

# REESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

*Arie Shachar*

## 1 A ESTRUTURA DA POLÍTICA

Muitas agências internacionais de assistência e governamentais mudaram seus enfoques, durante os últimos 10 a 15 anos, ao tratarem diretamente os problemas do desenvolvimento urbano e as questões de rápida urbanização, na busca de políticas para reduzir a pobreza rural. Esta virada foi causada pela percepção aguda da pobreza crescente nas áreas rurais e tem sido reforçada por comprovações das disparidades crescentes nas condições de vida e níveis de desenvolvimento entre as áreas urbanas e rurais e pela convicção de muitos planejadores de que algumas aglomerações urbanas estão crescendo rapidamente, em escalas perigosas e sem precedentes.

A ênfase no desenvolvimento rural tem sido também uma reação inevitável para o fracasso aparente dos processos de industrialização de capital intensivo, voltado para a exportação, e a concentração de riqueza nos grandes centros metropolitanos. Alguns teóricos do desenvolvimento acreditavam que o empobrecimento rural resultava diretamente do crescimento das cidades maiores e que o processo de migração poderia ser retardado ou desviado pelo fortalecimento das economias rurais.

Assim, em alguns países, foram feitas tentativas para deter o crescimento das maiores áreas metropolitanas e para dispersar as atividades econômicas por todo o território nacional. Esta estratégia acabou sendo ineficaz ou extremamente lenta para produzir resultados. Alguns governos promoveram novas cidades e "pólos de crescimento urbano" através da concentração de investimento industrial em capitais provinciais ou regionais e através da oferta de incentivos financeiros para empresas localizadas em propriedades industriais, distantes da cidade maior.

Apenas algumas dessas políticas foram exitosas em países carentes de sistemas de "cidades secundárias" com capacidade de apoiar as atividades econômicas com exigência de elevados índices populacionais e extensos serviços e facilidades. Na maioria dos países, as políticas de pólo de crescimento pouco realizaram para desenvolver os interiores e, em alguns, exarcebaram as disparidades econômicas regionais.

Agora, a atenção está redirecionada para os desafios crescentes de urbanização e das relações entre o desenvolvimento urbano e rural. Tornou-se mais aparente, nos anos recentes, que os objetivos do desenvolvimento rural, não importa o grau de cuidado com que foram concebidos, não podem ser atingidos isolados do sistema urbano, ou totalmente através de estímulos de "baixo para cima". O crescimento econômico com equidade social exige tanto desenvolvimento agrícola acelerado quanto expansão da indústria e comércio urbanos. Uma maior atenção deve ser dada às economias diversificadoras das cidades de médio e pequeno porte na promoção de uma distribuição de renda mais equilibrada. Os elos entre as economias urbanas e rurais, cruciais na promoção do desenvolvimento nos países mais ricos, são passíveis de se tornarem mais importantes à medida que a urbanização continua no mundo em desenvolvimento.

Estes elos são cruciais porque os principais mercados para os "superavits" agrícolas estão nos centros urbanos. A maior parte dos insumos agrícolas vêm de organizações nas cidades. Os trabalhadores procuram emprego em cidades quando a produtividade agrícola nascente libera a mão-de-obra. Muitos dos serviços sociais, de saúde, educacionais e outros que satisfazem as necessidades básicas humanas são distribuídos a partir dos centros urbanos.

Os analistas de políticas das agências internacionais começaram a reconhecer o papel potencialmente positivo que um padrão mais equilibrado de urbanização pode representar na promoção de um desenvolvimento mais equitativo. 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 urbana) até a interface urbana rural das pequenas cidades ou centros de crescimento rural (o terceiro nível da hierarquia urbana). É notório que as cidades de amplitudes diversas pressupõem problemas diversificados e servem em diferentes funções na economia nacional, mas todas são pertinentes em uma estratégia nacional de crescimento equilibrado.

À medida que as estratégias são reformuladas, são também reenfocadas quanto ao sistema urbano, anteriormente ignorado, "cidades secundárias", porém grandes, para desempenhar funções econômicas e sociais importantes para suas próprias populações e áreas circunvizinhas. Não obstante, são menores do que as grandes metrópoles para onde fluiu anteriormente a maioria dos benefícios do desenvolvimento econômico.

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.

A suposição básica destas políticas emergentes é que um sistema de cidades intermediárias funcionalmente eficientes, ligadas a centros urbanos maiores e menores, a uma rede de serviços rurais e cidades mercados, podem dar uma importante contribuição para atingir o crescimento econômico difuso e para uma distribuição mais equitativa de seus benefícios.

Sabe-se relativamente pouco a respeito das "cidades secundárias" ou dos papéis que representam no desenvolvimento nacional e regional. A pesquisa acadêmica sobre urbanização concentrou-se, quase exclusivamente, nas "cidades primárias" e nas grandes áreas metropolitanas. Assim, algumas tentativas foram feitas até agora para rever, comparar e generalizar o pequeno número de estudos de "cidades secundárias" individuais.

Baseado nesta experiência limitada e em princípios teóricos e conceituais, este estudo examina as características das “cidades secundárias”, as funções que desempenham, as suas forças e fragilidades no sistema espacial e na economia do Ceará. Identifica os fatores que afetam a dinâmica do seu crescimento e o seu potencial para servirem como catalisadores do desenvolvimento regional e nacional.

Os argumentos a favor do desenvolvimento das “cidades secundárias” estão fortemente relacionados aos debates sobre a estrutura espacial mais adequada para promover o crescimento econômico, com equidade social. Em parte, evoluíram de uma reação contra as suposições de que a concentração de investimento de capital nas maiores áreas metropolitanas é a estratégia mais eficiente para promover o desenvolvimento e que as elevadas taxas de produto, resultantes de tal estratégia, poderão reverter a polarização espacial e difundir os benefícios do desenvolvimento, através de efeitos de transbordamento (“trickle down effects”). Ao mesmo tempo, questionam a utilidade de teorias que demandam distribuição difusa dos investimentos nacionais em áreas rurais, a fim de incentivar o desenvolvimento “de baixo para cima” através de políticas “agropolitanas” ou de “fechamento espacial”. Os defensores da urbanização mais equilibrada alegam que os processos de transbordamento não foram eficazes na maioria dos países e não podem vir a ser eficazes sem um sistema bem articulado e integrado de localidades, através do qual a inovação e os incentivos econômicos possam ser difundidos.

Por intermédio do desenvolvimento de “cidades secundárias” há uma tentativa de promover um padrão mais desconcentrado de urbanização capaz de diminuir os processos de polarização e incentivar as economias rurais. É reconhecida a necessidade dos governos nacionais e estaduais de se comprometerem com recursos substanciais para fortalecer as cidades intermediárias e de pequena escala, através do planejamento de “cima para baixo”, bem como de investimentos estratégicos em infra-estruturas sociais e físicas nas cidades, mercados rurais e nos centros regionais, para facilitar o desenvolvimento de “baixo para cima”.

## **2 DESCONCENTRANDO A URBANIZAÇÃO**

Ao tratar de políticas espaciais no Ceará, não é possível ignorar o predomínio de Fortaleza – a “cidade primaz” do Estado. Em 1999, a população deste município passou a marca de 2 milhões e, no ano 2000, elevou-se para 2.133 milhões. No início do século 21, Fortaleza conta com cerca de 30 % da população do Ceará e, em relação à população urbana do Estado, compreende mais de 41 %. Esta é uma situação de primazia muito forte e o nível de concentração da população do Ceará em Fortaleza cresce ininterruptamente.

A participação da RMF na população urbana total aproxima-se rapidamente a quase metade da população do Estado. Deve-se enfatizar que este não é um fenômeno único, pois em muitos países e estados a primazia é o padrão espacial-geográfico resultante de processos contínuos de industrialização, de grandes investimentos por várias agências e empresas na “cidade primaz”. Do ponto de vista individual, o grande número de oportunidades de emprego disponíveis na “cidade primaz” é a razão mais importante dos processos de migração voltados para a maior área metropolitana do Estado.

Apesar de vários países haverem promulgado leis voltadas para a descentralização de atividades econômicas, serviços sociais, facilidades comerciais e públicas das “cidades primazes”, as políticas ainda não foram bem sucedidas. O fracasso deve-se, em parte, à pequena quantidade de “cidades secundárias”, de tamanho e diversidade suficientes para suportar um elevado índice de população fora da “cidade primaz”.

O reduzido número de “cidades secundárias”, que de fato existe, não representa um forte papel na absorção da migração rural para a zona urbana, nem desenvolve as capacidades financeiras, administrativas e econômicas para atuar como contra-ímãs para a “cidade primaz”.

Mesmo quando existem “cidades secundárias”, sua distribuição espacial pode ser localmente específica, o que talvez não permita

a geração de um crescimento urbano equilibrado e comum. Ao construir a capacidade para aumentar o número de "cidades secundárias" e formar a rede em um padrão espacial ótimo para o desenvolvimento econômico, muitos governos esperam aliviar uma parte das pressões da população na maior região metropolitana e motivar o crescimento de "cidades secundárias" em tamanhos administrativamente gerenciáveis e ter o melhor resultado distribuído em seus arredores.

Uma vez que Fortaleza não está no centro deste estudo, a análise prossegue revendo as considerações teóricas gerais para a concentração e desconcentração de processos de urbanização relevantes na abordagem das "cidades secundárias" do Ceará. Os argumentos vão permitir processo contínuo de concentração urbana, permanecendo a suposição de que a taxa de retorno mais elevada sobre o investimento é obtida nas áreas metropolitanas. As "cidades primazes" devem, portanto, ser incentivadas a crescer.

Alguns planejadores argumentam que o crescimento das maiores cidades nos países em desenvolvimento não deve ser inibido, porque os custos marginais para a sociedade são pequenos em comparação com os benefícios marginais crescentes. A essência deste argumento é que os elevados retornos dos investimentos, concentrados nas cidades maiores, estão incentivando o crescimento do PIB e, através de resultados de difusão e de transbordamento ("tickle down"), os benefícios irão advir também para os pobres da zona rural.

Contudo, é preciso enfatizar que boa parte da pesquisa sobre o favoritismo do sistema urbano não foi conclusiva. A teoria do investimento, baseada na urbanização concentrada, incorreu em crítica quando as políticas de desenvolvimento se afastaram do objetivo de maximização do crescimento econômico e buscaram taxas mais moderadas de expansão econômica, com distribuição de benefícios socialmente justa. Se o objetivo da estratégia de crescimento justo é oferecer serviços públicos e sociais a um maior número de pessoas, então boa parte da pesquisa urbana

indica que as cidades intermediárias e pequenas oferecem economias de escala para investimento eficiente em utilidades públicas, infra-estruturas e serviços sociais. As economias de mercado para serviços municipais, nos países industrializados, são realizadas em cidades com populações de 100.000 a 300.000 habitantes. Cidades nesta faixa podem suprir todos os serviços, menos os sociais mais especializados.

A suposição de que os benefícios dos investimentos concentrados nos centros metropolitanos maiores transbordariam ("trickle down") e, desse modo, reduziriam as disparidades urbano-rurais e inter-regionais é discutida. A experiência na maioria dos países em desenvolvimento indica o contrário: o crescimento dos centros metropolitanos muitas vezes drenam do interior rural o seu capital, mão-de-obra e matérias-primas. Argumenta-se que o transbordamento ("trickling down") do desenvolvimento econômico não alcançou os pobres, especialmente nas áreas rurais, ou, então, produziu nelas não mais do que benefícios marginais.

Em grande parte do mundo em desenvolvimento, os impulsos econômicos da "cidade primaz" estão-se expandindo até as margens de sua região metropolitana, mas não muito além dela. Alguém poderá concluir que as principais dificuldades em difundir o desenvolvimento econômico muito além da margem de uma região metropolitana estão deixando o resto do campo ou do Estado mal articulado e não-diferenciado. Alguns planejadores argumentam que a predominância de uma "cidade primaz" ou a ausência de um sistema urbano articulado e integrado obstruem a emergência de um padrão de desenvolvimento equilibrado setorial e geograficamente. Países ou estados sem sistemas espaciais não podem alcançar o desenvolvimento e reduzir as disparidades regionais e urbano-rurais. À falta de um sistema integrado de cidades intermediárias e centros regionais dificulta os agricultores na venda de seus "superavits", na obtenção de insumos, na modernização de sua tecnologia, na adaptação dos seus

produtos às demandas do consumidor e na facilidade dos serviços necessários à sobrevivência em zonas rurais.

Em termos de política, nenhum padrão espacial específico é "a priori" universalmente ótimo ou desejável. O valor de um padrão de localidade sobre outra somente pode ser avaliado em relação a objetivos de política nacional e a metas de desenvolvimento. Aliás, se a industrialização rápida é a meta, o tamanho e a distribuição espacial das cidades podem não ser de muita importância. O objetivo pode-se definir como "aumentar a produção industrial em áreas urbanas com vantagens de localização, independente de seu tamanho e localização". Em regiões onde o desenvolvimento agrícola e rural estão pelo menos em prioridade igual à industrialização, a criação de uma hierarquia de "lugar central" completa, composta de uma rede de centros de serviço rural será crítica para a eficiência do setor rural. Se a igualdade inter-regional é um objetivo importante, um sistema urbano disperso, com grandes metrópoles regionais em cada região, poderá ser considerado altamente eficiente. Para regiões que buscam uma política de crescimento econômico justa em que a população rural e a urbana possam beneficiar-se do desenvolvimento, a concentração de investimento na região metropolitana maior é provável ser indesejável e a distribuição das áreas rurais será ineficiente. O conceito de desenvolvimento espacial mais equilibrado, denominado "urbanização desconcentrada", surgiu como uma política nacional espacial, importante tanto para os países desenvolvidos quanto para os em desenvolvimento. Este conceito realça a importância de se afastar da distribuição altamente oblíqua e de recursos baseados em sistemas da "cidade primaz" para avançar em um padrão de urbanização mais difuso e desconcentrado. Mesmo o termo "desenvolvimento equilibrado" ainda permanece enganoso e indica um decréscimo, ou mesmo uma prevenção, das disparidades de localização em renda e riqueza. Não se pretende nenhum equilíbrio matemático. O que é proposto, em vez disto, é um senso de relação



sistemática entre a região rural e a cidade e entre as grandes regiões metropolitanas e as “cidades secundárias”.

A revisão de políticas nacionais ou estaduais de desenvolvimento espacial prova que as considerações teóricas mencionadas acima tiveram muito menos impacto na criação de políticas para o desenvolvimento de “cidades secundárias” do que os problemas pragmáticos que os governos enfrentam na geração de crescimento econômico com justiça social. Os problemas sociais, econômicos e físicos cada vez mais graves, associados ao rápido crescimento das áreas metropolitanas maiores, juntamente com o aumento da pobreza na zona rural, impedem os planejadores e formuladores de política a buscar novas abordagens para o desenvolvimento espacial. Para o Ceará, a abordagem recomendada é criar e fortalecer o segundo nível do sistema urbano composto de “cidades secundárias”.

### **3 DEFININDO AS “CIDADES SECUNDÁRIAS”**

O âmbito de cidades que constituem o segundo nível na hierarquia urbana varia entre regiões e estados, dependendo de seu padrão de localidades urbanas, níveis de estruturas de desenvolvimento e econômicas. Com algumas noções gerais do que é uma “cidade secundária”, prosseguem os esforços de identificação das “cidades secundárias” do Ceará. O critério mais conveniente e frequentemente utilizado é o tamanho relativo da população. Contudo, somente o número de residentes não pode definir adequadamente uma cidade secundária. A densidade da população, o tamanho físico, a proporção da força de trabalho envolvida em ocupações não-agrícolas, a mesclagem e a diversidade de funções localizadas em uma cidade, suas características físicas e suas relações com outras cidades e vilas devem ser usadas para definir os critérios demográficos.

A maioria dos analistas supõe que as “cidades secundárias” desempenham funções de “lugar central”. Isto significa que suas atividades econômicas e sociais - e assim as próprias cidades - devem servir às pessoas que vivem fora de seus limites. Outros argumentam que as funções devem também ser interativas, que as “cidades secundárias” devem conectar-se e servir de canais para o fluxo de bens e serviços, mediar relações sociais e difundir impulsos de desenvolvimento econômico em sua região. As “cidades secundárias” são caracterizadas pelo papel de intermediação funcional nos fluxos de poder, inovação, pessoas e recursos entre lugares. Determinar a intermediação funcional é muito difícil e requer análise detalhada, longitudinal de cidades individuais. Pouca informação está habitualmente disponível sobre as características funcionais de cidades ou sobre fluxos de pessoas e recursos entre elas. Assim, os analistas geralmente recorrem aos dados disponíveis sobre tamanhos da população, taxas de crescimento e estrutura de emprego.

### **3.1 Características demográficas**

- 1) Tamanho - Não existe nenhuma norma estabelecida para o tamanho mínimo de uma “cidade secundária”. Depende muito da distribuição do tamanho de lugares urbanos em uma dada região ou estado. A literatura de planejamento especifica o limite inferior de uma população de 100.000, caracterizando uma “cidade secundária”. Isto pode ser aplicável a grandes regiões, com uma distribuição de tamanho urbano fortemente oblíqua em direção a cidades maiores. O Ceará é um estado relativamente pequeno, com uma grande região metropolitana, enquanto o resto do sistema urbano é composto de lugares relativamente pequenos. O tamanho mínimo de uma “cidade secundária” deve ser muito mais baixo, na faixa de 50.000 pessoas por município.
- 2) Taxa de crescimento - As “cidades secundárias” estão crescendo rapidamente, mas sua taxa de crescimento é

relativamente mais baixa do que a da "cidade primaz". Embora a maior parte das concentrações urbanas cresçam na América Latina em cerca de 2,5 por cento anualmente, as "cidades secundárias" apresentam taxas de crescimento mais baixas. Aplicando à situação demográfica do Ceará, no período de 1991 a 1996, Fortaleza cresceu a uma taxa média anual de 2,13 por cento. Uma lista de "cidades secundárias" incluindo Sobral, Limoeiro do Norte, Iguatu e Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha, cresceram a uma taxa média anual de 1,52 por cento. A taxa inferior de crescimento da população das "cidades secundárias" significa um aumento natural e que não absorveram um número significativo de emigrantes das áreas rurais que estavam afluindo diretamente para a grande Região Metropolitana de Fortaleza. É claro que os grupos de localidades urbanas que podem ser definidas como "cidades secundárias" não contribuem para a criação de uma distribuição espacial mais equilibrada da população.

### **3.2 Características econômicas**

- 1) As "cidades secundárias" tendem a uma combinação de características urbano-rurais e socioeconômicas, geralmente desempenhando funções encontradas tanto em áreas urbanas, quanto na região rural. As "cidades secundárias" são "cidades médias" em muitos sentidos do termo: compartilham algumas características socioeconômicas e físicas tanto com o centro metropolitano grande, quanto com as cidades e vilas menores. São semelhantes ao centro metropolitano principal em que suas economias são dominadas pelo comércio e serviços e algumas têm grandes setores industriais. Contudo, muitas vezes possuem somente uma pequena parcela do estabelecimento industrial e emprego federal ou estadual, e o seu setor industrial pode depender de uma grande ou de poucas fábricas maiores criadas em função

de localizações específicas. Em outras vezes, o setor industrial é composto de um número relativamente grande de estabelecimentos que suprem principalmente as necessidades de processamento de produtos agrícolas produzidos na região circunjacente. Portanto, 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.

- 2) As "cidades secundárias" tendem a uma participação relativamente pequena das atividades industriais e do emprego em comparação com a participação da população da região ou do estado do que a maior cidade e contribuem menos para a produção industrial total. Isto talvez reflita o fato de que produzir nas "cidades secundárias" muitas vezes resulte em operação menos eficiente do que na grande região metropolitana, principalmente porque carecem dos benefícios de economias de tamanho e de aglomeração. Esta característica específica das "cidades secundárias" aponta para um erro importante na intervenção pública que visa melhorar a competitividade das atividades industriais nas "cidades secundárias". A ampliação da base econômico-industrial das "cidades secundárias" é uma condição importante para o seu crescimento acelerado no futuro. Isto será detalhado na seção sobre medidas de políticas a serem futuramente aplicadas nas "cidades secundárias".

### **3.3 Características sociais**

- 1) As condições de vida para muitos residentes das "cidades secundárias" são muito melhores do que aquelas das áreas rurais e das pequenas cidades. Em muitos casos, elas não estão muito abaixo das encontradas na grande área metropolitana, e às vezes são até melhores do que as condições de vida de extensas partes da grande região metropolitana. Este é um ponto de grande importância na tentativa de tornar as "cidades secundárias" mais atraentes para os emigrantes das regiões rurais.

- 2) As “cidades secundárias” tendem a uma maior diversidade e melhor qualidade de serviços sociais e facilidades do que as cidades menores e os centros rurais. Chegar a um tamanho populacional que permita atravessar o limiar para a maior parte dos serviços públicos pode oferecer a sua população e à da região circunjacente toda a amplitude de facilidades públicas e serviços sociais. Ainda assim, deve-se salientar que, apesar de as “cidades secundárias” poderem oferecer toda a amplitude de serviços sociais e facilidades públicas, geralmente a qualidade destes serviços é mais baixa do que na região metropolitana principal. Este é outro ponto para a intervenção pública direta aumentar o nível de atração dos migrantes rurais pelas “cidades secundárias”.

### **3.4 Uma metodologia para identificar as “cidades secundárias”**

Com base na identificação das características específicas de “cidades secundárias” propõe-se uma metodologia sistemática para considerar a categorização das “cidades secundárias” do Ceará. A metodologia baseia-se em várias etapas de análise, incluindo-se as características demográficas, sociais, econômicas e físicas da região em estudo. Serve como inventário de dados para planejamento e como estudo de linha básica para monitorar e avaliar mudanças na localidade.

1. Análise da estrutura espacial existente que descreve os elementos do sistema de localidade, a complexidade funcional e a centralidade, a hierarquia dos lugares centrais, a distribuição e os padrões de associação entre funções dentro da área de estudo.
2. Descrição e análise das principais ligações socioeconômicas, organizacionais e físicas entre as localidades dentro da área de estudo e entre elas e as localidades em outras regiões do país.

3. Mapeamento das informações obtidas da complexidade funcional, hierarquia de localidades e análises de ligações espaciais a fim de determinar a "área de influência" ou as áreas de serviço em várias categorias funcionais dentro da área de estudo.
4. Delineamento de áreas onde os elos são fracos ou inexistentes, e de áreas marginais não-atendidas pelos lugares centrais, ou em que a população rural tem deficiente acesso aos serviços baseados na cidade e facilidades cruciais para o desenvolvimento rural.
5. Comparação das informações dos levantamentos demográficos, socioeconômicos, físicos e do sistema de localidade, distribuição funcional e análises da ligação dos planos de desenvolvimento nacional e regional e os objetivos para (a) determinar a adequação do sistema de localidade em satisfazer as necessidades de desenvolvimento e implementar as políticas de crescimento justas; (b) identificar "lacunas" importantes nos sistemas de localidade, nas áreas de serviço para funções importantes e em ligações entre subregiões da região ou do país.

#### **4 "CIDADES SECUNDÁRIAS" COMO AGENTES REESTRUTURANTES DA ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO CEARÁ**

O objetivo básico de se criar uma política de crescimento das "cidades secundárias" é mudar a espacialidade do Ceará, transferindo de uma estrutura de preeminência forte para outra mais equilibrada, reduzindo, assim, as disparidades crescentes entre a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e o resto do Estado. O principal veículo para alcançar o objetivo da reestruturação espacial-demográfica do Estado é criando-se uma zona amortecedora de "cidades secundárias" com capacidade de oferecer oportunidades econômicas em um nível relativamente elevado de condições de vida. As "cidades secundárias" tornar-se-ão oportunidades espaciais intervenientes objetivando absorver uma certa parte do fluxo contínuo de migrantes das regiões rurais para a RMF.

A fim de se especificar, em termos quantitativos, a magnitude das mudanças espaciais e demográficas que ocorrerão no Ceará, nos próximos 20 anos, dois cenários são previstos:

1. cenário da situação predominante;
2. cenário da política de crescimento das "cidades secundárias".

A análise dos dois cenários permitirá determinar o resultado de uma política de intervenção pública importante e o nível de realização na reestruturação da organização espacial do Ceará.

#### **4.1 Cenário da situação de "status quo"**

A suposição básica neste cenário é que Fortaleza e as quatro "cidades secundárias" especificadas irão crescer à mesma taxa, a partir do período 1991-1996, projetada até o ano 2000. A suposição de presumir as mesmas taxas de crescimento para cada um dos lugares é aplicada tanto para o crescimento total quanto para cada um dos componentes da população urbana e rural em cada município. Os mesmos resultados desta previsão são: Fortaleza irá crescer a uma taxa média anual de 2,13 por cento, de 2,1 milhões em 2000 para cerca de 3,3 milhões no ano 2020. Isto significará que o peso relativo de Fortaleza aumentará consideravelmente, crescendo de 29,7 para 32,3 por cento a população total do Estado. A situação das quatro "cidades secundárias" nesta previsão é muito diferente. Tratando-as como um grupo, aplica-se uma taxa média de crescimento anual de 1,93 para o período de 2000 a 2020. A referida taxa traz a população total dos municípios das "cidades secundárias" de cerca de 627.000 no ano 2000, para 874.000 aproximadamente, em 2020.

Em termos de participação relativa da população das "cidades secundárias", como parte da população total do Ceará, neste cenário de situação desce de 8,7 no ano 2000 para 8,6 por cento em 2020. Dentro da população urbana total do Ceará, a

participação da população urbana das “cidades secundárias” cairá de 10,0 para 8,9. O cálculo do “índice de primazia” do Ceará (definido como a razão entre a participação da população total de Fortaleza dividida pela participação das quatro “cidades secundárias”) mostra que neste cenário o índice de primazia subirá de 3,41 no ano 2000 para 3,72 em 2020. Isto significa simplesmente que o sistema urbano está se tornando menos equilibrado e mais polarizado (em termos demográficos) neste cenário.

Deve-se observar que a aplicação de taxas de crescimento separadamente para o componente urbano e rural em cada município resultará em uma taxa mais elevada de urbanização no conjunto das quatro “cidades secundárias” movendo o componente da população urbana do total da população dos municípios de 82,9 para 87,0 por cento. A confirmação das tendências espaciais e demográficas atuais nos próximos 20 anos será contraproducente para a realização do objetivo-meta de fechar as diferenças entre a RMF e o resto do Estado, promovendo o equilíbrio da população mais e mais na direção da RMF, pondo, assim, em perigo os benefícios da concentração da população na grande região metropolitana e dificultando as perspectivas futuras de desenvolvimento econômico e social.

#### **4.2 Cenário da política de crescimento das “cidades secundárias”**

A suposição básica deste cenário é que implementando-se a amplitude das medidas de política, as “cidades secundárias” foram bem sucedidas em se tornarem oportunidades intervenientes, reduzindo a um determinado grau o número de migrantes que afluem para Fortaleza, através da atração de alguns dos migrantes para as “cidades secundárias”. Presume-se uma modesta queda na taxa de crescimento anual para Fortaleza de 2,13 por cento no cenário de situação, como de costume para 1,92 por cento, no cenário de política de crescimento das “cidades secundárias”. Com base nesta suposição, a população de Fortaleza irá crescer de



2,1 milhões no ano de 2000 para 3,2 milhões em 2020. A suposição seguinte é que todos aqueles que não migraram para Fortaleza irão permanecer nas "cidades secundárias". A taxa de crescimento das "cidades secundárias" aumentou, no período 2000-2020, de 1,93 por cento, no primeiro cenário, para 2,75 por cento, no cenário atual. A esta taxa de crescimento a população total das "cidades secundárias" move-se de cerca de 627.000 em 2000, para um pouco mais de um milhão no ano 2020. Deve-se enfatizar que o decréscimo relativamente pequeno do crescimento da população de Fortaleza, unido ao grande aumento da taxa de crescimento das quatro "cidades secundárias", trouxeram um resultado dos mais importantes em uma reestruturação significativa do sistema urbano do Ceará. Ao se implementar uma política de crescimento para as "cidades secundárias", sua participação na população total está aumentando de 8,7 por cento no ano 2000 para 9,9 por cento em 2020. Ao mesmo tempo, a participação da população de Fortaleza está crescendo apenas levemente: de 29,7 por cento no ano 2000 para 30,7 em 2020. Dentro da população urbana total do Ceará, a participação da população urbana das "cidades secundárias" irá cair de 10,0 para 10,5%. O cálculo mostra que, neste cenário, o índice de primazia do Ceará caiu de 3,41% no ano 2000 para 3,10% em 2020. Neste cenário, um processo de reestruturação significativo ocorreu, diminuindo a primazia de Fortaleza e fortalecendo o nível secundário da hierarquia urbana, resultando, assim, o sistema urbano do Ceará menos polarizado e mais equilibrado.

## **5 O PROCESSO DE SELEÇÃO DAS "CIDADES SECUNDÁRIAS"**

O processo de seleção das "cidades secundárias" bem como dos "centros regionais" baseou-se em procedimentos de pesquisa em que o sistema de localidade inteiro foi examinado, a fim de se identificarem aqueles que preencheram uma sequência de condições predeterminadas para o processo de investigação.

A primeira condição a ser satisfeita foi o tamanho mínimo da população. Revendo a distribuição de tamanho das cidades e vilas do Ceará, decidiu-se adotar como tamanho mínimo para *status* de "cidade secundária" a população de 50.000 do município em que uma determinada cidade está situada. Esta condição foi satisfeita pelas seguintes cidades ou conurbações (uma aglomeração de cidades adjacentes que compreendem um mercado de mão-de-obra único e que mostram uma tendência para fusão física).

<b>CIDADES</b>	<b>POPULAÇÃO EM 2000</b>
Sobral	146.000
Limoeiro do Norte	47.200
Russas	55.300
Iguatu	80.000
Juazeiro do Norte	200.000
Crato	99.000
Barbalha	46.300

A segunda condição satisfeita foi o elevado nível de urbanização do município. O valor mínimo adotado foi 60 por cento. A tabela 1 detalha o nível de urbanização para as quatro cidades ou conurbações acima. A combinação do tamanho da cidade e o nível de urbanização são mostrados conjuntamente no Mapa 3. Uma terceira condição foi o PIB "per capita" para o ano de 1996 que é, pelo menos, 40 por cento do PIB "per capita" de Fortaleza para o mesmo ano. A aplicação rigorosa deste critério teria excluído duas cidades da lista proposta, Russas e Barbalha, uma vez que estão incluídas em uma conurbação com outras cidades. No entanto, permaneceram na lista proposta com base na média do PIB "per capita" para toda a conurbação.

A terceira condição é a taxa de crescimento de cada cidade no período 1991-1996, onde o valor mínimo necessário para inclusão foi fixado em 1,5 por cento de crescimento anual. Esta condição foi satisfeita por todas as cidades da lista básica com exceção de Iguatu (0,67% de taxa de crescimento anual) e Crato (1,08%

Tabela 1 Características das "cidades secundárias" propostas

(continua)

CIDADES	POPULAÇÃO 1991	POPULAÇÃO 2000	% CRESC. 91-96	DENSID. POP. 1997
Fortaleza	1.768.637	2.090.157	2,13	6.394
Sobral	127.489	145.578	1,68	66
Limoeiro do Norte	41.700	47.233	1,57	59
Russas	46.600	55.300	2,20	32
Iguatu	75.649	79.848	0,67	76
Juazeiro do Norte	173.566	199.462	1,76	819
Crato	90.519	98.688	1,08	86
Barbalha	38.430	46.377	2,41	98

(conclusão)

CIDADES	URBANI- ZAÇÃO 1997	PIB PERCAPITA 1996	% PIB INDUSTRIAL NO PIB TOTAL 1996	% PIB SERVIÇOS NO PIB TOTAL 1996
Fortaleza	100,00	4.896	26.59	72.97
Sobral	84,04	2.352	41.20	54.79
Limoeiro do Norte	58,80	2.014	29.83	51.61
Russas	60,60	1.489	-	-
Iguatu	70,00	1.950	21.97	65.33
Juazeiro do Norte	95,28	2.641	38.60	60.77
Crato	82,31	2.374	18.20	78.16
Barbalha	63,89	1.695	38.98	49.61

de taxa anual de crescimento). Esta permanece na lista básica porque é parte de uma conurbação de crescimento rápido, liderada por Juazeiro do Norte. Atenção especial foi concedida a Iguatu devido a constitui-se o eixo central no desenvolvimento do interior, permanecendo, assim, na lista.

A última condição é uma classificação elevada, baseada no índice global do IDM (Índice de Desenvolvimento Municipal). Foram classificadas sete cidades incluídas na proposta básica: 1) Crato, 2) Iguatu, 3) Barbalha, 4) Sobral, 5) Juazeiro do Norte, 6) Limoeiro do Norte e 7) Russas. Com exceção de Russas, todas as cidades da lista estão no topo das dez posições do sistema urbano do Ceará. Esta é a prova mais importante de suas capacidades econômicas, sociais e organizacionais que as tornam localização ótima para a aplicação de uma estratégia de "cidades secundárias". O atual nível de desenvolvimento elevado oferece uma garantia de que os investimentos públicos e privados terão efeitos multiplicadores, tornando-se oportunidades intervenientes para Fortaleza no significado pleno deste conceito.

A distribuição geográfica das "cidades secundárias" ou conurbações (grupos de cidades adjacentes) é mostrada no Mapa 1.

#### PRIORIDADES DE AÇÕES ENTRE AS "CIDADES SECUNDÁRIAS"

A suposição básica da estratégia das "cidades primazes" é que, incentivando-se o seu crescimento, haverá um forte impacto na sua vizinhança. Os impulsos de crescimento espalhar-se-ão da cidade central para dentro de sua vizinhança, basicamente de uma forma radial. Portanto, quanto maior a população ao redor de uma "cidade secundária", tanto maior é o potencial de que os impulsos de crescimento irão alcançar uma grande população, fazendo com que os investimentos em uma "cidade secundária" sejam muito mais eficazes em termos de criar uma oportunidade interveniente no processo de migração do interior para Fortaleza. O raio de influência de uma "cidade secundária" para dentro de sua vizinhança foi fixado em 50 quilômetros, que é um limite bem aceito de viagem diária (para o trabalho), para um centro

de emprego significativo. O Mapa 4 mostra o tamanho da população por anéis em torno das quatro "cidades secundárias" ou conurbações. Por este mapa fica óbvio que Juazeiro do Norte é da mais elevada prioridade, com a maior população em seu raio de 50 quilômetros. A conurbação de Iguatu e Limoeiro fica na segunda prioridade em termos de eficácia do efeito de difusão de uma "cidade secundária" para dentro de sua vizinhança, enquanto Sobral é a prioridade mais baixa neste aspecto.

Uma análise semelhante foi realizada para a população rural em torno das "cidades secundárias". A lista de prioridade baseada no tamanho da população rural aparece como segue: Juazeiro é a primeira conurbação, a segunda Limoeiro, a terceira Iguatu e a quarta Sobral. Os resultados combinados deste tipo de análise indicam o grupo de Juazeiro com o potencial mais elevado para se tornar um contra-ímã para as grandes ondas de migração para Fortaleza e, portanto, deve receber a mais alta prioridade dentro da estratégia de desenvolvimento das "cidades secundárias".

#### A ESTRUTURA ESPACIAL BÁSICA DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO CEARÁ.

Nenhum processo de desenvolvimento é difundido aleatoriamente sobre um território estadual. É organizado espacialmente, dentro de vários padrões e, às vezes, toma a forma de um "sistema de local central", organizado em vários níveis de hierarquia. A distribuição espacial das localidades está maximizando a distribuição de serviços e das facilidades comerciais em um determinado território. Um padrão muito comum, evidente em muitas regiões do mundo, é de desenvolvimento linear em que o crescimento é organizado ao longo de eixos de transporte, geralmente convergindo para a maior região metropolitana do Estado. Revendo um grande número de mapas que representam vários indicadores de desenvolvimento do Ceará (por exemplo, o mapa 2 deste estudo, que mostra o nível de urbanização, e muitos mapas do anexo cartográfico) pode-se chegar à conclusão da emergência de dois eixos fortes de desenvolvimento: o Eixo Norte

(ao longo da linha de Fortaleza a Sobral) e o Eixo Sul (ao longo da linha de Aracati a Juazeiro, ligando, ao longo deste eixo, as "cidades secundárias" de Limoeiro do Norte/Russas e Iguatu), conforme visto nos mapas 6 e 7.

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 da infra-estrutura física, tais como rotas de transporte, sistemas hídricos, infovias, etc. Fortalecendo-se a estrutura axial de desenvolvimento, as "cidades secundárias" irão funcionar como um sistema interativo forte, impulsionadores de crescimento, movendo-se ao longo dos eixos de desenvolvimento, permitindo uma especialização e complementaridade entre as "cidades secundárias". 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.

Finalmente, argumenta-se que o governo do Ceará deveria criar uma unidade de planejamento espacial. A sua primeira tarefa será a preparação dos três conjuntos diferentes de políticas:

1. Políticas macroespaciais para a Região Metropolitana de Fortaleza.
2. Políticas macroespaciais para os dois eixos de desenvolvimento urbano, baseadas no conceito de "cidades secundárias".
3. Políticas macroespaciais e econômico-sociais para o "coração seco" do Estado.

Esta diferenciação entre as várias regiões do Estado permitirá uma melhoria significativa dos planos de desenvolvimento econômico, social, cultural e organizacional para o Ceará.

## **6 MEDIDAS DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DAS "CIDADES SECUNDÁRIAS"**

### **6.1 O esboço de uma estratégia de "cidades secundárias"**

O desafio para o Governo do Estado é encontrar formas eficazes e adequadas de ajudar os governos municipais e os investidores privados a fortalecerem as economias e as capacidades de prestação de serviços das "cidades secundárias", tanto através de investimentos diretos, quanto de políticas estaduais com implicações espaciais. O planejamento é necessário em duas áreas principais: primeiro, na formalização de estratégias de urbanização para desenvolver sistemas bem integrados de "cidades secundárias" e, segundo, na assistência a governos municipais para atacarem os complexos problemas de gerenciamento do crescimento urbano.

É necessária uma estratégia global para o desenvolvimento das "cidades secundárias", uma vez que não existem padrões de localidade ótimos ou universalmente aplicáveis. Cada país e estado deve tentar adaptar o seu sistema para atender os objetivos econômicos e sociais, dentro de seus limites de recursos e ao ritmo de suas próprias capacidades econômicas, administrativas e tecnológicas. Existe uma grande evidência de que as "cidades secundárias" podem representar papéis importantes no equilíbrio da distribuição da população urbana e das atividades econômicas, no incentivo ao desenvolvimento rural e na geração de distribuições social e geograficamente mais equitativas dos benefícios de urbanização e desenvolvimento econômico. Tudo isto depende da existência de "cidades secundárias", econômica e socialmente fortes, ligadas uma a outra e a localidades maiores e menores, dentro de suas regiões. O objetivo de promover uma urbanização mais equilibrada e maior igualdade na distribuição de benefícios não indica que todas as

“cidades secundárias” devam ser desenvolvidas simultaneamente ou que os recursos públicos devam ser distribuídos igualmente. Na maior parte das sociedades os recursos são suficientes apenas para abordar e incrementar estes objetivos. A formação do sistema urbano mais equilibrado, com o decorrer do tempo, poderá exigir distribuições e investimentos desiguais entre cidades e regiões, no curto prazo. A diminuição dos efeitos de polarização do desenvolvimento espacial poderá exigir uma distribuição de recursos públicos que favoreçam centros urbanos secundários.

A figura 1 apresenta uma estrutura para a estratégia de desenvolvimento de “cidades secundárias”. Identifica macropolíticas para desenvolver um sistema pleno de “cidades secundárias”. Em essência, três linhas principais de ações parecem indispensáveis.

1. Fortalecimento das economias das “cidades secundárias” existentes através de: (a) ampliação dos serviços sociais básicos e das facilidades municipais, e infra-estrutura para suporte às atividades produtivas e melhoria dos recursos humanos; (b) melhoria da estrutura física a fim de tornar estas cidades mais eficientes e com tendência a atividades econômicas produtivas; (c) fortalecimento da base econômica e da estrutura de emprego; e (d) fortalecimento da capacidade de planejamento administrativo e financeiro do governo municipal para gerenciar o desenvolvimento urbano.
2. Incentivo ao crescimento e à diversificação de cidades menores e de centros de mercados para aumentar o número e a distribuição geográfica das “cidades secundárias” dentro do sistema de assentamento nacional.
3. Fortalecimento das ligações físicas, econômicas, sociais e políticas entre as “cidades secundárias” e entre elas e as localidades maiores e menores, a fim de oferecer maior acesso aos serviços urbanos, facilidades e oportunidades de emprego para as pessoas que vivem nas áreas rurais, e para criar um sistema integrado de centros urbanos, através dos quais os benefícios de urbanização e desenvolvimento econômico possam se difundir mais amplamente.



Além das macropolíticas descritas no parágrafo anterior, propõe-se complementar a estratégia de desenvolvimento baseada em macropolíticas, através de um conjunto secundário de micropolíticas (Figura 2). Existem seis elementos importantes de uma estratégia de desenvolvimento de "cidades secundárias":

1. Incremento da qualidade e cobertura dos serviços municipais e sociais básicos e das facilidades e infra-estrutura.
2. Melhoria da infra-estrutura física e do nível de acessibilidade de modo que as "cidades secundárias" possam atrair e dar apoio a mais atividades econômicas diversificadas.
3. Fortalecimento da base econômica e da estrutura de emprego para elevar a produtividade e renda, e aumentar a competitividade das "cidades secundárias", a fim de possibilitar a diversificação econômica e atrair migrantes de sua região.
4. Formação da capacidade administrativa, de planejamento e financeira de governos das "cidades secundárias" para gerenciar o desenvolvimento mais eficaz no futuro.
5. Aumento de investimento na infra-estrutura social, a fim de melhorar as capacidades profissionais da mão-de-obra local. Esta talvez venha a ser a consideração mais importante para a atração de investimento de capital na indústria e serviços para as "cidades secundárias".
6. Melhoria do padrão de acessibilidade regional, através da criação de redes de comunicação regionais e do aperfeiçoamento das ligações físicas com outras "cidades secundárias" e com os centros regionais locais.

## **6.2 Medidas de política para a implementação de uma estratégia de "cidades secundárias"**

A fim de fortalecer as cidades secundárias (aglomeração de Juazeiro e Sobral) e aperfeiçoar cidades menores para tamanho intermediário (Iguatu, Limoeiro do Norte - Russas) devem ser consideradas as seguintes áreas de política:

1. Expansão e diversificação da base econômica das cidades secundárias. Novos sistemas de apoio para investimentos em empresas, ricas em tecnologia e em novos serviços de produção.

2. Fortalecimento da comercialização e do comércio externo das cidades secundárias, entre elas e os mercados brasileiro e internacional.
3. Criação e promoção de ligações espaciais de trás para diante e de ligações interindustriais.
4. Investimento na infra-estrutura física a fim de transformar o padrão de acessibilidade das cidades secundárias. Primeiro, em termos de conexões melhoradas entre elas próprias, e segundo, em termos de conexões melhoradas com Fortaleza e os centros principais dos estados vizinhos.
5. Padrão ótimo para interações fortes entre os centros secundários é um padrão de “desenvolvimento axial” em que as cidades secundárias estão localizadas ao longo de um eixo de desenvolvimento bem definido. O eixo forma o padrão espacial de investimento no sistema de estrada, linhas de fornecimento de energia, linhas de fornecimento d’água, redes de telecomunicações e infovias. O conceito de desenvolvimento axial irá influenciar o gerenciamento do sistema de transporte público.
6. Políticas habitacionais em parceria para atender as necessidades básicas de habitação de toda a área. Sugere-se uma nova política habitacional com preferência espacial à demanda habitacional nas cidades secundárias, tornando-as mais atraentes para os migrantes rurais que buscam um destino para onde se mudar.
7. Capacidade organizacional onde se recomenda construir a capacidade de planejamento, administrativa e financeira dos governos locais. Para “clusters” urbanos de multinúcleos, propõe-se a criação de um conselho maior de Juazeiro” ou um “Conselho de Limoeiro-Russas”. Para todos os centros secundários, sua base de imposto e autoridade de elevar receita deve ser ampliada.
8. Consideração intergovernamental: Recomenda-se a criação de uma “unidade de planejamento espacial” a ser responsável pela preparação e monitoramento de um plano de desenvolvimento espacial para o interior do Ceará. Esta unidade, interdisciplinar e de elevada capacidade técnica, irá revisar as principais decisões de localização com referência à infra-estrutura, facilidades públicas dos mais elevados níveis de especialização

(hospitais, universidades, faculdades, aeroportos, teleportos, etc.) e divulgará diretrizes e critérios de avaliação para as principais decisões de localização. Isto oferecerá um sistema eficiente de coordenação de cidades governamentais, essencial para o desenvolvimento futuro do interior.

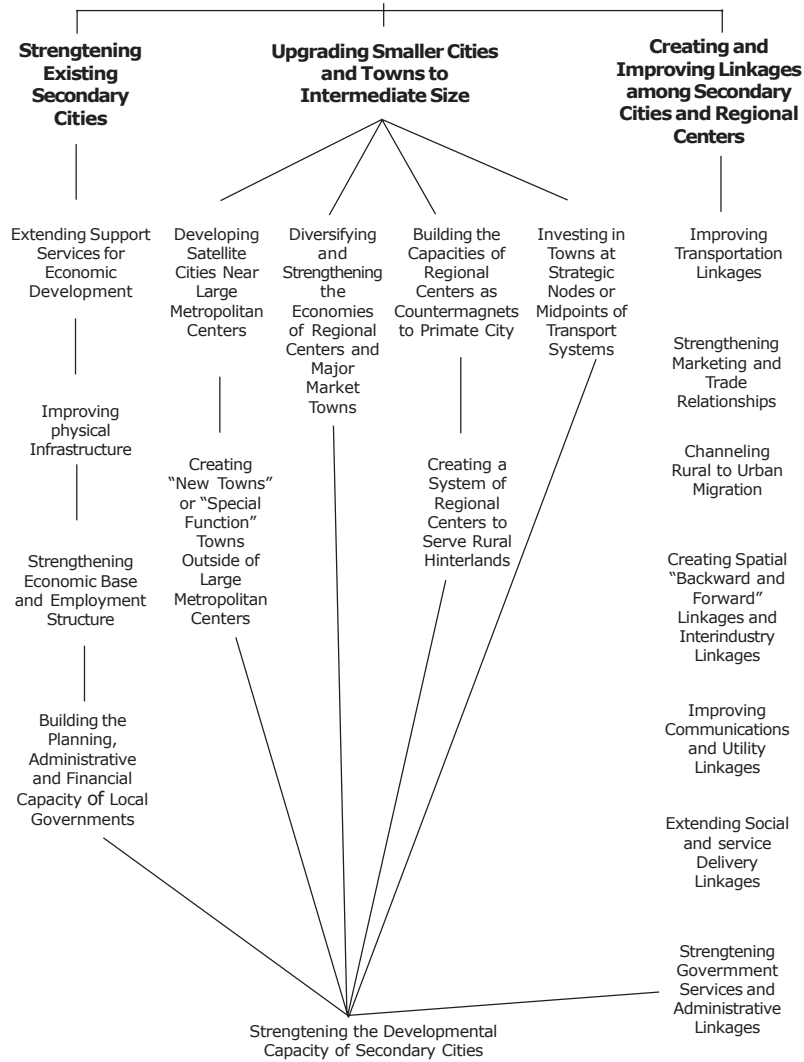


Figura 1

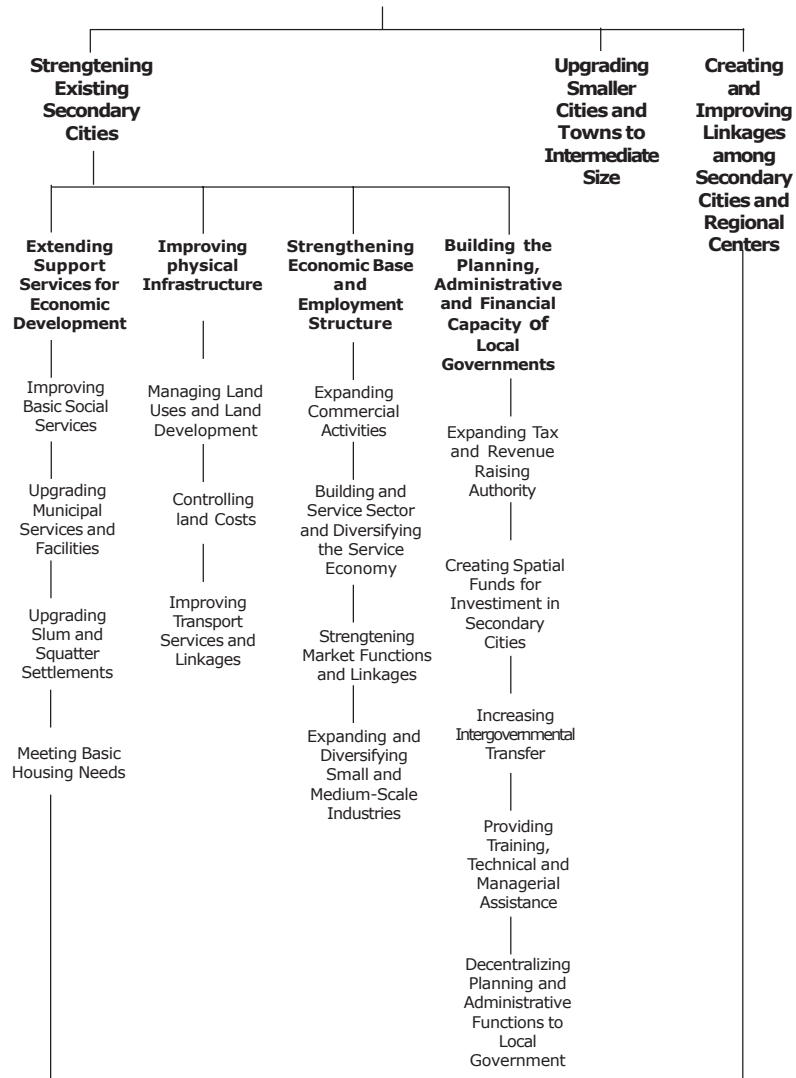


Figura 2

