
DA INSTITUCIONALIZAÇÃO À CONSTRUÇÃO DO PDUI: AS DIRETRIZES DA REESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOBRAL (CEARÁ, BRASIL)ⁱ

Antonio Veiga **RODRIGUES**

Mestre em Geografia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), Sobral/CE.

E-mail: antonio.veiga96@gmail.com

Glauciana Alves **TELES**

Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Vale do Acaraú.

E-mail: glauciana@hotmail.com

RESUMO: Institucionalizada no dia 27 de dezembro de 2016, a Região Metropolitana de Sobral apresenta um quadro situacional diferenciado, pois apresenta uma série de disparidades socioeconômicas, desde uma das maiores economias estaduais a presença de alguns dos municípios mais pobres do Estado do Ceará. Pensando nessa problemática, um dos pontos principais de discussão na construção do PDUI da RMS, a reestruturação territorial dessa unidade é marcada pela proposta de desenvolvimento de atividades econômicas que acabam por transformar as funções dos centros urbanos. Portanto, nosso objetivo tratou-se de discutir as diretrizes da proposta de reestruturação territorial contida no relatório final do PDUI/RMS, observando a sub-regionalização interna, assim como os novos papéis municipais a serem desenvolvidos, analisando os principais pontos positivos e negativos (potencialidades e vulnerabilidades). Para isso, tratamos de analisar e compreender à luz da ciência geográfica essa proposta a partir de nosso conhecimento empírico para tratar do que é planejado e a realidade local.

Palavras-chave: Planejamento territorial; Região Metropolitana de Sobral; Reestruturação territorial.

FROM INSTITUTIONALIZATION TO PDUI CONSTRUCTION: THE TERRITORIAL RESTRUCTURING GUIDELINES OF THE METROPOLITAN REGION OF SOBRAL (CEARÁ, BRAZIL)

ABSTRACT: Institutionalized on December 27, 2016, the Metropolitan Region of Sobral presents a different situational picture, as it presents a series of socioeconomic disparities, from one of the largest state economies to the presence of some of the poorest municipalities in the state of Ceará. Thinking about this problem, one of the main points of discussion in the construction of the RMS PDUI, the territorial restructuring of this unit is marked by the proposal of development of economic activities that eventually transform the functions of urban centers. Therefore, our objective was to discuss the guidelines of the proposed territorial restructuring contained in the final report of the PDUI / RMS, observing the internal subregionalization, as well as the new municipal roles to be developed, analyzing the main positive and negative points (potentialities and vulnerabilities). For this, we try to

analyze and understand in the “light” of geographical science this proposal from our empirical knowledge to deal with what is planned and the local reality.

Keywords: Territorial planning; Metropolitan Region of Sobral; Territorial restructuring.

DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN A LA CONSTRUCCIÓN DE PDUI: LAS DIRECTRICES DE REESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SOBRAL (CEARÁ, BRASIL)

RESUMEN: Institucionalizada el 27 de diciembre de 2016, la Región Metropolitana de Sobral presenta una imagen situacional diferente, ya que presenta una serie de disparidades socioeconómicas, desde una de las economías estatales más grandes hasta la presencia de algunos de los municipios más pobres del estado de Ceará. Pensando en este problema, uno de los principales puntos de discusión en la construcción de la PDUI RMS, la reestructuración territorial de esta unidad está marcada por la propuesta de desarrollo de actividades económicas que eventualmente transforman las funciones de los centros urbanos. Por lo tanto, nuestro objetivo era discutir las pautas de la reestructuración territorial propuesta contenida en el informe final del PDUI / RMS, observando la subregionalización interna, así como los nuevos roles municipales a desarrollar, analizando los principales puntos positivos y negativos (potencialidades y vulnerabilidades). Para ello, tratamos de analizar y comprender a la luz de la ciencia geográfica esta propuesta desde nuestro conocimiento empírico para hacer frente a lo planificado y la realidad local.

Palabras clave: planificación territorial; Región Metropolitana de Sobral; Reestructuración territorial.

INTRODUÇÃO

A questão metropolitana brasileira passou por intensas mudanças a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando houve a descentralização da gestão nacional do Governo Federal resultando na autonomia dos estados na institucionalização de suas próprias regiões metropolitanas e demais unidades territoriais de planejamento, dentre outras questões. Nessa perspectiva houve a ampliação no número institucionalização de RMs no território nacional, passando de nove na década de 1970 para setenta e quatro até o final do ano de 2016. Esse quadro levanta a discussão sobre o que é de fato metropolitano e o que é meramente um recorte espacial de planejamento territorial.

Na década de 1970 as regiões metropolitanas tiveram no estudo de Galvão *et. al* (1969) como aporte teórico e metodológico para suas criações, as demais que foram criadas posteriormente não tiveram critérios pré-estabelecidos a nível nacional que buscassem nas relações de integração regional necessárias para serem de fato serem consideradas como metropolitanas. Portanto, os critérios para a criação dessas unidades territoriais urbanas ficaram a cargo da influência dos agentes políticos e econômicos regionais que viram nessa questão a possibilidade de desenvolvimento através das verbas orçamentárias e incentivos governamentais que tais unidades recebem do Governo Federal.

Nesse sentido, em 27 de dezembro de 2016, é criada a Região Metropolitana de Sobral (RMS), situada no Noroeste do estado do Ceará. Tendo como sede metropolitana a cidade de Sobral, destaca-se como importante centro urbano do interior cearense, e se desponta das demais cidades do interior como local de desenvolvimento do setor industrial que gera um grande quantitativo de empregos formais, polarizando vários municípios do Noroeste cearense, seja através da indústria, das atividades comerciais, dos serviços de educação básica e superior ou pelos serviços mais complexos como os da saúde, administrativos, dentre outros.

Apesar de estar institucionalizada oficialmente, a RM de Sobral apresenta-se como uma região metropolitana que não apresenta uma metrópole como sede metropolitana. Enquanto a cidade de Sobral possui um desenvolvimento econômico de destaque no cenário estadual, os demais municípios, apesar de possuírem possibilidades de atração de investimentos, são, em sua maioria, pequenas cidades que não possuem complexidade econômica, sendo altamente dependente dos serviços encontrados em Sobral, assim como das administrações públicas municipais locais.

A elaboração do planejamento do território da Região Metropolitana de Sobral tem início no ano de 2017, quando por iniciativa do Governo do Estado do Ceará através da Secretaria das Cidades e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ocorre a elaboração dos relatórios técnicos do consórcio Planmetro Sobralⁱⁱ contratado para gerar os relatórios técnicos e as estratégias de ações do cenário territorial desejável através do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)ⁱⁱⁱ, previsto na Lei Nº13.089/2015. Junto a estes relatórios, foram elaborados planos estruturantes que traçam metas buscando resolver um dos maiores desafios do planejamento inicial: a descentralização econômica da sede metropolitana e o desenvolvimento regional integrado dos municípios que integram a RMS a partir das Funções Públicas de Interesse em Comum (FPICs).

No ano de 2018, após extenso trabalho de sistematização e reuniões do Conselho Deliberativo e demais representantes de instituições e sociedade civil e organizada, resultou na elaboração do relatório final do PDUI que consiste num documento que propõe as mudanças pertinentes do planejamento territorial da região metropolitana apresentando os cenários da reestruturação territorial.

Nesse sentido, este artigo traça análises e reflexões sobre o planejamento do território da Região Metropolitana de Sobral, a partir de uma visão geográfica, apresentando reflexões sobre os desafios da implantação de FPICs, assim como as principais dificuldades enfrentadas

pelos municípios da unidade no que concerne ao desenvolvimento regional que contemple todas as partes interessadas.

Como procedimentos metodológicos realizamos revisão bibliográfica e análises documentais sobre o PDUI de Sobral. Apresentamos, assim, uma revisão bibliográfica sobre a problemática metropolitana brasileira a partir das metrópoles e da criação das regiões metropolitanas. Destacamos os trabalhos de Souza (2004 [2015]), Guimarães (2004), Teles (2005), Lencone (2006), Firkowski (2013), dentre outros para compreender a realidade do urbano e do metropolitano, à luz da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil e seus desdobramentos urbanos e territoriais. Além disso, apresentamos uma breve revisão das legislações – projetos de lei, leis complementares e do Estatuto da Metrópole – para compreender a conjuntura política das regiões metropolitanas. Por fim, apresentamos uma análise geográfica a partir da leitura técnica do relatório final do PDUI como recurso para compreender as questões metodológicas utilizadas para a sub-regionalização e as diretrizes da proposta de reestruturação territorial.

O presente artigo está estruturado em seis partes – esta introdução; uma abordagem sobre a questão metropolitana brasileira e sobre as regiões metropolitanas; a questão política da institucionalização da Região Metropolitana de Sobral e o planejamento inicial; uma análise e discussão sobre a sub-regionalização interna e diretrizes da reestruturação territorial; as considerações finais; e por fim, as referências bibliográficas utilizadas para fundamentar a pesquisa.

A QUESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA: DO METROPOLITANO AO INSTITUCIONAL

O fenômeno metropolitano brasileiro é resultado da complexidade de contextos socioespaciais e econômicos e, sobretudo, políticos que se desdobram na produção do espaço e dos territórios urbanos em diferentes níveis e escalas. Pensar as regiões metropolitanas criadas recentemente, sem a presença de uma metrópole por si só é um amplo desafio teórico e metodológico, pois, espacialmente, esses termos estão associados. A região metropolitana, historicamente, é oriunda de um processo de metropolização, ou seja, da complexidade das funções superiores, da extensão física, da influência regional, da questão demográfica, do consumo e cultura, assim como da complexidade do fenômeno urbano por se tratar de um fenômeno inerente à mundialização da economia, um processo que remete ao espaço e não propriamente a cidade (LENCIONE, 2006).

Na década de 1960 a 1970, observando a complexidade dos problemas urbanos, entidades e organizações públicas e privadas, além do próprio Governo Federal, começaram a propor discussões e intervenções na escala intermunicipal. O tema metropolização era abordado a partir da vertente social, econômica e de gestão (SOUZA, 2004 [2015]). Segundo Guimarães (2004) são iniciadas algumas experiências administrativas de caráter metropolitano que apresentavam relativo sucesso como, por exemplo: o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAM), Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), em Porto Alegre, dentre outros exemplos.

É então na década de 1970, que são criadas as primeiras regiões metropolitanas pelo Governo Federal que instituiu 8 áreas metropolitanas através da Lei Complementar Federal Nº 20 de 1973: Belém (PA), Fortaleza (CE), Recife (PE), Salvador (BA), Belo Horizonte (MG), São Paulo (SP), Curitiba (PR) e Porto Alegre (RS). No ano seguinte, em 1974, foi criada a RM do Rio de Janeiro, sendo a última da primeira geração que foi institucionalizada, por motivos políticos e territoriais, pois essa unidade estava situada em duas unidades federativas (Rio de Janeiro e Guanabara). Portanto, as nove primeiras regiões metropolitanas são criadas em um momento – ditadura militar – em que o Estado era centralizador e utilizava de mecanismos institucionais para o controle político das áreas do território brasileiro (SOUZA, 2004; TELES, 2005). Segundo Azevedo e Mares Guia (2004, p. 99), foram desconsideradas as peculiaridades regionais na definição que deveriam ser alvo da gestão comum, sendo imposta aos municípios sua participação compulsória na questão.

O período de criação das primeiras regiões metropolitanas foi caracterizado pelo autoritarismo e pela “modernização conservadora”, promovida pelo Estado fortemente centralizador. Esse período foi caracterizado por intensas migrações de nordestinos em direção às principais metrópoles do país (TELES, 2005).

Os critérios utilizados para a criação das primeiras regiões metropolitanas partiram do estudo de Galvão *et. al.* (1969), onde foi formulado metodologias para a delimitação das primeiras RMs, com base nos critérios demográficos, de integração e econômicos para definir se tais cidades eram de fato metrópoles e da definição de suas áreas metropolitanas. Portanto, segundo esse estudo, a metrópole é

[...] é antes de mais nada, uma grande cidade, em termos de volume populacional (...) possuindo um número de até 400 mil habitantes (...) e por suas funções urbanas bastante diversificadas e especializadas. O número de habitantes dá margem a uma grande divisão do trabalho e consequente produção de bens e serviços variados (GALVÃO *et. al.*, 1969, p. 55).

Já a área metropolitana seria,

[...] um conjunto de municípios integrados econômica e socialmente a uma metrópole, principalmente por dividirem com ela uma estrutura ocupacional e uma forma de organização do espaço característica e por representarem, no desenvolvimento do processo, a sua área de expansão próxima ou remota (GALVÃO *et. al.*, 1969, p. 55-56).

Galvão *et. al.* (1969) levaram em consideração os seguintes critérios: os demográficos (população da metrópole, densidade da metrópole e dos municípios metropolitanos e variação populacional), os estruturais (número de população ocupada, deslocamentos pendulares e produção industrial), e os de integração (migração pendular entre a metrópole e os demais municípios e índice de ligações telefônicas). Portanto, para haver uma região metropolitana tais critérios deveriam ser observados para que de fato houvesse um processo de metropolização em curso.

No entanto, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a questão da centralidade do Governo Federal passou por algumas alterações, principalmente no quesito das políticas urbanas e metropolitanas. A partir de então, os Estados passaram a ter autonomia na criação de suas próprias regiões metropolitanas a nível estadual (SOUZA, 2015). Isso deu margem para que houvesse a criação de regiões metropolitanas que de fato não passavam pelo processo de metropolização, ou seja, não possuíam uma metrópole como sede metropolitana, mas sim cidades que possuíam capacidade de influência a nível regional.

Refletindo sobre essa questão, Firkowski (2013) diz que há um divórcio entre os conceitos de metrópole e região metropolitana. A autora é firme ao dizer que:

[...] nem todas as unidades institucionalizadas enquanto “região metropolitana” decorrem efetivamente do processo de metropolização. Assim, no Brasil, parte das regiões metropolitanas se aproxima mais de um recorte regional convencional, sem qualquer evidência de características metropolitanas, resultando no divórcio entre metropolização e região metropolitana, bem como em seus respectivos processos constitutivos (FIRKOWSKI, 2013, p. 35).

Nesse sentido, há uma série de regiões metropolitanas que não possuem dinâmicas e características do tipo metropolitanas, havendo uma complexidade do fato “metropolitano” no Brasil por questões que são mais por interesses políticos e econômicos do que necessariamente decorrem do processo de metropolização do espaço.

Portanto, até o ano de 2016, existiam 74 regiões metropolitanas institucionalizadas no Brasil (IBGE, 2018), estando presentes em todas as unidades federativas – com exceção do Acre e Mato Grosso do Sul. Em se tratando do número por regiões, as regiões Nordeste e Sul possuem os maiores números dessas unidades institucionalizadas, sendo 31 e 21,

respectivamente. Já as demais regiões possuem: Norte (10), Centro-Oeste (2) e Sudeste (10). Podemos observar, desse modo, que o Sudeste, região mais desenvolvida economicamente e do ponto de vista da complexidade da urbanização, possui um número abaixo das regiões Nordeste e Sul, demonstrando que as forças políticas regionais demonstram maior influência política na questão de criação de RMs.

Segundo o Observatório das Metrôpoles (2015), os estados da Paraíba e Santa Catarina são os que possuem mais regiões metropolitanas institucionalizadas, sendo 12 e 10 unidades, respectivamente, sendo verdadeiros estados “metropolitanos” pelo grande número de municípios inseridos nesse contexto. Outros que possuem destaque são Paraná com oito, e Alagoas com sete.

Procurando ter uma perspectiva oficial, recorremos a publicação Regiões de Influência das Cidades – REGIC 2007 (2008), de autoria do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil possui um total de 12 metrôpoles, a saber: São Paulo (Grande metrópole nacional), Brasília e Rio de Janeiro (Metrôpoles nacionais), e Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Goiânia, Curitiba e Porto Alegre (metrôpoles regionais). Esses centros urbanos são caracterizados por seu grande porte e por fortes relações entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta (REGIC, 2008, p. 11).

Nesse documento são elencados a hierarquia urbana dos centros urbanos brasileiros, sendo divididos em: metrópole, capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local. Cada divisão possui outras subdivisões a partir das realidades distintas em que estão inseridas. No quadro abaixo, podemos ter uma noção da hierarquia das regiões metropolitanas brasileiras a partir das sedes metropolitanas e das demais unidades territoriais urbanas^{iv}:

Quadro 1 – Hierarquia das sedes metropolitanas e demais unidades territoriais urbanas, segundo o REGIC 2007.

HIERARQUIA URBANA	SUBDIVISÕES HIERÁRQUICAS
Metrópole	Grande metrópole nacional: 1 Metrôpoles nacionais: 2 Metrôpoles: 9
Capital Regional	Capital regional A: 10 Capital regional B: 13 Capital regional C: 14
Centro Sub-regional	Centro Sub-regional A: 15 Centro Sub-regional B: 3
Centro de Zona	Centro de Zona A: 7 Centro de Zona B: 3
Centro Local	5

Fonte: REGIC 2007 (2008).

Há um total de 37 sedes metropolitanas e das demais unidades territoriais que são consideradas capitais regionais, sendo as cidades com o segundo nível de centralidade da rede

urbana brasileira, possuindo relações com o estrato superior da rede urbana, possuindo capacidade de gestão intermediária e influência a níveis regionais (REGIC, 2008, p. 11). Alguns exemplos dessa categoria são cidades como Campinas, Vitória, São Luís, Maceió, Teresina, Natal, dentre outras, que possuem grande dinamismo econômico e possuem características metropolitanas, sendo consideradas Capitais Regionais de nível A. Há nessa divisão as cidades de influência regional como por exemplo, as cidades de Feira de Santana, Londrina, Maringá, Joinville, dentre outras, que são caracterizadas como centros urbanos de importância a nível estadual, sendo Capitais Regionais de nível B. E aqueles centros que possuem capacidade de influência de nível regional dentro da rede urbana estadual como as cidades de Macapá, Imperatriz, Santarém, Santos, São José dos Campos, Boa Vista, Sobral, dentre outras, sendo Capitais Regionais de nível C.

No entanto, o que mais surpreende nessa conjuntura, são pequenas cidades como sedes de regiões metropolitanas. Há cinco que possuem população abaixo dos 50 mil habitantes, a saber: Caracaraí e Caroebe (RR), Barra de Santa Rosa e Esperança (PB) e Valença (AL). Essas sedes metropolitanas são consideradas centros locais, ou seja, cidades que não possuem capacidade de exercer centralidade para além de seus próprios limites municipais, sendo o nível mais baixo da hierarquia urbana brasileira (REGIC, 2008).

É evidente que temos que levar em consideração que essa publicação possui mais de uma década, mas ela ajuda a fazer reflexões a partir das características da questão urbana do território nacional, assim como continua sendo o estudo mais completo de hierarquia urbana brasileira. Dito isso, temos que considerar que mudanças significativas ocorreram, assim como algumas dessas cidades passaram por transformações socioeconômicas que as diferenciam daquele período em que foram estudadas.

Segundo Firkowski (2013, p. 48), nesse sentido, é impossível entender, por exemplo, que a Região Metropolitana do Sul do Estado (RR), tendo como sede metropolitana a cidade de Caroebe, está inserida dentro da “complexidade urbana” e da “problemática metropolitana” características das regiões metropolitanas como a de São Paulo, pois possuem realidades “completamente distintas”.

É inegável que as disparidades da realidade urbana brasileira são gigantes dada a complexidade dos contextos regionais distintos, no entanto, temos que entender que o fenômeno urbano brasileiro é heterogêneo e suas complexidades remetem ao que Costa, Mateo e Balbim (2010) chamam de metropolização institucional, referindo-se aos processos legais que instituem regiões metropolitanas através das Leis Complementares estaduais sem que de fato sejam formações socioespaciais de nível metropolitano. Como observado por

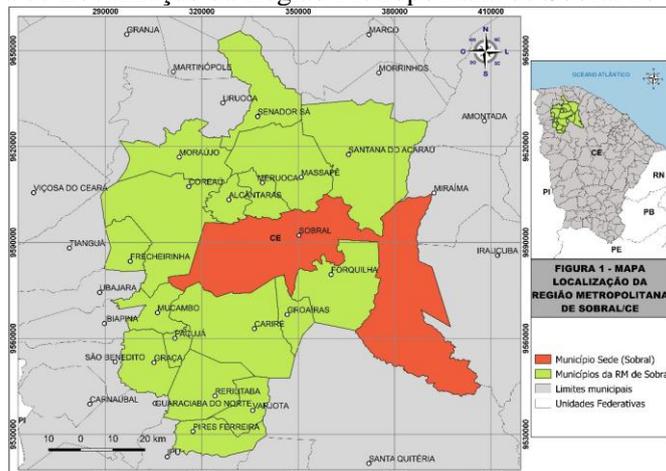
Firkowski (2013), as RMs brasileiras apresentam-se mais como recortes regionais de planejamento e ordenamento territorial do que necessariamente regiões metropolitanas.

Portanto, pensar as regiões metropolitanas como homogêneas é esquecer as diversidades das características regionais brasileiras, e nesse sentido, existem várias cidades que possuem capacidade intermediária de centralidade que passaram a ser sede metropolitana, por questões políticas, sim, mas também por apresentarem um nível considerável de desenvolvimento econômico. Podemos citar como exemplo a cidade de Sobral, localizada no Noroeste do Estado do Ceará. Esse centro urbano possui grande relevância política e econômica que a faz ser um dos centros urbanos mais importantes do interior cearense. Percebendo esse desenvolvimento, inicia-se um processo político para a criação de uma região metropolitana observando os interesses políticos e econômicos regionais/locais para que houvesse um maior incentivo financeiro para as cidades da região.

O PROCESSO INSTITUCIONAL DE CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOBRAL E O PLANEJAMENTO INICIAL

A Região Metropolitana de Sobral - RMS (ver figura 1) está localizada no Norte do estado do Ceará, sendo composta por 18 municípios – Alcântaras, Cariré, Coreauá, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota. Assim como as regiões metropolitanas criadas recentemente, ela não apresenta como sede metropolitana uma metrópole, mas sim, uma cidade de porte médio – Sobral. Portanto, para compreender tal problemáticas de planejamento, precisamos antes levantar a discussão de como se deu o movimento político para a sua criação.

Figura 1 – Mapa de Localização da Região Metropolitana de Sobral no Estado do Ceará.



Fonte: Adaptado IBGE e IPECE. Elaboração cartográfica: Antonio Veiga (2019).

Segundo Pinheiro *et. al* (2017), o interesse político e econômico para a criação da Região Metropolitana de Sobral não é algo recente, surgindo em meados do ano de 2000. Oficialmente, teve sua primeira iniciativa de criação no ano de 2009, com a apresentação do Projeto de Indicação Nº91/2009 à Assembleia Legislativa do Ceará (AL-CE), elaborado pelo então deputado Professor Teodoro (PSD) – falecido em 2016. O projeto então fora aprovado na AL-CE no dia nove de setembro de 2009, sendo encaminhado ao governo estadual para a transformação em Projeto de Lei (PINHEIRO, *et. al*, 2017, p. 11).

No entanto, foi somente no ano de 2011, que o até então deputado estadual Professor Teodoro juntamente com o ex-deputado Antônio Carlos conseguiram junto a AL-CE a aprovação do Projeto de Lei Nº318/2011^v. Segundo Castro e Holanda (2018), o Professor Teodoro defendia a criação da RM de Sobral como objetivo primordial de promover o desenvolvimento e integração regional sustentável. Nesse sentido,

A criação da Região Metropolitana é uma estratégia de governo e o fomento aos estudos e discussões para a sua criação demonstra o empenho do Governo Estadual. Aliás, o governo de acordo com sua nova visão de futuro realiza ações visando ao desenvolvimento e a consolidação regional, identificando potencialidades e problemas em determinadas regiões do estado. Estimula a forma compartilhada de gestão dos municípios interdependentes, tendo como exemplo de criação a Região Metropolitana do Cariri. Em sua política de desenvolvimento regional que trabalha com uma visão de futuro (CEARÁ, 2011, p. 02).

Segundo as justificativas do Projeto de Lei Nº318/2011, a RM de Sobral tinha como objetivo

[...] promover o desenvolvimento e a integração regional sustentável, bem como o crescimento econômico com distribuição de renda, e prevê que o estado e os municípios que englobam região atuem conjuntamente nas microrregiões e nas aglomerações urbanas, visando articular e integrar as ações governamentais.

Outra justificativa para a criação da RM de Sobral era que “a Região de Sobral apresenta um grau de desenvolvimento econômico suficiente para transformá-la em Região Metropolitana, trazendo com isto o fortalecimento da economia nas cidades abrangentes” (CEARÁ, 2011, p. 2-3). Os autores do Projeto de Lei ainda argumentam a importância do setor industrial que conta com empresas de grande porte a nível regional e estadual, principalmente para a indústria calçadista, de cimento e de refrigerantes, dentre outras, assim como do setor educacional, principalmente das instituições de ensino superior que possuem grande relevância para a economia sobralense, dentre elas, a Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), Universidade Federal do Ceará (UFC), o Instituto Federal do Ceará (IFCE) e

as faculdades particulares como as Faculdades INTA (atual UNINTA) e a Faculdade Luciano Feijão (FLF), ambas de capital local.

Diante de um vácuo histórico, o movimento de criação da RM de Sobral ficou “adormecido” até o ano de 2016 quando o Ivo Ferreira Gomes (PDT) – atual prefeito de Sobral – conseguiu, junto a AL-CE, aprovar a Lei Complementar Nº168, de 27 de dezembro de 2016, que dispõe da criação da Região Metropolitana de Sobral e do Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana de Sobral (CRMS).

Segundo o Art. 2º da LC 168/2016, a Região Metropolitana de Sobral é uma unidade organizacional geoeconômica, social e cultural com a possibilidade de ampliação de seu território se assim for observado tendências de conurbação entre os municípios metropolitanos e os demais de sua área de influência. O documento ainda levanta a possibilidade de, por fins de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse em comum, a realização de uma sub-regionalização (CEARÁ, 2016, p. 02).

A sede metropolitana – Sobral, é uma das cidades mais importantes do Ceará por sua economia, notadamente a indústria, pelo comércio e serviços. Segundo Holanda (2000), Sobral possui uma área de influência que abrange mais de cinquenta municípios do Noroeste Cearense, chegando mesmo até algumas áreas do estado do Piauí.

A partir do século XVIII, Sobral desponta no interior nordestino por ser um local estratégico, pois ficava dentro das rotas da produção agropecuária, assim como pela presença de um dos mais importantes recursos hídricos do Ceará, o rio Acaraú. No entanto, é por sua produção industrial que Sobral se destaca a nível estadual e regional. No século XIX, a cidade é local da instalação de fábricas de tecelagem que se tornaram as principais geradoras de emprego, assim como pela chegada da CIDAIO na cidade, o que acabou por dinamizar a sua produção, agora como produtora de dois importantes produtos: tecidos e óleo.

No entanto, é pela chegada da indústria calçadista gaúcha Grendene S.A. na década de 1990, que a cidade de Sobral passa por uma verdadeira redefinição de seu papel regional. Importante produtora de calçados a nível global, a Grendene teve sua origem na cidade de Farroupilha (RS), mas que na década de 1990 chega ao Ceará, montando fábricas nas cidades de Fortaleza, Crato e Sobral. Nessa última, chegou através dos incentivos fiscais e pelo grande movimento político estadual (HOLANDA, 2007).

Atualmente, segundo dados oficiais da empresa, ela possui um quantitativo de mais de 20 mil funcionários distribuídos nas unidades nos estados do Ceará, Bahia e Rio Grande do Sul. Em Sobral, esses trabalhadores são provenientes de vários dos municípios vizinhos de Sobral que, em detrimento da falta de emprego em suas cidades recorrem aos oferecidos por a

empresa. Segundo Pereira (2015), a cidade de Sobral possui também um quantitativo importante de empresas industriais, possuindo um Distrito Industrial. São exemplos importantes as indústrias: Refrigerantes Del Rio, Fábrica da Votorantim Cimentos, a Rações Golfinho, Fábrica Coelho, dentre outras, que forma uma rede de mais de 400 indústrias.

Além da indústria, outro ramo importante de Sobral é o seu comércio dinâmico e forte, que oferece uma diversidade de produtos e muitas opções. A cidade conta com quatro grandes redes de supermercados regionais e de capital global, que fazem com que a cidade tenha uma grande capacidade de atração de consumidores. O consumo também passa por transformações a partir da chegada do North Shopping Sobral, que dá um novo impulso para o consumo da região de seu entorno.

As instituições de ensino superior também ajudam a favorecer a centralidade de Sobral. São três IES públicas que recebem os maiores quantitativos de estudantes oriundos de todo o Noroeste cearense, a saber: a Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), o campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) e o campus da Universidade Federal do Ceará (UFC). Além das instituições públicas, Sobral também possui instituições privadas importantes como o Centro Universitário INTA (UNINTA), a Faculdade Luciano Feijão (FLF), o polo de educação a distância da Universidade do Norte do Paraná (UNOPAR), além da recente investida da Universidade Maurício de Nassau (UNINASSAU) na cidade, dentre outras. O ensino superior sobralense é destaque, pois gera uma série de relações intermunicipais intensas na perspectiva da educação, haja vista a mobilidade cotidiana e semanal desencadeada pela dependência desse serviço na região.

Essa dependência dos serviços encontrados em Sobral afeta, diretamente e indiretamente, o desenvolvimento econômico dos municípios circunvizinhos, pois, se levarmos em consideração que há uma variedade de serviços e bens de consumo encontrados nessa cidade, a tendência é que não haja uma reprodução de atividades comerciais e de serviços que consiga “concorrer” com os presentes na sede metropolitana, o que acaba por afetar na diversificação do terciário das pequenas cidades da região metropolitana, acabando por tornar tais cidades centros locais com pouca complexidade econômica.

Cabe destacar uma característica marcante dessa nova conjuntura territorial da Região Metropolitana de Sobral: a alta concentração econômica na sede metropolitana, em detrimento do pouco desenvolvimento econômico dos demais municípios. Isso pode ser verificado através do PIB municipal, onde Sobral apresenta-se como a quinta economia estadual, e municípios como Senador Sá, Pires Ferreira e Pacujá estão entre os mais pobres do estado.

Outra constatação importante, é que, ao contrário dos demais casos estaduais, a Região Metropolitana de Sobral não apresenta tendência à conurbação, sendo que a sede se apresenta como a única centralidade da unidade territorial, diferentemente, por exemplo, da RM do Cariri, onde as cidades da aglomeração CRAJUBAR (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha) se alternam e se complementam na questão da centralidade metropolitana (RODRIGUES, 2020).

Procurando sanar tais problemáticas de disparidades socioeconômicas, o planejamento inicial da RMS se inicia levando em consideração as desigualdades intrarregionais, assim como pelo levantamento das potencialidades e vulnerabilidades do desenvolvimento econômico dos municípios metropolitanos.

Foi a partir do ano de 2017 que começam os primeiros passos para a construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Sobral, através da leitura técnica do consórcio responsável por elaborar os relatórios técnicos, que teve como objetivo realizar um estudo das características socioeconômicas, físico-naturais e levantar os cenários desejáveis e estratégias para o desenvolvimento regional integrado da RMS, a fim de realizar um estudo que seja capaz de indicar as principais potencialidades e vulnerabilidades dos municípios do território. No ano de 2018, começam então as instâncias locais e sub-regionais do Conselho Deliberativo, que ajudou na construção das diretrizes da proposta de reestruturação territorial da RM de Sobral, a partir das leituras comunitárias e dos representantes municipais, a fim de levantar as características que seriam potencializadas a partir das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) entre os municípios.

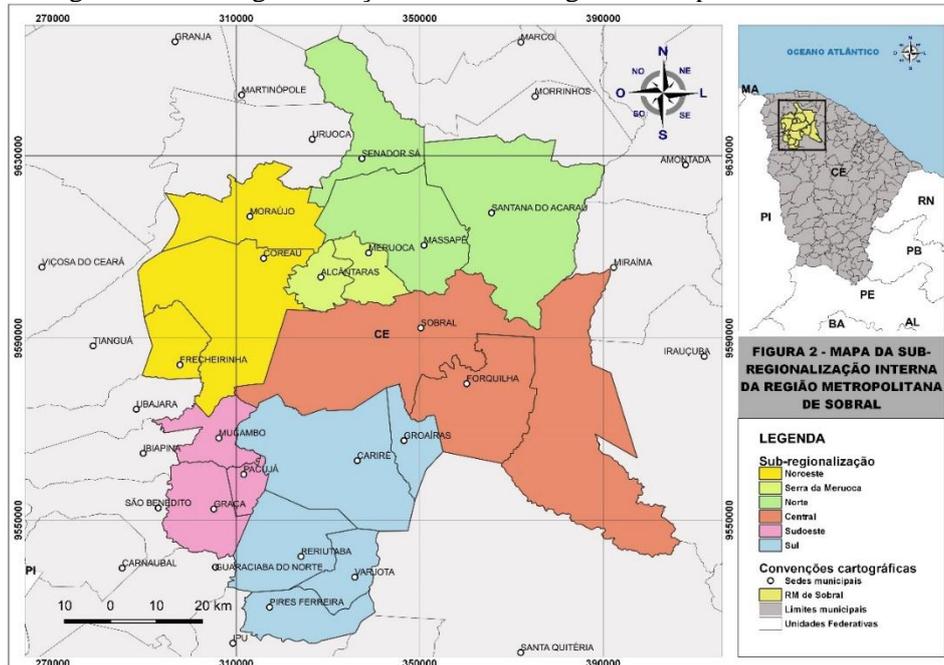
AS DIRETRIZES DE REESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL EM DISCUSSÃO

Como previsto na Lei Complementar Nº 168/2016, a Região Metropolitana de Sobral foi sistematicamente subdividida em sub-regiões a fim de facilitar o planejamento, a organização e a promoção das FPICs^{vi}. Com isso, o relatório final do PDUI traz uma proposta de sub-regionalização que leva em consideração as características históricas, geográficas e socioeconômicas gerando subsídios para o planejamento e ordenamento do território de cada uma dessas sub-regiões.

Conforme figura 02, são seis as sub-regiões e seus respectivos municípios que integram a RMS de Sobral, a saber: a Noroeste (Frecheirinha, Coreaú e Mucambo); a da Serra da Meruoca (Alcântaras e Meruoca); a Norte (Senador Sá, Massapê e Santana do Acaraú); a Central (Sobral e Forquilha); a Sudoeste (Mucambo, Pacujá e Graça); e a Sul (Cariré,

Groaíras, Reriutaba, Varjota e Pires Ferreira). Os critérios utilizados pelo consórcio Planmetro Sobral levam em consideração os seguintes fatores: a partir das microrregiões geográficas; pelo histórico da formação territorial dos municípios; assim como, as polarizações e as sub-redes que são formadas pelas interações intermunicipais (PDUI/RMS, 2018).

Figura 2 – Sub-regionalização interna da Região Metropolitana de Sobral.



Fonte: Consórcio Planmetro Sobral (2018).

A sub-região Noroeste é composta pelos municípios de Moraujo, Coreaú e Frecheirinha. Estes municípios fazem parte da microrregião de Coreaú (IPECE, 2015), e possuem ligação histórica ligada à cidade de Granja (PDUI/RMS, 2018). Nessa sub-região está localizada a única cidade – além de Sobral, que possui considerável presença de produção industrial, a cidade de Frecheirinha. Nessa cidade há um Arranjo Produtivo Local (APL) de confecção de peças íntimas femininas, possuindo uma rede de pequenas indústrias. Apesar dessa capacidade industrial, essa cidade não possui capacidade de polarizar nenhum outro município ao seu redor (PDUI/RMS, 2018).

A sub-região Norte é composta pelos municípios de Senador Sá, Massapê e Santana do Acaraú, possuindo ligações históricas com Santana do Acaraú. A cidade de Massapê é o destaque dessa sub-região por ser a única centralidade de nível sub-metropolitana, apresentando dinamização socioeconômica importante, pela sua proximidade com a sede metropolitana e por seu recente desenvolvimento que a faz a segunda maior economia do território metropolitano em questão, assim como consegue polarizar os municípios de sua

sub-região, assim como os municípios da sub-região da Serra da Meruoca (PDUI/RMS, 2018).

A sub-região da Serra da Meruoca é composta pelos municípios de Alcântaras e Meruoca e está localizada na microrregião homônima. Os municípios possuem ligação histórica com Sobral, sendo resultado de desmembramentos desta – no caso de Meruoca. A sub-região está inserida no maciço residual da Serra da Meruoca, sendo um local de grande atrativo turístico pelas belas paisagens naturais e do clima serrano que desponta às características do semiárido cearense. A atividade turística já se faz presente, principalmente em Meruoca que conta com um maior desenvolvimento no setor (PDUI/RMS, 2018).

A sub-região Central é composta pelos municípios de Sobral e Forquilha. Os dois estão inseridos na microrregião de Sobral. É a sub-região detentora dos maiores índices econômicos pela presença da sede metropolitana, possuindo o maior quantitativo de empregos formais, de indústria, de comércio e da oferta do ensino superior, sendo concentrados na cidade de Sobral. Forquilha é a cidade mais próxima da sede metropolitana – cerca de 17,5 kms, e possui algumas indústrias instaladas, assim como possui uma das economias de destaque no cenário da unidade territorial (PDUI/RMS, 2018).

A sub-região Sudoeste é composta pelos municípios de Graça, Mucambo e Pacujá e fazem parte da microrregião de Sobral, mas possuem ligações históricas com o município de Viçosa do Ceará. Essa sub-região possui áreas da Serra da Ibiapaba e *inselbergs*, sendo locais de grande atrativo turístico pelas belas paisagens naturais, principalmente em Graça e Mucambo. Nessa sub-região está presente o município de Pacujá, considerado como um dos municípios mais pobres a nível estadual. O maior destaque da sub-região é Mucambo, que vem se destacando nas atividades comerciais e serviços. Os três municípios possuem fortes ligações econômicas com o município de São Benedito e outros municípios da Ibiapaba, assim como há relações cotidianas entre eles (PDUI/RMS, 2018).

Já a sub-região Sul é composta pelo maior número de municípios que as demais: Cariré, Groaíras, Reriutaba, Varjota e Pires Ferreira. Podemos elencar essa sub-região como mais heterogênea. Enquanto os municípios de Cariré e Groaíras possuem ligações históricas com Sobral, os municípios de Reriutaba, Varjota e Pires Ferreira possuem com Ipu, inclusive possuindo relações intermunicipais fortes com este, assim como fazem parte da microrregião homônima.

Quando levamos em consideração a polarização e relações intermunicipais dessa sub-região o quadro fica mais complexo, pois há um emaranhado de ligações. O destaque econômico da região vai para Varjota, que possui no comércio varejista e atacadista seu maior

potencial, assim como possui o Perímetro Irrigado Araras Norte que é um importante produtor de frutas e legumes no cenário regional. O comércio varjotense consegue polarizar Cariré, Reriutaba, Pires Ferreira e parte de Santa Quitéria, assim como possui algumas distribuidoras que atuam a nível regional em todo o Norte cearense. É nessa sub-região que está Pires Ferreira, o município mais distante da sede metropolitana, apresentando relações diretas cotidianamente com a cidade de Ipu do que com Sobral (PDUI, 2018).

Diante do levantamento das principais características socioeconômicas, o Conselho Deliberativo da RMS, composto pelos representantes dos poderes executivos municipais, passaram a realizar um levantamento dos principais potenciais de desenvolvimento da economia municipal a fim de facilitar o planejamento territorial. Esse processo, resultou no conjunto de diretrizes de que propõem a reestruturação territorial da RMS. Foi então, que o Consórcio responsável pela construção do PDUI propôs, junto com a sub-regionalização, uma proposta que transformasse o território metropolitano em algo mais adequado do ponto de vista do desenvolvimento regional integrado. Os dezoito municípios foram divididos de acordo com as atividades econômicas atuais e as devem ser desenvolvidas e estão expostas no quadro 2.

Quadro 2 – Tipos de centralidades a partir das diretrizes da Reestruturação territorial da Região Metropolitana de Sobral (CE)

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 Centralidade sub-regional de Turismo.

MUCAMBO	Sudoeste	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).

Como podemos observar no quadro 2, a proposta de reestruturação leva em consideração as principais potencialidades socioeconômicas, ambientais e estratégicas, onde todos os municípios tenham seus potenciais desenvolvidos, apesar de certas limitações estruturais e econômicas. Nesse sentido, o PDUI aparece como um instrumento legal para que esse desenvolvimento urbano e regional, assim como, a integração, sejam alcançados.

As cidades e municípios foram classificados a partir de sua capacidade de centralidade e principal potencialidade econômica a ser desenvolvida. A partir das leituras técnica e comunitária foram elencadas as centralidades de indústria, logística, turismo, comércio e serviços, a centralidade metropolitana, assim como as centralidades de caráter local, àquelas cidades que não apresentaram nenhuma característica econômica na sede urbana que merecessem destaque, mas possuem potencialidades nas áreas rurais.

No que se refere às cidades com potencial industrial podemos citar Frecheirinha, Forquilha e Massapê, sendo que as duas primeiras já possuem número considerável de empresas industriais instaladas, sendo que Frecheirinha possui uma APL de confecção de peças íntimas femininas. Já em Forquilha, há um plano de construção de um distrito industrial na cidade, mas o projeto encontra-se parado (PDUI/RMS, 2018). Outras cidades com potencial de atração de empresas industriais são àquelas que se situam próximo a sede metropolitana, além das já citadas, podemos elencar a cidade de Cariré como potencialidade, assim como a cidade de Groaíras que já possui um distrito industrial pré-instalado (RODRIGUES, 2020).

Já as centralidades de comércio e serviços, são àquelas que são consideradas centros sub-regionais nesse quesito, podemos destacar as cidades de Massapê, Forquilha,

Frecheirinha e Cariré, como cidades onde o comércio possuem um desenvolvimento considerável capaz de atrair consumidores de outros municípios vizinhos, no caso de Cariré, essa cidade possui mais destaque no quesito da prestação de serviços. Segundo Rodrigues (2020), a cidade de Varjota é um importante centro comercial dessa região metropolitana, mesmo não estando nem sequer elencada como centralidade sub-regional nesse quesito; sendo localizada na sub-região Sul, ela consegue atrair consumidores de áreas dos municípios de Cariré, Reriutaba, Pires Ferreira e Santa Quitéria tanto pelo comércio varejista quanto pelo periódico. Massapê é considerada a única sub-centralidade metropolitana, sendo destaque em diversos setores como indústria, comércio e serviços, e turismo (PDUI/RMS, 2018).

Na questão dos serviços educacionais, as de escolas de ensino profissionalizantes tornam-se equipamentos urbanos capazes de reforçar a centralidade de determinada cidade no contexto sub-regional. As cidades que apresentam tais equipamentos são: Sobral, Coreaú, Santana do Acaraú, Mucambo, Pacujá, Forquilha, Massapê, Cariré e Reriutaba. Nesse sentido, esses equipamentos educacionais conseguem dinamizar as interações municipais. Por exemplo, a cidade de Reriutaba consegue polarizar o município de Varjota nesse quesito há anos. Recentemente, Cariré passou a polarizar os municípios de Groaíras e Varjota, além de distritos de Sobral e Santa Quitéria, por conta da instalação desse equipamento na cidade (RODRIGUES, 2020).

O ensino superior ainda permanece concentrado em Sobral, o que a torna o principal polo universitário da região metropolitana, onde há, cotidianamente, deslocamentos pendulares entre as cidades ao seu redor que buscam o serviço. No entanto, há ainda a presença de algumas unidades de extensão de graduação do Instituto de Estudos e Pesquisas do Vale do Acaraú (IVA) nas cidades de Cariré e Reriutaba, assim como existe a presença de um Polo da Universidade Aberta do Brasil (UAB) na cidade de Meruoca que conta com parcerias com instituições de ensino do Ceará (RODRIGUES, 2020).

No que se refere à atividade turística, esse é o maior número de cidades com potencialidade de desenvolvimento. Ao todo, são nove municípios: Alcântaras e Meruoca (ambas localizadas na Serra da Meruoca), Mucambo, Graça e Reriutaba (possuem áreas no “pé” da Serra da Ibiapaba), Pacujá (turismo histórico/cultural), Santana do Acaraú e Varjota (rio Acaraú) e Massapê que possui áreas na Serra da Meruoca, etc., assim como há as centralidades de apoio nesse setor: Groaíras, Cariré e Coreaú. A cidade de Sobral é a que possui um desenvolvimento turístico mais estruturado, haja vista que a cidade possui alguns sítios patrimoniais tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), assim como a Reserva de Vida Selvagem da Pedra da Andorinha, no distrito de

Taparuaba. No entanto, é na Serra da Meruoca que se encontra uma estrutura turística voltada a prática do turismo serrano, do turismo cultural e religioso. As belas paisagens do maciço residual possuem cachoeiras exuberantes, trilhas entre as florestas, balneários, parques aquáticos, dentre outros (PDUI/RMS, 2018).

Os balneários também são importantes nessa configuração da estrutura do turismo no território da RM de Sobral, principalmente nos municípios em que o rio Acaraú e seus afluentes estão presentes. Os municípios de Santana do Acaraú e Varjota são considerados centralidades de turismo por esse quesito, contanto com balneários às margens dos rios e riachos que se tornam alternativas econômicas. No entanto, há outras cidades que possuem tal capacidade com Sobral, Cariré e Groaíras, por exemplo, que também possuem na balneabilidade como elementos importantes fontes de geração de emprego e renda (PDUI/RMS, 2018).

Já no turismo histórico-cultural, há uma ampla gama de potencialidades, sendo que a maioria estão localizadas na sede metropolitana que possui paisagens arquitetônicas tombadas. Há ainda o patrimônio arquitetônico representado pelas estações das estradas de ferro construídas ao longo do século XIX, como as localizadas nas cidades de Cariré, Reriutaba e Amanaiara – distrito desta última, assim como casas e prédios que possuem arquitetura de tempos pretéritos. Nos municípios de Cariré, Varjota e Pacujá, por exemplo, há a presença de pinturas rupestres, localizadas na Fazenda Tanques, na Pedra do Índio e na Serrinha, respectivamente. O turismo religioso católico se faz presente em todas as cidades da região metropolitana, sendo importantes para a dinâmica econômica local, pois injetam recursos nos períodos das festas dos padroeiros locais.

No que se refere à centralidade logística há apenas a cidade de Cariré, mesmo que, na atualidade, ela não desempenha tal função. Localizada às margens da CE-183, que foi federalizada recentemente e transformada na BR-403, a cidade possui um rápido acesso à Sobral (cerca de 40 minutos). Como consta no relatório final, o município de Cariré possui uma rede de vias de transporte importante no contexto territorial da RMS por ter um número grande interligações com outros municípios da região metropolitana, a saber: Reriutaba e a Serra da Ibiapaba pela CE-329; por Groaíras pela CE-253; por Varjota e em direção à Ipu e Crateús pela BR-403, para Sobral através da BR 403 até a BR-222; assim como há um trecho asfaltado que liga a sede municipal de Cariré até o distrito de Tapuio, um importante produtor de frutas e um dos pontos turísticos locais. A ideia contida no PDUI é transformar a cidade de Cariré em uma alternativa para Sobral a partir de suas vias de interligação (PDUI/RMS, 2018).

Há ainda as centralidades locais – Senador Sá, Moraújo, Groaíras e Pires Ferreira, que não possuem uma potencialidade econômica de destaque a ponto de receberem uma atenção direta nas diretrizes de reestruturação territorial contidas no PDUI. Elas foram assim denominadas por não apresentarem atividades econômicas de destaque na sede metropolitana, sendo cidades que não conseguem exercer centralidade para além dos seus limites municipais, ou mesmo perdendo essa centralidade para municípios vizinhos. Muitas delas são denominadas de “centralidades de apoio” por apresentarem atividades ligadas ao setor primário: atividades ligadas à agropecuária e a extração mineral e vegetal. Elas são caracterizadas pela dependência e o pouco desenvolvimento das atividades urbanas, possuindo uma grande dependência dos serviços da cidade de Sobral e de outras ao seu redor (PDUI/RMS, 2018).

No contexto das diretrizes da reestruturação territorial da Região Metropolitana de Sobral, os municípios apresentam capacidades relevantes de desenvolvimento de papéis produtivos e de gestão específicos. Apesar de tais propostas apresentarem um plano de reestruturação, o que é preciso, na verdade, é a estruturação de atividades econômicas nos moldes de uma integração regional. As potencialidades municipais ainda são incipientes, muitas vezes analisadas como um plano a ser desenvolvido, apesar de que são inúmeras as vulnerabilidades. O quadro 03 apresenta as potencialidades e vulnerabilidades socioeconômicas e estruturais a partir das visões técnica e empírica da realidade atual.

Quadro 3 – Análise das potencialidades e vulnerabilidades socioeconômicas e estruturais dos municípios da Região Metropolitana de Sobral (RMS).

MUNICÍPIO	FUNÇÃO PREDOMINANTE (atual ou a ser desenvolvida e/ou incentivada)	POTENCIALIDADES ECONÔMICAS	VULNERABILIDADES ECONÔMICAS
SOBRAL	Centralidade Metropolitana	Instalação de indústrias; presença de um distrito industrial; maior mercado consumidor da RMS; quinta economia estadual; polo universitário de pesquisa; empregos formais; equipamentos urbanos; extração mineral; instalação de um novo aeroporto regional.	Favelização de áreas periféricas (problemas habitacionais); problemas com a mobilidade urbana; violência urbana; infraestrutura precária em alguns bairros; pobreza nas áreas periféricas; poluição de mananciais (rio Acaraú).
FORQUILHA	Centralidade sub-regional de indústria e de comércio e serviços	Presença de algumas indústrias; potencial da atividade industrial; proximidade com a sede metropolitana; logística urbana; desenvolvimento da atividade comercial e de serviços.	O projeto de construção do distrito industrial está parado; infraestrutura de serviços; dependência de Sobral para trabalho formal.
MASSAPÊ	Sub-centralidade metropolitana; centralidade sub-regional de comércio e serviços, indústria e turismo.	Proximidade com a sede metropolitana; comércio varejista dinâmico; potencial turístico; presença de algumas indústrias de transformação; potencial de atividade industrial.	Infraestrutura urbana; dependência da sede metropolitana no quesito de empregos formais e serviços complexos.
SANTANA DO ACARAÚ	Sub-centralidade de	Desenvolvimento de atividades turísticas; proximidade com a sede	Infraestrutura urbana; mobilidade urbana; dependência da sede metropolitana; número de empregos

	turismo	metropolitana.	formais no território municipal.
SENADOR SÁ	Centralidade local	Produção agropecuária e extrativismo vegetal.	Pequeno mercado consumidor; pobreza municipal; comércio e serviços pouco dinâmicos; dependência da sede metropolitana e de cidades vizinhas.
FRECHEIRINHA	Centralidade sub-regional de indústria e comércio e serviços	APL de pequenas indústrias de confecção; potencial de atividades industriais; instalação de um distrito industrial; desenvolvimento e incentivo à pequena indústria local.	Infraestrutura urbana; dinamismo econômico; perda da centralidade; mobilidade urbana.
COREAÚ	Centralidade sub-regional de comércio e serviços	Comércio varejista em desenvolvimento; extrativismo vegetal e mineral; produção agropecuária.	Infraestrutura urbana; pobreza urbana; número de empregos formais; mobilidade urbana; ausência de indústrias; dependência da sede metropolitana e outras cidades.
MORAÚJO	Centralidade local	Produção agropecuária	Infraestrutura urbana; mobilidade; dependência da sede metropolitana e outras cidades; disponibilidade de empregos formais; comércio varejista pouco dinâmico.
ALCÂNTARAS	Centralidade sub-regional de turismo	Desenvolvimento da atividade turística; belas paisagens naturais; patrimônio cultural e ambiental	Infraestrutura urbana; pobreza municipal; dependência da sede metropolitana e de cidades vizinhas; número de empregos formais; desenvolvimento do turismo ecológico.
MERUOCA	Centralidade sub-regional de turismo e comércio e serviços	Infraestrutura turística considerável; paisagens naturais exuberantes; possibilidade do turismo cultural; desenvolvimento de atividades agroindustriais.	Degradação ambiental provocada pela extração mineral e construção de residências secundárias; dependência da sede metropolitana; problemas na mobilidade urbana e intermunicipal.
MUCAMBO	Centralidade sub-regional de turismo	Desenvolvimento de atividades turísticas; belas paisagens naturais; comércio varejista em desenvolvimento.	Infraestrutura urbana; dependência da sede metropolitana e outras cidades; empregos formais; mobilidade urbana e intermunicipal.
PACUJÁ	Centralidade sub-regional de turismo	Desenvolvimento de atividades turísticas e culturais; patrimônio histórico (Zipu/Serrinha); extrativismo vegetal.	Pobreza municipal; infraestrutura urbana; empregos formais; industrialização local; dependência da sede metropolitana e outras cidades.
GRAÇA	Centralidade sub-regional de turismo	Desenvolvimento de atividades turísticas e culturais; belas paisagens naturais; produção agropecuária.	Infraestrutura urbana; baixa oferta de empregos formais; mobilidade intermunicipal; dependência da sede metropolitana e outras cidades.
CARIRÉ	Centralidade sub-regional de logística e comércio e serviços	Proximidade com a sede metropolitana; instalação de um distrito industrial; infraestrutura urbana; produção pecuária; indústria de transformação (cerâmica); potencial de atividade industrial; extrativismo mineral e vegetal.	Empregos formais; comércio varejista pouco dinâmico; dependência da sede metropolitana e outras cidades; industrialização local; perda da centralidade para outras cidades vizinhas.
GROAÍRAS	Centralidade local	Potencial de atividade industrial; presença de um distrito industrial; proximidade da sede metropolitana; produção agropecuária e extrativa vegetal; potencial turístico.	Infraestrutura urbana; dependência da sede metropolitana e cidades vizinhas; pouca dinamicidade da economia local; problemas na rede rodoviária.
RERIUTABA	Centralidade sub-regional de turismo	Desenvolvimento de atividades turísticas ecológicas; patrimônio histórico e cultural; comércio varejista e serviços dinâmicos.	Infraestrutura urbana; dependência da sede metropolitana e cidades vizinhas; mobilidade urbana e intermunicipal.
VARJOTA	Centralidade sub-regional de turismo.	Comércio varejista e serviços dinâmicos; comércio atacadista de distribuição; desenvolvimento de práticas turísticas; logística urbana; produção agropecuária; potencial de atividade industrial.	Processo de periferização no espaço intraurbano; infraestrutura urbana; dependência de outras cidades no serviço educacional básico; industrialização local insuficiente.
PIRES FERREIRA	Centralidade local	Produção agropecuária; presença de indústria ceramista; potencial turístico (Bica do Donato e Encantada).	Infraestrutura urbana; empregos formais; dependência da cidade de Ipu e demais cidades; dinamismo econômico; pobreza municipal.

Fonte: Consórcio Planmetro Sobral (2018) e Rodrigues (2020).

O quadro 3 demonstra que a maioria das atividades econômicas vistas como potenciais ainda não estão sendo desenvolvidas a nível municipal. Esta “virtualidade” é um desafio para o planejamento metropolitano haja vista que muitos municípios precisam ser “estruturados” economicamente do que reestruturados, pois muitas atividades, principalmente das centralidades turísticas, ainda não apresentam infraestrutura adequada para tal, por exemplo.

O desenvolvimento do turismo sustentável nos municípios que possuem tal potencial também é uma proposta que se apresenta positiva no desenvolvimento local. A partir da instalação de um circuito turístico metropolitano planejado que envolvesse as áreas próximas como a Serra da Ibiapaba, da Serra da Meruoca, do sítio urbano arquitetônico tombado de Sobral aos balneários ao longo do rio Acaraú e seus afluentes, potencializaria e integraria outros circuitos turísticos deslocados a nível regional como o já consolidado circuito turístico das praias do litoral do Extremo Oeste. Sobral e Meruoca, os únicos municípios da RMS inseridos no mapa turístico oficial do Ministério do Turismo no Ceará, na região turística do Vale do Acaraú.

Como já mencionado, o grande desafio para que haja um desenvolvimento integrado entre todos os municípios da RM de Sobral é necessário, de início, que haja investimentos e incentivos em áreas estratégicas como a atividade industrial que pode acarretar a consequente geração de empregos formais nos municípios. Segundo Rodrigues (2020), a forte concentração econômica no município-sede também eleva a preocupação de que os futuros investimentos se concentrem na cidade, causando uma incerteza na questão do desenvolvimento integrado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Região Metropolitana de Sobral, assim como outros exemplos brasileiros, não apresenta uma metrópole como sede metropolitana, mas sim uma capital regional. A cidade de Sobral apresenta-se como um nó importante na rede urbana cearense pelo seu desenvolvimento econômico que impacta em diversos municípios de seu redor, sendo esse um dos quesitos primordiais para a criação dessa RM. Nesse contexto, pensar essa região metropolitana é um desafio teórico e metodológico, mas também pelas questões de planejamento e de gestão, pois ela apresenta grandes disparidades intrarregionais que são

caracterizas pelos contrastes econômicos entre os municípios que a integra, gerando uma série de problemáticas no que concerne ao planejamento e reestruturação territorial.

O maior desafio da RM de Sobral será fazer com que medidas sejam tomadas, através de incentivos financeiros estatais e com parceria do setor privado, a fim de descentralizar a economia metropolitana concentrada em Sobral e promover o investimento nos demais municípios que integram essa unidade territorial. O PDUI é um instrumento de planejamento importante na consolidação da política metropolitana, se executado de modo a levar em consideração que a regionalização é um processo que considera a complexidade dos processos econômicos, políticos e sociais e ao mesmo tempo, objetiva estabelecer uma unidade territorial de modo a considerar necessário que os municípios, pequenas cidades e as atividades econômicas de menor complexidade podem ser potencializadas.

O PDUI também deixa claro que a reestruturação proposta é necessária para que haja um desenvolvimento econômico que contemple todos os municípios. No entanto, como já observamos ao longo deste trabalho, muitas potencialidades ainda continuam sem ou com pouco desenvolvimento, sendo raras as atividades que possuem infraestrutura condizente com estes novos papéis propostos no planejamento, principalmente na reestruturação. Há também algumas incongruências quanto à sub-regionalização interna, principalmente na sub-região Sul, onde municípios como Groaíras e Cariré possuem relações mais próximas com Sobral e que poderiam estar incluídas na sub-região Central. Isso possibilitaria não somente que houvesse duas cidades (Cariré e Forquilha) com potencial logístico orbitando a sede metropolitana, assim como possibilitaria o desenvolvimento econômico descentralizado como duas cidades com capacidade de organização territorial e produtiva a nível regional, por exemplo.

O desafio de planejar um território com tantas disparidades como é o caso da Região Metropolitana de Sobral, o que acaba por dificultar o processo de implantação e desenvolvimento das atividades econômicas propostas nas diretrizes de reestruturação territorial. Fazer com que haja uma descentralização da indústria para outras cidades estratégicas é um dos desafios significativos. Para tanto, as reflexões oriundas deste trabalho, procuram dar contribuições para que haja uma discussão quanto ao desenvolvimento econômico integrado e sustentável que contemple todos os municípios. Rever as incongruências, inconsistências e propor novas mudanças devem ser necessárias e consideradas para que haja um desenvolvimento regional integrado e sustentável.

ⁱ O artigo traz discussões e resultados presentes na dissertação de Rodrigues (2020) intitulada “Cidades médias no contexto metropolitano brasileiro: institucionalização e planejamento territorial da Região Metropolitana de Sobral/CE”, defendida em janeiro de 2020, na cidade de Sobral/CE.

ⁱⁱ O consórcio é formado pelas empresas *Tecnotran Engenheiros LTDA* e *Cadaval Arquitetura e Urbanismo LTDA*, e pela ONG Instituto da Mobilidade Sustentável RuaViva, ambas da cidade de Belo Horizonte (MG).

ⁱⁱⁱ Segundo o Estatuto da Metrôpole (2015), o PDUI é 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 da região metropolitana e aglomeração urbana (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018).

^{iv} Segundo o IBGE (2018), o Brasil possui um total de 82 Unidades Territoriais Urbanas Institucionalizadas (UTUIs), sendo que há 74 regiões metropolitanas, 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs) e 5 Aglomerações Urbanas (AUs). Nesse quadro, consideramos também as sedes dessas duas últimas unidades territoriais.

^v Nesse Projeto de Lei, assim como no Projeto de Indicação 91/2009, a Região Metropolitana de Sobral seria composta por 18 municípios, sendo Sobral a sede metropolitana. No entanto, em comparação com os demais projetos, houve mudanças em relação aos municípios que foram inseridos na unidade territorial. Enquanto no Projeto de Indicação e de Lei os municípios de Uruoca e Miraíma fariam parte da futura RM, na LC Nº 168/2016, os municípios de Mucambo e Pires Ferreira foram inseridos, enquanto Uruoca e Miraíma foram retirados.

^{vi} Segundo o Art. 3º, as FPICs correspondem: I - planejamento, a nível global ou setorial de questões territoriais, ambientais, econômicas, culturais, sociais e institucionais; II - execução de obras e implantação, operação e manutenção de serviços públicos; III - supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana. o Art. 4º menciona que elas devem ser compartilhadas a partir do interesse de dois ou mais municípios, podendo haver intervenção/cooperação do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. R. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2ª Ed., 2015, p. 97-110.

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

CASTRO; F. F. B.; HOLANDA, V. C. C. Espaço metropolitano cearense: breves considerações. **Revista da Casa da Geografia de Sobral (RCGS)**, v. 20, p. 106-124, 2018.

CEARÁ. **Lei Complementar Nº 168/2016**. Dispõe sobre criação da Região Metropolitana de Sobral, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana de Sobral. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2016.

CEARÁ. **Projeto de Lei Nº 318/2011**. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Sobral. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2011.

CEARÁ. **Projeto de Indicação Nº 91/2009**. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Sobral. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2009.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. In: MORAIS, M. 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.

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

GALVÃO, M. *et al.* Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 31, n. 4, p. 52-127, 1969.

GUIMARÃES, N. A. Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos. **Revista Jus Navegandi**, v. 9, p. 1-22, 2004.

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

HOLANDA, V. C. C. **Dinâmica sócio-espacial de uma cidade média – Sobral/CE**. 2000. 123f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2000.

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

LENCIONE, Sandra. Reconhecendo metrópoles: sociedade e território. In: SILVA, C. A., *et al.* (Orgs). **Metrópole**: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

PDUI. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Sobral. **Relatório final**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará/ Consórcio Planmetro Sobral, 2018, 1163p.

PINHEIRO, S. T. *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 >

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Unidades Territoriais Urbanas no Brasil**: Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico e Aglomerações Urbanas em 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrôpoles.net/images/abook_file/relatorio_unidadesurbanas2015.pdf

PEREIRA, F. I. F. **Descentralização das atividades comerciais e de serviços em cidades médias**: uma análise de Sobral-CE. 2015. 156f. dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Estadual Vale do Acaraú. Sobral, 2015.

RODRIGUES, A. V. **Cidades médias no contexto metropolitano brasileiro**: institucionalização e planejamento territorial da Região Metropolitana de Sobral/CE. 2020. 205f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Estadual Vale do Acaraú. Sobral, 2020.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2ª Ed., 2015, p. 61-96.

TELES, G. A. **Dinâmicas metropolitanas contemporâneas**: Caucaia na Região Metropolitana de Fortaleza. 2005. 184f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2005.

Trabalho enviado em outubro de 2019

Trabalho aceito em maio de 2020