



Revista do Centro de Ciências Humanas
Universidade Estadual Vale do Acaraú

O PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI) E A REESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOBRAL (RMS) – CEARÁ

THE INTEGRATED URBAN DEVELOPMENT PLAN AND TERRITORIAL RESTRUCTURING IN THE METROPOLITAN REGION OF SOBRAL / CE

EL PLAN INTEGRADO DE DESARROLLO URBANO Y LA REESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE SOBRAL / CE

Recebido em: 30/09/2020

Aceito em: 12/10/2020

Antonio Veiga Rodrigues¹
Glauciana Alves Teles²
Virginia Célia Cavalcante de Holanda³

RESUMO

A Região Metropolitana de Sobral (RMS) foi criada no ano de 2016, sendo a terceira região metropolitana instituída em território cearense. No ano de 2017 iniciaram os trabalhos técnicos para a elaboração de seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), com objetivo de constituir as diretrizes da reestruturação territorial a partir da elaboração de um planejamento a fim de propor novas funções urbano-regionais dos municípios ou reafirmar as já existentes. Este artigo realiza uma análise geográfica do documento final do PDUI/RMS apresentado à sociedade, especificamente a parte que trata sobre a reestruturação territorial, procurando identificar as potencialidades e vulnerabilidades a partir de seu planejamento territorial. Como metodologia, realizamos uma revisão de literatura acerca dos conceitos fundamentais para se compreender o espaço urbano/metropolitano, bem como a metropolização do espaço, metropolização institucional e cidade média; em seguida, realizamos a leitura técnica da versão final da proposta de reestruturação territorial presente no PDUI; por fim, realizamos uma análise geográfica, elencando conceitos, temas e variáveis propostos na reestruturação territorial que evidenciam as potencialidades e vulnerabilidades presentes no espaço dos municípios que integram a RMS. Como síntese geral, apreendemos que a RMS se apresenta como uma unidade territorial com relativas disparidades intrarregionais, demonstrando complexidade no que concerne às mudanças na organização territorial. A proposta de reestruturação territorial, embora se constituísse em um módulo importante presente no PDUI e fundamental para o planejamento RMS, trazia fragilidades na apresentação dos aspectos geográficos dos município, necessitando de um aprofundamento conceitual e visão integrada para se pensar a reestruturação territorial.

Palavras-chave: Região Metropolitana de Sobral; Reestruturação territorial; Plano de desenvolvimento urbano integrado.

¹ Mestre em Geografia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), e-mail: antonio.veiga96@gmail.com.

² Professora Adjunta da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), e-mail: glauciana_teles@uvanet.br.

³ Professora Associada Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), e-mail: virginia_holanda@uvanet.br.

ABSTRACT

Sobral Metropolitan Region (SMR), created in 2016, is the third of its kind in Ceará. The technical work in 2017 for the elaboration of an Integrated Urban Development Plan (IUDP) intended to constitute guidelines for territorial restructuring from the creation of a plan to redesign and reaffirm urban/regional functions of municipalities. The performance of geographical analysis of the IUDP/SMR document presented to society, specifically the part about territorial restructuring, seeks to identify the potentialities and vulnerabilities from its territorial planning. The methodology followed for this manuscript was the literature review on fundamental concepts to understand the urban/metropolitan space, such as metropolization of space and the institutional one. Besides, there was a technical reading of the final version of the proposal of territorial restructuring present in the IUDP. At last, a geographical analysis that lists concepts, topics, and variables proposed in the restructuring that highlight the potentialities and vulnerabilities present in the space of the municipalities that make up the SMR. As a general synthesis, SMR presents itself as a territorial unit with relative intraregional disparities, demonstrating complexity regarding changes in the territorial organization. The proposal of restructuring presented, although it was an essential module present in the IUDP and fundamental for the SMR planning, presents weaknesses in the presentation of the geographic aspects of the municipalities and requires a conceptual deepening and integrated vision to think about territorial restructuring.

Keywords: Sobral Metropolitan Region. Territorial restructuring. Integrated Urban Development Plan.

RESUMEN

La Región Metropolitana de Sobral (RMS) fue creada en 2016, siendo la tercera región metropolitana establecida en territorio cearense. En 2017 se inició el trabajo técnico para la elaboración de su Plan Integrado de Desarrollo Urbano (PDUI), con el objetivo de constituir los lineamientos para la reestructuración territorial desde la elaboración de un plan con el fin de proponer y / o reafirmar nuevas funciones urbano-regionales de los municipios. Este artículo realiza un análisis geográfico del documento final del PDUI / RMS presentado a la sociedad, específicamente la parte que presenta la reestructuración territorial, que busca identificar las potencialidades y vulnerabilidades desde su planificación territorial. Como metodología, realizamos una revisión de la literatura sobre conceptos fundamentales para comprender el espacio urbano / metropolitano como metropolización del espacio, metropolización institucional y ciudad media; luego realizamos la lectura técnica de la versión final de la propuesta de reestructuración territorial presente en el PDUI; finalmente, realizamos un análisis geográfico enumerando conceptos, temas y variables propuestos en la reestructuración territorial que muestran las potencialidades y vulnerabilidades presentes en el espacio de los municipios que conforman la RMS. Como síntesis general, aprehendemos que la RMS se presenta como una unidad territorial con disparidades relativas intrarregionales, demostrando complejidad en cuanto a cambios en la organización territorial. La propuesta de reestructuración territorial presentada, si bien constituye un módulo importante presente en el PDUI y fundamental para la planificación de la RMS, presenta debilidades en la presentación de los aspectos geográficos de los municipios, requiriendo una profundización conceptual y una visión integrada para pensar en la reestructuración territorial.

Palabras clave: Región Metropolitana de Sobral; Reestructuración territorial; Plan de desarrollo urbano integrado.

INTRODUÇÃO

A expansão no quantitativo de regiões metropolitanas, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, fez com que inúmeras unidades regionais fossem criadas a partir de interesses políticos e econômicos de caráter local. Muitas delas, inclusive, não possuíam dinâmicas territoriais do tipo metropolitano, o que ocasionou uma problemática conceitual ao se tratar região metropolitana e metrópole.

Firkowski (2013) destaca que nem todas as regiões metropolitanas brasileiras são de fato regiões metropolitanas, mas sim, unidades de planejamento territorial. Segundo a autora, o que há de fato é um “divórcio” entre região metropolitana e metrópole, pois é impossível pensar algumas cidades núcleo de regiões metropolitanas como possuidoras de dinâmicas similares às metrópoles regionais e nacionais.

Soares (2015) acrescenta que é necessário separar as regiões metropolitanas que passam pelo processo de metropolização enquanto fenômeno socioeconômico e espacial das regiões metropolitanas enquanto unidades de planejamento territorial⁴.

A Região Metropolitana de Sobral (RMS), localizada na mesorregião do noroeste cearense, é um exemplo de região metropolitana que não possui uma metrópole como núcleo, mas sim uma cidade média de importância regional. Institucionalizada recentemente, a RMS ainda vem passando por adequações ao Estatuto da Metrópole (Lei Nº 13.089/2015), que estipula diretrizes gerais para o planejamento e gestão do território metropolitano, assim como das funções públicas de interesse em comum, sendo uma das primeiras regiões metropolitanas brasileiras a construir um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI.

O PDUI de Sobral propõe uma série de mudanças na organização a partir de uma reestruturação territorial que transforma e/ou reafirma as funções dos municípios inseridos na Região Metropolitana de Sobral. Esse documento é fundamental na concepção da construção do planejamento metropolitano, pois é a partir dele que se consegue visualizar as potencialidades e vulnerabilidades econômicas individuais dos municípios que integram a RMS e, ao mesmo tempo, a RMS em uma totalidade. Nesse sentido, lançamos a seguinte indagação: qual a importância da análise geográfica na construção das diretrizes da reestruturação territorial da Região Metropolitana de Sobral?

⁴ Mesmo que o autor traga uma discussão voltada às RMs do estado do Rio Grande do Sul, elas também podem ser consideradas quando levantamos questões acerca do metropolitano enquanto fenômeno espacial e o quanto este está interligado com o planejamento territorial.

Este artigo constitui parte das análises apresentadas em nossa dissertação de mestrado concluída no ano de 2020⁵ e das reflexões realizadas no âmbito do Grupo de Pesquisa Geografia, Ensino e Formação Docente, coordenado pela prof.^a Dr.^a. Glauciana Alves Teles, e tem como objetivo geral traçar uma análise geográfica do documento final do PDUI/RMS, apresentado à sociedade, especificamente a parte que trata da reestruturação territorial, procurando identificar as potencialidades e vulnerabilidades a partir de seu planejamento territorial, inserindo-se no contexto de discussão sobre a institucionalização de regiões metropolitanas que têm como núcleo cidades médias.

Como metodologia, realizamos uma revisão de literatura em conceitos fundamentais para se compreender o espaço urbano/metropolitano como de metropolização do espaço, metropolização institucional e cidade média; em seguida, realizamos a leitura técnica da versão final da proposta de reestruturação territorial presente no PDUI; por fim, realizamos uma análise geográfica, elencando conceitos, temas e variáveis propostos na reestruturação territorial que evidenciam as potencialidades e vulnerabilidades presentes no espaço dos municípios que integram a RMS.

O artigo está estruturado da seguinte forma: esta introdução; um tópico conceitual, que apresenta algumas considerações sobre os conceitos de metropolização e cidades médias enquanto processo urbano; em seguida, um tópico que trata da institucionalização das regiões metropolitanas mais recentes; outro sobre a institucionalização da RM de Sobral; uma análise geográfica sobre o planejamento territorial, mais especificamente sobre a proposta de reestruturação territorial contida no PDUI/RMS; sendo finalizado pelas considerações finais; e, por fim, pelas referências bibliográficas utilizadas para a construção do texto.

METROPOLIZAÇÃO E CIDADE MÉDIA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Com vistas a compreender a complexidade das transformações socioespaciais e econômicas das cidades e do urbano no Brasil, torna-se necessário apreender a concepção acerca do processo de metropolização, entendendo-o como um fenômeno espacial essencial à discussão. Pensar a metropolização com amparo na metrópole parece uma obviedade, já que os dois conceitos estão intrinsecamente ligados. Entretanto, entendemos a metropolização desde

⁵ A dissertação *Cidades médias no contexto metropolitano brasileiro: institucionalização e planejamento territorial da Região Metropolitana de Sobral/CE* foi apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Geografia, da Universidade Estadual Vale do Acaraú, em janeiro de 2020.

um viés político de planejamento territorial que imprime características metropolitanas em espaços ainda não-metropolitanos (LENCIONE, 2006).

A metropolização, assim, não configura apenas as transformações ocorridas na estrutura e funções de uma cidade, pois também considera as transformações de cunho social, econômico, cultural e, principalmente, político, que metamorfoseia o espaço urbano das cidades e a sociedade como um conjunto, sendo um fenômeno que sucede a urbanização (LENCIONE, 2006). É válido destacar, porém, que a metropolização não é algo exclusivo da metrópole, porquanto,

Quando falamos em metropolização, estamos falando de um processo socioespacial, de um processo que imprime ao espaço características metropolitanas; por exemplo, alta densidade, em termos relativos, de fluxos imateriais e frequentes e significativas relações com outras metrópoles, mormente as chamadas cidades globais. Ou seja, falamos tanto de um processo que transforma as cidades em metrópoles como de um processo socioespacial que impregna o espaço de características metropolitanas. (LENCIONE, 2006, p. 47).

Os fenômenos ocorridos no espaço das metrópoles são amplificados para as demais cidades de seu entorno, fato esse que se expressa como metropolização do espaço, no sentido inicial da palavra, mas que não chega a ser exclusivamente da metrópole. Desse modo, Ferreira (2014) nos faz refletir sobre a metropolização do espaço que não apenas abarca a metrópole, mas também “cidades médias e pequenas”, ao ponto em que transformações socioespaciais ocorrem. Nesse sentido, as metrópoles não são mais *locus* de produção, mas locais de comando.

As plantas industriais saem das grandes cidades e vão se localizar em municípios menores no entorno das metrópoles. Se durante muito tempo a cidade, no imaginário social, esteve ligada à indústria, nas décadas recentes o que presenciamos foi o enorme crescimento das atividades ligadas ao serviço e comércio. Contudo, torna-se cada vez mais importante distinguir as atividades ligadas à comercialização de bens materiais e ao transporte e àquelas ligadas ao conhecimento, à educação, ao lazer, ao turismo, à saúde e à segurança, que têm um caráter menos quantificável (FERREIRA, 2014, p. 4).

Na esteira da reprodução de atividades que antes estavam apenas localizadas em centros urbanos complexos, bem como na especialização de algumas atividades que as tornavam centralidades, as cidades médias passam a ter destaque no panorama urbano brasileiro. É preciso, portanto, compreender a escala, as relações estabelecidas com outros espaços e as determinações econômicas, políticas e sociais, bem como a dinâmica interna desses centros urbanos para se entender a totalidade dos processos de metropolização que atingem esses espaços.

Nessa concepção, em que as cidades médias se inserem no âmbito metropolitano no Brasil, seja por via institucional, seja por transformações estruturais, é preciso refletir que mudanças são materializadas na rede urbana brasileira com a institucionalização de regiões metropolitanas em espaço que tem como centralidade uma cidade média, e não uma metrópole.

Na perspectiva de se pensar uma conceituação de cidade média, tentando entender a complexidade desses espaços, Santos (2008) destaca o conceito de cidade intermediária com aporte nas cidades médias numa perspectiva econômico-demográfica. Para ele, trata-se de um centro urbano que possui capacidade de influência regional e que desponta como *locus* de crescimento demográfico, bem como, pela diversificação da economia urbana e das funções urbanas. O autor ainda levou em consideração o fato de que o ideal para que uma cidade seja assim classificada é ter uma população superior a 50 mil habitantes e inferior aos 200 mil.

Santos e Silveira (2001) destacam a discussão em torno do quantitativo populacional para que uma cidade seja assim classificada. Tal debate, entretanto, leva em consideração o fato de que há diferenças regionais que precisam ser compreendidas para a realidade brasileira. Nessa perspectiva, uma cidade média com 200 mil habitantes no Nordeste pode ter uma importância regional mais complexa do que uma cidade de mesmo quantitativo populacional no Sudeste, por exemplo.

Nesse âmbito de importância, no plano regional, seja por fatores políticos e econômicos, as cidades médias começaram a ser alvos de investimentos de capitais locais, regionais, nacionais e até mesmo internacionais, que as fazem centros urbanos de importante dinamismo econômico e as situam como espaços em transição, *locus* que possuem características de centros econômicos de importância regional para o comércio varejista e alguns serviços superiores. Ao mesmo tempo em que a indústria se faz presente, ela transforma não somente o espaço intraurbano, mas também afeta o consumo, a representação cultural e a própria estrutura urbana. Algumas delas possuem até mesmo uma dimensão acentuada de importância na escala internacional pela existência de indústrias de renome internacional.

Nesse sentido, as cidades médias se inseriram na temática metropolitana após a promulgação da Carta Federal de 1988 (CF/88), quando os entes federativos estaduais passaram a ter autonomia na criação de suas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Essa etapa foi decisiva para que as cidades médias fossem vistas como “metrópoles em ascensão”, mas igualmente importante para as regiões de planejamento⁶ que

⁶ Aqui não nos referimos às regiões de planejamento criadas no plano estadual, mas regiões de planejamento que objetivam um desenvolvimento regional integrado de perfil metropolitano.

objetivavam a idealização de um perfil metropolitano. Nesse quadro metropolitano, após a Constituição de 1988 podemos observar a institucionalização de um grande número de cidades médias que se tornaram núcleos de regiões metropolitanas.

Costa, Matteo e Balbim (2010) utilizaram a expressão “metropolização institucional” para apreender os processos legais que instituem regiões metropolitanas mediante Leis Complementares Estaduais (LCE), sem que, de fato, sejam formações socioespaciais de nível metropolitano. Essa metropolização “política” advém, geralmente, de interesses políticos e econômicos regionais na criação de tais unidades regionais; está nos subsídios estatais e na implantação de equipamentos econômicos e estruturais por parte das ações do Estado em parceria com distintos agentes em escala local, regional ou nacional.

A Região Metropolitana de Sobral se insere no rol de regiões metropolitanas instituídas com aporte em cidades médias que já possuem uma dinâmica urbano-regional consolidada, especialmente no que se refere às atividades de comércio e serviços materialização na história econômica e social da cidade de Sobral. Esse fato reafirma a expansão do capitalismo em busca de áreas reservas, a metropolização como um fenômeno urbano em expansão e, nesse caso, a metropolização institucional, que antevê a metropolização do espaço, como veremos a seguir.

REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: BREVE PERCURSO DE CONSTRUÇÃO E DEFINIÇÕES INSTITUCIONAIS.

Desde que as primeiras regiões metropolitanas brasileiras foram criadas, ainda na década de 1970, a questão metropolitana obtém destaque na composição das discussões sobre a produção do urbano e o processo de urbanização brasileiro. Se em 1970 foram criadas nove regiões metropolitanas, na década de 1990, elas eram vinte; nos anos 2000, passaram a ser trinta e três; nos anos 2010 eram setenta e quatro unidades territoriais urbanas denominadas de regiões metropolitanas.

O aumento no número de regiões metropolitanas foi motivado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que descentralizou do Poder Federal a prerrogativa de criar essas unidades, atribuindo tal poder aos Estados, assim como na criação de aglomerações urbanas e microrregiões de planejamento. Segundo Teles (2006), uma das características mais singulares desse contexto foi a autonomia conferida às três esferas do poder para tratar seus próprios problemas internos e regionais.

Segundo o IBGE (2008), existem doze metrópoles brasileiras, a saber: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Manaus, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia. Esses são os principais nós da rede urbana que chegam a influenciar grandes áreas do território nacional, todas possuindo mais de 1 milhão de habitantes, sendo cidades com dinâmicas do tipo metropolitana. Para Lencione (2006, p. 45), a metrópole vai além do tamanho físico.

a ideia de que a metrópole se constitui numa forma urbana de tamanho expressivo, quer relativo ao número de sua população, quer em relação à sua extensão territorial; um segundo é que a metrópole tem uma gama diversa de atividades econômicas, destacando-se a concentração de serviços de ordem superior. Um terceiro é que ela consiste num locus privilegiado de inovação; um quarto é que constitui um ponto de grande densidade de emissão e recepção de fluxos de informação e comunicação; e um quinto é que a metrópole se constitui em um nó significativo de redes, sejam elas de transporte, informação, comunicação, cultura, inovação, consumo, poder ou mesmo, de cidades (LENCIONE, 2006, p. 45).

Em se tratando de metropolização enquanto fenômeno socioespacial, não podemos dizer que somente essas doze cidades passam por tal processo. Cidades como Natal, Maceió, Campinas, dentre tantos outros exemplos, são locais de expansão do capital e se colocam cada vez mais como cidades com interações entre o local e o global. Portanto, dizer que a metropolização é algo exclusivo das metrópoles é um equívoco.

Firkowski (2013) diz que há um “divórcio” entre metrópole e região metropolitana, onde a autora explica que nem todas as regiões metropolitanas são de fato metropolitanas. Nesse sentido, o quadro situacional das regiões metropolitanas brasileiras merece ênfase no que é metropolitano e o no que é uma concepção institucional, a unidade de planejamento.

A região Nordeste é a que possui o maior número de RMs no cenário nacional, 31 unidades, sendo seguida pela região Sul, com 21 (IBGE, 2018). Essa região é um exemplo para se tratar das forças regionais na concepção política do fenômeno metropolitano, por possuir o maior número dessas unidades, mesmo considerando que os estados das regiões Sudeste e Sul apresentam urbanização mais complexa do que as demais regiões.

Os estados da Paraíba e de Santa Catarina são os que mais possuem RMs institucionalizadas, sendo 12 e 11, respectivamente. No caso do primeiro Estado, existem regiões metropolitanas com população total abaixo dos 100 mil habitantes, como os casos de Barra de Santa Rosa (81.145 hab.) e Araruna (67.543 hab.) (IBGE, 2018).

Isso nos leva a refletir sobre as questões políticas regionais, pois elas possuem relativo poder na criação dessas unidades. Observamos, desde a constituição de 1988, em

espacial na virada dos anos 2000, que muitas cidades médias estão se tornando núcleos de regiões metropolitanas, o que expressa um fenômeno mais estritamente político do que necessariamente espacial. Rodrigues (2020, p. 69), discutindo sobre essa questão, levanta que:

[...] há um grande quantitativo de cidades-sedes metropolitanas que são consideradas de porte médio (com população de 100.000 a 499.999 hab.), sendo um total de 37. Há também 15 sedes que são consideradas cidades de grande porte, todas possuindo população superior a um milhão de habitantes; além das 12 metrópoles, apenas as cidades de Campinas, Maceió e São Luís chegam a esse quantitativo (IBGE, 2018). Há também sete sedes metropolitanas que são de porte intermediário (50.000 a 99.999 hab.) e 13 cidades de pequeno porte, possuindo população inferior aos 50 mil habitantes.

Isso evidencia que boa parte das regiões metropolitanas brasileiras possui uma urbanização com certa complexidade, mas que nem todas possuem, de fato, dinâmicas do tipo metropolitana. Firkowski (2013) exemplifica que é difícil compreender a cidade de Caroebe (sede da RM do Sul do Estado de Roraima) como tendo a mesma complexidade urbana que outras metrópoles brasileiras. Tal complexidade levou Costa, Mateo e Balbim (2010) a utilizarem a expressão “metropolização institucional” para se referirem aos processos legais que criaram regiões metropolitanas através de leis complementares estaduais sem que de fato se apresentassem como formações territoriais do tipo metropolitano. Tal expressão é utilizável para se referir às RMs que não possuem características espaciais do tipo metropolitano.

É nesse sentido que Soares (2015) diz ser necessário compreender que existem as regiões metropolitanas que possuem dinâmicas características do processo de metropolização e as que possuem características de planejamento territorial. Apesar do autor se referir às RMs gaúchas, isso pode ser levado em consideração para outros casos no território nacional.

Atualmente, é um equívoco afirmar que uma RM é exclusividade da metrópole, como era concebível algumas décadas atrás, tendo em vista que ela é pensada como uma unidade que possui importância econômica dentro de um determinado espaço urbano-regional e que procura expressar integração socioeconômica intrarregional. Diante disso, o planejamento territorial torna-se funcional na concepção de idealização de uma integração e desenvolvimento regional que contemple todas as partes interessadas. Essa integração mencionada no Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015) é uma forma de direcionar um determinado planejamento para que os processos urbanos não se concentrem apenas nos núcleos das RMs, mas que haja, realmente, um desenvolvimento integrado.

Na perspectiva de desenvolvimento integrado, a RM de Sobral torna-se um exemplo de aplicação do Estatuto da Metrópole, através da construção do Plano de

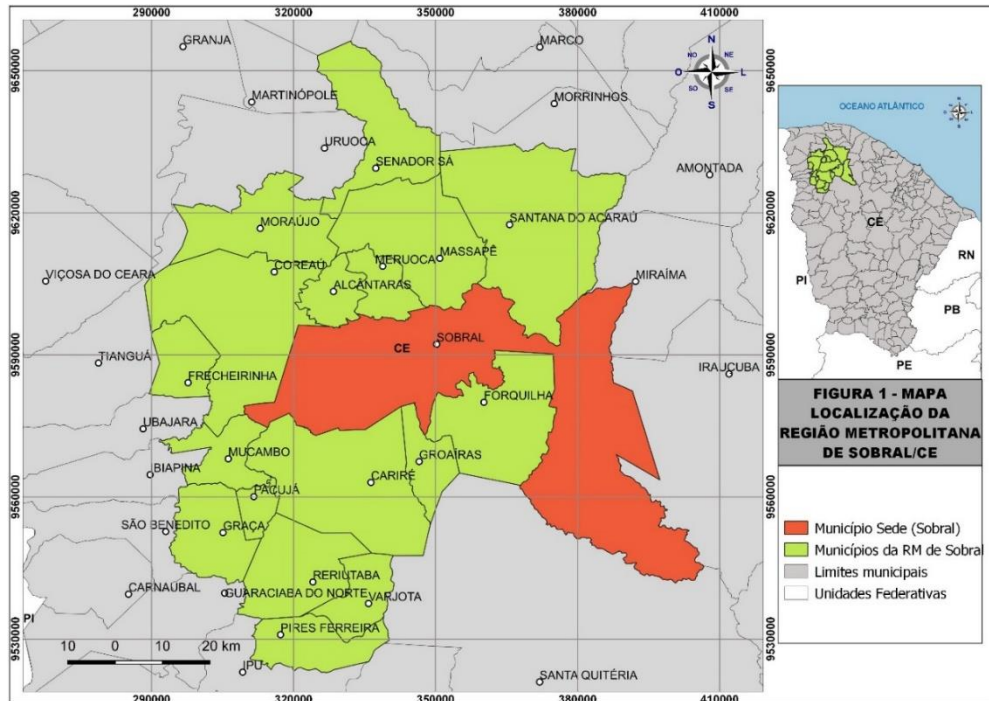
Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), apresentado ao público sobralense no ano de 2018. Nesse planejamento são apresentadas as potencialidades e as vulnerabilidades ambientais, sociais e econômicas no território metropolitano sobralense.

REGIÃO METROPOLITANA DE SOBRAL: DISPARIDADES INTRARREGIONAIS EM QUESTÃO

A Região Metropolitana de Sobral (RMS) se configura como uma região metropolitana, entre outras, que não possui uma metrópole como município-núcleo, mas sim uma cidade média de importância na rede urbana regional. O seu espaço regional ainda não apresenta dinâmicas territoriais do tipo metropolitana, a exemplo das regiões metropolitanas em que o núcleo é uma metrópole, mas que a faz como uma unidade regional com capacidade de desenvolvimento regional, apesar das disparidades socioeconômicas e da estrutura urbana dos municípios inseridos no contexto.

Localizada no Noroeste do estado do Ceará (figura 1), a RMS é constituída por dezoito municípios, a saber: Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota. Diante disso, a RMS é caracterizada por possuir uma das maiores economias cearenses, assim como possui alguns dos municípios mais pobres do estado, como Pacujá, Senador Sá e Pires Ferreira (RODRIGUES, 2020).

Figura 1 - Mapa de Localização da Região Metropolitana de Sobral, Ceará.



Fonte: IBGE (2010; 2018).

A vontade política para a criação de unidade regional tendo Sobral como município-sede não é recente, sendo mencionado ainda em meados dos anos 2000 (PINHEIRO *et al.*, 2017). Oficialmente, tem sua primeira iniciativa no ano de 2009, através da apresentação do Projeto de Lei Nº 91, elaborado pelo então deputado estadual Professor Teodoro, importante representação política da região. Após a aprovação na Assembleia Legislativa do Ceará, foi transformado no Projeto de Lei Nº 318, no ano de 2011, este sendo elaborado por Professor Teodoro e por Antônio Carlos (CEARÁ, 2009; 2011).

Segundo os autores do Projeto, a criação da Região Metropolitana de Sobral teve como objetivo “promover o desenvolvimento e a integração regional sustentável, bem como o crescimento econômico com distribuição de renda” (CEARÁ, 2011, p. 2). Outras justificativas giravam em torno da importância do ensino superior sobralense, composto por importantes universidades e institutos de pesquisa, e destacava, ainda, o parque industrial instalado na cidade, que possui empresas de destaque nacional, regional e estadual.

No entanto, foi somente no ano de 2016, mais precisamente no dia 27 de dezembro, que o Projeto de Lei foi retomado e aprovado sob a Lei Complementar Estadual Nº168/2016, tendo como autor o então deputado estadual Ivo Ferreira Gomes, atual prefeito de Sobral,

dispondo sobre a criação e a formação do Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana de Sobral (CRMS).

Essa unidade territorial possui diversas disparidades intrarregionais que são demonstradas nos dados socioeconômicos e na estrutura física e social das cidades e municípios que a compõem. Nesse sentido, há desigualdades na concepção de uma unidade territorial que impacta diretamente na concepção de planejamento e reestruturação de um espaço tão heterogêneo.

A cidade de Sobral é o terceiro centro econômico mais dinâmico do Ceará e o primeiro na região noroeste do Estado. Como materialização desse fato, apresenta uma produção industrial de destaque, em especial no ramo calçadista, de importância internacional, além de se constituir com um polo regional de educação superior, representado pela presença de universidades públicas tradicionais e universidades privadas de vida mais recente. Apresenta um polo comercial formado por “atacarejos” regionais e nacionais, além de seu comércio varejista, que desponta como impulsor de interações entre as pequenas cidades e esse centro.

Em contraposição, grande parte das cidades que compõem a RMS não apresentam dinamismo econômico, possuindo economias frágeis e de pouca influência estadual. Segundo Rodrigues (2020), enquanto a RM de Sobral possui a quinta economia estadual, ela também possui três dos dez municípios mais pobres do Ceará, mostrando um quadro situacional que reflete tais desigualdades. De dezoito cidades que compõem a RMS, 17 delas são consideradas pequenas cidades, ou seja, com população inferior a 50 mil habitantes e estrutura e funções de pouco dinamismo, fazendo com que elas se tornem dependentes da economia sobralense (RODRIGUES, 2020).

A construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), previsto no Estatuto da Metrópole, se caracteriza como um “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes” (BRASIL, 2015, p. 3).

No caso da Região Metropolitana de Sobral, a construção de seu PDUI se inicia no ano de 2017, com a definição dos agentes envolvidos (poder público municipal), esclarecimentos sobre a construção e idealização da RMS, dentre outros, realizado pelo consórcio *PlanMetro*, formado por empresas contratadas do estado de Minas Gerais (RODRIGUES, 2020).

Cabe destacar que as reuniões envolveram representantes dos dezoito municípios que integram a RMS e representantes da sociedade civil. Os documentos resultantes das reuniões, importante fonte de pesquisa, registram a participação efetiva de prefeitos e secretários dos municípios, contudo, não deixam claro como se deram as participações e a construção do documento. Através da leitura técnica, realizada no ano de 2017, e das várias oficinas participativas municipais, sub-regionais e de caráter regional, o consórcio *PlanMetro* Sobral apresentou o relatório final do PDUI no ano de 2018. Esse documento resultou em propostas para a organização e reestruturação territorial da RMS, que devem ser postas em prática em curto, médio e longo prazo, objetivando transformar e/ou potencializar funções que as cidades sede dos municípios da RMS devem desempenhar nos próximos anos.

PLANEJAMENTO TERRITORIAL: NOTAS SOBRE A REESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL DA RM DE SOBRAL

A pouca dinamicidade econômica de municípios que compõem a RMS não quer dizer que eles não possuem potencialidades de desenvolvimento em alguma atividade ou setor. Existem, sim, cidades que se destacam por seu desenvolvimento econômico, que as permitem tornarem-se locais com importância intrarregional. Podemos citar a importância das indústrias de confecção de moda íntima feminina na cidade de Frecheirinha, da dinâmica da atividade comercial das cidades de Massapê, Forquilha e Varjota, a atividade turística na cidade de Meruoca, como exemplos da potencialidade socioeconômica de desenvolvimento para além da sede metropolitana.

Outro exemplo é a capacidade que algumas cidades possuem de polarizar outros municípios vizinhos por determinada atividade ou serviço. O comércio varejista da cidade de Varjota, por exemplo, consegue exercer influência para áreas dos municípios de Cariré, Reriutaba, Pires Ferreira e Santa Quitéria; a escola profissionalizante de nível médio localizada na cidade de Cariré consegue influenciar áreas dos municípios de Groáiras, Varjota, Santa Quitéria e Sobral. Esses dois são exemplos de atividades e de equipamentos urbanos que proporcionam relações intermunicipais que demonstram importância entre si, denotando haver no território metropolitano de Sobral outros municípios que possuem relevância de centros sub-regionais em suas respectivas situações, escalas e estruturas econômicas.

Diante desse contexto, o relatório final do PDUI/RMS (2018) apresenta as diretrizes da proposta de reestruturação territorial que evidenciam e/ou reafirmam as potencialidades das funções urbanas e municipais, observadas durante as visitas técnicas e pelo processo

participativo com a sociedade civil. Esse é um dos pontos principais, pois propõe uma mudança na organização do território, ainda que a maioria ainda permaneça na virtualidade⁷, pois a falta de infraestrutura e de fomento para o desenvolvimento local são problemáticas evidentes.

O PDUI/RMS (2018) organiza as cidades a partir das principais funções que elas já apresentam, em diferentes escalas, assim como a partir da proposta de novas funções que elas passarão a ter, a saber: centralidade metropolitana (Sobral), centralidades de comércio e serviços, centralidades de turismo, centralidades de indústria, centralidade de logística e as centralidades locais (ver quadro 1).

Quadro 1 – Tipos de centralidades segundo o PDUI/RMS (2018).

MUNICÍPIO	SUB-REGIÃO	TIPOLOGIA DE CENTRALIDADE
SOBRAL	Central	Centralidade metropolitana de gestão, indústria, de comércio e serviços, e turismo
FORQUILHA	Central	Centralidade sub-regional de indústria. Centralidade de comércio e serviços; centralidade de apoio à agropecuária e extração mineral
MASSAPÊ	Norte	Sub-centralidade metropolitana. Centralidade sub-regional de comércio e serviços; centralidade sub-regional de indústria; centralidade sub-regional de turismo; centralidade de apoio à extração mineral
SANTANA DO ACARAÚ	Norte	Centralidade de turismo. Centralidade de apoio à agropecuária; centralidade de apoio à extração vegetal; centralidade de agroindústria; centralidade de comércio e serviços
SENADOR SÁ	Norte	Centralidade local. Centralidade de apoio à agropecuária; centralidade comércio e serviços.
FRECHEIRINHA	Noroeste	Centralidade sub-regional de indústria; centralidade sub-regional de comércio e serviços
COREAÚ	Noroeste	Centralidade sub-regional de comércio e serviços. Centralidade de apoio à agropecuária; centralidade de apoio à extração vegetal; centralidade de apoio ao turismo
MORAÚJO	Noroeste	Centralidade local. Centralidade de apoio à agropecuária; apoio à extração mineral e vegetal; centralidade de comércio e serviços
ALCÂNTARAS	Serra da Meruoca	Centralidade sub-regional de turismo. Centralidade de apoio à agropecuária; centralidade de comércio e serviços
MERUOCA	Serra da Meruoca	Centralidade sub-regional de Turismo; centralidade sub-regional de comércio e serviços

⁷ O termo aqui empregado se refere às atividades propostas no PDUI, mas que não possuem estrutura na atualidade para desempenhar tal função.

MUCAMBO	Sudoeste	Centralidade sub-regional de Turismo. Centralidade de apoio à agropecuária; centralidade sub-regional de comércio e serviços
PACUJÁ	Sudoeste	Centralidade sub-regional de Turismo. Centralidade de apoio à agropecuária; centralidade de comércio e serviços
GRAÇA	Sudoeste	Centralidade sub-regional de Turismo. Centralidade de apoio à agropecuária; centralidade de agroindústria; centralidade de comércio e serviços
CARIRÉ	Sul	Centralidade sub-regional de Logística; Centralidade sub-regional de Comércio e Serviços. Centralidade de apoio à agropecuária; centralidade de apoio à extração vegetal e mineral; centralidade de apoio ao turismo
GROAÍRAS	Sul	Centralidade local. Centralidade de apoio à agropecuária; centralidade de comércio e serviços; centralidade de apoio ao turismo
RERIUTABA	Sul	Centralidade sub-regional de Turismo. Centralidade de comércio e serviços
VARJOTA	Sul	Centralidade sub-regional de Turismo. Centralidade de comércio e serviços; centralidade de apoio à agropecuária
PIRES FERREIRA	Sul	Centralidade local. Centralidade de comércio e serviços; centralidade de apoio à agropecuária

Fonte: PDUI/RMS (2018). Organizado por Antonio Veiga Rodrigues (2019).

Como podemos perceber, a cidade de Sobral é a centralidade metropolitana de gestão e das atividades industriais, comerciais, serviços e turismo por apresentar a maior diversificação destas atividades no cenário regional. Outras cidades que se destacam na RMS são as centralidades sub-regionais de indústria: Frecheirinha, Massapê e Forquilha, sendo as únicas que apresentam certo dinamismo industrial, além de possuírem capacidade para receber futuros investimentos no setor.

As centralidades sub-regionais de comércio e serviços são aquelas cidades que possuem maior dinamismo comercial e que apresentam serviços que se apresentam como propulsores de dinâmicas intermunicipais. São elas: Massapê, Frecheirinha, Coreaú, Meruoca, Mucambo e Cariré.

Já as centralidades de turismo são aquelas que possuem potencialidade de instalação de equipamentos turísticos. As que mais se destacam na RMS são que possuem áreas de seu território em serras, como são os exemplos de Mucambo, Graça e Reriutaba (Serra da Ibiapaba), Alcântaras e Meruoca (Serra da Meruoca) e Pacujá, que possuem capacidade de atração pelas

belas paisagens naturais, pela presença de cachoeiras e clima serrano mais ameno que as demais áreas do semiárido. Há, também, as cidades que possuem capacidade de centralidade a partir da balneabilidade, como as cidades de Santana do Acaraú e Varjota, tendo o rio Acaraú como importante recurso hídrico nesse quesito, além dessa última possuir o Açude Paulo Sarasate, importante em seu desenvolvimento urbano e municipal.

A única centralidade de logística é o município de Cariré, pensado como uma alternativa na área de transportes por possuir ligações intermunicipais com as mais diversas áreas da região metropolitana e para além dela. A cidade de Cariré interliga-se com municípios da Serra da Ibiapaba, como Santa Quitéria, Ipu, dentre outros, possuindo uma rodovia federal em seu território, a BR-403. Essa importante malha rodoviária torna-se uma alternativa viável para a BR-222, segundo o PDUI/RMS (2018), sendo a única cidade que recebeu tal função, demonstrando que possui relevância no contexto regional do planejamento territorial.

As centralidades locais são aquelas que não apresentam nenhum destaque econômico na sede municipal, mas que possuem potencialidade de desenvolvimento econômico em algumas atividades secundárias. As cidades que estão nessa categoria são consideradas pequenas, que carecem de dinamismo urbano e econômico e que não conseguem exercer sua influência para além de seus limites territoriais. Além disso, costumam ser influenciadas por municípios vizinhos, além de Sobral, a saber: Moraújo, Senador Sá, Groaíras e Pires Ferreira.

Segundo Rodrigues (2020), apesar dessas cidades e municípios receberem tais classificações no planejamento territorial, muitas delas sequer possuem capacidade de desenvolvimento na atualidade, estando suas funções na virtualidade. Como exemplo disso, temos Reriutaba⁸, que apresenta belas paisagens no sopé da Serra da Ibiapaba, possui cachoeiras e se destaca como área potencial para a realização de eco trilhas, no entanto limita-se às dinâmicas naturais do semiárido brasileiro, já que os seus recursos hídricos são intermitentes. A cidade de Cariré, outra cidade da RMS, apresenta-se como uma centralidade de comércio e de serviços, mas sua atividade comercial ainda é pouco desenvolvida.

Há ainda de se falar que algumas cidades foram compreendidas no PDUI/RMS (2018) aquém de sua importância sub-regional. O exemplo mais claro se trata da cidade de Varjota, localizada na sub-região Sul. Essa cidade é conhecida por seu comércio varejista dinâmico e pela presença de algumas empresas atacadistas que possuem a capacidade de polarizar algumas áreas dos municípios de Cariré, Reriutaba, Pires Ferreira e Santa Quitéria. A

⁸ Esse município já apresenta importante função turística através do turismo em “fazendas serranas”.
Revista Homem, Espaço e Tempo, nº 14º, volume 3, p. 9-28, Jan/Dez/2020.
ISSN: 1982-3800

sua função comercial não foi sequer classificada como uma centralidade sub-regional de comércio e serviços, mesmo sendo uma de suas principais características econômicas.

Os casos das centralidades locais de Groaíras e Pires Ferreira também merecem destaque na discussão. Groaíras possui um distrito industrial pré-instalado e, dada a sua localização geográfica como sendo uma das cidades mais próximas de Sobral, merece reflexões futuras por parte da gestão metropolitana. Pires Ferreira, que possui áreas da Serra da Ibiapaba, possui cachoeiras e balneários que potencializam o desenvolvimento da atividade turística no município.

Uma preocupação observada por Rodrigues (2020) é que os futuros investimentos governamentais e privados visando essa unidade territorial se concentrem na cidade de Sobral em detrimento de investimentos secundários pouco significativos para os demais centros urbanos e municípios. Isso acarretaria em mudanças na perspectiva do território metropolitano em construção de Sobral, sempre observando que a permanência da concentração econômica nela seria um desafio para o desenvolvimento regional integrado.

Uma possibilidade de discussão, seria a capacidade de transformar cidades com perfil de desenvolvimento econômico mais acentuado em polos sub-regionais, que exerceriam capacidade de gestão secundária em suas respectivas áreas diretas. Isso daria possibilidade para atração de possíveis investimentos em instalação de empresas, organizações e projetos de iniciativa do Estado ou da iniciativa privada, que visem a produção e a promoção de vagas no mercado de trabalho, por exemplo. Isso promoveria a desconcentração da atividade econômica e da geração de empregos da sede metropolitana, dando ênfase à integração regional, em um primeiro momento, nos polos sub-regionais.

A proposta de reestruturação territorial, assim como outros pontos do PDUI/RMS (2018) para diversas áreas, necessita de reflexões por parte da gestão para que as suas funções sejam estruturadas e/ou reestruturadas. Algumas ainda permanecem sem exercer tal função proposta nas diretrizes e ainda há outras que não foram incluídas no relatório final do documento.

Como o PDUI/RMS (2018) se propõe a passar por revisões constantes, a construção de problemáticas e soluções para algumas divergências são importantes para que o desenvolvimento seja realmente bem estruturado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação brasileira, no trato da questão, evidencia que a integração entre os municípios das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas é um passo decisivo para que de fato haja um desenvolvimento integrado e não somente que o núcleo urbano de maior expressão receba investimentos em detrimento de um desenvolvimento que gere desigualdades socioeconômicas entre as partes interessadas.

A Região Metropolitana de Sobral, apesar de ter sido institucionalizada recentemente, é um exemplo ímpar na discussão. Por ter uma cidade média como núcleo e por apresentar disparidades intrarregionais em sua composição, precisa passar por uma reestruturação territorial para se tornar uma região metropolitana com critérios mínimos presentes nos principais regiões metropolitanas brasileiras.

A partir da análise geográfica realizada sobre o módulo de reestruturação territorial, é nítido que muitas propostas contidas no PDUI/RMS (2018) possuem divergências, haja vista que necessita de um estudo mais aprofundado que aborde as particularidades e, ao mesmo tempo, a totalidade das cidades da RMS. Além disso, há necessidade de um acompanhamento efetivo na execução de projetos propostos para dar suporte ao desenvolvimento das potencialidades de cada unidade territorial considerando o espaço metropolitano em sua totalidade.

Como um território metropolitano em construção, a RM de Sobral merece destaque na discussão do metropolitano no Ceará, principalmente por apresentar o primeiro PDUI com propostas concretas de desenvolvimento econômico integrado. A sua heterogeneidade faz com que seu planejamento seja minuciosamente estudado e revisto para que incongruências sejam evitadas.

Com isso, a criação de regiões metropolitanas em torno de cidades médias, como é o caso de Sobral, torna-se singular na complexidade do acontecer metropolitano no Brasil, especialmente se pensando nas diversas escalas e regiões brasileiras. A RMS se constituiu importante passo para conhecer as potencialidades municipais, para então construir um planejamento que tem como prerrogativa o desenvolvimento local, corroborando para o desenvolvimento integrado capaz de articular os níveis e escalas regionais numa perspectiva colaborativa.

REFERÊNCIAS

AMORA, Z. B.; COSTA, M. C. L. Olhando o mar do sertão: a lógica das cidades médias do Ceará. In: SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **Cidades Médias: espaços de transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

BRASIL. **Lei nº 13.089, 12 de jan. de 2015 - Estatuto da Metrópole**. Brasília-DF, jan. 2015.

CEARÁ. **Lei Complementar Nº168**, 27 de dez. de 2016. Criação da Região Metropolitana de Sobral. Fortaleza-CE, dez. 2016.

CEARÁ. **Projeto de Lei Nº 318/2011**. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Sobral. Fortaleza-CE, 2011.

CEARÁ. **Projeto de Indicação Nº 91/2009**. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Sobral. Fortaleza-CE, 2009.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. In: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682.

FERREIRA, A. Metropolização do espaço, tensões e resistências: entre espaços de controle e controle do espaço. **Scripta Nova**, v. 18, 2014, p. 1-17.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metrôpoles e Regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (Org.). **Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013, p. 21-51.

HOLANDA, V. C. C. **Modernizações e espaços seletivos no Nordeste Brasileiro**. Sobral: Conexão Lugar/mundo. Tese (Doutorado em Geografia (Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 254, 2007.

_____. **Dinâmica socioespacial de uma cidade média – Sobral/CE**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, p. 123, 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência de Cidades 2007 – REGIC**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Estimativa populacional – 2018**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e> Acesso em: 10 dez. 2019.

LENCIONE, S. Reconhecendo metrôpoles: sociedade e território. In: SILVA, Cátia Antonia *et al.* (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

PDUI/RMS. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Sobral. **Relatório final**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará/ Consórcio PLANMETRO. 1163p. Disponível em: <http://www.pduisobral.com.br/> Acesso: 12/2019.

PINHEIRO, Samuel Tavares *et al.* O sonho da metrópole: a criação da Região Metropolitana de Sobral (CE). *In: Encontro Nacional do Observatório das Metrôpoles. Anais eletrônicos (...)*. Natal, 2017. Disponível em: https://cchla.ufrn.br/rmnatal/evento_2017/anais/ST1/o_sonho_da_metropole.pdf Acesso: 12 dez. 2019.

RODRIGUES, A. V. **Cidades médias no contexto metropolitano:** institucionalização e planejamento territorial da Região Metropolitana de Sobral/CE. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Estadual Vale do Acaraú, Sobral, 2020.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** 5. ed. São Paulo: EdUSP, 2008.

_____. **Espaço e Método.** 5. ed. São Paulo: EdUSP, 2012.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **Brasil:** território e sociedade no século XXI. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOARES, P. R. R. Regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas: contribuição para o debate no Rio Grande do Sul. **Ensaio** (FEE), v. 36, 2015, p. 323-342.

TELES, G. A. **Mobilidade, Trabalho e Interações socioespaciais: o Complexo Industrial e Portuário do Pecém no contexto da Região Metropolitana de Fortaleza.** Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, p. 404, 2015.

TELES, G. A. **Dinâmicas metropolitanas contemporâneas:** Caucaia na Região Metropolitana de Fortaleza. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, p. 184, 2006.