado e sustentável em qualquer âmbito, seja ele espacial, setorial ou temático” (Ibidem, p. 13). O conteúdo desse discurso considerava a adoção desses novos paradigmas para o tema do desenvolvimento como forma de atualizar o discurso anterior ainda vinculado aos preceitos do nacional-desenvolvimentismo do período militar. O trio includente-integrado-sustentável era justificado pelo Pacto, pois como:

[...] **includente** é entendido um tipo de desenvolvimento capaz de oferecer oportunidades de boa qualidade de vida para todos; como **integrado** é considerado aquele que chegue a todas as regiões e setores do estado, fazendo uso de suas complementaridades; e como **sustentável** o que beneficie as gerações atuais e prepare as condições necessárias ao bem-estar das futuras (Ibidem, p. 19, grifos do autor).

Com relação à esses temas e segundo Amaral Filho:

No Pacto de Cooperação foi gerada a idéia de se discutir o Ceará a longo prazo, de onde nasceu o projeto ‘Visão de Futuro Compartilhada Ceará 2020’. Esta idéia casou-se com as idéias e propostas nascidas na Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas – ICID, realizada em Fortaleza em 1992 como uma das reuniões preparatórias da Conferência Rio-92 (AMARAL FILHO, 2000, p. 30).

Tanto o Pacto, as discussões da Conferência ICID, em especial os novos paradigmas do Desenvolvimento, quanto a elaboração posterior do Projeto Áridas<sup>7</sup> foram essenciais para lançar as bases de um Plano de Governo dentro da linha do Desenvolvimento Sustentável e

---

<sup>7</sup> O Projeto Áridas foi resultado da Conferência ICID e elaborado em 1994 pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação, hoje Ministério do Planejamento e Orçamento. Articulava instâncias governamentais federais e estaduais (a maioria dos governos da região Nordeste) e instituições internacionais, além das organizações não-governamentais. Tinha sua fundamentação no conceito do Desenvolvimento Sustentável e previa ações de geração de emprego, reforço econômico, dotação de infra-estruturas, sociais e econômicas, dentre outras.

que aconteceria na sucessão à Ciro Gomes, equivalente ao segundo governo de Tasso Jereissati (1995-1998).

*2.3.2. Governos Tasso II e III (1995-2002) e Lúcio Alcântara (2003-2007): consolidação e continuidade da política territorial e a adoção do ideário do Desenvolvimento Sustentável*

Entende-se que o “Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998)” da segunda administração de Tasso Jereissati marca o início de uma segunda fase dos “governos das mudanças”. Além de terem dado, desde 1987, continuidade a práticas como a do ajuste fiscal e da modernização da máquina estatal, essas administrações, a partir da segunda gestão Tasso, consolidarão uma linha alternativa de atuação para o desenvolvimento estadual. Os preceitos da Sustentabilidade, portanto, deveriam se configurar como uma opção de quebra de paradigma com os preceitos anteriores de desenvolvimento, de configuração predatória e excludente, e nortear o conteúdo das políticas propostas.

Além dessas premissas, também foi dada ênfase: a) nos processos de gestação compartilhada do Plano, visto como resultado de “amplo processo participativo” (Plano de Desenvolvimento Sustentável, Apresentação) o que deveria, posteriormente, nortear a própria forma de relação entre Governo e Sociedade Civil; b) a consideração de aspectos inclusivos na Globalização com o intuito de tornar o Ceará “[...] mais próspero e equânime, integrado de modo competitivo no mercado nacional e aberto ao intercâmbio econômico, comercial e cultural com o resto do mundo” (Ibidem) e; c) e a integração interestadual e inter-regional, pois “[...] já não se concebe planejar dentro dos estreitos limites geográficos do Estado” (Ibidem). E mais os princípios de visão a longo prazo (o estado planejado para o horizonte do ano de 2020), descentralização, integração, regionalização e interiorização do desenvolvimento.

No esteio da Sustentabilidade, “[...] os projetos econômicos apoiados pelo Governo deverão ser analisados conforme a repercussão que possam ter quanto à preservação da base de recursos naturais e à organização do espaço” (Ibidem, p. IV). Com relação aos pontos prioritários do Plano, enfatizados em seguida, tem-se os que falam do “Reordenamento do Espaço” e do “Desenvolvimento da Economia”.

O primeiro ponto, Vetor II de Desenvolvimento Sustentável, surge como necessidade do enfrentamento de problemas relacionados com o desequilíbrio na ocupação do espaço estadual. Segundo o Plano:

Os problemas ambientais decorreram, em grande medida, na ocupação desigual do território, concentrando a maior parcela da população no litoral, nas serras e nos vales úmidos. As políticas governamentais, por sua vez, favoreceram essa concentração, por dotarem maciçamente a área metropolitana da Capital e as maiores cidades de infra-estrutura básica, exercendo intenso poder de atração sobre as populações interioranas (Plano de Desenvolvimento Sustentável, p. 8).

Essa realidade deveria ser combatida com o “[...] fortalecimento de uma rede equilibrada de cidades, com dinamismo proveniente não apenas de sua área rural circunvizinha ou das transferências da Previdência Social, mas sobretudo de atividades industriais e serviço interiorizados” (Ibidem, p. 46). É importante notar que isso configura uma considerável mudança de prioridades no sentido do fortalecimento dessas atividades com relação ao Plano de Mudanças de 1987 que priorizava o desenvolvimento rural.

O ponto de partida, portanto, para essa etapa de propostas seria a interiorização do desenvolvimento do Estado através de um planejamento regionalizado. Isso deveria ter como resultado a reestruturação do espaço urbano, tendo muita relevância os programas estruturantes propostos nas áreas de transportes, energia, social, turística, hídrica etc. Segundo o Plano, portanto, “[...] a ação governamental deverá concentrar esforços principalmente naqueles centros urbanos que absorverão os impactos decorrentes da implantação de programas estruturantes” (Ibidem, p. 53).

Nesses aspectos ressalta-se a importância do PROURB, programa de desenvolvimento urbano e regional de grande abrangência aplicado a partir dessa segunda administração Tasso e que será o ponto de partida para a estruturação do capítulo 3 da dissertação, portanto lá melhor esclarecido. Nesse mesmo capítulo e vindo do presente Plano serão considerados também os programas PRODETUR e PRODETURIS na área da promoção do Turismo e muito importantes também, pois consideram uma linha de ações apoiada no planejamento territorial.

Com relação ao ponto, “Vetor IV de Desenvolvimento Sustentável”, temos como fundamentos principais para o Plano, também a interiorização do desenvolvimento e este pensado em uma dimensão regional e a necessidade de “[...] construir uma economia sustentável [...] com competitividade e com inserção dinâmica nas economias nacional e internacional” (Ibidem, p. 6). Ainda segundo o Plano, será preciso “[...] evoluir a um estágio em que a economia encontre alternativas duradouras para a agricultura, expandindo a base

produtiva no interior por meio da integração entre a agricultura irrigada, a agroindústria e as atividades terciárias” (Ibidem).

A aposta nos complexos agroindustriais como fator de mudança econômica e social ganha mais força nesse Plano o que fica evidente quando este afirma que “[...] vale destacar o potencial para irrigação superior a 300.000 hectares, que, se bem aproveitado, poderá significar a implantação de vários pólos agroindustriais, com grande contribuição para a geração de renda e emprego” e, indo mais além, ratificar a força transformadora dessa proposta, dizendo que esses “[...] pólos deverão redefinir a geografia humana do Ceará” (Ibidem, p. 28). É preciso acrescentar que “[...] a expansão da agropecuária deve ocorrer simultaneamente com a evolução dos setores industrial e de serviços” (Ibidem, p. 72) e, destaca-se desse último a promoção de políticas para a atividade turística.

Para a indústria, além das essenciais obras de infra-estrutura econômica, como na área portuária e aeroviária, tem-se, segundo o Plano, a oferta de incentivos fiscais e financeiros, de apoio tecnológico e de mercado. Isso “[...] deverá reforçar, a médio prazo, o papel do setor secundário como um dos pólos mais dinâmicos da economia cearense” (Ibidem, p. 75). A meta maior aqui seria implementar um processo de desconcentração dessa atividade, com relação à RMF e em direção ao interior do Estado.

Outro importante conjunto de propostas na área do desenvolvimento econômico seria para a promoção do Turismo considerado tanto “[...] no mesmo nível de prioridade governamental conferida à indústria convencional”, como uma “[...] atividade de forte impacto sobre a base física do Estado, guardando íntima relação com as políticas de ordenamento urbano, de recursos hídricos, de transportes e, primordialmente, de meio ambiente” (Ibidem, p. 79).

Um ponto de grande interesse também é o que fala acima da relação do turismo com o ordenamento urbano e, acrescente-se, regional, onde as linhas de ação do Plano para o setor previam, além de ações no campo institucional e comercial, que não serão abordadas aqui, as ações territoriais. Esta previa o ordenamento do espaço físico com a criação de MRTs - Macrorregiões de Desenvolvimento Turístico (ver 3.4), sendo a que compreende o Litoral a com maior nível de prioridade. Como acima já mencionado, aqui terão papel de destaque o PRODETUR-NE I - Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, que seria implantado na Macrorregião do Litoral estadual, e mais o PRODETURIS - Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral Cearense.

Lembra-se aqui que, desses programas, não será feita análise mais pormenorizada, mas sim, uma relação destes com o PROURB, suas interfaces de planejamento territorial, ou seja, o modo como conceberam o espaço estadual conforme as atividades que queriam potencializar nos municípios cearenses. Isso será debatido no capítulo 3, mais especificamente, no sub-capítulo 3.4.

Por fim, indispensável à execução das propostas acima era o investimento na infra-estrutura estadual. O Plano afirma, nesse sentido, que:

O desenvolvimento pressupõe, além de outros fatores, a inter-relação balanceada entre os diversos setores produtivos da economia. A existência e a consolidação da agropecuária, da indústria e dos serviços requer uma infra-estrutura de transportes, energia e comunicações adequadamente dimensionada para atender às demandas dos sistemas de produção e comercialização (Ibidem, p. 85).

No capítulo 3, será elaborado um quadro explicativo dos principais projetos de infra-estrutura e estruturantes - em especial os contidos nas diretrizes do PROURB - previstos não só por esse Plano, mas contidos em todo o período das administrações mudancistas (1987-2007).

Dando continuidade à exposição dos planos de governo tem-se o “Plano de Desenvolvimento Sustentável (1999-2002) – Consolidando o Novo Ceará” da terceira gestão Tasso e o “Ceará Cidadania – Crescimento com Inclusão Social”, plano de governo para o quadriênio 2003-2006 do governador Lúcio Alcântara.

Nesse momento, depois de fixadas as bases fundamentais de governo na filosofia do Desenvolvimento Sustentável, mas também apoiado em outros temas universais como a Cidadania, a Justiça Social e a Inclusão Social, esses planos seguem dando rigorosa continuidade às ações já começadas e enaltecendo, sempre que possível, as conquistas anteriores mesmo considerando a insuficiência dos avanços. Do Plano de Desenvolvimento Sustentável não serão feitos destaques, pois este segue de forma rigorosa o que foi definido na gestão anterior, não acrescentando conteúdo relevante, exercendo, de fato, a continuidade de mais um mandato de Jereissati.

Entretanto, com relação ao segundo desses planos, destaca-se, por fim, uma de suas diretrizes onde alguns pontos relevantes - não necessariamente previstos nos planos anteriores e que definem melhor o ideário do planejamento territorial estadual – serão decisivos para a fundamentação da análise no próximo capítulo. No Plano para 2003-2006, portanto, estão previstos quatro “Eixos de Articulação” para as propostas dos quais são aqui destacados os pontos mais importantes do terceiro, chamado “Ceará Integração”. Neste, de uma forma mais

clara que os planos anteriores, tem-se ratificada a necessidade do ordenamento do sistema urbano estadual a partir da afirmação de que:

O planejamento de longo prazo está orientado pelo conceito de reestruturação territorial, a partir do fortalecimento dos pólos de desenvolvimento regional e da formação de uma rede de cidades. O enfoque será valorizar o papel da iniciativa local e da cooperação regional no processo de desenvolvimento das áreas urbanas e rurais. Para tanto, faz-se necessário estimular o desenvolvimento das potencialidades regionais, mediante a participação social, em especial a dos pequenos empreendedores locais, como motrizes desse processo (Plano de Governo, p. 140).

Para a consecução desses objetivos de formação ou reestruturação de uma rede de cidades no Estado, o Plano apostava no estímulo a um processo de dispersão concentrada. Este seria constituído por um “[...] conjunto de pólos intermediários fortes e do efeito de sua ‘metropolização’ na área de influência mais próxima” (Ibidem, p. 141). A hierarquia pensada para o sistema de cidades estadual deveria atender a critérios demográficos, de urbanização, de PIB per capita e da classificação dos centros no IDM - Desenvolvimento Municipal.

Os centros urbanos, portanto, seriam divididos em 4 (quatro) grandes grupos: 1) O centro primaz, Fortaleza e sua região metropolitana - RMF (13 municípios); b) os centros secundários; c) os centros regionais e; d) cidades de pequeno porte ou de abrangência local.

Com isso:

Prevê-se, com o crescimento relativo das cidades intermediárias, reduzir os fluxos migratórios para a Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, e criar centros de atividades urbanas que possam ser catalisadores do desenvolvimento – contribuindo para uma divisão social e espacialmente mais justa dos benefícios dessa política (Ibidem, p. 142).

O programa responsável pelo direcionamento dessas ações foi o “Cidades do Ceará” que deu continuidade ao PROURB e que, considerou para além do foco urbano deste, uma ênfase complementar na escala regional. Para tanto, tinha como estratégia fundamental a elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional – PDR’s para áreas do Estado previamente definidas. Essa orientação também foi resultado de uma consultoria de equipe de pesquisadores do Estado de Israel que na verdade foi a responsável pela maior parte desse ideário de desenvolvimento regional e planejamento. Ambos, PROURB e o estudo da consultoria orientam a análise no capítulo que segue.

### **3. OS “GOVERNOS DAS MUDANÇAS” (1987-2007) E A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DE SEU IDEÁRIO DESENVOLVIMENTISTA: A REDE URBANA CEARENSE COMO OBJETO DAS AÇÕES DO PROURB (1995-2003)**

Nos dois capítulos anteriores, foi possível observar, em um primeiro momento, os desdobramentos recentes da rede urbana cearense dentro do contexto nacional, dos anos 1970 aos dias atuais. Em um segundo momento, simultâneo ao primeiro, identifica-se para o período de 1987 a 2007, das administrações conhecidas como “governos das mudanças”, as suas principais estratégias para o ordenamento do território estadual, a partir da realização de um ideário desenvolvimentista.

No caso da rede urbana cearense foi possível observar, em um período de quase 40 anos, o gradativo aumento da primazia urbana da capital, Fortaleza, metrópole com enorme contingente populacional que supera, segundo o mais recente Censo IBGE, de 2000, em quase dez vezes o número de habitantes do segundo maior município do Estado, Caucaia, em sua Região Metropolitana. A constatação desse aumento em primazia ajudou também a identificar a insuficiência de centros urbanos de porte médio e a ocorrência, majoritária, de centros de pequeno porte, configurando um território desequilibrado em termos de sua distribuição populacional, de bens e de serviços.

Esse desequilíbrio também está presente na distribuição, por exemplo, dos investimentos industriais pelo Estado – setor econômico dinâmico fundamental para respaldar qualquer ação de desenvolvimento - que ainda ocorrem preferencialmente em Fortaleza e nos municípios que compõem sua Região Metropolitana oficial<sup>8</sup>. Conseqüência imediata disso é a desigualdade da geração e distribuição das riquezas que, concentradas nesta grande região e, em menor quantidade, no Norte e no Sul do Estado (com destaque para o centro urbano de Sobral e a aglomeração urbana Crato-Juazeiro do Norte, respectivamente), estabelecem, atualmente, pólos privilegiados em detrimento das áreas mais carentes na porção centro-oriental do Ceará.

---

<sup>8</sup> A Região Metropolitana de Fortaleza foi oficialmente instituída pela Lei Complementar Federal nº 14 de 1973 composta, além da capital cearense, pelos municípios de Aquiraz, Caucaia, Pacatuba e Maranguape. Em 1986 foi incorporado a esta o recém-criado município de Maracanaú, em 1991 foi a vez da incorporação de Eusébio e Guaiúba e, por fim, em 1999, temos a inclusão dos municípios de Itaitinga, Chorozinho, Pacajus, Horizonte e São Gonçalo do Amarante, sendo instalado neste último o novo porto, conhecido como Porto do Pecém.

Ilustra bem esse quadro desigual de distribuição de atividades econômicas e de riquezas, lembra-se aqui, os números do estudo SNIC (2005) no capítulo 1. Segundo seus resultados finais, 52% dos municípios do Estado (96 do total de 184, no Censo 2000, base de dados desse estudo) são pequenas cidades (até 20.000 habitantes), majoritariamente com poucas atividades urbanas, situadas em espaços rurais e de pouca densidade econômica.

Daí o enorme desafio posto aos “governos das mudanças” que desde ainda sua atuação nos quadros do CIC, como também no período eleitoral de 1986 - onde trabalhavam dentro de uma retórica mudancista que seria o norte de suas administrações – apontavam suas preocupações para aqueles desequilíbrios, fossem eles populacionais, de distribuição de renda ou de investimentos. Já nos quadros governamentais, lentamente amadureceu um projeto político desenvolvimentista, apoiado nos instrumentos estaduais de Planejamento, em especial nos estudos estatísticos e econômicos do IPLANCE (hoje IPECE) e tendo como premissas básicas, a interiorização das ações governamentais de desenvolvimento, baseado no paradigma da Sustentabilidade. Esse era o discurso.

Dentro dessa linha conceitual, que ganha contornos mais nítidos a partir da segunda gestão de Tasso Jereissati (1995-1998), as ações para o ordenamento do território seriam fundamentais para a promoção do desenvolvimento, considerando e assumindo os diversos espaços regionais estaduais (litoral, serras, sertão) e apoiadas no fortalecimento da rede urbana estadual. Essa rede de cidades estadual pretendida deveria, reestruturada a economia dos centros urbanos, dar o suporte adequado ao desenvolvimento econômico estadual, interiorizando investimentos, em especial industriais, equilibrando os êxodos populacionais no Estado, diminuindo os fluxos à Fortaleza e Região Metropolitana, considerando outros centros como destino final, especialmente, os centros secundários como será visto mais adiante.

Dentro desse contexto de ordenação, ou melhor, de tentativa de reestruturação dos espaços cearenses, surge o PROURB – Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará, implementado de 1995 a 2003. Muito mais do que patrocinador dos planos diretores para os municípios com mais de 20.000 habitantes, atendendo aos preceitos legais da Carta de 1988, esse programa foi o responsável pela representação territorial do ideário e interesses de desenvolvimento econômico regional dos “governos das mudanças”.

A estratégia escolhida para a promoção do desenvolvimento no Estado no período em destaque, formada pelo trio de vetores econômicos prioritários indústria, agronegócio e

turismo, foi o elemento estruturador das ações do programa. Isso significa dizer que os espaços contemplados, sejam os municípios ou as regiões, comporiam uma rede equilibrada de cidades que pudesse dar o suporte adequado à dinamização dessas atividades econômicas.

Baseado nessas premissas, o PROURB selecionou 49 municípios a serem contemplados com planos diretores e cinco regiões com os planos de desenvolvimento regional (os PDR's). Cada um desses planos, por sua vez, indicou os chamados projetos estruturantes, ações em geral que previam projetos nas áreas da infra-estrutura, majoritariamente, mas também de requalificação patrimonial e preservação ambiental urbanas. Esses projetos, em geral circunscritos ao meio intra-urbano não terão aqui maiores considerações. Dessa forma, é lembrado que no sub-capítulo 3.5, será dada ênfase aos grandes projetos de infra-estrutura, elaborados e implementados para a escala regional em parceria do governo estadual com as instâncias federais e órgão de financiamento continentais.

A consecução desses projetos, na escala intra-urbana e na regional, deveria colaborar para a reestruturação de todo o sistema estadual de cidades, complementando a definição da hierarquia dos centros, com destaque para aqueles de porte médio, que, junto com Fortaleza, organizariam, em um plano hierárquico secundário, todo o espaço estadual. Os centros urbanos representariam assim o suporte necessário ao pleno desenvolvimento das atividades econômicas. A importância desses projetos de infra-estrutura estava na possibilidade de reforçar aquilo que Dias definiu como “conexidade” (ver sub-capítulo 2.1), característica essencial para a eficiência das redes urbanas, ou seja, condição primordial para a facilitação das articulações entre os diferentes centros urbanos, garantindo a distribuição fluida de bens, serviços, conhecimento e informação entre estes.

A realização enfim dessas políticas públicas de ordenamento territorial na forma do PROURB também representou a retomada da capacidade estadual de financiamento do planejamento urbano e regional. Além da contrapartida do Governo Estadual e municípios, envolvendo um investimento de US\$ 44,50 milhões, foram investidos US\$ 66,50 milhões pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, perfazendo um total de US\$ 110,00 milhões. Essa parceria com o banco vai se repetir diversas vezes em outros programas patrocinados pelo executivo estadual, apontando para uma dependência financeira no plano internacional que se junta a já consumada no plano nacional, na figura dos programas federais de desenvolvimento que contemplavam o Ceará.

Por último, soma-se ao PROURB a essencial contribuição para a implementação desse projeto e para a sua conceituação teórica e o reforço das políticas de ordenamento territorial a partir

da segunda administração Jereissati (1995-1998), a publicação da então Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR: “Reduzindo a Pobreza Através do Desenvolvimento Econômico do Interior do Ceará”, de 2002.

Esse estudo foi fruto da colaboração, iniciada ainda em 2000, de um grupo de consultores em desenvolvimento regional e economia da Universidade Ben-Gurion do Estado de Israel, sob a coordenação de Raphael Bar-El. Nele, foram definidos os pressupostos que embasariam a hierarquização da rede urbana cearense, apoiada nos chamados “centros secundários” o que definiria também, nos anos vindouros, a orientação de toda e qualquer política pública de desenvolvimento regional e combate à pobreza das administrações mudancistas.

A continuidade dessas proposições fica clara também na elaboração de dois outros trabalhos no mesmo tema, mais recentes, que praticamente não revisam ou acrescentam maiores modificações no primeiro de 2002 acima, mas reforçam, indicam resultados e até mesmo simplesmente repetem as proposições anteriores. São eles: “A reestruturação espacial como componente da estratégia de combate à pobreza rural” da SEPLAN e do IPLANCE”, de 2002, e o “Desenvolvimento econômico regional para a redução da pobreza e desigualdade: o modelo do Ceará”, da SDLR, de 2005. É o percurso de amadurecimento do ideário acima que será visto no sub-capítulo seguinte.

### **3.1. O PROURB – Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará e a distribuição de suas ações pelos espaços estaduais**

O PROURB se torna realidade a partir da segunda administração de Tasso Jereissati (1995-1998) quando da assinatura do contrato entre o Governo do Estado e o Banco Mundial em fins de 1995. Suas atividades se estenderam até o ano de 2003. Começa a ser implementado a partir de então e vai encarnar, no conteúdo da programação de suas ações, o espírito mais amadurecido do projeto político-econômico dos “governos das mudanças”. Neste, o conceito de maior destaque era o de Desenvolvimento Sustentável, sempre apoiado pelos dispositivos da participação popular e da descentralização (no caso, interiorização) das ações administrativas.

Os anseios do desenvolvimento pretendido passavam pela ordenação do território a partir da priorização das atividades econômicas referentes à indústria, ao agronegócio e ao turismo,

tendo como condição essencial para sua plena realização a execução de obras de infraestrutura nos diversos espaços do Estado do Ceará. Esse roteiro de ações, baseado naquelas atividades é que vai condicionar a escolha de quais espaços no território cearense seriam contemplados, de acordo com as especificidades e vocações tanto locais, ao nível das cidades, quanto regionais.

É a partir daí que - e mais detalhadamente adiante neste sub-capítulo - será possível entender a lógica da atuação, no plano territorial, do ideário desenvolvimentista daqueles governos. Isso se deu, para cada uma das atividades acima, distribuído da seguinte maneira: a) para a indústria, a importância dos centros de tamanho médio (Sobral, Crato-Juazeiro do Norte, por exemplo); b) para o agronegócio, os sistemas urbanos inseridos nos vales úmidos existentes no estado (com destaque para o vale do Jaguaribe, ao leste, vale do Acaraú, ao norte) e; c) para o turismo, o conjunto de cidades na extensão total do litoral cearense, em especial, em sua porção oriental. Esses três pontos, entretanto, não se excluem ou se desenvolvem isoladamente.

Apesar desse ideário de ordenação espacial prever uma visão regionalizada das ações, o PROURB vai atuar, em princípio, na escala local. O intuito era o de criar uma cultura de planejamento e de gestão nos quadros das prefeituras municipais, fato inexpressivo até então, adequando os municípios aos ditames da Carta de 1988<sup>9</sup>. Somou-se a isso a necessidade do apoio financeiro à dotação, tanto de logística como de pessoal qualificado, de cada uma das prefeituras contempladas com os Planos Diretores. Adverte-se que esse processo de elaboração e implementação dos PD's e toda a sorte de limites que a estes foram impostos, como a dificuldade da participação popular massiva e do envolvimento do *staff* administrativo local, não será alvo de discussão aqui, embora seja uma sugestão de pesquisa extremamente válida.

Portanto, para alcançar os objetivos acima, os instrumentos utilizados pelo programa foram, além dos já citados PDDU's - Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano: a) os PDR's - Planos de Desenvolvimento Regional; b) a capacitação e a gestão municipal; c) os projetos

---

<sup>9</sup> De acordo com a Constituição brasileira de 1988, que define a função social da cidade em seu capítulo II "Política Urbana", nos artigos 182 e 183, o plano diretor passa a ser obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Entretanto, esses artigos somente foram regulamentados com a Lei 10.257 de 2001, o chamado Estatuto da Cidade. Dessa forma, é importante notar que o início da implementação das ações do PROURB (1995) se dá antes dessa regulamentação do Estatuto que acaba por acontecer quando o programa já estava em sua fase final, e, portanto, já estavam elaborados os planos diretores dos municípios cearenses. Isso se apresenta como um problema considerável visto que novas exigências são estabelecidas a planos já elaborados e muitas das vezes ainda não aprovados nas respectivas Câmaras Municipais e que, dessa forma, deveriam ser revisados, iniciando um novo processo, demandando mais investimentos.

estruturantes (infra-estrutura, local e regional) e; d) a requalificação de áreas de risco (social, urbano e ambiental) a cargo do PDH – Plano Diretor Habitacional do Estado do Ceará.

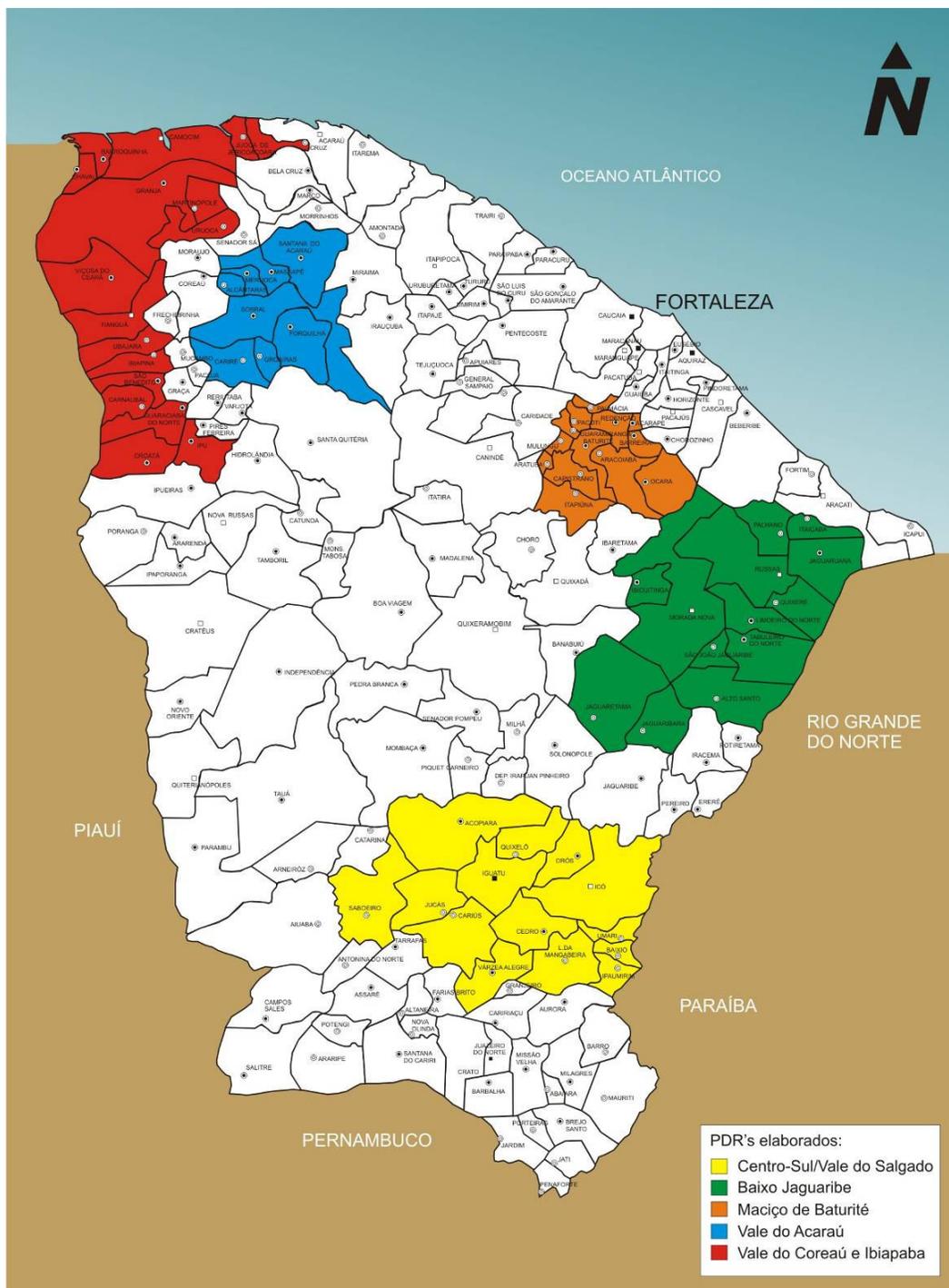
A partir desses instrumentos, o projeto contemplou 49 municípios (ilustração 19) com planos diretores e elaborou cinco (5) outros planos, estes em escala regional (ilustração 20), os PDR's, como previsto nos capítulos referentes à ordenação do espaço estadual nos textos do Plano de Governo 1995-1998 (ver capítulo 2). O Planejamento assumiu, desta forma, posição estratégica também dentro da política urbana e regional do período, dando continuidade e renovando um processo que já vinha sendo sistematicamente desenvolvido dentro dos quadros do Governo Estadual, tanto com a estruturação de secretarias de estado quanto com instituições auxiliares de estudos e pesquisas, desde ainda os anos 1960.

A partir desse período, uma série de planos diretores para algumas cidades do Ceará foi elaborada, com parcerias que envolviam as secretarias de estado e o Governo Federal. Essa prática se juntou a uma mais antiga, parte da realidade do Estado desde o início do século XX, embora com a quase exclusividade para o planejamento da capital, Fortaleza. Planejamento este que colecionou planos que, ou foram literalmente engavetados, ou apenas tiveram uma parcela pequena de suas diretrizes implementadas.

A diferença então, com relação ao antes e ao depois do PROURB, em termos do planejamento das cidades cearenses, se dá a favor deste, assim entende-se, em dois aspectos principais: i) na abrangência do programa (49 municípios de 178 à época, segundo o Censo IBGE de 1991) e; ii) na visão contemporânea do conceito de Planejamento. Com relação ao primeiro ponto, fica evidente a tentativa de pensar o território estadual de forma global, num esforço de articulação econômica dos municípios (via obras de infra-estrutura) das diversas regiões e na forma do reforço estrutural da rede urbana cearense, com ênfase na escala regional. O segundo ponto diz respeito à introdução, ou pelo menos à tentativa de introduzir, a visão do Planejamento Participativo e orientado na direção da Sustentabilidade o que atualiza - fazendo a ligação conceitual com o processo já em curso no país - o discurso com relação a essas temáticas.

O esforço de investigação seguinte reside exatamente em saber se o PROURB, o instrumento maior para o desenvolvimento regional nas bases do ideário dos “governos das mudanças”, foi capaz de sair do âmbito meramente discursivo apresentado no capítulo 2, conseguindo se firmar como um referencial e agente concreto do planejamento do desenvolvimento regional pretendido pelas administrações da época.





**Ilustração 20:** Ceará - Planos de Desenvolvimento Regional – PDR's elaborados  
 Fonte: PROURB

Para tanto, é preciso verificar, em um primeiro momento, qual foi o grau de entendimento, por parte do projeto, da “questão regional” estadual, referenciada no texto do capítulo 1 quando da análise do comportamento da rede urbana cearense no contexto nacional, dos anos 1970 para os dias atuais. Isso é fundamental para a compreensão da adequabilidade do que é proposto no programa com essa situação concreta encontrada para o território estadual o qual visa reestruturar.

Dessa forma, destaca-se, em primeiro lugar, que o projeto visava a:

[...] melhoria dos padrões de atendimento das populações urbanas com a requalificação das cidades cearenses e redução da pobreza, através da geração de trabalho e renda, criando uma nova perspectiva de futuro, incluindo a participação da sociedade civil na elaboração dos trabalhos (PROURB, 2004, p. 1).

Antes de tudo, é necessário identificar nessa passagem um momento ainda puramente discursivo que fica claro na incorporação de “valores universais”, incontestes, comuns atualmente no meio político, nas mais diversas tendências partidárias. É o discurso da redução da pobreza, da participação popular, da melhoria da qualidade de vida e da geração de emprego e renda.

Nessa mesma passagem, e em especial no tema da “requalificação das cidades cearenses”, as ações são mais voltadas aos espaços intra-urbanos, com ações de melhorias do sistema viário, de recuperação do patrimônio arquitetônico e proteção dos recursos naturais, como pode ser observado na leitura dos planos diretores e dos projetos estruturantes que estes propõem para cada um dos municípios contemplados. São questões, entretanto, nas quais não reside o foco dessa pesquisa, centrada em aspectos que abrangem o território cearense como um todo.

Na perspectiva de planejamento estadual de caráter “a longo prazo”, intrínseco ao Planejamento, e que no caso específico dos “governos das mudanças” significou trabalhar com o horizonte do ano 2020, o PROURB tinha como objetivo principal a:

Estruturação urbana de um conjunto de cidades prioritárias, de forma polarizada ou em rede, em todo o Estado, para dar suporte ao processo de desenvolvimento econômico e social, com a obrigatoriedade da preservação ambiental e a convivência com o semi-árido para a melhoria da qualidade de vida da população (Ibidem, p. 17).

Essa passagem do texto faz a interface entre o discurso visto no capítulo 2 e sua manifestação, na forma do PROURB, em um conjunto de ações de ordenamento territorial através do planejamento do desenvolvimento. Faz alusão também ao recurso da polarização, ou seja, a existência de pólos (centro urbanos), organizadores e acumuladores preferenciais das riquezas geradas e posteriores irradiadores de desenvolvimento como visto no referencial teórico do capítulo 2. Entendendo que a estruturação pretendida, seja polarizada ou em forma de rede, se

configura a partir de dimensões que não se excluem, deixa-se aqui em destaque a imprecisão do texto quanto a isso.

Com relação ao entendimento da “questão regional” cearense, o projeto se estruturou a partir da seguinte constatação que, a princípio, está corretamente relacionada com os estudos apresentados no capítulo 1, embora não haja referências, no texto do PROURB, das fontes de dados que este utilizou:

[...] constatação que o Ceará vivenciou, nos últimos 30 anos, um acelerado processo de urbanização, que superou em velocidade o Nordeste e o Brasil, mas que por outro lado, quanto à evolução dos padrões de vida da população, esse crescimento ficou abaixo dos índices observados no país [...] compreensão de que a falta de qualificação dos centros urbanos e a **ausência de uma rede de cidades mais estruturada**, em todo o território cearense, eram entraves ao desenvolvimento pretendido [...] novo modelo de interiorização das atividades governamentais, que incluísse a obrigatoriedade da descentralização das atividades econômicas, o incentivo à consolidação de arranjos produtivos locais e regionais, além do fortalecimento de cidades-pólo e regiões estratégicas como contraponto à excessiva concentração da RMF- Região Metropolitana de Fortaleza, que nas últimas décadas tem atraído a maioria dos investimentos públicos e privados, a exemplo do que ocorre em todos os grandes aglomerados urbanos do País (Ibidem, p. 11-12, grifo nosso).

Com relação ao processo de urbanização acima referido é importante frisar a mudança gradativa na distribuição da população estadual, destacando os números da relação população urbana - população rural, no sentido da superação populacional da segunda pela primeira. No período que vai dos anos 1950 aos anos 2000, o marco da passagem do Estado para uma condição essencialmente urbana são os anos 1980 (ver tabela 2 da p. 79), embora a margem seja pequena ainda, cerca de 400 mil habitantes a mais para o meio urbano. Entretanto, já no Censo IBGE, de 1991, a diferença a favor da população urbana passa a ser quase de 2 milhões de habitantes, tendência em ascensão até os dias atuais.

Na passagem acima, fica claro que o projeto estava consciente do desequilíbrio em que se encontrava a rede urbana cearense e que isso se configurava como um enorme “entreve” ao desenvolvimento econômico estadual. Por isso que suas ações deveriam privilegiar a estruturação do território estadual, tanto com o amortecimento da concentração – de investimentos, de população, de riquezas – na capital e sua região metropolitana (ou seja, as razões de sua primazia urbana), como com a interiorização do desenvolvimento, considerando as possibilidades econômicas de cada uma das regiões. Esse conteúdo propositivo do programa é o que se colocará em análise nos sub-capítulos seguintes.

Complementarmente ao programa PROURB e não menos importante para o entendimento do quadro acima, será utilizado o conteúdo propositivo do estudo encomendado a um grupo de

pesquisadores da Universidade de Ben-Gurion, Israel, como antes referido, que trata mais diretamente - através de sua fundamentação teórica, procedimentos, critérios e base de dados - do planejamento do sistema de cidades estadual para fins de consecução de desenvolvimento regional, tratando do assunto, em especial com a proposição da hierarquia urbana pretendida e dos eixos preferenciais de desenvolvimento no estado.

O estudo “Reduzindo a Pobreza Através do Desenvolvimento Econômico”, desdobramento do Projeto São José<sup>10</sup>, articulava, fornecendo base teórica e fonte de dados, especificamente, a três secretarias que foram essenciais ao e estavam intimamente relacionadas com o projeto PROURB, quais sejam, a Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) e a Secretaria de Agricultura e Irrigação (SEAGRI)<sup>11</sup>. A primeira responsável mais diretamente pelos projetos de desenvolvimento regional, com destaque para a atuação do IPLANCE (hoje IPECE), a segunda com projetos de desenvolvimento rural, incentivando o emprego não-agrícola e a última, responsável direta pelos agropólos (anexo B).

Mais adiante, em 2003, soma-se a essas secretarias a Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), atualmente Secretaria das Cidades, criada na administração Lúcio Alcântara (2003-2007), por recomendação da consultoria israelense a qual herdaria e centralizaria as ações de continuidade do projeto PROURB através do projeto Cidades do Ceará<sup>12</sup>, seu sucessor, também dessa mesma administração. Com importante atuação das pastas governamentais responsáveis pelos recursos hídricos do estado, ficou desenhado um importante arcabouço institucional articulador das políticas de desenvolvimento regional das administrações do período 1987-2007. Ainda com relação à SDLR, é importante destacar a sua atuação a partir da definição territorial dos agropólos da SEAGRI, fazendo a seleção de apenas sete (ilustração 21) dos vinte previstos no anexo B. Isso conforma o tipo de seleção de

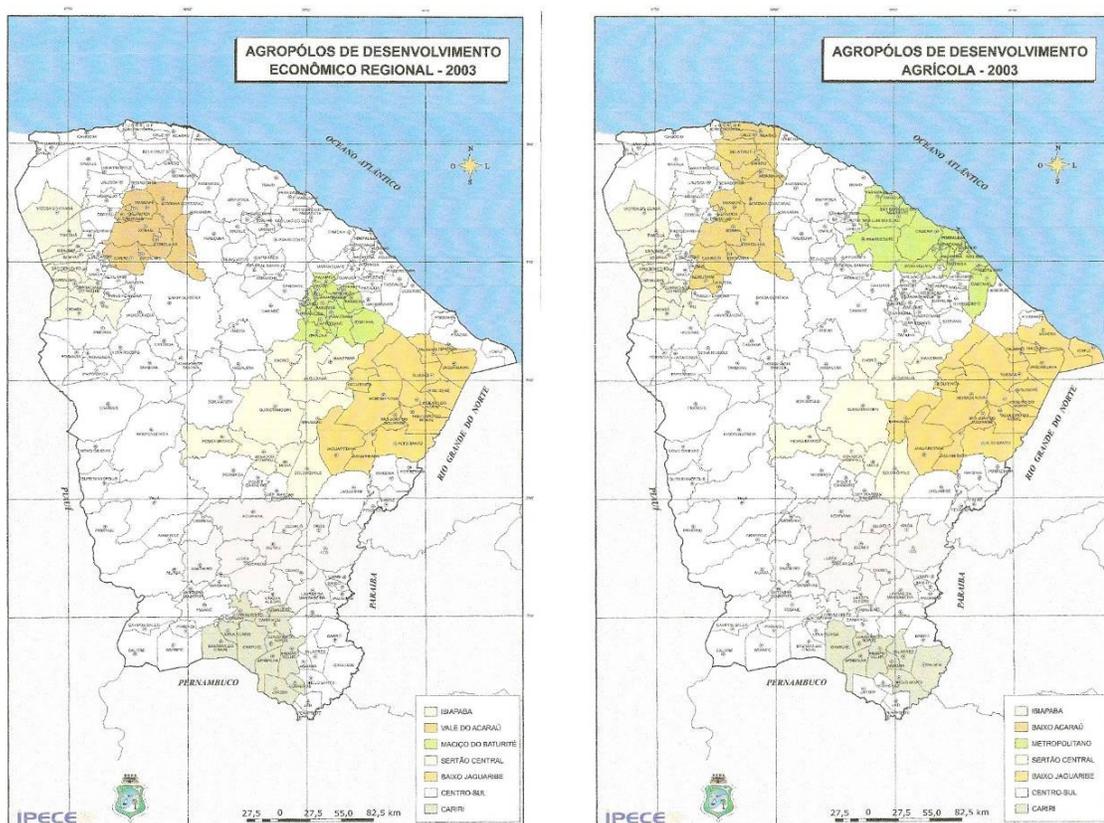
---

<sup>10</sup> Dentro da linha de combate à pobreza dos “governos das mudanças”, esse projeto foi criado em 1995 e dividido em duas partes: uma de 1996 a 2001 e outra de 2002 a 2006. As parcerias foram entre o governo estadual e o Banco Mundial, em um primeiro momento, e com o BIRD, posteriormente. Abrangeu, com os projetos que realizou, 177 dos 184 municípios cearenses. De forma prioritária, forneceu infra-estrutura sócio-econômica básica e de apoio à produção agrícola voltada à grupos que não ultrapassassem os 7.500 habitantes e fossem organizados por meio de associações e/ou cooperativas.

<sup>11</sup> A SDR foi criada em 1997, na segunda gestão Jereissati. Passa à denominação de SEAGRI em 2003 na gestão Lúcio Alcântara e, a partir de 2007 muda de nome mais uma vez, passando a ser a atual Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA. Entretanto, a linha conceitual de elaboração de políticas pública sempre teve continuidade, representada pela influência marcante dos pólos de desenvolvimento agrícola na ordenação do território estadual.

<sup>12</sup> O programa “Cidades do Ceará” é o sucessor oficial do programa PROURB, incorpora, portanto os pressupostos deste e dá continuidade às suas ações de desenvolvimento urbano e regional. Foi elaborado na administração Lúcio Alcântara (2003-2006).

áreas mais afeitas ao sucesso econômico em detrimento das demais (ver discussão no 3.2 logo adiante).



**Ilustração 21:** Ceará – Distribuição dos Agropólos de Desenvolvimento

Fonte: SDLR – Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional

No trabalho da equipe de Israel, em primeiro lugar, fica claro o entendimento por parte do texto de todas aquelas questões com relação à rede urbana cearense identificadas no capítulo 1. Em resumo, e a partir dessas constatações, o estudo aponta a polarização RMF-Interior como a maior responsável pela pobreza estadual, impedindo que os resultados tão comemorados de crescimento econômico estadual nas últimas décadas (anexos B e C) – maiores números do que os do Brasil desde que os “governos das mudanças” assumiram em 1987 - fosse distribuído equitativamente pelas regiões do Ceará.

A constatação dessa polarização reforça o fato corrente da concentração de recursos, investimentos, indústrias e população na área metropolitana de Fortaleza em contraponto ao interior do estado pontuado de espaços estagnados por conta de economias fracas. Dessa forma, essencialmente, os fenômenos mais importantes associados ao crescimento econômico acima ilustrado – urbanização, industrialização e diminuição da participação da agricultura no

PIB estadual<sup>13</sup> – se deram incompletamente ou de forma ainda tímida, insuficientes para diminuir a pobreza estadual.

Que medidas então a consultoria propôs? A estratégia central foi o reforço à criação de emprego não-agrícola. A idéia era criar condições para a absorção no mercado de trabalho para a mão-de-obra liberada, do meio rural, com a diminuição da participação da agricultura na geração de riquezas no estado, como para reverter o incômodo grande número de empregados no meio rural, em atividades agrícolas, embora essas atividades apresentassem baixa produtividade, gerando o que o estudo chama de “desemprego disfarçado”.

São de interesse então, os meios pelos quais as ações corretivas propostas deveriam se dar, ou seja, exatamente com a reorganização do território estadual através da reestruturação da distribuição de sua população urbana, criando centros urbanos secundários, principalmente, mas também terciários. A proposta visava “[...] fortalecer centros urbanos no interior, com capacidade de absorver parte dos excedentes de trabalhadores rurais no processo de crescimento e urbanização, suprindo a área rural com serviços de apoio e demanda para seus produtos” (BAR-EL In: BAR-EL (Org.), 2002, p. 24). Esses centros podem ser identificados na ilustração 22.

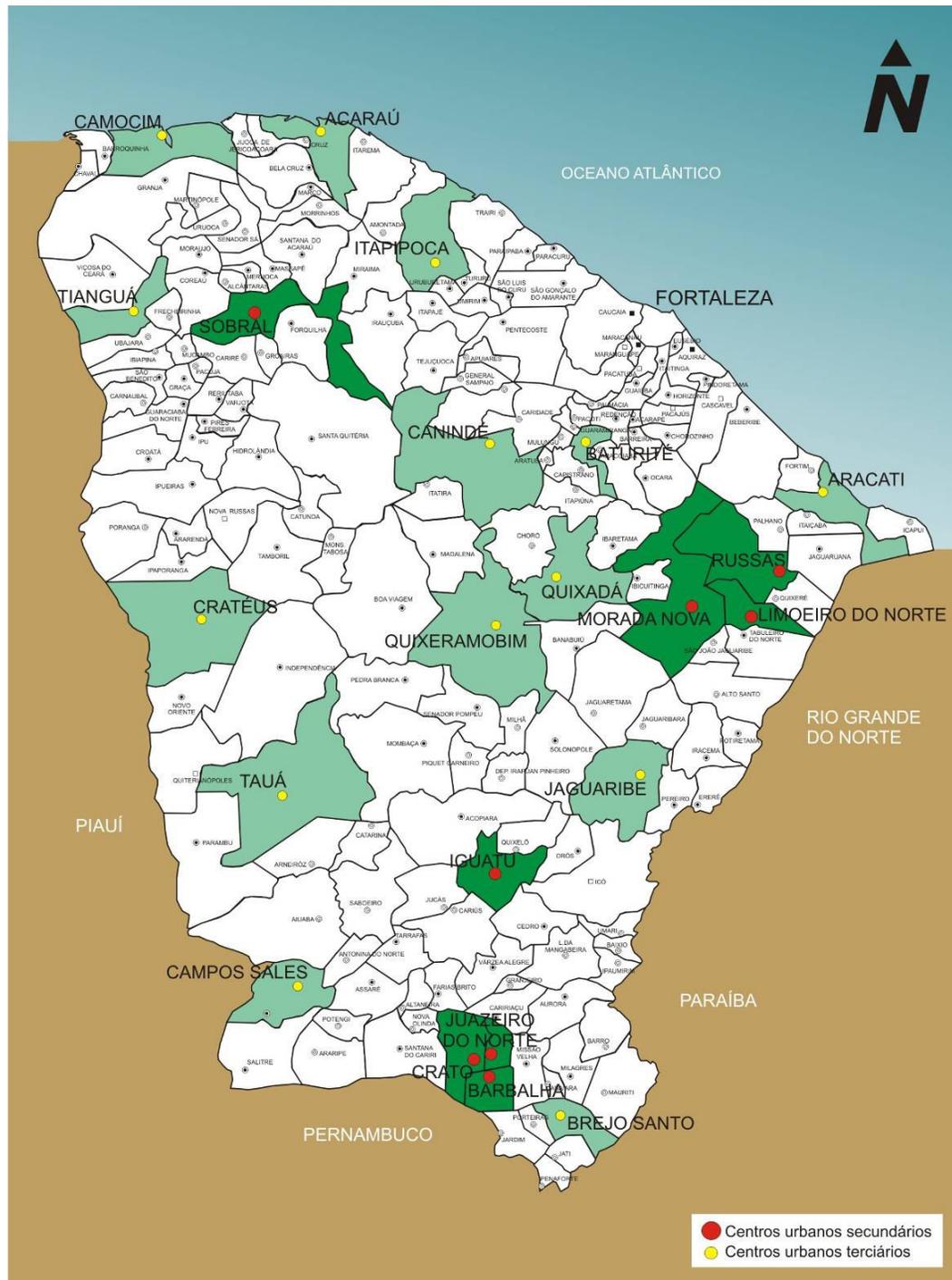
Mais detalhadamente, então, como a consultoria pretendia resolver a questão da reestruturação territorial do Ceará? De uma forma geral, o ideário do estudo se propõe alternativo, principalmente às ações clássicas de ordenação espacial, em especial em países desenvolvidos, que apostam na centralização de investimentos preferencialmente nas metrópoles ou maiores cidades, prevendo que esse crescimento-desenvolvimento se espalhe, gradativamente, pelas regiões polarizadas (regiões de influência) por esses centros, distribuindo os ganhos em riquezas. O estudo afirma que as ações a partir desse ideário não têm, via de regra, surtido, em vários países do mundo, os efeitos esperados. Portanto, afirma, em contraposição, que:

A investida na teoria de planejamento contemporâneo é de que o desenvolvimento urbano e rural deve ir de ‘mãos dadas’, especialmente se tiver em mente que a definição do urbano inclui toda a hierarquia de cidades da metrópole no ápice do sistema urbano, através de cidades secundárias (o segundo nível da hierarquia

---

<sup>13</sup> “Não obstante o fato de o Interior empregar a maior parte da força de trabalho do Estado (61%), cobrindo quase toda a agricultura e perto da metade da indústria e serviços, o PIB atinge somente 38% do total do Estado (cerca de 7 bilhões de reais no Interior, dos 19 bilhões para todo o Estado em 1998). Conseqüentemente, o PIB ‘per capita’ Do Interior mal alcança 42% (cerca de R\$ 1.700, 00) do PIB ‘per capita’ da RMF (cerca de R\$ 4.000, 00). O baixo nível de renda do Interior, com todas as suas implicações políticas, leva a uma situação em que a maior parte dos impostos arrecadados pelo Estado (ICMF), em 199, originaram-se da RMF (89%), enquanto que o Interior contribuiu com um valor desproporcionalmente baixo (11%, ou R\$ 145 milhões)” (BAR-EL In: BAR-EL (Org.), 2002, p. 25).

urbana) até a interface urbana rural das pequenas cidades ou centros de crescimento rural (o terceiro nível da hierarquia urbana) (Ibidem, p. 54-55).



**Ilustração 22:** Ceará - Centros urbanos secundários e terciários propostos  
Fonte: BAR-EL In: BAR-EL, 2002.

Aí está a síntese da ordenação espacial que o estudo propõe. Em contraponto à polarização RMF-Interior e ao investimento preferencial na Metrópole, um conjunto de cidades secundárias e terciárias para proporcionar um maior equilíbrio de toda a rede urbana estadual. Acrescenta mais ainda a esse quadro:

Este estudo recomenda uma política de longo alcance, de **fortalecimento de redes de cidades intermediárias**, com a dupla vantagem de dispersar as populações urbanas, reduzindo a migração para a Cidade Principal, e construir outros centros de atividades urbanas capazes de servir como catalisadores regionais e acelerar a difusão geográfica do desenvolvimento (Ibidem, p. 55, grifo nosso).

Por que o reforço da rede através da identificação e organização de um sistema de cidades secundárias? Essa solução está assim desenhada para a realidade estadual dada a “[...] pequena quantidade de ‘cidades secundárias’, de tamanho e diversidade suficientes para suportar um elevado índice de população fora da ‘cidade primaz’[Fortaleza]” (Ibidem, p. 57). O diagnóstico desse quadro é claramente apontado na evolução da rede urbana cearense que foi possível ser apreendida a partir das considerações já vistas no capítulo 1.

O fortalecimento de um segundo nível hierárquico no Ceará, passava, portanto, pela definição do que seriam esses centros urbanos secundários e quais os critérios para sua seleção. Em primeiro lugar, o estudo adverte sobre a impossibilidade de tratar-se apenas de dados relativos ao tamanho populacional dessas cidades e sugere que a abordagem para a identificação desses seja baseada, em complemento, nos seguintes dados: a) densidade; b) tamanho físico; c) proporção da força de trabalho nas atividades não-agrícolas; d) a mesclagem e a diversidade de funções; e) as características físicas e; f) as relações com outras cidades e vilas (Ibidem, p. 61).

“As ‘cidades secundárias’ são caracterizadas pelo papel de intermediação funcional nos fluxos de poder, inovação, pessoas e recursos entre lugares” (Ibidem, p. 62). Fica evidente aí o embasamento da proposta nos esquemas já antes vistos de funções centrais das cidades e de seus papéis, de suma importância, como distribuidores de bens e serviços à economia e às populações. O referencial básico ainda é a teoria de Walter Christaller (1933), mas é referenciado também no ideário de pólos de crescimento (capítulo 1).

É importante destacar também, que o estudo considera, em termos de características econômicas principais desses tipos de centros urbanos o fato de que “[...] a maioria das ‘cidades secundárias’ tende a possuir uma grande proporção de sua força de trabalho ocupada na agricultura, agroindústria, comercialização de serviços agrícolas, tornando-as fortemente ligadas a sua produção agrícola no interior rural” (Ibidem, p. 64). Isso reforça, como será visto

nos sub-capítulos a seguir, o planejamento regional estadual centrado nos vales úmidos do Ceará e, naturalmente, envolvendo os diversos sub-sistemas regionais de cidades.

Com relação aos critérios, por fim ficaram mais detalhadamente definidos como: 1) mínimo de 50.000 habitantes; 2) nível de urbanização mínimo de 60%; 3) PIB per capita para o ano de 1996; 4) taxa de crescimento no período de 1991-1996 com mínimo de 1,5% a.a. e; 5) IDM – Índice Desenvolvimento Municipal. A partir daí, o trabalho definiu as cidades ou conurbações de cidades secundárias como sendo: a) Sobral e região circundante de 16 municípios, no norte; b) Limoeiro do Norte, Russas e Morada Nova (posteriormente incorporado) com região de influência de 8 municípios, no leste; c) Iguatu com dez municípios em sua influência, no centro-sul e; d) Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (posteriormente incorporado) e oito municípios em sua região de influência, no sul.

Os centros terciários são 14: Aracati, Acaraú, Quixadá, Quixeramobim, Tianguá, Tauá, Baturité, Brejo Santo, Campos Sales, Canindé, Crateús, Jaguaribe, Itapipoca e Camocim. Fazem a interface direta, com o meio rural (atividades agrícolas) e são definidos como:

[...] lugares urbanos menores, que atendem a uma periferia de municípios e são projetados para servir como um centro preferencialmente para atividades rurais locais que necessitam de um apoio urbano, tal como marketing, serviços de produção, infra-estruturas para atividades não-agrícola, educação, etc.... (BAR-EL, 2005, p.33).

É possível notar que essa classificação não trouxe muitas novidades com relação ao que é definido oficialmente como as cidades de segundo nível hierárquico no Ceará. Desde o primeiro estudo do IBGE em 1972 até o SNIC de 2005 (capítulo 1), via de regra, são esses os centros urbanos do Ceará nessas categorias. Esse status não variou muito com o tempo. No caso dos centros secundários, o que se pode identificar como novidade é a entrada do grupo Limoeiro do Norte-Russas-Morada Nova nessa classificação, mas entende-se ela esteja fortemente influenciada pelas possibilidades do agronegócio no vale do Jaguaribe que é onde esses centros se situam, sendo os mais significativos dessa região. São condições específicas ao Ceará como estas que motivaram a inclusão alternativa desses centros urbanos.

Esses centros deveriam, portanto, estabelecer uma “[...] zona amortecedora de ‘cidades secundárias’ com capacidade de oferecer oportunidades econômicas e um nível relativamente elevado de condições de vida” (Ibidem, p. 66), como também proporcionar “[...] oportunidades espaciais intervenientes objetivando absorver uma certa parte do fluxo contínuo de migrantes das regiões rurais para a RMF” (Ibidem).

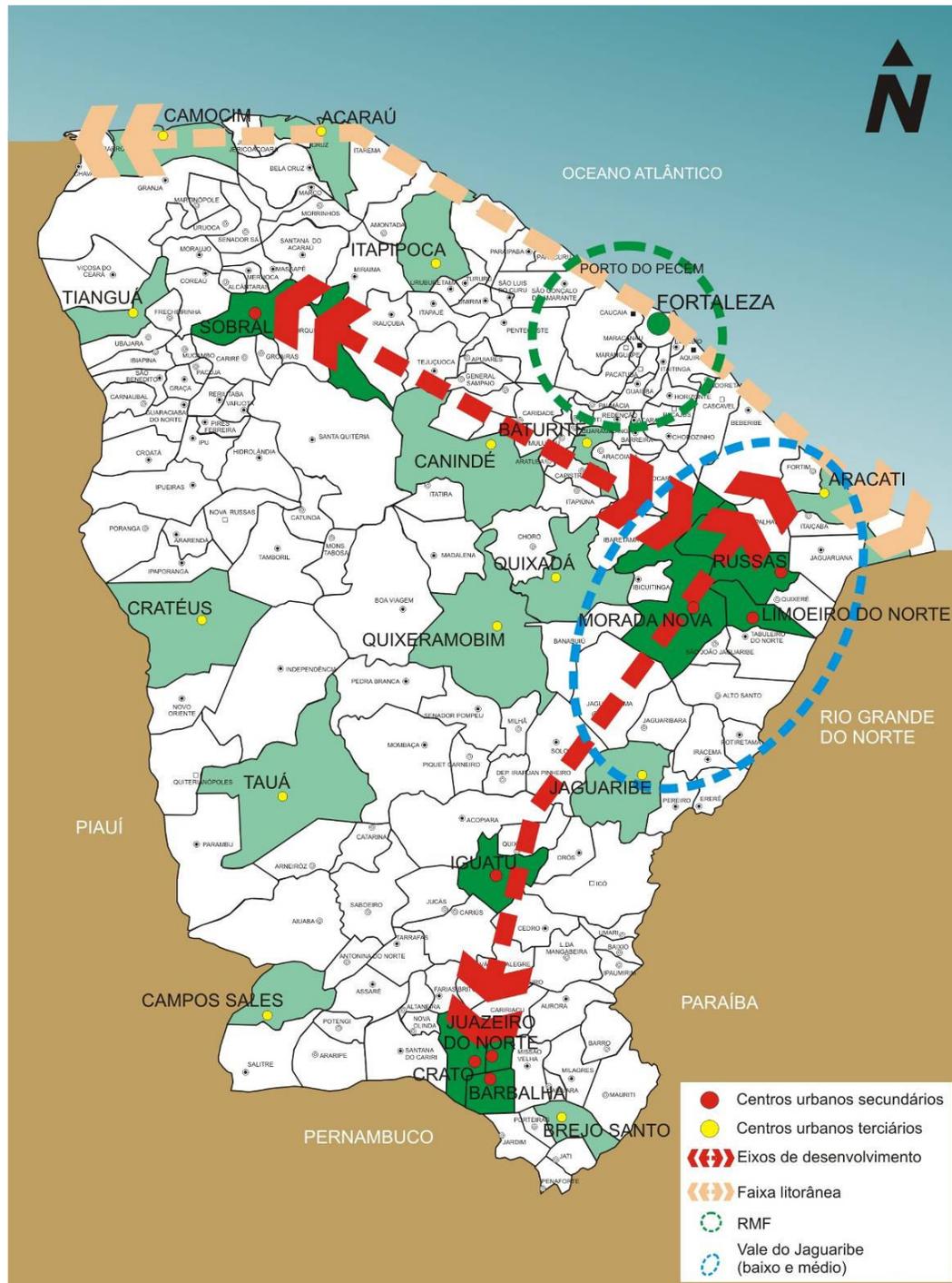
Dessa forma seriam estabelecidos, conforme o estudo - a uma limitada parcela desses pontos que foram selecionados e articulados no território - dois grandes “Eixos de Desenvolvimento” (desenvolvimento axial) no estado: um ao norte, entre Sobral e Fortaleza e um ao sul, de Aracati, passando por Limoeiro do Norte-Russas-Morada Nova, Iguatu e chegando até Crato-Juazeiro do Norte-Barbalha (ilustração 23). É importante notar como os centros definidos como terciários não compõem diretamente essa axialidade, seu papel é bastante dependente do sucesso dos pólos secundários em distribuir os ganhos futuros com o desenvolvimento. Sobre os eixos, explica-se assim o estudo:

Propõe-se identificar estes dois eixos como o principal veículo para o desenvolvimento futuro do Ceará, utilizando-os como principal diretriz espacial para o desenvolvimento dos vários componentes de infra-estrutura física, tais como rotas de transporte, sistemas hídricos, infovias, etc [...] Deve-se, ademais, tratar o ‘coração’ entre os dois eixos como a principal periferia do Ceará, que depende, na maior parte, de atividades agrícolas. Este ‘coração seco’ necessita do desenvolvimento de um conjunto diferente de políticas que irão combinar um apoio à modernização do setor agrícola acoplada à transferência de renda, e várias políticas de bem-estar social para combater a pobreza (Ibidem, p. 74).

Esse “coração seco”, pode-se dizer, é o que sobrou do território e o que não está incluso nas áreas de vales úmidos, na priorização da implantação de indústrias e nem se prestam a destinos de real potencial turístico. Nem são centros secundários, nem terciários. Portanto, o que poderia o estudo estabelecer como compensação das dificuldades desses espaços - melhorias econômicas dada sua inserção em clima semi-árido, solos rasos, agricultura de subsistência, escassos recursos hídricos e inclusive áreas em processo de desertificação - ficou em aberto.

Identificados os pressupostos do programa PROURB e de sua base teórico-conceitual-propositiva, o estudo da consultoria de Israel, os procedimentos que serão utilizados, portanto, para a consecução da investigação do que acima foi proposta, sobre a capacidade e coerência de resposta do PROURB frente à problemática identificada não só por este, mas por toda uma série de estudos específicos como vistos antes, serão os seguintes: i) com o auxílio da confecção de mapas, entender as razões da distribuição territorial das ações de planejamento do programa, no ato da escolha dos centros urbanos, a partir do papel de reforço e suporte que estes deveriam exercer com relação às atividades da indústria, do agronegócio e do turismo, definidas como o eixo central das estratégias de desenvolvimento econômico estadual (partes 3.2, 3.3 e 3.4 a seguir) e; ii) também a partir de mapas, a identificação, em escala estadual, das principais obras de infra-estrutura do período dos “governos das mudanças”, entendendo estas como articuladoras essenciais do sistema de cidades pretendido e, portanto, também

fundamentais para o entendimento do por que da escolha de uns espaços em detrimento de outros (parte 3.5 a seguir). Esses dois pontos, obviamente, não se excluem.



**Ilustração 23:** Eixos de desenvolvimento propostos pela consultoria israelense  
Fonte: BAR-EL In: BAR-EL, 2002.

Adverte-se que a análise aqui pretendida será do conteúdo das diretrizes e programações do PROURB e do estudo da Consultoria de Israel. O conjunto dessas recomendações foi e ainda é atualmente responsável pela definição de qualquer política de ordenamento do território cearense empreendida pelo executivo estadual. Lembra-se que o horizonte para a consecução de seus objetivos é o ano de 2020. Portanto, o que de concreto e mais importante foi realizado pelo PROURB – os planos urbanos e regionais e os projetos estruturantes -, bem como as recomendações do estudo da equipe de Israel servem como os parâmetros principais para o entendimento da questão levantada nos pontos (i) e (ii) acima.

Por fim, para o primeiro ponto, acrescenta-se que o critério de seleção das cidades adotado pelo projeto se baseou nos seguintes requisitos: a) população de preferência acima dos 20.000 habitantes; b) função regional da cidade e; c) a presença ou perspectiva de implantação de atividades econômicas destacadas como: indústria, turismo, agricultura irrigada (como visto em (i) acima) e centros universitários e de serviços especiais.

Dentro dessa lógica, o componente populacional (a), por vezes, será preterido e prevalecerão as possibilidades econômicas compreendidas em (c). É o caso, por exemplo, do município de Jijoca de Jericoacoara (litoral oeste) que, segundo o Censo 2000 do IBGE, apresentava pouco mais de 12.000 habitantes, mas foi contemplado com plano diretor devido à importância como um dos destinos turísticos principais para o Ceará, nacionais e internacionais.

Para o segundo ponto, referente aos projetos de infra-estrutura, destacamos que três grupos de projetos terão destaque fundamental: i) obras hídricas, onde se inserem a possibilidade de projetos de irrigação (agronegócio); ii) viárias e; iii) equipamentos de médio e grande porte.

### **3.2. O papel dos centros urbanos dos vales úmidos do Ceará na emergência do agronegócio**

A definição do agronegócio (agroindústria) como um dos vetores econômicos principais estruturadores do desenvolvimento estadual também significou, em paralelo, a definição do papel que determinados centros urbanos do Estado deveriam desempenhar com relação àquela atividade. A estruturação pretendida da rede urbana estadual, dentro dessa perspectiva, passou pela eleição de um conjunto de cidades estratégicas que representassem os pólos de cada uma das regiões de influência nas quais exerciam a liderança.

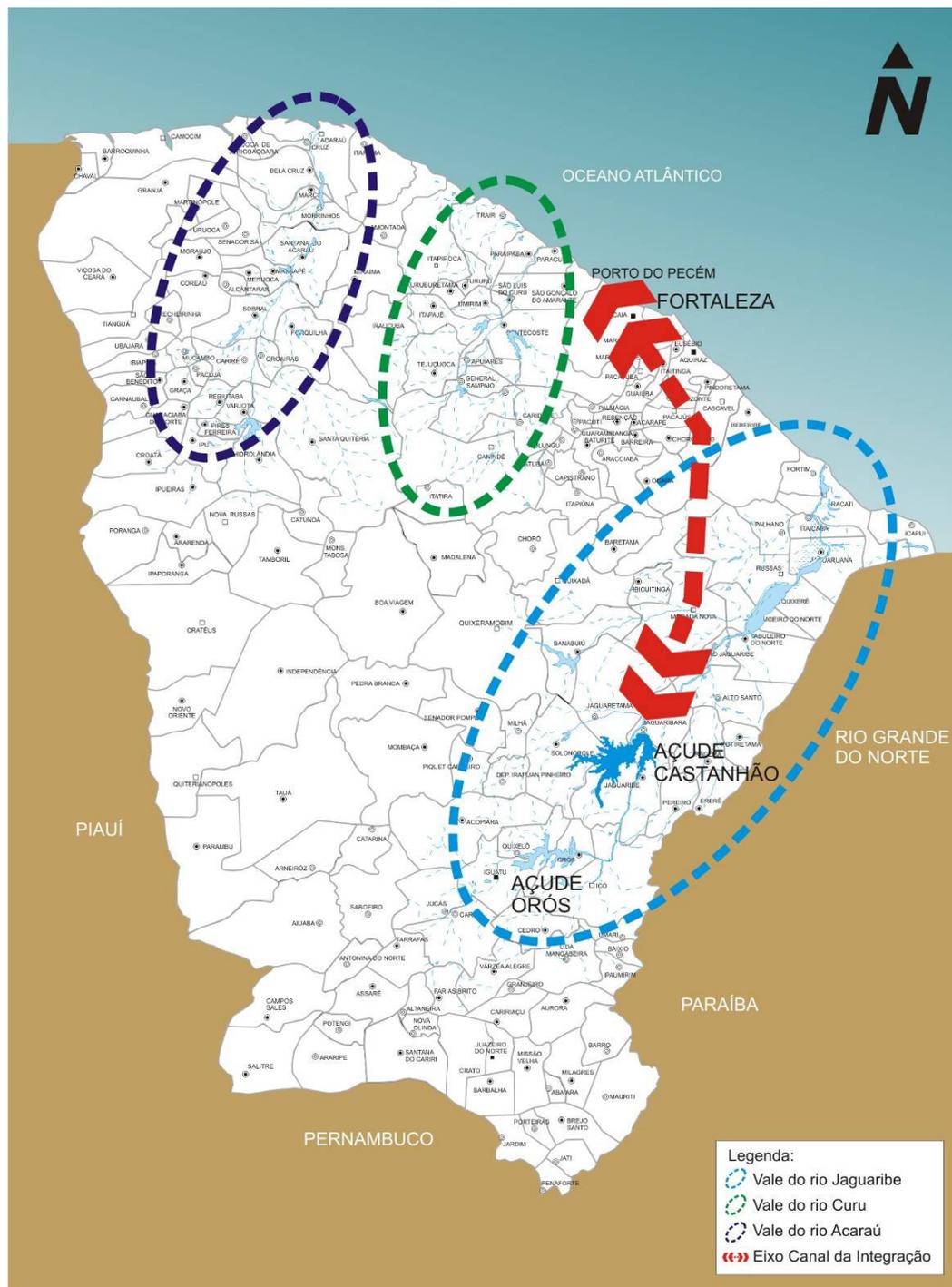
No caso dessa atividade econômica, sua localização estava condicionada às regiões do Estado inseridas nos vales úmidos de seus principais rios e bacias hidrográficas (ilustração 24). São áreas que já de antes se apresentaram como adequadas à atividade agrícola de base técnica na irrigação se configurando assim como regiões consolidadas nesse aspecto como será visto adiante. Certamente que o conjunto principal de centros urbanos aí inseridos conformavam as principais referências urbanas que pudessem participar das intenções dos “governos das mudanças” de estruturação do território estadual.

Dessa forma, para efeito de planejamento e conseqüente definição de políticas públicas e investimentos em infra-estrutura, as regiões contempladas com planos de desenvolvimento regional correspondiam também às regiões econômicas definidas para o desenvolvimento agrícola no Estado através da definição de agropólos (ilustração 24). E essas regiões continham os centros urbanos, secundários e terciários estruturadores da rede urbana estadual.

Por conta disso é que a primeira constatação que aqui se faz com relação à importância do agronegócio na ordenação do espaço estadual, no período em destaque, é a coincidência, em termos de localização, entre as áreas definidas por essas administrações para a localização dos agropólos de desenvolvimento agrícola (ilustração 24) e os PDR's (ilustração 20).

Os primeiros correspondem às áreas preferenciais para o investimento na agroindústria, em escala regional e em especial na fruticultura, de irrigação, com base nas possibilidades hídricas dos vales úmidos do Estado, em especial o do rio Jaguaribe, porção oriental do Ceará. Esse fato vai ser decisivo na escolha da hierarquia de centros urbanos, secundários e terciários, que formariam a “armadura” da rede urbana estadual.

A relação dos agropólos com os PDR's, além daquelas de cunho econômico acima, passam pela hierarquização de todo o espaço estadual, com base nos pólos secundários ou cidades médias que compõem cada um desses sistemas. Dessa forma, um dos quatro (número total) desses centros secundários (ilustração 22), formado pelos municípios de Russas, Limoeiro do Norte e Morada Nova, no vale do Jaguaribe, formam o topo da hierarquia regional prevista no PDR Baixo Jaguaribe.



**Ilustração 24:** Ceará – Vales úmidos principais e o Canal da Integração

Fonte: Elaborado pelo autor

O primeiro movimento significou, para o Ceará, o contexto, ainda em fase inicial, no qual sua agricultura tradicional baseada na lavoura de subsistência e sua pecuária de criação extensiva, presentes desde os tempos iniciais de sua colonização vão passar a coexistir e ao mesmo tempo a competir, notadamente de forma desleal, com formas mais modernas de plantio e criatório. Competição esta que, tendo administrações favoráveis ao empreendimento do agronegócio, certamente se volta a favor do reforço dessa atividade. O termo “modernas” deve ser entendido como representado pela mecanização do campo e pela inserção de avanços científicos advindos das biotecnologias.

Esse novo horizonte de transformações também coexistirá com “[...] uma estrutura fundiária concentrada, uma base técnica rudimentar e uma oligarquia agrária reacionária, determinantes para as relações de trabalho e os regimes de exploração do solo predominantes” (ELIAS In: ELIAS; SAMPAIO, 2002, p. 21). Esse quadro, relacionado ao meio agrícola, também entrava no conjunto dos males a serem combatidos por aquelas administrações que se pretendiam portadoras do signo da mudança. Levantaram, nesse aspecto, a bandeira da reforma agrária estadual (ver capítulo 2).

Em uma perspectiva histórica e segundo Santos (2000 apud ELIAS In: ELIAS; SAMPAIO, 2002), esse movimento, ainda com relação ao ponto (i) acima tem início com a mudança da base técnica (insumos artificiais e inovações químicas) em fins de 1950, ainda dependente, para sua realização, da importação de produtos. Em seguida, já em meados de 1960, temos a entrada do capital e do controle das grandes corporações econômicas da produção do campo onde teremos o processo mais efetivo de industrialização da agricultura. É a época de instalação dos chamados “CAIs”, Complexos Agroindustriais.

Fechando esses estágios cronológicos, temos, em meados da década de 1970, o processo de integração de capitais e, mais fundamentalmente, a desarticulação do chamado complexo rural, com a industrialização da agricultura, intensificando a divisão territorial do trabalho e a especialização da produção (GRAZIANO apud ELIAS In: ELIAS; SAMPAIO, 2002).

Todo esse movimento desarticulador da produção no campo caminha no sentido para onde nos aponta Denise Elias, quando:

Cada vez mais, a produção para o autoconsumo é substituída pela economia de mercado, em decorrência das demandas urbanas e industriais, com vistas à produção de mercadorias padronizadas para o consumo de massa globalizado, aumentando a taxa de internacionalização da agropecuária brasileira, em cujo processo as multinacionais são os agentes mais poderosos.

Reforçam-se as determinações exógenas ao lugar de produção, especialmente em relação aos mercados, cada vez mais longínquos e competitivos. Fato semelhante

ocorre no tocante aos preços, internacionais e nacionais, comandados pelas principais bolsas de mercadorias do mundo, sobre os quais não há controle local. Da mesma forma, aumentam as distâncias entre os produtores e os centros de decisão, pesquisa e *marketing* (ELIAS In: ELIAS; SAMPAIO, 2002, p. 15).

A constatação da autora caracteriza bem o contexto nacional no período de início da modernização agrícola que culminaria com o acirramento das questões nessa passagem já na década de 1990 (ponto “ii”) onde as novas urgências do agronegócio se disseminariam por vários espaços nacionais, incluído o Ceará, como mais uma vez é lembrado aqui, aponta a pesquisa do IPEA apresentada no capítulo 1. Ao mesmo tempo, essa caracterização dá indícios iniciais do tipo de conseqüências que essa prática econômica traz para os espaços nacionais, abrindo caminho para o entendimento das razões da priorização do agronegócio como um dos principais vetores para o desenvolvimento estadual no período dos “governos das mudanças”.

Mas como se deu esse movimento de modernização agrícola no Nordeste e, por conseguinte, no Ceará? O período inicial da sua ocorrência mais sistemática na região se dá a partir da implementação, nos anos 1970, de grandes perímetros irrigados públicos. Dos 27 destinados ao Nordeste à época, 9 foram no território cearense, ou seja, um terço dos perímetros destinados a região Nordeste, a de maior número de estados do país (9), um número considerável. Os perímetros instalados no Ceará estavam situados nas bacias dos rios Jaguaribe, Salgado, Acaraú e Curu (ilustração 27).

Desses sistemas hídricos vai ter destaque maior a bacia do rio Jaguaribe (baixo e médio). Antes mesmo desse período (anos 1970) já haviam sido concluídas, em 1961, as obras de construção do açude Orós que deveria se configurar “[...] como um dos grandes vetores de desenvolvimento do Ceará, pois seus impactos sobre o Médio e Baixo Jaguaribe poderiam transformar aquela área num pólo de desenvolvimento agrícola” (SOARES In: ELIAS; SAMPAIO, 2002, P. 92). Também desse mesmo ano, tem-se a criação do Grupo de Estudos do Vale do Jaguaribe (GEVJ) a fim de “[...] estabelecer uma metodologia a ser aplicada no desenvolvimento das demais bacias hidrográficas da zona semi-árida do Nordeste” (Ibidem).

Essas realizações sem dúvida iniciaram, no Estado, a priorização do vale do Jaguaribe para a atividade agroindustrial, canalizando a maior parte dos esforços de planejamento e financiamento e certamente reforçando o caráter de liderança regional das cidades de Limoeiro do Norte, Russas e Morada Nova. É o que fica evidenciado com a instalação sistemática de perímetros irrigados que contemplavam em especial esses centros urbanos.

Isso se dá inicialmente com a construção do Perímetro de Irrigação de Morada Nova (PIMN), em 1970, pioneiro na modernização agrícola da região jaguaribana. Sucede a este a instalação do Perímetro Irrigado de Jaguaruana em 1977. Mais recentemente, tem-se a instalação dos importantes perímetros Jaguaribe-Apodi e Tabuleiro de Russas, ambos da década de 1990. A cultura agrícola que se destacaria nesse processo de instalação de perímetros de irrigação seria a rizicultura, só mais tarde - a partir dos anos 1990 e com apoio à orientação mercadológica e marketing de organismos como o BNB - preterida pelo agronegócio da fruticultura tropical do qual já faziam parte os dois últimos empreendimentos citados acima.

Entretanto, esse panorama que tinha como pressuposto a oferta de grandes espaços públicos irrigados sofre, nos anos 1980, uma mudança radical de paradigma. Nesse momento, será priorizada uma irrigação de caráter privado, orientada pelo e para o mercado. Aí se destacam os programas federais Programa Nacional de Aproveitamento Racional de Várzeas Irrigáveis (PROVÁRZEAS) e o Programa de Financiamento para Equipamentos de Irrigação (PROFIR). A versão estadual do primeiro foi o Programa de Valorização Rural do Baixo e Médio Jaguaribe (PROMOVALE). Isso reforça aquela importância gradativa dessa região para o agronegócio no Ceará, despontando hoje como a de possibilidades mais promissoras.

“Com a institucionalização do Provárzeas Nacional, o Promovale, em 1981, muda de nome, passa a se denominar Programa de Valorização Rural dos Vales Irrigáveis, mantendo a mesma sigla, porém ampliando sua área de atuação para os vales dos rios Acaraú e Curu” (Ibidem, p. 94). Esse fato define a localização das áreas do agronegócio, em termos estaduais, de segunda importância, nesses rios situados na porção noroeste do Estado (ilustração 27).

Junto a esses primeiros movimentos de mudança da filosofia de implantação dos perímetros irrigados, temos a partir de 1986, o que ficou conhecido, na esfera do Governo Federal, como Novo Modelo de Irrigação. É dentro dessa nova visão que vão surgir no Ceará três regiões de destaque: Tabuleiro de Russas, Araras Norte e Baixo Acaraú. Nesse momento, o prognóstico principal é o da “[...] consolidação de pólos agroindustriais associados a uma agropecuária moldada nos padrões da competitividade contemporânea, baseada em produtos de alto valor agregado, com aumento da produção e da produtividade” (Ibidem, p. 27).

No momento em que a escolha dos “governos das mudanças” é o reforço e o incentivo continuado às atividades do setor primário com foco no agronegócio e dentro daqueles padrões correntes no espaço nacional, atrelados à economia globalizada, pode-se concluir que, no Ceará, essas administrações optaram por ordenar o território estadual onde:

Organizam-se verdadeiras redes técnicas voltadas a dotar o espaço agrário de fluidez [e aí entra a importância das infra-estruturas] para as empresas hegemônicas atuantes no setor do *agrobusiness*. Dessa forma, os espaços agrícolas também se mecanizam e, onde a atividade agropecuária se dá baseada na utilização intensiva de capital, tecnologia e informação é visível a expansão do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1985, 1994, 1996, 2000, 2001; ELIAS, 1996) [e o capítulo 1 dessa dissertação], contribuindo para revelar o dinamismo da construção do espaço resultante da reestruturação produtiva da agropecuária (Ibidem, p. 16-17).

A lógica desse processo tem sido identificada na literatura do assunto, segundo Elias, como “modernização conservadora”. E concorda a autora com essa terminologia, quando afirma que:

Essa denominação se justifica por ter ocorrido tal estruturação de forma socialmente seletiva e espacialmente concentrada, mantendo intocável algumas estruturas sociais, territoriais e políticas incompatíveis com os fundamentos do desenvolvimento econômico, que propõe equidade social e territorial; desse modo, mais se acentuavam as históricas desigualdades socioterritoriais brasileiras (Ibidem, p. 17).

Nessa passagem, é extremamente importante destacar o binômio socialmente seletivo-espacialmente concentrado para caracterizar esse movimento da agricultura nacional. No caso do Ceará dos “governos das mudanças”, este padrão se confirma ao observarmos aquela coincidência entre a localização dos agropólos estaduais a terem suas economias dinamizadas e os PDR’s, a qual define a priorização da associação do ordenamento territorial – essas regiões agrícolas são comandadas exatamente pelos centros secundários definidos no escopo do PROURB e do estudo da consultoria israelense - com as possibilidades do vales úmidos estaduais.

Essa lógica desigual define verdadeiros “corredores verdes”, “oásis” ou “ilhas de prosperidade” nos vales dos principais rios cearenses, em especial a bacia do rio Jaguaribe em suas porções baixa e média, comandados certamente ainda pela capital Fortaleza, mas vinculados ao seletivo grupo das cidades secundárias, “cabeças” dessa hinterlândia irrigada. Em oposição, está a maior parte do território cearense, ainda dependente dos humores climáticos e místicos, portanto, seca, sem recursos hídricos suficientes e perenes e de agricultura ainda vinculada à subsistência, ao sequeiro e às técnicas arcaicas.

Isso reproduz, em escala local, aquilo que, em escala nacional foi definido por Santos (capítulo 1) como uma oposição entre espaços inteligentes e espaços opacos, Centro-Sul versus Norte-Nordeste. No caso do Ceará, os primeiros, inteligentes, estariam justamente associados ao meio técnico-científico-informacional planejado para as regiões inseridas nos vales úmidos do Estado em oposição ao resto do território estadual, opaco, dependente da produção das riquezas naquele espaço inteligente a serem teoricamente irradiadas e

distribuídas através dos pólos secundários propostos segundo os preceitos teóricos formulados nessa proposta.

O quadro proposto exclui também os grupos sociais do meio rural na medida em que a disponibilização de terras, inovações tecnológicas e científicas, de infra-estrutura de irrigação, informação e crédito financeiro ficam condicionadas, política e economicamente, às empresas atuantes no agronegócio, sejam locais ou os grandes grupos nacionais e internacionais. As atividades destas, fortalecidas pelos incentivos governamentais, do Estado e do Governo Federal, são incapazes de incorporar satisfatoriamente a maioria da massa de agricultores “sobrantes” da desarticulação de seus complexos agrícolas tradicionais, de sequeiro e de subsistência, típicos do semi-árido cearense.

Esses grupos hegemônicos podem ser identificados: a) na figura dos próprios líderes dos “governos das mudanças” que tinham empresas atuantes no ramo do agronegócio (cf. Lemenhe, 1995); b) em grupos empresariais, locais, nacionais e internacionais e empresários apoiados na influência tradicional na política local como a atuação do usineiro João Grangeiro (Agrovale) no vale do rio Curu, no ramo da cana-de-açúcar e produção de álcool (anos 1960 a 1990) e; c) e até mesmo naqueles que detinham o privilégio dos interesses tradicionais, pois “[..] esse caráter conservador tem sua origem na concepção do programa [Promovale visto acima] cujo princípio era a não desapropriação. Não desapropriar significava atuar sobre uma estrutura já existente e, conseqüentemente, reforçá-la” (SOARES In: ELIAS; SAMPAIO, 2002, p. 99).

O panorama que desponta da atuação desses grupos mostra claramente a importância da manutenção dos esquemas fundiários tradicionais que garantiram e garantirão o poder econômico e político dos grupos que detêm as terras cultivadas ou estrategicamente localizadas nas áreas a serem beneficiadas com os projetos de irrigação, conformando uma verdadeira especulação fundiária no meio rural. Aqui se dá a associação imbatível de frações do Capital, no caso vinculadas ao agronegócio, ou melhor, do poder econômico, com o poder político, representado pela priorização de políticas públicas e a facilitação de financiamento da atividade agroindustrial no Estado. Dessa forma, novos e seletos espaços são inseridos na realidade da acumulação capitalista mundializada.

Por último, o apoio a esse processo corrente do tipo “modernização conservadora” compromete em essência também o discurso daquelas administrações baseado no Desenvolvimento Sustentável como também na justiça e na equidade social (mas que deva ser também territorial). A opção clara pelo incentivo à atividade do agronegócio, presente no

texto dos Planos de Governo do período, contradiz todo e qualquer processo de equidade socioterritorial, gerando, como visto, uma cruel seleção espacial.

O anseio de mudança fica, portanto, limitado e frustrado, pois suas ações caminharam em sentido contrário ao da possibilidade de alternativas aquele quadro gradualmente, no tempo, gerador de exclusão e desigualdade. Ao contrário, temos a parceria imbatível entre Governo Estadual e grupos hegemônicos do agronegócio, em especial, aqueles da fruticultura, da produção de flores e da distribuição dos insumos agrícolas – principais expoentes dessa atividade - em defesa de interesses mais voltados à economia de mercado, às exportações, do que a geração de divisas necessárias ao desenvolvimento estadual.

Mais ainda, uma atividade desenvolvida dessa forma, excludente, não distributiva de ganhos e baseada na exportação da produção traz consigo características que certamente serão insuficientes para reforçar o padrão de ordenamento proposto com base nos pólos de cidades secundárias irradiadores/geradores futuros das riquezas adquiridas aos demais e mais frágeis espaços do território estadual. É um processo que ainda se dá essencialmente comprometido com velhos e mal-sucedidos esquemas de distribuição dos ganhos do desenvolvimento econômico pelos espaços, do tipo centro-periferia e pólo de desenvolvimento.

### **3.3. Os centros urbanos e as estratégias de industrialização: interiorização e desconcentração da RMF**

A segunda grande diretriz de promoção do desenvolvimento no estado do Ceará, nos “governos das mudanças”, o fomento a uma política de implantação de indústrias, partiu do pressuposto essencial, como visto no capítulo 2, da interiorização dos investimentos nessa atividade. O objetivo central era desconcentrar a implantação de indústrias na RMF, tendência corrente dados os maiores atrativos lá existentes – serviços especializados, economias de aglomeração, infra-estrutura - e ao mesmo tempo, preocupante, com relação às disparidades de emprego, PIB e renda entre esses dois pólos (Interior e RMF).

Dentro desse panorama da intervenção estatal no incentivo a desconcentração espacial da indústria cearense, visando sua distribuição mais equilibrada e aumentando a participação do interior do estado nesse setor econômico, também exercerão papel de destaque os pólos

secundários propostos: Sobral, Limoeiro do Norte-Russas-Morada Nova, Iguatu e Crato-Juazeiro do Norte-Barbalha.

Estes são, antes de qualquer coisa, os espaços que de fato, nas últimas quatro décadas são os núcleos situados em um segundo nível hierárquico de importância com relação à RMF (ver capítulo 1). E nesse período está inserido o recorte das administrações mudancistas. Também se configuram para esse setor da economia como possuidores de atividades industriais já consolidadas, em especial, a indústria de transformação, o ramo industrial mais importante no Estado. Volta-se a esse ponto mais adiante. Por ora, indaga-se sobre quais foram os artifícios utilizados por esses governos para a consecução dos objetivos de interiorização e de descentralização.

Em primeiro lugar, vai ter destaque o ajuste fiscal implementado desde o primeiro governo Jereissati (1987-1990), na tentativa de responder a crise econômica que complicava a capacidade de investimentos tanto do estado do Ceará como por parte do Governo Federal. As ações compreenderam ajustes da folha salarial estadual, absurdamente “gorda” à época do início daquela administração, a recuperação das finanças estaduais, privatizações e outras ações correlatas.

A continuidade dessas ações nos governos subseqüentes aos poucos recuperou a capacidade de investimento do estado, essencial para a implementação de uma política de atração de indústrias. Esse fato é mais nítido no decorrer dos anos 1990 quando o Estado busca o alinhamento à tendência nacional de integração da economia do país ao sistema financeiro e aos mercados globalizados via acirramento da competitividade local. É notória dessa época a parceria do Governo Estadual com organismos internacionais de financiamento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em especial, mas também os repasses de verbas do governo federal, como os advindos do BNDES para o financiamento industrial.

Em segundo lugar, e com importância não muito menor do que os fatos acima está o modelo de política de incentivo à industrialização que vai ser essencial para medir o alcance e ao mesmo tempo os limites impostos à mudança quando da distribuição, no território, dessas ações. Esse *modus operandi* vai seguir os passos da atuação, no fomento à indústria local, das ações patrocinadas pela SUDENE, a partir de sua criação em 1959.

Este fato está situado, historicamente falando, no que Zenilde Baima Amora (AMORA In: SILVA, 2005) chama de “segundo período de industrialização do Ceará”, que vai dos anos 1960 até meados de 1980. Antes deste, a autora nos fala de um período inaugural, de fins do

século XIX até os anos 1950, que tinha como destaque as indústrias dos ramos têxtil, de couros e confecções e se caracterizava pela presença majoritária dos capitais locais. Após aquele segundo período acima, temos a fase atual da indústria cearense, de meados dos anos 1980 aos dias atuais, exatamente no âmbito dos “governos das mudanças” do qual falaremos mais detalhadamente a seguir.

Voltando o foco ao segundo período de industrialização do Ceará, identificado por Amora e que tem como decisivo o papel da SUDENE no fomento a indústria local, destaca-se o fato dessa instituição, a partir de sua criação, se configurar gradativamente como um “braço” do planejamento estatal no Nordeste, comandado pela e centralizado nas diretrizes da política e da economia da região Centro-Sul, sede desses poderes. Sobre isso, é importante destacar que, dessa forma:

[...] o papel intervencionista do Estado na economia revela-se determinante na condução do processo de industrialização. Além da disponibilidade de mão-de-obra, os incentivos financeiros e fiscais, a dotação de infra-estrutura, a implementação de políticas sociais explicam as escolhas locais (Ibidem, p. 370).

Esse processo desencadeado no Nordeste e comandado pelo Centro-Sul do país via SUDENE “[...] passou a acompanhar a dinâmica nacional, assumindo um papel de dependência em relação à burguesia do Sudeste, uma vez que nem envolveu o departamento de produção de bens duráveis de luxo nem o departamento dos bens de capital” (PEREIRA JR., 2003, p. 70).

Ou seja, o que estava reservado para o Nordeste, e aí incluso o Ceará, era um papel secundário e de importância limitada dentro da divisão territorial do trabalho à época, anos 1960, e, em especial para o Ceará, os anos 1970, quando, ao seu fim, temos a passagem definitiva da economia estadual, essencialmente agrário-exportadora para uma nova configuração, baseada na indústria e nos serviços. Na verdade, a lógica maior desse processo, concorda-se com Pereira Jr., residia no fato de que:

É possível verificar, nesse sentido, que os investimentos industriais para o Nordeste consistiam num instrumento para a obtenção de superlucros com base na desigualdade regional. Utilizando-se do espaço para garantir sua reprodução, o capital garantiu o domínio empresarial do Sudeste sobre a Região, levou à falência atividades nordestinas tradicionais, incorporou milhões de camponeses a uma economia urbana de mercado e resolveu o problema dos emergentes conflitos de classe que assustavam a hegemonia burguesa nacional (Ibidem).

Nesse panorama comandado pela SUDENE, tem grande importância a Lei Federal de incentivo à industrialização 34/18 e, em termos de distribuição espacial dos investimentos, no Nordeste, assumiram destaque, além do estado do Ceará, os da Bahia e de Pernambuco. Entretanto, é preciso destacar as duas constatações que se complementam, segundo Pereira Jr. para o caso do Ceará.

Uma primeira constatação, segundo o autor, nesse processo, é a importância maior ainda da criação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI) durante a segunda administração estadual de Virgílio Távora (1979-1982) em seu II PLAMEG (como era chamado seu plano de governo) do que aquela exercida pela lei 34/18. “O FDI, além de se ter mostrado o elemento mais original criado pelo II PLAMEG, acabou se tornando um instrumento de atração industrial mais eficiente do que as formas de apoio oferecidas pela SUBENE, BNDE, BNB etc.” (CARLEIAL apud PEREIRA JR., 2003, p. 72).

Junto a isso, um segundo ponto, muito importante está na seguinte ponderação também de Pereira Jr., de que:

É preciso verificar, porém, que o crescimento das atividades industriais nesse período não trazem alterações significativas na estrutura industrial do estado. Os maiores privilégios ficaram para os ramos têxtil, alimentar e de calçados, ou seja, vocações produtivas já tradicionais no Ceará (8). Situação parecida ocorreu com a distribuição das riquezas industriais, a maioria absoluta dos investimentos se cristalizou no ambiente mais propício à sua reprodução, a Região Metropolitana de Fortaleza (Ibidem).

“No Ceará, as indústrias instalam-se, em um primeiro momento, em Fortaleza e, mais tarde, em municípios de sua região metropolitana [...] Tal localização deve-se às facilidades encontradas na capital (serviços, infra-estrutura e equipamentos)” (AMORA In: SILVA, 2005, p. 370). Esse é exatamente o quadro atual, que se desenvolveu ao longo dos últimos quarenta anos, compreendendo as fases 2 e 3 identificadas por Amora. Foi esse o desafio maior que se configurou para a atuação dos “governos das mudanças” no sentido da reversão dessa excessiva centralização dos investimentos industriais na RMF.

Segundo Amora, reforçando a fala de Pereira Jr., portanto:

Em síntese, a indústria que se desenvolve no Ceará a partir deste período, sob a égide da SUDENE, especializa-se, no geral, em dois grandes setores produtivos: os produtos manufaturados que têm como destino o mercado nacional e os produtos beneficiados destinados à exportação. Posteriormente, essa situação se altera, resultando em maior participação dos manufaturados nas pautas de exportações (Ibidem, p. 375).

A terceira fase apontada por Amora, subsequente à inaugurada pela SUDENE, coincide, portanto, com o período dos “governos das mudanças”. Dá-se a partir de meados dos anos 1980 e se intensifica nas décadas seguintes, compreendendo o período de maior expressão dos efeitos da reestruturação da economia mundial à qual, sem dúvida, o estado do Ceará se ajustou em termos da redistribuição das atividades econômicas em seu território, criando novos espaços, deixando antigos estagnados. “Os elementos que consolidam a economia de mercado são definitivamente incorporadas pelo Ceará a partir das mudanças políticas desencadeadas na década de 1980” (PEREIRA JR., 2003, p. 72).

O autor se refere precisamente aos “governos das mudanças” quando de sua chegada no executivo estadual e posterior continuidade por 20 anos no poder. Sem dúvida a conjuntura esboçada rapidamente no parágrafo anterior representa a base histórica sobre a qual o grupo mudancista faria a passagem da economia local ao sistema capitalista integrado na economia mundial. Concordamos mais uma vez com Pereira Jr. Quando este afirma que:

Orientado pelo processo industrial, o capital aos poucos foi revelando sua inserção no ordenamento socioeconômico local, culminando com o gradativo desgaste das práticas políticas conservadoras cearenses. Assim, lentamente, as relações de produção foram assumindo uma natureza mercantil, da mesma forma como a racionalidade capitalista foi suplantando obstáculos resistentes do ponto de vista da esfera política(6) (Ibidem).

Nessa fase, dada a crise econômica nacional, “[...] os governos estaduais assumem papel de comando, a partir de novas alianças das elites econômicas e políticas locais, na condução de ações voltadas para o desenvolvimento” (AMORA In: SILVA, 2005, p. 376). No caso do Ceará, em termos de aliança, essa pode ser melhor entendida através da apreciação do chamado Pacto de Cooperação, do governo Ciro Gomes (1991-1994), como visto no capítulo 2, ancorado no Desenvolvimento Sustentável e incluyente.

Embora a autora ali enfatize uma maior participação dos governos estaduais no processo de promoção do desenvolvimento, ainda no caso do Ceará, é preciso destacar que, para a consecução dos objetivos dentro da promoção dos vetores indústria, agronegócio e turismo, o aporte dos investimentos federais foi ainda de suma importância, principalmente aqueles destinados à instalação de infra-estrutura de grande porte no estado como será visto no sub-capítulo 3.5.

Isso vai ficar melhor caracterizado no período das administrações Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) quando do alinhamento político dessas gestões e das gestões locais a partir de suas respectivas filiações aos quadros do PSDB. Não se pode negar, entretanto, a recuperação da capacidade de investimento do governo estadual e a sua parceria constante com organismos internacionais de investimentos para o desenvolvimento.

Muito importante também para o período, é preciso destacar, foram os resultados da chamada “guerra fiscal”, ou seja, o dispositivo usual, a essa época, de políticas de atração de indústrias pelos estados, incluso o Ceará, na tentativa de, ao oferecer a mais atraente quantidade de incentivos fiscais possíveis, ter a preferência, ao final do processo, da instalação de importantes indústrias em seus territórios. Segundo Amora, a partir dessa estratégia, no Ceará, aportaram “[...] em especial, indústrias têxteis, de calçados, vestuário, alimentos e material de embalagem” (Ibidem, p. 377). Esses são os setores hegemônicos da indústria local e, no caso

dos têxteis (confeccões) e calçados pode-se falar em uma hegemonia secular que remonta ao início da atividade industrial do Estado em fins do século XIX.

O aporte desses tipos específicos de plantas industriais apontados por Amora aconteceu de forma a somá-las ao já tradicional parque industrial estadual que já era consolidado nos ramos dessas atividades. Esse fato representa um dado fundamental que ajuda a contradizer o discurso e a prática dos “governos das mudanças” nesse aspecto: da primeira gestão Tasso, a partir de 1987, a gestão Lúcio Alcântara, finda em 2007, o que se observa no estado é o fortalecimento identificado acima tanto por Pereira Jr. quanto por Zenilde Amora, dos ramos industriais chamados tradicionais, em especial o têxtil/confeccões e o couro/calçadista da indústria de transformação que é a que se configura como de maior destaque no setor industrial local dentro desse período. Isso está representado nas tabelas 11, 12, 13 e 14.

Tipos de Empresas	nº	%
Construção Civil	674	11,01
Extrativa Mineral	94	1,53
Transformação	5349	87,38
Utilidade Pública	4	0,06
Total	6121	100

**Tabela 11:** Ceará – Empresas industriais ativas por tipos (1990)  
Fonte: Anuário Estatístico do Ceará, 1992.

Tipos de Empresas	nº	%
Construção Civil	2252	16,19
Extrativa Mineral	170	1,22
Transformação	11430	82,2
Utilidade Pública	53	0,38
Total	13905	100

**Tabela 12:** Ceará – Empresas industriais ativas por tipos (2005)  
Fonte: Anuário Estatístico do Ceará, 2006.

Nas duas primeiras tabelas (logo acima), é possível notar como ao longo do período dos “governos das mudanças” – mais precisamente os dados correspondem a resultados ao fim da primeira administração Tasso (1990) e ao fim da administração Lúcio (2005) – a indústria de transformação lidera o quadro das indústrias ativas no Estado. A margem de distância percentual para os outros tipos, construção civil, extrativa mineral e utilidade pública é enorme. Portanto, durante o período, direta ou indiretamente, a ação estatal e a dinâmica própria da economia local reforçaram o setor industrial tradicional cearense.

Reforça ainda esse quadro a leitura, dentro do ramo da indústria de transformação, dos gêneros de atividades de maior volume nos dois períodos considerados. Em 1990, daquele total de 5.349 empresas no ramo da transformação, 1.452 (27,14%) eram do ramo vestuário/calçados/artefatos/tecidos e 1.175 (21,96%) de produtos alimentares, as duas primeiras posições. Só bem distante, no terceiro lugar, apareceu o ramo de minerais não-metálicos com 444 (8,30%) das empresas registradas. Em 2005, essas posições não se

modificaram, mas destaca-se que o ramo vestuário/calçados/artefatos/tecidos apresenta nesse momento margem maior ao segundo colocado. São 3.601 (31,50%) empresas nesse gênero, contra 2.514 (21,99%) de produtos alimentares e, bem distante mais uma vez, 828 (7,24%) empresas de minerais não-metálicos.

Ranking/Município	Tipos de Empresas				Total
	C.C.*	E.M.*	T*	U.P.*	
1º - Fortaleza	515	20	2885	4	3424
2º - Juazeiro do Norte	9	-	225		234
3º - Sobral	11	5	147		163
4º - Maracanaú	10	3	142		155
5º - Caucaia	9	5	126		140
6º - Iguatu	6	2	81		89
6º - Crato	9		80		89
8º - Russas	1	1	82		84
9º - Jaguaruana			77		77
10º - Maranguape	1		73		74
11º - Viçosa	2		56		58
12º - Quixadá	2	1	46		49
13º - Pacajus			46		46
14º - Jaguaribe	7		35		42
14º - Crateús	1		41		42
16º - Itapajé	1	1	39		41
17º - Limoeiro do Norte	2	2	36		40
18º - Icó	12		25		37
19º - Aquiraz	2	2	32		36
20º - Aracati	2	2	31		36
Total Geral					4956
Ceará					6121

**Tabela 13:** Ceará – Ranking dos 20 municípios com a maior quantidade de empresas industriais ativas por tipos (1990)

Fonte: Anuário Estatístico do Ceará, 1992.

\*C.C – Construção Civil; E.M. – Extrativa Mineral; T – Transformação e; U.P. – Utilidade Pública

Quando distribuídas essas atividades pelos municípios cearenses é possível observar que estão fortemente concentradas, prevalecendo a presença das indústrias de transformação. Isso se dá, preferencialmente, nas cidades: i) da RMF, com o destaque para a desproporcional presença das empresas em Fortaleza; ii) nos centros médios definidos pelo PROURB e consultoria israelense, destacando-se Juazeiro do Norte, Sobral, Crato e Iguatu e; iii) em alguns outros centros que normalmente tinham certo destaque na hierarquia estadual desde os anos 1970

(capítulo 1), como Quixadá, Aracati, Crateús, Maranguape, Russas, dentre outros. É o que está representado nas duas outras tabelas acima indicadas.

Ranking/Município	Tipos de Empresas				Total
	C.C.*	E.M.*	T*	U.P.*	
1º - Fortaleza	1489	14	5419	26	6948
2º - Juazeiro do Norte	81	1	575	1	658
3º - Maracanaú	34	1	428	2	465
4º - Caucaia	36	15	367	4	422
5º - Sobral	39	8	244	2	293
6º - Iguatu	56	1	214	1	272
7º - Eusébio	47	1	211		259
8º - Crato	40	1	141	2	184
9º - Russas	15		156		171
10º - Maranguape	4		153		157
11º - Limoeiro do Norte	14	5	115		134
12º - Aquiraz	21	5	87	4	117
13º - Quixadá	21	1	81		103
14º - Pacajus	2		98	1	101
15º - Quixeramobim	15		156		171
16º - Tianguá	18	1	70		89
17º - Cascavel	5		79	1	85
18º - Aracati	3	3	72	3	81
19º - Horizonte	7	2	64	1	74
20º - Crateús	4		69		73
Total Geral					10857
Ceará					13905

**Tabela 14:** Ceará – Ranking dos 20 municípios com a maior quantidade de empresas industriais ativas por tipos (2005)

Fonte: Anuário Estatístico do Ceará, 2006.

\*C.C – Construção Civil; E.M. – Extrativa Mineral; T – Transformação e; U.P. – Utilidade Pública

Esses dois grupos de considerações representam fatos que comprometem o projeto de interiorização e desconcentração industrial, contidos no discurso e nas ações dos “governos das mudanças”. Isso acontece assim, pois: a) há um comprometimento em sustentar economicamente as já tradicionais atividades industriais lideradas pelos ramos de confecções e calçadista e; b) o conjunto das indústrias instaladas no período não elege novos espaços e se concentra nos municípios onde aquelas atividades já apresentavam dinamismo, reforçando a seletividade de sua implantação e reforçando o padrão de desenvolvimento axial.

Dessa forma, há uma desconcentração a partir da RMF que se solidariza com um grupo seletivo de centros urbanos que já apresentavam as melhores condições econômicas no Estado. Para esses espaços, convergiu uma descentralização regional ainda tímida associada a uma forte e problemática, a longo prazo, reconcentração das atividades industriais, comprometendo os

anseios de maior equilíbrio, ou seja, distribuição igualitária das atividades econômicas, da rede urbana estadual.

Como visto, as administrações tiveram participação decisiva nesse processo, não só através das políticas de incentivo fiscais como também através de seu próprio ideário que, contido nos planos de governo (capítulo 2), dava claro destaque aos investimentos, prioritários, nos ramos industriais identificados acima.

A contradição apontada é fruto direto dessa constatação: apesar de visar um maior desenvolvimento econômico estadual, interiorizado e ancorado em uma rede urbana mais equilibrada que fosse capaz de gerar maiores riquezas para o estado, o que ocorreu, de fato, foi a intensificação da instalação ou recuperação de ramos industriais menos dinâmicos e, portanto, menos capazes de recuperar as economias urbanas do interior e fazer frente ao pólo metropolitano.

Esse fato, pelo contrário, reforça um número mínimo de centros urbanos no interior, como Sobral, Iguatu, Crato e Juazeiro do Norte, que não se configuram como novos espaços já que ocupam desde ainda os anos 1970 essa posição de destaque no nível intermediário de cidades do Ceará.

Soma-se a isso o fato de que, até os dias atuais, ramos mais dinâmicos que pudessem fortalecer de fato a economia local - pelo menos de forma semelhante ao que ocorre no estado da Bahia que possui parque petroquímico consolidado e mais atualmente realizou a instalação de uma montadora de automóveis – não foram implantados. Isso está relacionado com as estratégias que os “governos das mudanças” sempre desenvolveram no sentido de trazer para o estado uma refinaria de petróleo e uma siderúrgica que, com certeza, se fazem estratégias mais consistentes e alternativas ao parque industrial local baseado em indústrias tradicionais. Nenhum dos dois objetivos foi concretizado no período.

Junta-se a essa equação mal resolvida o fato de que, além de ramos tradicionais de baixa produtividade, estes se concentraram na RMF, o que se configura como mais um aspecto da ação contraditória apontada para as administrações mudancistas, comprometendo sua opção pela interiorização. Sobre isso, fica claro o resumo dessa problemática, posto por Amora, sobre a distribuição espacial da indústria, onde:

[...] observa-se maior concentração na região metropolitana de Fortaleza, espaço eleito pela maioria das indústrias, em consonância com a lógica capitalista de concentração espacial. Estas escolhas ocorrem a despeito da ‘estratégia de interiorização das indústrias’ preconizada pelo governo estadual. As limitações em termos de infra-estrutura nas áreas mais distantes de Fortaleza são ponderadas no

momento de escolha da localização. Essa distribuição espacial da indústria constitui fator significativo da metropolização e reforça a preponderância da cidade de Fortaleza, que se projeta nacionalmente (Ibidem, p. 379).

Todos esses fatos acabam por comprometer o projeto político dos “governos das mudanças” que, de uma forma geral, “[...] não instituíram mudanças radicais no que diz respeito à política industrial. No geral, o que se verificou foi uma ênfase maior nas temáticas já abordadas e tratadas pelas elites tradicionais” (PEREIRA JR., 2003, p. 73). Essa característica remete a um continuísmo ou a uma forma mais conservadora de ação política que, portanto, não se conforma como um modelo alternativo de desenvolvimento, mesmo que no discurso seja exaltado o conceito da Sustentabilidade.

Dentro ainda dessa perspectiva política, destaca-se que, apesar de encarnar o signo da mudança, o grupo do CIC que constitui um novo bloco político no governo do estado por 20 anos “[...] mesmo se denominando responsáveis pela superação do anacronismo político dos ‘coronéis’ Adauto Bezerra, César Cals e Virgílio Távora, os ‘governos das mudanças’ não foram muito além de uma revisão temática de seus métodos de industrialização” (Ibidem). A oposição ao modelo nacional desenvolvimentista dos chamados “coronéis”, na verdade, se revestiu em um “[...] enfoque na área industrial com uma visão tipicamente desenvolvimentista e dependente da macro intervenção governamental [como também dos financiamentos internacionais, do BID em especial]” (ABU-EL-HAJ apud PEREIRA JR., 2003, p. 73).

Por fim, tem-se que, para o caso da atuação dos “governos das mudanças” na promoção da indústria local de forma a incentivar sua interiorização:

[...] não podemos nos referir a uma ruptura entre as políticas-econômicas organizadas pelos ‘governos das mudanças’ e seus antecessores freqüentemente chamados de ‘coronéis’. Ao analisar o quadro de maneira processual, percebemos como a modernização capitalista procura condições adequadas para garantir a sua acumulação, mesmo que tenha de destruir e reconstruir elementos resistentes no plano local. O desgaste do modelo político-econômico nacional, e a emergência de novos atores dispostos a reduzir os obstáculos para a expansão do capital evidenciam esse fenômeno (PEREIRA JR., 2003, p. 74).

### **3.4. A relação dos centros urbanos e a localização da atividade turística: litoral, serra, sertão**

A terceira grande linha de atuação para o desenvolvimento do Ceará no período dos “governos das mudanças” se caracterizou por uma programação mais bem planejada e mais abrangente, da atividade turística - no sentido da “venda” de uma maior variedade de ecossistemas locais - do que anteriormente. Durante esse período, deve-se destacar o esforço daquelas administrações no planejamento da ordenação espacial dessa atividade no Estado, contemplada de forma destacada nos planos de governo das administrações mudancistas (ver capítulo 2) e implementadas principalmente através da Secretaria de Turismo do Estado do Ceará (SETUR).

Somam-se a esse contexto duas condições favoráveis ao movimento de fomento ao turismo no Estado – que tem sua fase de maior relevância a partir dos anos 1990 - que vão ser essenciais para justificar o incremento considerável de destinos turísticos<sup>14</sup> e de infra-estrutura específica que recebeu o Ceará: i) a maior soma de investimentos advinda de um dos organismos financiadores internacionais mais atuantes, nas últimas décadas, na promoção do desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, o BID e; ii) a inserção do estado do Ceará no roteiro dos financiamentos de grandes programas nacionais de fomento ao turismo, em especial o PRODETUR-NE I, dos dois governos Fernando Henrique Cardoso no período de 1994 a 2002.

Dentro dessa perspectiva, e antes do entendimento mais direto das questões acima, é preciso destacar que a atividade turística cumpre dois papéis essenciais no ato da definição de suas estratégias que concernem às suas funções como atividade terciária da economia e como indutora do planejamento territorial. “Como atividade terciária da economia, reorganiza espaços geográficos, produz territorialidades em diferentes escalas espaciais e movimenta economias em muitos municípios brasileiros” (CORIOLANO; FERNANDES In: SILVA, 2005, p. 383).

Com relação ao segundo ponto, assumindo o papel de “[...] vetor do planejamento territorial tem ajudado a fortalecer e dinamizar alguns lugares, oferecendo oportunidades de organização de territórios, além de colaborar para a inserção do local nas escalas nacional e global” (Ibidem). É claro que essa visão, embora tenha embasamento correto, carrega certo volume de otimismo e se configura como ideal. Na prática, a lógica de escolha dos espaços para as atividades ligadas ao turismo é tão seletiva e se dá de forma tão desigual como no caso do

---

<sup>14</sup> Esse movimento foi favorecido com a inauguração do novo aeroporto internacional Pinto Martins, em Fortaleza, em 1998. Segundo dados da Secretaria de Turismo do Estado do Ceará (SETUR), nesse ano, a demanda foi de 1.297.528 turistas; oito anos depois, em 2006, esse número alcançou a marca de 2.062.493 de turistas, um incremento de quase um milhão de visitantes.

agronegócio e da indústria. Ajuda a “fortalecer e dinamizar alguns lugares”, simultaneamente colaborando para o enfraquecimento de outros a medida em que estes não são incorporados nos rastros dos investimentos.

Enquanto atividade econômica, é preciso ainda advertir, concordando com os autores acima que “[...] o turismo não deve ser superestimado, não pode substituir nenhuma atividade econômica tradicional, pois se sustenta nelas” (Ibidem, p. 385). Portanto, os discursos redentores com relação ao aquecimento das economias municipais com o desenvolvimento das atividades turísticas, por exemplo, devem ser tomados com muita ponderação. O turismo deve, pelo contrário, agir como atividade complementar às demais, captando e investindo o volume hoje expressivo de investimentos voltados para essa área, em especial, para os estados do Nordeste brasileiro.

Dessa forma, a partir da intensificação dos investimentos no turismo com especial destaque para os advindos das instituições financeiras internacionais, como visto, é possível imaginar, para as últimas duas décadas, em especial os anos 1990, a mesma intensificação na reorganização de espaços, produção de territorialidades e o aquecimento econômico na realidade do estado do Ceará.

Esse processo fica evidente quando se olha, através da distribuição do planejamento urbano e regional do programa PROURB, para os municípios ou áreas inseridas nas regiões que se considera eleitas para o turismo, das quais se destacam, em primeiro lugar, a zona litorânea e em um plano inferior, as serras úmidas. Uma terceira possibilidade são os roteiros que envolvem os acontecimentos religiosos mais importantes do Estado, em especial as romarias aos municípios de Canindé (culto à São Francisco) e Juazeiro do Norte (culto à Pe. Cícero). Um quarto componente, por último, seria o sertão, mas entende-se ser este o lado menos beneficiado e com menores possibilidades quando comparado aos investimentos nas outras áreas acima.

Dada a posição estratégica do litoral cearense, essa região se configurou como a de maior destaque nas políticas de planejamento territorial da atividade turística dos “governos das mudanças”. Nesse período, para efeito de planejamento, o estado do Ceará foi dividido em seis macrorregiões turísticas<sup>15</sup> que pretendiam abranger as potencialidades do litoral, das

---

<sup>15</sup> A SETUR - Secretaria de Turismo do Estado do Ceará tem como referência de planejamento da atividade turística estadual a divisão de seu território em seis Macrorregiões Turísticas (MRTs): 1. Fortaleza Metropolitana, 2. Litoral Oeste/ Ibiapaba (fronteira com o Piauí), 3. Litoral Leste/ Apodi (fronteira com o Rio Grande do Norte), 4. Serras Úmidas/ Baturité (o chamado “Maciço de Baturité”, bem próximo da RMF), 5. Sertão Central e 6. Araripe/ Cariri (no sul do estado, fronteira com Pernambuco).

serras e do sertão. É fato, entretanto, que as ações se concentraram no litoral, dividido em “Costa do Sol Nascente” e “Costa do Sol Poente”, litorais leste e oeste, respectivamente.

São os municípios inseridos nesse grande eixo de desenvolvimento do turismo que vão ser beneficiados com os principais programas estaduais e nacionais. O elo de articulação dessa região litorânea é a capital, Fortaleza, onde se localiza o aeroporto internacional Pinto Martins, portanto, a entrada principal dos fluxos turísticos, nacionais e internacionais. Isso indica, ao contrário do discurso corrente no período, descentralizador, “interiorizador”, um fator de forte concentração e comando da atividade turística na capital, porta de entrada e saída, por ar ou terra, dos principais destinos turísticos no Estado.

É possível ainda verificar que estes municípios não se configuram como os de níveis hierárquicos principais do estado, como vimos nos casos do agronegócio e da indústria. Alguns sequer entram nas categorias de centralidade urbana, como visto, nem mesmo atendem aos requisitos do mínimo de 20.000 habitantes para que possuam Plano Diretor. Isso indica claramente que sua posição estratégica e recursos naturais são os fatores mais importantes de inserção nos roteiros de financiamento do turismo no litoral cearense.

O mesmo acontece com a segunda área estadual em importância para os investimentos no turismo, a serras úmidas, em especial, o Maciço de Baturité, bem próximo à RMF, a Serra da Ibiapaba na fronteira com o Piauí e Chapada do Araripe no sul do Estado. Os municípios aí seguem os padrões dos inseridos na área litorânea, à exceção do aglomerado urbano não-metropolitano Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha (Chapada do Araripe) que se posiciona como de segundo nível na hierarquia estadual, assumindo importância também para as atividades industriais e do agronegócio.

Tanto em um caso como no outro e para além dos requisitos de centralidade urbana e número de habitantes que justifique a elaboração de Plano Diretor, os municípios integrantes das áreas litorâneas e das serras úmidas, ganham destaque, por estarem inseridos em áreas privilegiadas tanto por conta dos atrativos naturais, como, principalmente, pela possibilidade da instalação, dentre outros, de complexos turísticos através da oferta de serviços de hotelaria, lazer aquático e moradia de veraneio. Os aportes de investimentos nessas regiões são responsáveis pelo maior número de transformações na dinâmica territorial dos municípios envolvidos, dentre as quais, sem dúvida é a valorização fundiária desses espaços que mais se destaca, atraindo grupos imobiliários e hoteleiros nacionais e internacionais.

Todas essas ações foram influenciadas decisivamente através tanto da atuação do Governo do Estado - na sua definição de macrorregiões de planejamento e na execução do programa chamado PRODETURIS – como pelos investimentos do PRODETUR-NE I, programa vinculado ao “Brasil em Ação”, plano de desenvolvimento nacional dos governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).

Com relação ao primeiro, Programa de Desenvolvimento do Turismo em Zona Prioritária do Litoral do Ceará, foi criado em 1989 (primeira gestão Tasso), valorizando “as zonas de praia como mercadoria turística antes do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR-NE I) de 1992” (DANTAS, 2002, p.55). Essa opção pelo litoral antecipa, portanto, todo o padrão locacional da atividade turística no Ceará ainda por acontecer a partir anos 1990. Segundo a concepção do governo estadual, esse programa deveria ser “[...] um guia para os investidores, um indicador dos programas oficiais e um indicador do planejamento turístico para o litoral do Ceará” (Ibidem). E conclui Dantas:

O PRODETURIS lança as bases técnicas e conceituais do PRODETUR-CE, projeto derivado do PRODETUR-NE, que engloba os outros estados da região e se funda nas seguintes estratégias: 1. organização, desenvolvimento e promoção do turismo através de uma articulação entre o Governo e a iniciativa privada; 2. instalação de infra-estrutura de base e de infra-estrutura turística adaptada às potencialidades regionais; 3. formação profissional dos recursos humanos ligados ao setor [turismo]; 4. descentralização da gestão turística com o fortalecimento dos organismos estatais, a municipalização do turismo e a terciarização das atividades para o setor privado (Ibidem, p. 56).

Já nos anos 1990, o Estado, lançadas as bases conceituais via PRODETURIS, abre caminho para sua inserção em um novo contexto do planejamento territorial, com o PRODETUR-NE I, que entendia o Nordeste brasileiro como uma região de “fundamentação econômica” e não mais de “bases naturais” (ARAGÃO;DANTAS;LIMA;THÉRY, s.d., p. 23), sendo o desenvolvimento econômico voltado para duas vertentes principais: o turismo litorâneo e a agricultura irrigada.

“O turismo se transforma, neste sentido, num poderoso instrumento de poder argumentativo a serviço da Região, notadamente na produção de um fator econômico capaz de salvar a economia regional” (Ibidem, p. 24). Entretanto, fora do âmbito do discurso, o que se vê é um fenômeno de fragmentação da região Nordeste já que apenas parcelas do espaço são privilegiadas com as escolhas de alocação de investimentos em desenvolvimento urbano e humano e instalação de equipamentos de infra-estrutura turística.

Essa realidade é, portanto enfatizada, para o caso do Ceará, especificamente, quando olhamos para os números do PRODETUR-NE I. “Na primeira fase do Programa, entre os anos de 1995

a 2003, foi previsto investimentos da ordem de 900 milhões de reais [...] cabendo a maior parcela à Bahia (300 milhões de reais) e ao Ceará (160 milhões de reais)” (Idem). Isso foi equivalente a 51% do total investido no Nordeste. No caso do Ceará, os investimentos viabilizaram a implantação de um dos Pólos de Desenvolvimento de Turismo Integrado Sustentável para o Nordeste (anexo D), correspondente ao da “Costa do Sol” (a extensão total do litoral cearense).

É também importante destacar que, dos quatro componentes previstos para o PRODETUR – a) desenvolvimento institucional, b) obras múltiplas em infra-estrutura básica e serviços públicos, c) melhoramento de aeroportos e d) estudos e projetos – tendo o Ceará se destacado dos demais estados nos investimentos recebidos em esgotamento sanitário, abastecimento de água, ações de urbanização, no segundo componente; junto com a Bahia, abarcou quase 80% dos investimentos do terceiro componente (aeroportos) e também privilegiado com os recursos para a quarta componente, estudo e projetos, com destaque para os investimentos oriundos do BID.

São essas categorias de investimentos que poderão propiciar um maior número de transformações nos municípios cearenses nas regiões contempladas, o que poderia contribuir para uma melhor distribuição espacial dos recursos, condição primordial para a atração de empreendimentos, mas que, pelo contrário, acabou por ratificar a concentração dos recursos em Fortaleza, onde foi construído o aeroporto internacional e em sua região metropolitana. “A implantação dos grandes empreendimentos turísticos está concentrada principalmente em Fortaleza e nos municípios de Aquiraz [RMF], Aracati [litoral leste], Beberibe [litoral leste], Camocim [litoral oeste], Cascavel [litoral leste] e Caucaia [RMF]” (CORIOLANO; FERNANDES In: SILVA, 2005, p. 394).

Note-se que, destes 6 municípios, 2 estão na RMF (Caucaia e Aquiraz), 3 estão na Costa do Sol Nascente (Cascavel, Beberibe e Aracati) e apenas 1 (Camocim) está na Costa do Sol Poente. O fato colabora para a constatação de que, dentro do eixo litorâneo de implantação preferencial das atividades turísticas no estado, uma tendência, que não deve se passar por despercebida, diz respeito à concentração dos investimentos na porção leste do litoral.

Entretanto, no rastro dos investimentos em infra-estrutura, tanto a porção leste como a porção oeste do litoral cearense foram contempladas com rodovias que hoje se configuram como os principais eixos de deslocamento dos fluxos turísticos: a chamada Estruturante (CE-085) que liga a RMF às praias à oeste e a CE-040 que liga a RMF às praias do leste. Esta última com trecho duplicado ainda dentro dos limites da RMF. Do exposto acima, portanto, é possível

concluir que a administração da atividade turística, no Nordeste e no Ceará, se deu de uma forma que:

De lógica perpendicular à zona de praia, baseada no porto e na ferrovia, convidando o sertão a se abrir para o mar, tem-se, na contemporaneidade implantação de lógica paralela apoiada nos aeroportos e vias litorâneas, tornando possível recepção e distribuição dos fluxos turísticos nos municípios costeiros. As capitais se destacam neste processo, concentrando fluxos e distribuindo-os ao longo de sua área de influência (ARAGÃO;DANTAS;LIMA;THÉRY, s.d.,p. 28).

### **3.5. Os grandes equipamentos de infra-estrutura: base essencial de articulação da rede urbana cearense**

Todo o esforço de ordenação do espaço cearense proposto, com vistas a uma rede urbana mais equilibrada, não poderia surtir efeito positivo sem a dotação adequada de infra-estrutura econômica e física. Isto, visto que toda estratégia de promoção de desenvolvimento passa pelo investimento, que não deve ser tímido, no melhoramento ou na criação de sistemas de infra-estrutura, locais e regionais, notadamente nas áreas de transportes e de fornecimento de matrizes energéticas.

No caso do Ceará das mudanças, entende-se que as administrações das últimas duas décadas, apoiadas nas estratégias de promoção do desenvolvimento a partir dos vetores indústria, agronegócio e turismo, concentraram seus esforços na viabilização de grandes obras de infra-estrutura, voltadas ao apoio logístico desses setores e como suporte à reestruturação espacial do capital global. Foram divididas, principalmente, em: i) obras hídricas, onde assumem destaque os projetos de irrigação e o grande eixo de abastecimento Açude Castanhão-Porto do Pecém; ii) viárias, com o destaque para o setor rodoviário e a duplicação das rodovias de acesso a RMF, suporte essencial aos fluxos industriais, agroindustriais e turísticos e; iii) equipamentos de médio e grande porte, onde se destacam o aeroporto internacional e o novo porto.

Do primeiro ponto, tem-se a construção do açude Castanhão, concluída no ano de 2003, que foi viabilizada através de uma parceria entre o Governo do Estado e o Governo Federal através do DNOCS e dentro das programações de financiamento às obras em infra-estrutura do programa “Avança Brasil” da segunda administração Fernando Henrique Cardoso (1998-2002). O sistema hídrico de grande porte formado pelo Castanhão e Canal da Integração (visto mais adiante) foi idealizado também na perspectiva de se integrar a um sistema maior

ainda, parte das obras de transposição do rio São Francisco (atualmente em curso) que integrará as instáveis bacias do Nordeste setentrional.

Projetado para ser o maior açude do Ceará no volume de metros cúbicos de água armazenável, 6,7 bilhões, esse açude deveria promover, de forma essencial, duas grandes linhas de ações no sentido da garantia do desenvolvimento regional estadual e da articulação das economias urbanas constituintes de sua rede urbana: i) o abastecimento de água ao longo do eixo hídrico que alimenta, com base no potencial hídrico do rio Jaguaribe, garantindo a estabilidade dos sistemas do próprio rio (cidades desse vale úmido), da RMF e chegando até o complexo do Porto do Pecém e; ii) ao mesmo tempo deveria propiciar recursos para ao aumento das áreas de irrigação do Estado, com ênfase também no vale do rio Jaguaribe, um pólo agroindustrial a ser consolidado e comandado por seu núcleo de cidades secundárias, Limoeiro do Norte, Russas e Morada Nova.

Além destes, mas também não menos importantes, tem-se a possibilidade de geração de energia – 22,5MW, segundo dados do sítio na Internet da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) – o controle de cheias do rio Jaguaribe e a possibilidade de incremento da piscicultura. A localização desses benefícios confirma os pressupostos vistos anteriormente de ordenação espacial baseado, no que confere ao assunto dos recursos hídricos, na irrigação e no agronegócio. É exatamente a eleição dos vales úmidos cearenses como pólos de desenvolvimento distribuídos segundo uma lógica axial, como visto nas recomendações do trabalho desenvolvido pela consultoria israelense. No caso, tendo a RMF como nó maior de articulação, esse eixo específico se desenvolve no sentido leste do Estado e se prolonga até se encontrar com outro nó de articulação da rede urbana cearense, a região do Cariri.

Para o funcionamento adequado deste ousado sistema hídrico regional de abastecimento e irrigação, o Governo Estadual elaborou outro grande projeto: a construção de um canal artificial – o chamado “Canal da Integração”, da administração Lúcio Alcântara, último dos “governos das mudanças” – que seria o veículo de transposição das águas do Castanhão ao vale do Jaguaribe, aos açudes de abastecimento da RMF e, por fim, ao Complexo Portuário do Pecém, fechando esse sistema axial.

Também segundo dados da SRH, esse canal foi dividido, para efeito de execução, em cinco trechos e encontra-se, hoje, ainda em fase de construção. É um complexo com 255km de extensão composto de estação de bombeamento, canais, sifões, adutoras e túneis, projetados para viabilizar os objetivos acima de integração de bacias e criação de importante pólo hidroagrícola.

O Canal da Integração segue um modelo de investimento em construção de grandes obras de infra-estrutura hídrica começado ainda em outra das administrações mudancistas, a de Ciro Gomes, de 1990 a 1994. Esse governador idealizou e emplacou como um dos grandes símbolos da sua administração a construção do chamado “Canal do Trabalhador”, também inserido na área de atuação do Canal da Integração, ligando a cidade de Itaiçaba, na bacia do rio Jaguaribe a cidade de Pacajus, na bacia da Região Metropolitana de Fortaleza.

Essas ações dos “governos das mudanças”, na área dos recursos hídricos, se constituíram desde o início de suas atividades no executivo estadual a partir de 1987 como marcantes dentro de seu projeto desenvolvimentista, desde a reordenação administrativa das pastas estaduais no assunto, com a criação de instituições auxiliares às secretarias de Estado e comitês de bacias, até a intervenção no território com obras de grande porte como as acima identificadas.

Isso está plenamente justificado em um estado carente de recursos hídricos e solos irrigados e até pouco tempo gerido, nos assuntos dos recursos hídricos, de forma tendenciosa, em se falando do assédio dos grandes detentores de terras dentro das repartições públicas como as do DNOCS, por exemplo. Esse padrão inclusive se constituiu como obstáculo a ser transposto ainda quando da atuação dos jovens empresários como formadores da opinião pública cearense dentro dos quadros do CIC.

Entretanto, tendo essas práticas clientelistas findado ou não, o que não é o objeto aqui, fica evidente, dentro do conjunto dessas ações, o reforço da seletividade e da desigualdade – marca do modo de produção capitalista seja nos tempos de sua maturação, seja nos dias atuais onde esses processos ficam ainda mais evidentes - com que é feita a eleição de espaços específicos dentro do território cearense. É nítida a priorização da porção leste do território cearense (não existem projetos de mesmo porte para as demais regiões do estado, o que talvez prenunciasse uma integração estadual de bacias hidrográficas), seja por conta da presença do recurso hídrico mais importante do estado, o rio Jaguaribe, seja pela necessidade do abastecimento do maior aglomerado urbano estadual, a RMF, onde se encontra o Complexo Portuário do Pecém.

É nessa porção do território que foi viabilizado o açude Castanhão, o maior do estado e o Canal da Integração, fundando um eixo de desenvolvimento que favorece as cidades do vale do Jaguaribe, que tem no topo de sua hierarquia as cidades de Limoeiro do Norte, Russas e Morada Nova, cidades de médio porte ou pólos secundários na hierarquia estadual, ligando-as à RMF e ao Porto do Pecém. É importante notar aí que, em termos de localização geográfica,

face a redefinição da RMF que hoje conta com 13 municípios, a região comandada pelo aglomerado urbano acima separa-se fisicamente da RMF por apenas um município, Ocara.

Dentro dessa lógica, é possível imaginar que, em um estado onde a questão fundiária ainda apresenta problemas que remetem à época da colonização brasileira, tendo a questão da reforma agrária ainda em aberto, a apropriação do beneficiamento de terras com a irrigação venha a favorecer os grupos empresariais ligados ao agronegócio e detentores de meios modernos de plantio, em especial os grupos ligados a fruticultura de exportação. Isso se opõe à maioria das culturas locais fundadas na agricultura de sequeiro de técnicas ainda rudes e, em uma escala regional, temos ainda a necessidade da integração das demais bacias do estado, principalmente na porção centro-oeste. Essas considerações aqui estão intimamente ligadas com o que foi exposto no sub-capítulo 3.2 e complementam aquela lógica.

O segundo conjunto de obras de infra-estrutura de maior destaque foi na área das obras viárias. O modelo viário baseado na rodovia que se torna hegemônico no Ceará a partir dos anos 1950 ainda prevaleceu no conjunto das estratégias para o desenvolvimento dos “governos das mudanças”. O sistema ferroviário entrou em liquidação, dadas as políticas de privatização dos governos FHC (1994-2002), que entraram com o processo de extinção da REFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A. e, é lembrado aqui, o estado do Ceará não conta com rios de navegabilidade suficiente para justificar ações de investimentos no transporte fluvial da produção estadual.

Portanto, como já haviam priorizado os chamados “coronéis” durante todo o período que vai dos anos 1960 aos anos 1980, as administrações mudancistas investiram em grandes obras viárias, de construção ou de recapeamento asfáltico das quais ganham destaque: a) as duplicações das CE’s nos limites da RMF, portas de entrada e saída principais dos fluxos (de bens, serviços e pessoas) para a capital cearense e; b) os eixos viários ao longo do litoral, ligando Fortaleza às porções ocidentais e orientais do litoral cearense, ações indispensáveis à promoção turística do estado nos moldes do que foi visto no sub-capítulo 3.3 (PRODETUR-NE I).

Ao longo do período 1987-2007, recorte dessa pesquisa, as administrações estaduais investiram na duplicação das CE’s, a 0-40, cortando os municípios de Eusébio e Aquiraz, na RMF, e favorecendo a ligação da capital às praias do litoral leste cearense, bem como a importantes cidades, já no estado do Rio Grande do Norte, como Mossoró e a capital Natal; a 0-60, no sentido sul da RMF, cortando os municípios componentes dessa área, Maracanaú e Pacatuba, favorecendo a ligação da RMF com o maciço de Baturité, complexo de serras de

prioridade turística (uma das macrorregiões turísticas de planejamento – sub-seção 3.3) e; 0-65, também ligando a RMF ao Maciço de Baturité, passando pelo município de Maranguape.

Esse sistema de eixos, ligando em especial a RMF aos demais sistemas urbanos do Estado deveria ser complementado com a duplicação, também dentro dos limites da RMF da BR-116, mais importante vetor viário que corta os municípios de destaque nas atividades industriais - Pacajus, Horizonte e Itaitinga, todos na RMF - as cidades do vale do Jaguaribe, do Sertão Central, passando pelo Cariri. Entretanto, esse projeto está em execução a mais de 15 anos e ainda não conseguiu atingir 100% de conclusão. Outro vetor importante, a BR-222, já havia sido duplicada antes das administrações mudancistas, compreendendo os municípios de Fortaleza e Caucaia. É esse eixo viário o responsável pela distribuição dos acessos a oeste estadual, com destaque para as ligações com Sobral e a Serra da Ibiapaba (outra importante macrorregião turística), às praias dessa região, a partir do acesso que proporciona à CE-085, ou rodovia Estruturante (ver 3.3), a CE-090 e ao Complexo Portuário do Pecém.

Essas ações no âmbito dos eixos viários estaduais não trouxeram muitas modificações com relação à sua distribuição espacial, centrando os investimentos na duplicação, o único fato que poderia representar um certo avanço, mesmo que tímido e, o que é mais importante, dentro dos limites da RMF.

As ações, portanto, contemplaram os eixos viários progressivamente, ao longo dos séculos e desde a colonização, consolidados, tendo a capital, Fortaleza como eixo articulador, destino e saída principal do estado do Ceará. Essa escolha também ajudou no desmonte da malha ferroviária proporcionado pelas políticas de privatização e pelo próprio modelo centrado na rodovia do governo federal.

Sem dúvida, esses eixos viários, conformam espaços que, de um lado, se valorizam com relação aos preços imobiliários, em especial no eixo oriental que segue a partir da CE-040 (“Costa do Sol Nascente”), e, de outro lado, se configuram como locais de possibilidades mais adequadas para a implantação de indústrias, como é o caso dos eixos ao longo das CE’s 060 e 065, articuladores dos municípios da RMF. Favorecem também, os pólos comandados pelas cidades secundárias escolhidas, a partir da consultoria israelense, para a promoção de um maior ordenamento do território estadual, confirmando a disposição do desenvolvimento estadual na forma de eixos, na linha da promoção do agronegócio, da industrialização e do turismo, no litoral, mas também nas serras, em especial, do Maciço de Baturité e Serra da Ibiapaba.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da análise crítica e do desenvolvimento metodológico que consubstanciaram a elaboração da presente dissertação de mestrado, o objetivo maior foi motivado pela questão que envolvia a compreensão do *modus operandi* dos “governos das mudanças” com relação à ordenação territorial de seu ideário desenvolvimentista. Essa meta passava por uma necessidade de (re)estruturação do território cearense, apoiada no fortalecimento de sua rede urbana - mal articulada, polarizada na capital e com a maior parte de seus municípios classificados como pequenas cidades de fracas economias - que significou a tentativa do aquecimento econômico dos centros urbanos com a priorização dos vetores indústria, agronegócio e turismo.

Em um plano superior ao das questões mais vinculadas àquelas ações de promoção do desenvolvimento estadual, essas administrações se apropriaram, em primeiro lugar, dos signos de mudança e de ruptura que deveriam marcar a atuação desse bloco político no comando do Estado por 20 anos. Em segundo lugar, complementarmente, a realização desses anseios passou pela adoção, pelo menos na esfera do discurso, de novos paradigmas vinculados às dimensões do Desenvolvimento Econômico, do Planejamento e da Gestão que eram os conceitos e/ou instrumentos da Sustentabilidade, da participação cidadã, da descentralização e da gestão empresarial da máquina administrativa.

Não foi o objetivo aqui, investigar e/ou medir individualmente a trajetória de implementação desses pressupostos. Isso estaria bem longe das possibilidades dessa dissertação. Entretanto, e com relação mais especificamente à necessidade de mudança e ruptura imposta, os resultados dessa análise - tanto da realidade da rede urbana estadual, com o diagnóstico ao longo de quatro décadas, quanto do conteúdo discursivo das administrações – culminaram com relevantes respostas e, ao mesmo tempo, com novas questões, para a compreensão desse processo.

Dessa forma, responder ao “como as estratégias recentes para o desenvolvimento do estado do Ceará, correspondentes ao ideário político dos ‘governos das mudanças’, atuaram na estruturação de sua rede urbana” ficou condicionado ao conjunto final de três importantes constatações: i) a dependência financeira e conceitual dos programas federais e de instituições internacionais de fomento ao desenvolvimento; ii) o reforço da estreiteza entre interesses políticos e econômicos, tendo o Estado como “fiador” dos grupos econômicos hegemônicos,

determinadas frações do Capital e; iii) o reforço da seletividade e da desigualdade com que o Capital e, em especial, sua conformação do tipo flexível, seu caráter mais atual, se apropriam dos diferentes espaços.

No primeiro ponto, observa-se que as administrações do período em recorte, para viabilizar seus programas de desenvolvimento para o Estado do Ceará, como o PROURB, se apoiaram em duas fontes principais de financiamento: a) os programas federais, com destaque para aqueles relativos às administrações FHC (1994-1998) e; b) as fontes de financiamento internacionais com a atuação majoritária do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Ambas as vinculações certamente apontam para uma total dependência dos financiamentos, sejam eles federais ou internacionais, embora, simultaneamente, possam representar um intencional alinhamento a determinadas fontes financiadoras que, via de regra, investem em contextos já consolidados na busca de resultados a curto prazo. Nesse caso, também via de regra, os grupos mais bem articulados econômica e politicamente comandam o processo. Essa articulação interessada na incorporação de frações do território estadual na esfera de implementação dos programas pode garantir resultados bem eficientes como foi o caso do PRODETUR-NE I que, como visto, concentrou a maior parte de seus investimentos no Ceará e na Bahia, tendo a região Nordeste mais sete Estados.

No caso da dependência, ficou evidente a sempre maior participação do BID que pode ser observada, por exemplo, no PROURB, onde a relação dos financiamentos ficou em 40%-60%, contrapartidas do Governo Estadual e do Banco, respectivamente. É importante destacar que esse quadro se configurou depois do Governo Estadual ter gradativamente, a partir da primeira administração Tasso (1987-1990), recuperado suas finanças e assim, retomada a credibilidade para o recebimento de recursos que há algum tempo vinha comprometida.

Essa dependência também encerra dois aspectos de considerável importância. Primeiro, o eficiente marketing das administrações e a euforia de muitos setores da própria Sociedade Civil com a possibilidade do financiamento e da execução de programas essenciais ao desenvolvimento estadual, mascara o fato de que, sendo contraídos empréstimos sucessivamente, um dia haverá a necessidade de sua quitação. E isso acarreta não só a necessidade de um equilíbrio duradouro das receitas estaduais, o que por si só é uma tarefa de difícil realização, como também está condicionada aos humores das prioridades de investimentos dos órgãos internacionais e do próprio Governo Federal.

Existe também uma dependência com relação às exigências que os organismos federais e internacionais fazem para a execução dos programas no Estado. Isso passa fundamentalmente, no caso do Ceará, por dois problemas persistentes: i) a pouca capacidade institucional da esfera administrativa municipal, a verdadeira beneficiada com os programas e; ii) a aceitação quase integral do “receituário” dessas instituições o que compromete uma visão mais localizada dos problemas estaduais e favorece, sem dúvida, as frações mais hegemônicas do Capital que estabelecem aquelas eficientes articulações acima apontadas.

Isso é decisivo para, ao final, identificar-se o comprometimento dos “governos das mudanças” com o ideário dos patrocinadores do desenvolvimento estadual e representantes do Capital na América Latina e Caribe, em especial adotando políticas de combate à pobreza. Esse comprometimento, na forma do que foi visto acima, por sua vez, diminui o crédito do próprio discurso e intenções políticas dessas administrações.

No segundo ponto, o comprometimento daquelas administrações se dá através do fato de que o seu ideário desenvolvimentista, apoiado nos vetores indústria, agronegócio e turismo, favoreceu essencialmente os grupos já hegemônicos no cenário local. No caso da indústria, os incentivos à interiorização dos investimentos, como visto, não surtiram o efeito desejado, de desconcentração, pois a localização preferencial das novas plantas industriais ainda se deu na RMF.

Em uma escala menor de concentração, mas não menos importante, as novas indústrias que se instalaram no interior do Estado, preferencialmente estiveram ligadas aos setores da indústria de transformação tradicionais - calçadista, coureiro, confecções, vestuário – e se concentraram nos maiores centros urbanos dessa região interiorana, como Sobral e Crato-Juazeiro do Norte, não conformando assim espaços alternativos (novos) para essa atividade e nem renovação nos ramos industriais principais.

São fatos que ajudam a conformar o favorecimento que foi identificado aqui. Nos planos de governo analisados, na forma de estratégias e na confirmação dos dados do último levantamento das empresas instaladas no Estado, por tipo e por município (capítulo 3), é possível identificar que os setores tradicionais continuam a ser o conjunto mais forte da economia industrial local. E continuam a localizar-se, em primeiro lugar, na RMF, e em segundo lugar, nos centros urbanos que, desde os anos 1970, se configuram como o segundo nível hierárquico urbano estadual (capítulo 1), como por exemplo, Sobral, Crato-Juazeiro do Norte, Iguatu.

Esse conjunto de centros secundários é exatamente a aposta dessas administrações para o equilíbrio da rede urbana cearense o que permite concluir que os investimentos, por mais que uma parcela sua realmente venha a desconcentrar-se com relação a RMF, deve migrar para esses pontos específicos do território, não satisfazendo a realidade de uma forma mais regional e, portanto, abrangente. A tendência é de que haja um leve amortecimento da concentração na RMF, mas uma paralela reconcentração de investimentos e um considerável crescimento, principalmente populacional, nesses centros secundários.

Com relação ao agronegócio - prioridade absoluta nas estratégias para o meio agrícola do período, já que a possibilidade de sucesso e resultados a curto prazo nessa atividade é grande - aquele quadro de comprometimento fica ainda mais evidente. Essa prioridade significa o reforço de uma prática econômica de moldes excludentes, na medida em que parte da necessidade de modernização do meio rural, apoiada na ciência, na tecnologia e na informação, (SANTOS, 2005), dimensões restritas às elites empresariais do campo. Também reforça a seletividade do território, pois restringe suas intervenções nas áreas irrigadas dos vales úmidos cearenses, em especial o vale do Jaguaribe, porção oriental do Estado.

Isso limita o alcance da política de combate à pobreza, visto que: a) não abrange, portanto, as porções menos favorecidas do território, carentes de recursos hídricos e solos férteis e, portanto não-aptas aos programas de irrigação e; b) não absorve consideráveis contingentes da mão-de-obra deslocada das atividades tradicionais, de subsistência e agricultura de sequeiro de técnicas rudimentares, aumentando os contingentes migrantes aos centros urbanos e criando situações de pobreza e não de emprego, típicas do meio urbano, inclusive no meio rural.

Por último, com relação à atividade turística, também se dá o reforço da face excludente e seletiva com que essa atividade escolhe os pontos do território para instalar-se. A porção privilegiada no Estado é a extensão de seu litoral onde investimentos de grande porte em infra-estrutura se deram, como a construção do aeroporto internacional de Fortaleza e a duplicação e/ou construção de extensões da malha rodoviária.

Também despontam como áreas de amplo interesse de instalação da atividade turística as serras úmidas do Estado, de amplo apelo mercadológico dadas suas reservas de Mata Atlântica e clima mais ameno e alguns centros urbanos situados em áreas de interesse do patrimônio natural (Quixadá) ou construído (Icó, Aracati, Sobral) ou outros vinculados a festas religiosas de grande porte, como Juazeiro do Norte (Pe. Cícero) e Canindé (São Francisco).

Mas vai ser mesmo nas áreas litorâneas, em maior volume, como também nas serras úmidas (ainda timidamente e mais vinculadas à atividade de veraneio), que outro fator de reforço dos grupos econômicos hegemônicos vai ter lugar: os grandes investimentos imobiliários. Aqueles investimentos, em especial em infra-estrutura, vão dar o suporte adequado à criação, especialmente, de facilidades de hospedagem, na figura de grandes investimentos como a instalação de *resorts*, conjugados a investimentos imobiliários residenciais, tipo *villages* e condomínios fechados.

Esses investimentos se concentram, preferencialmente, na porção leste do litoral, a chamada “Costa do Sol Nascente” (capítulo 3), facilitados pela rede viária recuperada ou duplicada e pela proximidade com Fortaleza, centro desse eixo turístico e onde se encontra o aeroporto internacional. As frações do Capital aí envolvidas são os grupos nacionais e principalmente internacionais, espanhóis e portugueses, possuidores de amplas glebas litorâneas.

As escolhas dos pontos 1 e 2 acima concorrem portanto para identificar, no caso do Ceará, o recorte espacial do estudo, como o Capital, no processo último de reestruturação produtiva e na sua fase de caráter flexível (HARVEY) se apropria de forma desigual e seletiva dos novos espaços de que necessita para a dinamização do processo produtivo: produção-circulação-consumo. Define uma nova divisão territorial do trabalho onde o Estado do Ceará assume uma posição desfavorável, em termos regionais, com relação ao Centro-Sul. É a oposição que se forma no cenário nacional, da qual nos fala Milton Santos, onde se conformam espaços inteligentes - o Centro-Sul comandado a partir da expressão econômica maior nacional, São Paulo - e espaços opacos que se referem às regiões Norte Nordeste.

No próprio cenário estadual, essa oposição também pode ser constatada na figura dos dois grandes eixos de desenvolvimento estadual priorizados: i) no litoral e porção norte do Estado, centralizado na RMF e tendo Sobral como centro em segundo nível hierárquico e; ii) também tendo como centro a RMF, passando pelo vale do Jaguaribe (onde está o açude Castanhão e o Canal da Integração) e estendendo-se até o sul do Estado onde se destaca a aglomeração urbana de Crato-Juazeiro do Norte. Em oposição, a área centro-ocidental do Estado, quase em nada integrada àqueles circuitos econômicos (indústria, agronegócio e turismo) ou aos circuitos científicos e tecnológicos, relacionados à instalação de instituições e grandes equipamentos de infra-estrutura para esse fim.

Como forma de fechamento da dissertação, essas reflexões remetem à elaboração de um conjunto final de considerações indispensável dentro do que foi proposto: i) a identificação do contexto de herança dos “governos das mudanças”; ii) novos cenários que se delineiam para a

realidade do Estado do Ceará e; iii) uma questão: em que medida novos estudos sobre a rede urbana podem contribuir para a alteração da lógica de acumulação?

A herança deixada pelos “governos das mudanças”, sem dúvida, foi composta de significativas transformações, em especial, nos planos político, econômico e administrativo. O quadro que se desenhou não poderia ter outra configuração, pois se vislumbrou, no cenário estadual, um novo bloco político no poder e, no plano nacional, a transição democrática e a inserção do país nos circuitos globalizados do Capital. Tanto o Ceará com o Brasil já caminhavam, por força dessa conjuntura, no sentido da mudança.

Entretanto, o contexto estadual, ao ser olhado de forma a qualificar esse movimento, soma ao conjunto das transformações experimentadas, permanências e continuidades de práticas econômicas e políticas mais tradicionais. É um panorama onde essas duas dimensões coexistem. E, no caso dos “governos das mudanças”, a atuação de seu ideário desenvolvimentista – por si só, parcialmente tributário da ideologia do período anterior (ditadura e governos dos “coronéis”) – na ordenação do território estadual, se dá dessa forma: continuidade mascarada sob o signo da mudança e permanência dos padrões de favorecimento das elites políticas e econômicas, apenas voltada, no caso, para um conjunto de novos atores sociais.

No recorte analítico da dissertação, ou seja, o que se tem aqui de concreto para definir e qualificar o que se herdou dessas administrações, e isso se dá na dimensão territorial de suas políticas, as continuidades e permanências são representadas no par desigualdade-seletividade. A expressão maior da atuação do grupo aí reside, é o seu modelo de desenvolvimento: o fortalecimento simultâneo, tanto de alguns setores políticos e econômicos tradicionais (indústria), como de novas manifestações impostas pelo Capital globalizado de localização das atividades econômicas (agronegócio e turismo) no território. Isso configura um comprometimento com e uma facilitação da manifestação atual da acumulação capitalista, de caráter flexível.

Também é possível apontar a contradição constante entre seu discurso e o que em verdade foi contemplado com as políticas públicas. Na verdade, os paradigmas do desenvolvimento sustentável, da participação cidadã, da promoção da justiça social e equidade, da melhoria da qualidade de vida e geração de emprego, aparecem muito mais como eficientes e populares ferramentas discursivas, de período eleitoral. Servem para legitimar os mandatos e os planos de governo. No momento da formulação e implementação de políticas públicas vieram à tona, especialmente: a) os próprios interesses do grupo político no poder, que tem como atores

principais indivíduos dos setores econômicos hegemônicos estaduais; b) o comprometimento, fundamental, com os setores tradicionais, bem como com setores emergentes, como forma de expandir a teia de alianças para a garantia de sua governabilidade e; c) um caráter mais reformista, do que transformador, o que exigiria romper com seculares estruturas sociais para alcançar as quebras paradigmáticas anunciadas.

Essas configurações político-econômicas, por sua vez, são rebatidas nos diferentes espaços estaduais. Embora se proponha a interiorização e a desconcentração de atividades econômicas como forma de equilibrar o par RMF – Interior, criando uma rede de cidades fluida, bem articulada e hierarquizada equilibradamente, um movimento paralelo e mais forte do que esse tem lugar. Mais uma vez essas categorias meramente discursivas se chocam com um conservadorismo enrijecedor da estrutura espacial existente no Estado, através da repetição dos antigos e contestados esquemas desenvolvimentistas dos pólos de crescimento e eixos de desenvolvimento como fundantes da rede urbana pretendida.

Em seqüência a essa herança, também é possível desenhar, de forma breve e preliminar, alguns cenários possíveis a partir das novas configurações políticas com impactos no planejamento do desenvolvimento deste fim da primeira década dos anos 2000. No cenário nacional, ainda na época da última das gestões mudancistas, o governo Lúcio (2003-2006) foi contemporâneo da primeira gestão Lula desse mesmo período.

No caso da gestão Lúcio, a sua base de atuação era de continuidade dos programas nos moldes das gestões anteriores, três de Tasso e uma e de Ciro. O governo Lula, no mesmo período, manifestou-se de forma mais concreta com relação ao planejamento territorial que abrangeria impactos na região Nordeste com o PNDR – Plano Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração (capítulo 2). Também, de interesse à região, houve a discussão e tentativa de reativação da SUDENE, fato que se desenrolou sem sucesso.

Esse quadro de pouca articulação entre essas administrações muda sensivelmente no pós-eleições de 2006. No Ceará, assumiu Cid Gomes com uma coligação vencedora no primeiro turno entre PSB – Partido Socialista Brasileiro e PT – Partido dos Trabalhadores. Embora representasse uma aliança em oposição ao PSDB, liderança absoluta, no Estado, nos 20 anos anteriores, esse evento, a princípio, ainda não pode ser configurado como uma transição radical de ideário, embora um bloco político diferente tenha assumido o poder, com base na atuação de grupos do norte do Estado, em especial, da cidade de Sobral.

Essa transição ainda é parcial e pouco nítida, baseada em alguns fatos que marcam o início dessa gestão: i) a escolha de figuras emblemáticas do período mudancista para algumas pastas do novo governo, como a Secretaria de Turismo; ii) a continuidade com os programas de planejamento territorial iniciados com a atuação nos anos 1990 do PROURB, dando ênfase, ainda, na rede de cidades proposta com base no estabelecimento dos centros secundários e; iii) a continuidade com o desejo de instalação, no Estado, de uma siderúrgica e refinaria de petróleo, bandeiras levantadas durante todo o período anterior, sem realização, entretanto.

Dessa forma, é possível dizer que, provisoriamente, o mesmo ideário desenvolvimentista se configura como horizonte para o Estado. No caso do primeiro ponto, deve haver continuidade das mesmas programações de incentivos e investimentos na área turística, com a implementação do PRODETUR-NE II, que priorizará, novamente, obras de infra-estrutura, viárias em especial, no litoral cearense.

Do segundo ponto, as articulações para investimentos no desenvolvimento urbano e regional no Estado também segue a linha anterior de dependência dos programas federais e da influência do BID. A recém-criada Secretaria das Cidades (antiga SDLR – Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional) deve concentrar os esforços de planejamento, tendo como matriz programática e conceitual o programa “Cidades do Ceará”, sucessor do PROURB e elaborado ainda na administração Lúcio Alcântara.

Do último ponto, tem-se o descarte, provisório da instalação da Refinaria, já que, por duas vezes, o Ceará foi preterido pelos estados de Pernambuco e Rio Grande do Norte, futuros beneficiados com esse recurso. A instalação da siderúrgica se configura como mais factível, já que estão bastante adiantadas as negociações de parcerias internacionais (asiáticos, principalmente), embora se acredite aqui, o modelo de siderúrgica pretendido apareça mais como uma unidade auxiliar e descentralizada das matrizes estrangeiras, do que uma unidade com certa autonomia e voltada à geração de riquezas locais. De certa forma, se o desejo da instalação de um pólo químico, com a refinaria, ficou mais longe, o da instalação de um pólo metalúrgico ficou mais próximo, ensejando uma modificação que, se bem sucedida, poderá transformar a indústria local apoiada nos setores tradicionais menos dinâmicos que os químicos e metalúrgicos desejados.

Com relação à interface do governo Cid com o governo federal, segunda gestão Lula, essa deverá acontecer, com mais força do que na gestão anterior (Lúcio), através das obras selecionadas para o Estado pelo PAC - Plano de Aceleração do Crescimento. Destas, destaca-se, sem dúvida, a transposição das águas do rio São Francisco, que contemplará o Estado que

já vem se preparando e consolidando um sistema hídrico em sua porção leste desde os “governos das mudanças”, na bacia do rio Jaguaribe, comandado pelo sistema açude Castanhão-Canal da Integração-Porto do Pecém (capítulo 3). Isso reforçará, certamente, o agronegócio e os setores hegemônicos a eles ligados no Estado.

Por último, a questão sobre a importância da elaboração de novos estudos sobre a rede urbana de forma a contribuir para a alteração da lógica de acumulação, passa, em primeiro lugar, pela necessidade constante de compreender como a lógica da acumulação capitalista se renova, ao longo da história, e constrói novas modalidades de apropriação dos diferentes territórios. Isso é decisivo na medida em que dará o embasamento necessário à formulação de qualquer proposta alternativa para o desenvolvimento geográfico o qual se dá preferencialmente de forma desigual.

A constante atualização desse conhecimento será essencial para uma segunda etapa, exatamente aquela que compreende estudos que buscam identificar o papel, que também se renova e reelabora constantemente, dos centros urbanos na acumulação capitalista. Assume papel de destaque aí a compreensão das articulações, políticas e econômicas, que serão responsáveis diretas por modelos de desenvolvimento e políticas de planejamento territorial e os maiores responsáveis pelos principais impactos nesse processo de produção e reprodução do espaço.

Um terceiro ponto, tão importante quanto os demais, se refere à própria força transformadora que deve partir da Sociedade Civil, em especial, da classe trabalhadora, hoje carente de um movimento contestatório mais coeso e contundente, e que deve ser mundial, no sentido da cobrança, exatamente das instâncias estatais e grandes grupos econômicos, de inclusão no processo produtivo e solidarização dos ganhos em riquezas, ciência e tecnologia.

Estudos sobre a rede urbana que considerem o exercício constante dessas três dimensões acima, acredita-se, possam embasar propostas que tragam algum tipo de transformação na lógica seletiva e desigual da escolha dos lugares, e por conseguinte, das populações. A idéia é fornecer subsídios alternativos às políticas de desenvolvimento e planejamento territorial que se adequem à uma postura ativa e não meramente discursiva ou de retórica. Senão, cai-se na mesma teia e fica-se sem saída possível.

## BIBLIOGRAFIA

AMORA, Zenilde Baima. Indústria e espaço no Ceará. In: SILVA, José Borzacchiello da; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio (Org.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005. p. 367-381.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. Pensamento, palavras e obras. In: ARRUDA, José Maria; PARENTE, Josênio. (Org.). **A era Jereissati: modernidade e mito**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002. v. 1. p. 63-82

BAR-EL, Raphael. Promovendo o desenvolvimento do interior do Ceará. In: BAR-EL, Raphael (Org.). **Reduzindo a pobreza através do desenvolvimento econômico do interior do Ceará**. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2002. p. 23-52.

BAR-EL, Raphael. **Desenvolvimento econômico regional para a redução da pobreza e desigualdade: o modelo do Ceará**. Fortaleza: SDLR, 2005.

BOISIER, Sergio. Desarrollo (local): de qué estamos hablando? In: OSCAR Y VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio (Ed.). **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. Rosário: Editorial Homo Sapiens, 2001.

\_\_\_\_\_. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Cidade?, n. 2, p. 39-53, março de 2000.

\_\_\_\_\_. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 13, p. 111-143, junho de 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do ISEB E DA cepal à Teoria da Dependência. In: TOLEDO, Caio Navarro de (Org.). **Intelectuais e Política no Brasil: a experiência do ISEB**. Rio de Janeiro: Editora Revan, s.d. p. 201-232.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. São Paulo: Global; Campinas: Ed. da Universidade Estadual de Campinas, 1985.

CARDOSO, Fernando Henrique. **As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1993.

\_\_\_\_\_ ; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. Virgílio, Adauto e César Cals: a política como arte da chefia. In: ARRUDA, José Maria; PARENTE, Josênio. (Org.). **A era Jereissati: modernidade e mito**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002. v. 1. p. 9-34.

CASTRO, Iná Elias de; CORRÊA, Roberto Lobato; GOMES, Paulo César da Costa (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CEARÁ. Governo do Estado. **Plano de Mudanças: 1987-1991**. Fortaleza, 1988.

CEARÁ. Governo do Estado. **Plano Ceará Melhor 1992-1995**. Fortaleza: SEPLAN, 1992.

CEARÁ. Governo do Estado. **Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995-1998**. Fortaleza: SEPLAN, 1995.

CEARÁ. Governo do Estado. **Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1999-2002: consolidando o novo Ceará**. Fortaleza: SEPLAN, 2000.

CEARÁ. Governo do Estado. **Ceará cidadania: crescimento com inclusão social: Plano de Governo 2003-2006**. Fortaleza: SEPLAN, 2003.

CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional. **Projeto de desenvolvimento urbano e gestão de recursos hídricos do Estado do Ceará (PROURB)**. Fortaleza, 2004.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Coordenação. **A reestruturação espacial como componente da estratégia de combate à pobreza rural**. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2002.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2006.

CORIOLOANO, Luzia Neide Menezes Teixeira; FERNANDES, Laura Mary Marques. Turismo: ações e contradições da realidade cearense. In: SILVA, José Borzacchiello da; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio (Org.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005. p. 383-410.

CORRÊA, Roberto Lobato. **A rede urbana**. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. Os estudos de redes urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, 1967.

COSTA, Thelmo Vergara Martins. Desenvolvimento sustentável no Brasil: da miragem do crescimento econômico à utopia sustentável. Texto para discussão n. 01/2006. **Grupo Interdisciplinar de Estudos sobre Trabalho - GUEST**. Passo fundo, 2006.

DINIZ, Clélio Campolina; GUERRA, Leonardo Pontes; LEMOS, Mauro Borges. **Pólos econômicos do Nordeste e suas áreas de influência: uma aplicação do modelo gravitacional utilizando sistema de informações geográficas (SIG)**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1999.

\_\_\_\_\_ ; LEMOS, Mauro Borges. **Vantagens comparativas da área metropolitana de Belo Horizonte no contexto nacional**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2000.

\_\_\_\_\_ et al. A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 9., 2000, Diamantina. **Núcleo de Economia Regional**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2000.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 2006.

ELIAS, Denise. Integração competitiva do semi-árido. In: ELIAS, Denise; SAMPAIO, José Levi Furtado (Org.). **Modernização excludente**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002. p. 11-36.

ELIAS, Denise. Reestruturação produtiva da agricultura cearense: rumo à desintegração competitiva e à fragmentação do espaço agrário. In: SILVA, José Borzacchiello da; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio (Org.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005. p. 429-461.

FERREIRA, Rosilda Arruda. **A pesquisa científica nas ciências sociais: caracterização e procedimentos**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1998.

FILHO, Jair do Amaral. **Desenvolvimento local e descentralização na América Latina: o caso do estado do Ceará, Brasil**. Santiago: Projeto CEPAL/GTZ, 2000.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 7. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

GIACCHINI, Cleide Fátima; MORETTO, Jussara. Do surgimento da teoria do desenvolvimento à concepção de sustentabilidade: velhos e novos enfoques sobre o desenvolvimento sustentável. Texto para discussão n. 06/2006. **Grupo Interdisciplinar de Estudos sobre Trabalho - GIEST**. Passo fundo, 2006.

GIRÃO, Valdelice Carneiro. Da conquista e implantação dos primeiro núcleos urbanos na Capitania do “Siará Grande. In: SOUZA, Simone de (Coord.). **História do Ceará**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1994. p. 25-44.

\_\_\_\_\_. As charqueadas. In: SOUZA, Simone de (Coord.). **História do Ceará**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1994. p. 65-80.

GODINHO, Rui M. C.. Desenvolvimento sustentável: as cidades como solução. NUTAU, 2004.

GOLDENSTEIN, Lídia. **Repensado a dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GONDIM, Linda M. P. Os “Governos das Mudanças” (1987-1994). In: SOUZA, Simone de (Org.). **Uma nova história do Ceará**. 3. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

\_\_\_\_\_. **Clientelismo e modernidade nas políticas públicas – Os “governos das mudanças” no Ceará (1987-1994)**. Ijuí: Ed. Unijuí, 1998.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In: HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 14. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005b.

IBGE. **Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

IBGE. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

IBGE. **Regiões de influência das cidades (REGIC)**. Brasília: IBGE, 1993.

IPEA;IBGE;UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasília: IPEA, 2001. vol. 1.

IPEA;IBGE;UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: estudos básicos para a caracterização da rede urbana.** Brasília: IPEA, 2001. vol. 2.

IPEA;IBGE;UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana.** Brasília: IPEA, 2001. vol. 3.

IPEA;IBGE;UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-oeste.** Brasília: IPEA, 2001. vol. 4.

LEMENHE, Maria Auxiliadora. **Família, tradição e poder: o(caso) dos coronéis.** São Paulo: Annablume/Edições UFC, 1995.

LIMA, Luiz Cruz. Redes de integração do território cearense: dos caminhos da pecuária às estradas virtuais. In: SILVA, José Borzacchiello da;CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio (Org.). **Ceará: um novo olhar geográfico.** Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005. p. 33-50.

MARTIN, Isabela. **Os empresários no poder: o projeto político do CIC (1978-1986).** Fortaleza: Secretaria da Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 1993.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO DAS CIDADES. **Proposta de tipologia das cidades brasileiras I: aspectos metodológicos.** Recife: FASE/PERNAMBUCO, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO DAS CIDADES. **Proposta de tipologia das cidades brasileiras II: primeiros resultados.** Recife: FASE/PERNAMBUCO, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO DAS CIDADES. **Proposta de tipologia das cidades brasileiras III: resultados finais.** Recife: FASE/PERNAMBUCO, 2005.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. SUDENE. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste: estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN.** 3ª ed.. 2ª reimpressão. Recife, 1978.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista; O ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PAIVA, Flávio; MONTEIRO, João de Paula. Os 5 elementos: a essência da gestão compartilhada no Pacto de Cooperação do Ceará. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2001.

PARENTE, Josênio C. O Ceará dos “coronéis” (1945 a 1986). In: SOUZA, Simone de (Org.). **Uma nova história do Ceará**. 3. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

\_\_\_\_\_. **A fé e a razão na política: conservadorismo e modernidade das elites cearenses**. Fortaleza: Edições UFC, 2000.

\_\_\_\_\_. O Ceará e a modernidade. In: ARRUDA, José Maria; PARENTE, Josênio. (Org.). **A era Jereissati: modernidade e mito**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002. v. 1. p.125-144.

PEREIRA Jr., Edílson Alves. Espaço, industrialização e acumulação capitalista: uma abordagem para o Nordeste e o Ceará. **Mercator – Revista de Geografia da UFC**. Fortaleza, ano 2, n. 4, p. 65-76, janeiro de 2003.

PEREIRA, L. C. Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil (1930-1987)**. 15. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_. Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência. In: TOLEDO, Caio Navarro de (Org.). **Intelectuais e política no Brasil: a experiência do ISEB**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005. p. 201-232.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado**. São Paulo: Garamond, 2004.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

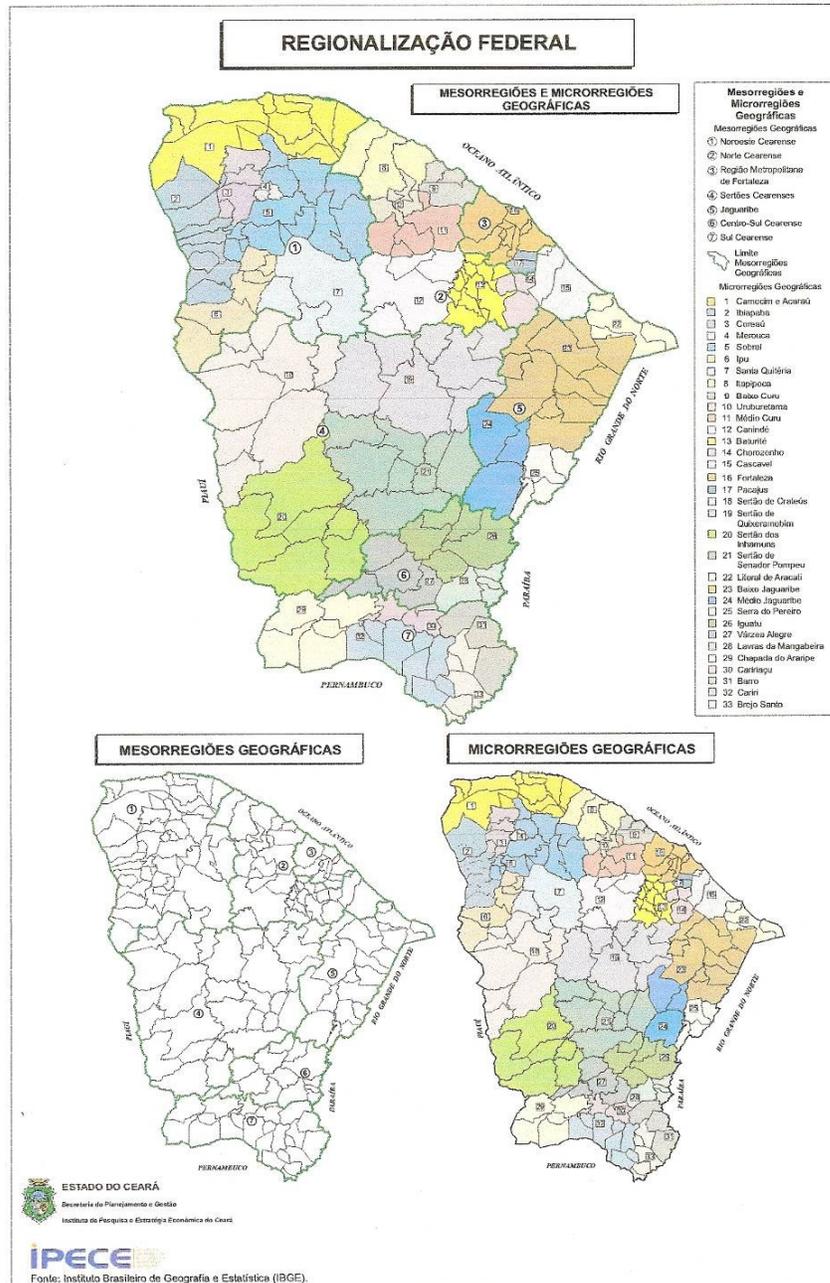
SHACHAR, Arie. Reestruturação do espaço urbano. In: BAR-EL, Raphael (Org.). **Reduzindo a pobreza através do desenvolvimento econômico do interior do Ceará**. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2002. p. 53-87.

SILVA, José Borzachchiello da. O algodão na organização do espaço. In: SOUZA, Simone de (Coord.). **História do Ceará**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1994. p. 81-92.

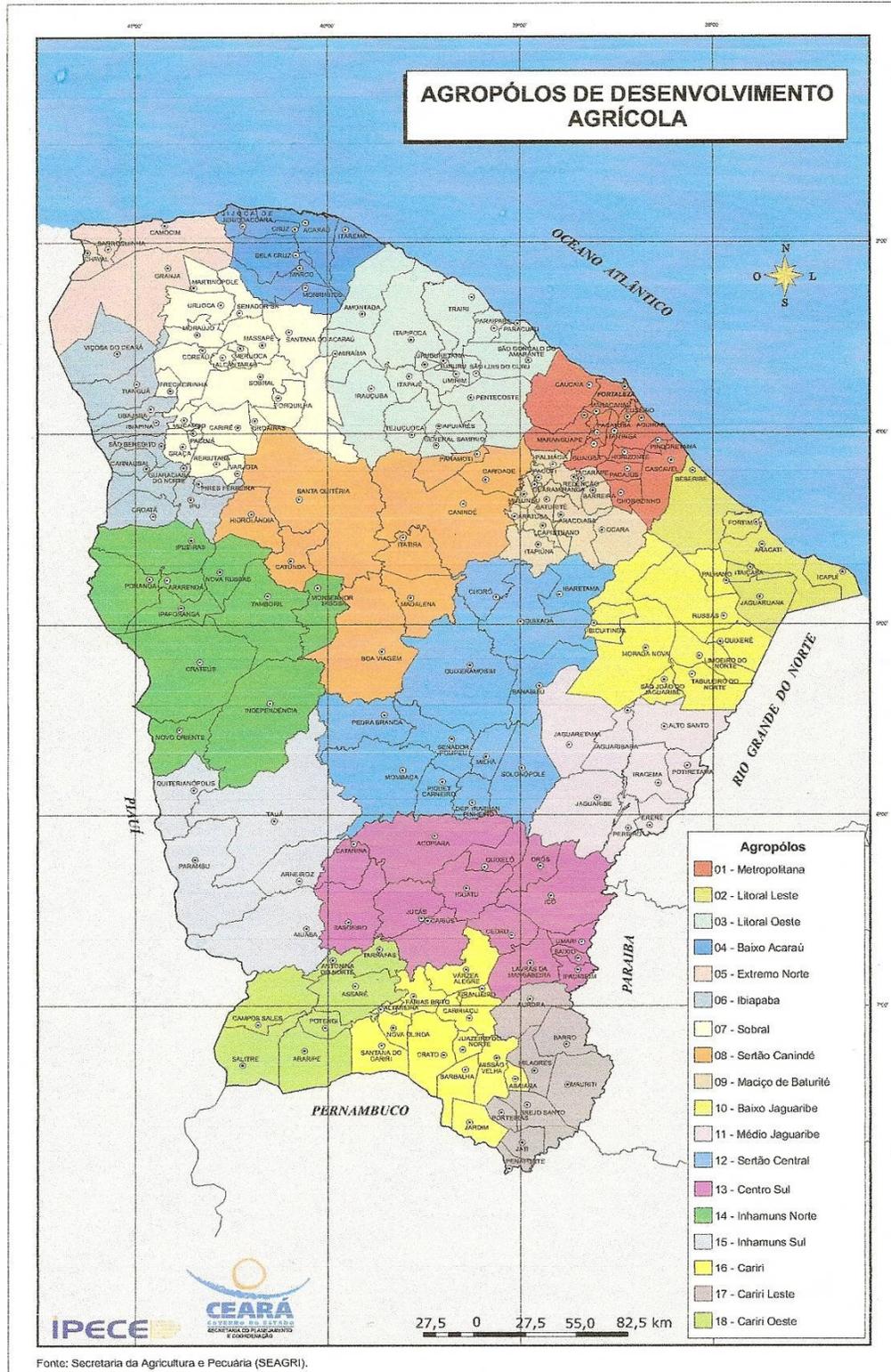
SOARES, Hidelbrando dos Santos. Agricultura e modernização socioespacial em Limoeiro do Norte. In: ELIAS, Denise; SAMPAIO, José Levi Furtado (Org.). **Modernização excludente**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002. p. 83-108.

SOUZA, Maria Salete de. Ceará: bases de fixação do povoamento e crescimento das cidades. In: SILVA, José Borzacchiello da;CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio (Org.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005. p. 13-31.

**ANEXO A – Regiões administrativas do Ceará segundo classificação do IPECE e Meso e Microregiões, para o Estado segundo o IBGE**



**ANEXO B – Agropólos de desenvolvimento agrícola do Ceará segundo a Secretaria de Agricultura (hoje Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA))**



**ANEXO C – Tabela do crescimento real do PIB estadual em comparação com o Brasil – 1980-1990**

**Tabela 3**  
**Brasil e Ceará**  
**Taxas Médias de Crescimento Real do**  
**Produto Interno Bruto**  
**1980 - 1990**

<b>Periodos</b>	<b>Taxa de Crescimento % Ceará</b>	<b>Taxa de Crescimento % Brasil</b>
1980 – 1985	4,52	1,23
1985 – 1990	3,55	1,18
1980 – 1990	4,04	1,21

**Fonte : SUDENE / Banco do Nordeste do Brasil**

**Elaboração: FIEC/ UEE – Unidade de Economia e Estatística**

**ANEXO D - Tabela do crescimento real do PIB estadual em comparação com o Brasil – 1990-2000**

**Tabela 4**  
**Brasil e Ceará**  
**Taxas Médias de Crescimento Real do**  
**Produto Interno Bruto**  
**1990 - 2000**

<b>Períodos</b>	<b>Taxa de Crescimento % Ceará</b>	<b>Taxa de Crescimento % Brasil</b>
<b>1990 – 1995</b>	<b>3,87</b>	<b>2,54</b>
<b>1995 – 2000</b>	<b>5,28</b>	<b>2,33</b>
<b>1990 – 2000</b>	<b>4,57</b>	<b>2,43</b>

**Fonte : IPLANCE**

**Elaboração: FIEC/ UEE – Unidade de Economia e Estatística.**

**ANEXO E – Definição das regiões prioritárias do PRODETUR-NE I para o Nordeste e o Ceará**

