

DINÂMICAS URBANAS RECENTES NO EIXO OESTE DE EXPANSÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

*Beatriz Helena Nogueira Diógenes
José Almir Farias*

Resumo

A expansão crescente das áreas metropolitanas vem conhecendo mudanças morfo-funcionais acompanhadas por uma intensificação das desigualdades socioeconômicas. A expansão metropolitana que se efetiva induz à produção e consumo do espaço sob a influência da globalização, dando forma à metrópole dual. Entretanto, não se trata mais do conhecido modelo centro-periferia, que se mostra insuficiente para explicar o fenômeno. A nova dualidade que se apresenta é estruturada e experimentada através da atomização, justaposição e isolamento de ambientes construídos, reforçando a fragmentação urbana em múltiplos territórios desiguais e não em dois blocos exclusivos, mas interdependentes. O objetivo do trabalho é analisar esse fenômeno, enfocando como estudo de caso o eixo oeste de crescimento metropolitano de Fortaleza. O artigo aborda as diferentes dinâmicas que concorrem para as transformações socioespaciais na área, assim como levanta questões acerca do desafio da governança metropolitana face às mudanças verificadas.

Palavras-Chave: expansão metropolitana; dispersão urbana; governança urbana, Fortaleza-Ce.

Abstract

The increasing expansion of metropolitan areas has been experiencing morphofunctional changes accompanied by an intensification of socioeconomic inequalities. The metropolitan expansion that is effective induces the production and consumption of space under the influence of globalization giving form to the dual metropolis. But it is no longer the well-known center-periphery model, which is insufficient to explain the phenomenon. The new duality that is presented is structured and experimented through the atomization, juxtaposition and isolation of built environments, reinforcing the urban fragmentation in multiple unequal territories and not in two exclusive but interdependent blocks. The objective of this work is to analyze this phenomenon, focusing as a case study the west axis of metropolitan growth of Fortaleza. The article discusses the different dynamics that contribute to social and spatial transformations, as well as raising questions about the challenge of metropolitan governance in the face of changes.

Keywords: metropolitan expansion; urban sprawl; urban governance, Fortaleza-Brazil.

Resumen

La expansión creciente de las áreas metropolitanas viene conociendo cambios morfo-funcionales acompañados por una intensificación de las desigualdades socioeconómicas. La expansión metropolitana que se efectúa induce la producción y el consumo del espacio bajo la influencia de la globalización dando forma a la metrópoli dual. Pero no

se trata más del conocido modelo centro-periferia, que se muestra insuficiente para explicar el fenómeno. La nueva dualidad que se presenta es estructurada y experimentada a través de la atomización, yuxtaposición y aislamiento de ambientes construidos, reforzando la fragmentación urbana en múltiples territorios desiguales y no en dos bloques exclusivos, sino interdependientes. El objetivo del trabajo es analizar ese fenómeno, enfocando como estudio de caso el eje oeste de crecimiento metropolitano de Fortaleza. El artículo aborda las diferentes dinámicas que concurren a las transformaciones socioespaciales, así como plantea cuestiones acerca del desafío de la gobernanza metropolitana en vista de los cambios verificados.

Palabras-Clave: expansión metropolitana; dispersión urbana; gobernanza urbana, Fortaleza-Ce.

INTRODUÇÃO

Desde os anos 1990, em todo o mundo, a expansão crescente das áreas metropolitanas vem conhecendo mudanças morfofuncionais, acompanhadas por uma intensificação das desigualdades intraurbanas. Diversos estudos enfatizam uma reestruturação em curso da produção e consumo do espaço sob a influência da globalização, dando forma a novas metrópoles duais, onde a especialização funcional leva certos fragmentos de território para integrar-se plenamente na economia global, enquanto outros ficam excluídos ou periféricos, vinculando-se diretamente à economia da pobreza. Dito de outro modo, a expansão metropolitana induz o surgimento de novas maneiras de produzir e se apropriar do espaço, resultando em arranjos urbanos mais complexos e diversificados. Neste sentido, o conhecido modelo baseado na dicotomia centro-periferia, campo-cidade ou rural-urbano já não se mostra suficiente para explicar o fenômeno, já que essa dicotomia parece diluir-se a partir das transformações tecnológicas (novas formas de comunicação, a revolução informacional e a automação) e sociais (econômicas, políticas e culturais) que marcaram as últimas décadas do século XX.

A nova dualidade que se apresenta é estruturada e experimentada através da atomização, justaposição e isolamento de ambientes construídos, reforçando a fragmentação urbana em múltiplos territórios desiguais e não em dois blocos exclusivos, mas mutuamente dependentes. Como

componente da reestruturação política, a expansão metropolitana é vista como parte de um processo de descentralização resultante da crescente segmentação institucional e econômica, com base na separação entre ricos e pobres, integrados e excluídos, uma tendência que ameaça a governabilidade da cidade e intensifica a desigualdade socioterritorial.

O objetivo do trabalho é analisar esse fenômeno, enfocando como estudo de caso o eixo oeste de crescimento metropolitano de Fortaleza, que acompanha a faixa litorânea nesta direção, e onde é possível observar significativas mudanças físico-territoriais. Nas últimas décadas, a metrópole cearense tem passado por um processo de urbanização intensa, com importantes repercussões espaciais. O desenvolvimento deste vetor tem resultado em uma ocupação progressiva, mas descontínua, com áreas de dispersão urbana que incorporam transformações fundiárias significativas, mediante instalações industriais, lançamentos de grandes projetos turísticos, loteamentos residenciais, conjuntos habitacionais de baixa renda, além da alteração de antigos núcleos urbanos.

A expansão urbana verificada no eixo oeste, incrementada pelo turismo e pela atividade industrial, decorre fundamentalmente da combinação de duas dimensões de mudança que operam de forma autônoma, mas que também se alimentam mutuamente. Por um lado, novos tipos de inversões vinculadas aos processos de globalização, associando estímulos estatais e capital privado e, por outro, o

recrudescimento das fraturas socioespaciais devido à decomposição do estado de bem-estar social e à crise econômica prolongada.

Ocorre, assim, a justaposição contraditória de conjuntos habitacionais e loteamentos populares autoconstruídos, condomínios de luxo e resorts, polos industriais e complexos comerciais e turísticos, condomínios residenciais fechados e novas áreas de exclusão, em um ambiente físico caracterizado pela flexibilização dos instrumentos jurídicos e operacionais do Estado. Essa pluralização de formas e conteúdos revela novas práticas socioespaciais, diferenciação e segregação urbana, apontando para uma fragmentação territorial e social. Todas essas frentes de transformação ocorrem em base frágil de planejamento urbano e ambiental, o que dificulta o exercício de funções públicas de interesse comum a mais de um município.

O artigo aborda, portanto, as diferentes dinâmicas que concorrem para a intensificação da urbanização nesse eixo, as transformações socioespaciais resultantes, sobretudo aquelas relacionadas aos processos de dispersão urbana, assim como levanta questões acerca do desafio da governança metropolitana face às mudanças verificadas. A metodologia utilizada no desenvolvimento desta investigação envolve a revisão dos estudos já realizados sobre a metropolização de Fortaleza, a análise de dados agregados em base cartográfica sobre a situação demográfica, as atividades socioeconômicas e as redes técnicas urbanas, além de

plantas cadastrais de uso e ocupação do solo e os dispositivos jurídicos, institucionais e operacionais em vigor.

1. SOBRE A EXPANSÃO METROPOLITANA CONTEMPORÂNEA

O desenvolvimento das aglomerações urbanas contemporâneas tem motivado investigações esclarecedoras acerca dos tipos e naturezas das novas espacialidades que surgem. Esses espaços revelam formas de distribuição territorial diferenciadas. Presentemente, áreas urbanas de diferentes tamanhos e diversidade de papéis vêm conhecendo transformações intensas. Efetivamente, trata-se de novas maneiras de produzir e se apropriar do espaço, imbricadas no surgimento de sistemas urbanos com formas mais complexas e no crescimento de áreas metropolitanas, com o aparecimento de periferias bastante diversificadas. Assiste-se a uma redefinição do paradigma centro-periferia (embora ainda se constate a permanência de espaços que obedecem ao modelo tradicional de periferação) e da lógica de distribuição espacial dos usos residenciais, industriais, comerciais e de serviços, que merecem análises mais aprofundadas e tem chamado a atenção de pesquisadores e planejadores.

Diante deste quadro, intensifica-se o debate sobre as recomposições urbanas, surgidas sob o impacto das transformações no capitalismo contemporâneo e das tecnologias de informação. São vários

os autores¹, em seus diferentes locais de origem e em seus respectivos países, que se dedicam a estudar as mudanças recentes nas aglomerações urbanas. O fenômeno que dá início a esse processo de transformações está ligado às intensas mudanças econômicas ocorridas que, por sua vez, estão relacionadas com a globalização econômico-cultural². Os avanços decorrentes dos processos de reestruturação produtiva e das novas tecnologias de informação e comunicação, aliados às transformações na esfera do consumo e da vida cotidiana, modificam a organização e o funcionamento das principais aglomerações metropolitanas, afetando sua dinâmica e configuração espacial.

Segundo De Mattos (2004, p.177) esses novos arranjos espaciais são, em grande parte, decorrentes dessas mudanças “que incidem de forma decisiva na modificação da estrutura e do funcionamento urbano pré-existente, marcando o surgimento de uma nova paisagem e uma nova forma urbana”. Desse conjunto de mudanças surgem “novas territorialidades” (REIS, 2007), que diversificam os modos de vida na metrópole, sobretudo no que se refere à circulação, entendida como mobilidade e conectividade entre as diversas redes de produção e de consumo (ASCHER, 1995; REIS, 2006).

São relevantes, na América Latina, as pesquisas do arquiteto chileno Carlos de Mattos (1999), que coordena um grupo de estudos denominado “Globalização e expansão metropolitana”, voltado para a investigação dos fenômenos urbanos recentes percebidos nas metrópoles

latino-americanas. No Brasil, também, pesquisadores têm se dedicado a estudar a problemática urbana atual, averiguando as novas formas de crescimento e os novos padrões físico-espaciais, com o que contribuem para a reflexão teórico-conceitual sobre o tema.

O professor Nestor Goulart Reis, conhecedor e estudioso do processo de urbanização brasileira em perspectiva histórica de longa duração, tem analisado as mudanças recentes, verificadas desde as últimas décadas do século XX, tomando como base o sistema urbano do estado de São Paulo e suas áreas metropolitanas. Reis utiliza preferencialmente a expressão “dispersão urbana” para tratar do fenômeno, pois lhe parece mais adequada para denominar os processos resultantes das transformações em curso, uma vez que evidencia

“...as tendências à distribuição de pontos urbanizados sobre a totalidade dos territórios atingidos pelo processo, em meio a áreas tipicamente rurais, em direção a uma relativa homogeneização desses territórios” (REIS, 2006, p. 51).

No seu entender, são observadas diversas alterações na estrutura e no tecido urbano das aglomerações brasileiras, associadas às características da dispersão urbana, tais como: a intensificação da mobilidade espacial da população, que permite a organização do cotidiano numa escala metropolitana; a adoção de formas distintas de ação do mercado imobiliário, com o surgimento de

¹ Na Europa, Javier Monclús (1998), Antonio Font (1999), Bernardo Secchi (2004), Thomas Sieverts (2009), François Ascher (1995), Nuno Portas (2001), Francesco Indovina (1990), Giuseppe Dematteis (1998), entre outros. Nos Estados Unidos, Edward Soja (2000), Mike Davis (1990), Saskia Sassen (1991), Mark Gottdiener (1990) e Robert Fishman (1987).

² Como ressaltaram os trabalhos de David Harvey (1993), Milton Santos (1996; 2000) e Manuel Castells (2012), entre outros autores.

programas arquitetônicos diferenciados e a implantação de empreendimentos de uso múltiplo; a alteração na relação entre espaços públicos e privados e as novas formas de ocupação e gestão do espaço urbano. Esse modelo de urbanização possui dimensão não apenas física – de extensão do tecido urbano, mas também social, resultado de práticas econômicas, políticas e cultural-ideológicas. Ou seja, é um “processo que se dá no conjunto da sociedade” e que se configura no espaço construído (REIS, 2006).

Para Sposito (2001), essa urbanização consiste num processo socioespacial de larga amplitude histórica, que expressa e reproduz os modos de produção em diferentes épocas. E “esse processo tomou novos rumos com o desenvolvimento do capitalismo e seu padrão correlato de produção e consumo” (SPOSITO, 2001, p.86). Desse ponto de vista, continua a autora com relação às dinâmicas urbanas recentes, “reforça-se a compreensão segundo a qual há relações estreitas entre os processos mais amplos (sejam econômicos, políticos, sociais, culturais ou ideológicos) e a redefinição das formas espaciais” (SPOSITO, 2004, p. 94).

A urbanização contemporânea manifesta, portanto, complexas relações entre processo social e forma espacial, as quais resultam cada vez mais diferentes das que se observava há cerca de quarenta anos. Há que se considerar, entretanto, a relação entre os aspectos gerais da urbanização contemporânea e as especificidades próprias de cada região. Nesse sentido, apesar de se ressaltar que o fenômeno verificado

em Fortaleza se insere num processo mais amplo, que abrange a maioria das áreas metropolitanas contemporâneas, faz-se necessário identificar e analisar, a partir de um recorte empírico, as características das atuais dinâmicas urbanas que ora se verificam no território cearense, de modo a relacioná-las com os processos destacados na investigação teórica.

2. O CASO DO EIXO OESTE DE EXPANSÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

Durante as últimas três décadas, a área metropolitana de Fortaleza tem experimentado transformações bastante significativas em sua configuração socioespacial. O crescimento recente da metrópole cearense aponta o surgimento de novas espacialidades e formas urbanas; os espaços já não se constituem como no passado, em mancha contínua, contida nos limites político-administrativos do Município, com zonas bem definidas, mas se compõem de uma aglomeração que extrapola esses limites, conformando um tecido urbano bem mais complexo, descontínuo, que se estende além da cidade consolidada.

Até o final da década de 1970, o crescimento da metrópole cearense ocorria de maneira mais homogênea, conforme o modelo centro-periferia, comum a outras metrópoles brasileiras, ou seja, com uma concentração crescente de população, atividades econômicas e investimentos públicos nas áreas

centrais e mais valorizadas e, em volta, na periferia, o espaço era marcado pela precariedade ambiental e social, onde se localizava parte significativa da população de mais baixa renda. A metropolização de Fortaleza, no primeiro momento, ocorreu em conformidade com esse padrão, associada à localização de indústrias nessa periferia e à construção de conjuntos habitacionais e habitações populares em suas vizinhanças.

A metrópole atual apresenta mudanças visíveis, expressas em suas paisagens, evidentes em suas reconfigurações espaciais, novas morfologias, usos e funções. De 1974, quando foi criada a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), para 2018, a população aumentou de 1.036.779 para 4.074.730 habitantes³, concentrando, respectivamente, 23% e 45% da população do Estado, o que representa acréscimo expressivo. Fortaleza cresce agora sob o influxo de outras dinâmicas e de outras formas de produção do espaço, o que tem acarretado alterações significativas na conformação dos espaços urbano e metropolitano.

Essas transformações se fizeram mais evidentes desde meados da década de 1980, resultado, em grande parte, das mudanças produtivas, tecnológicas e sociais, verificadas desde então. No que se refere à economia, o estado do Ceará tem demonstrado, nos últimos anos, índices positivos de desenvolvimento (superiores aos índices nacionais) e investimentos importantes, sobretudo no campo da indústria, do turismo e na geração de energia renováveis, o que tem se refletido

em mudanças socioespaciais expressivas, particularmente no âmbito da área metropolitana. Verifica-se ali um processo de realocação da população, de diferentes faixas de renda, que passam a ocupar áreas periféricas de baixa densidade ou áreas antes direcionadas para atividades agrícolas.

O processo de crescimento da área metropolitana de Fortaleza não se encontra alheio ao que se passou em outras metrópoles latino-americanas, como consequência de um determinante processo de globalização e reestruturação produtiva, o que provocou “uma forte reestruturação na morfologia das urbes modernas.” (DE MATTOS, 1999). A capital cearense passa por uma adaptação aos novos tempos, perceptível em vários aspectos, como: a descaracterização do centro tradicional e a constituição de novas áreas de centralidade, ensejando uma policentralidade; o surgimento de novos padrões espaciais para diversas atividades produtivas; a formação de espaços fragmentados e desarticulados; a adoção de novas formas de vida pela população, como a maior mobilidade; a segregação socioespacial proveniente da forma diferenciada de uso e apropriação dos espaços públicos e privados; as mudanças no setor terciário, no mercado imobiliário e os reflexos no espaço urbano; a manifestação espacial da atividade turística e as consequências físicas, traduzidas por núcleos dispersos ao longo do litoral, aonde se instalam equipamentos de lazer e turismo de grande porte, muitas vezes em áreas de reservas ambientais.

³ Estimativa IBGE, 2018.

⁴ De acordo com a Síntese Diagnóstica do Município (2003) que, por sua vez, baseou-se num texto elaborado pelo economista Roberto Smith (2001).

A RMF apresenta atualmente características específicas, como a implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), inaugurado no ano de 2002, que tem estimulado o aumento da urbanização para o lado oeste; a criação de um corredor industrial na BR-116, com inúmeras indústrias instaladas ao longo da rodovia; o surgimento de novas áreas de centralidade, o aparecimento progressivo de condomínios residenciais horizontais, sobretudo desde os anos 2000, que configuram uma nova tipologia, gerando espaços mais fragmentados. É evidente também o crescimento acelerado do setor sudeste da metrópole, que tem como principal vetor de expansão a rodovia CE-040, que dá acesso às praias na direção leste e

onde foi implantado, recentemente, um polo industrial.

O eixo oeste constitui um dos chamados vetores de expansão urbana que conformam o modelo⁴ de crescimento de Fortaleza, segundo o qual “o processo de expansão da RMF obedece a uma estruturação radial, que reafirma os antigos caminhos e, posteriormente, os eixos viários que se dirigiam para o interior e porções leste e oeste da faixa litorânea, a partir da Capital” (SMITH, 2001, p.06). Este vetor se desenvolve em direção aos municípios da zona norte do Estado e ao longo da faixa litorânea oeste, relacionado primeiramente aos conjuntos habitacionais construídos na área limdeira à BR-020 em Caucaia, reforçado posteriormente pelas ocupações de segunda residência na

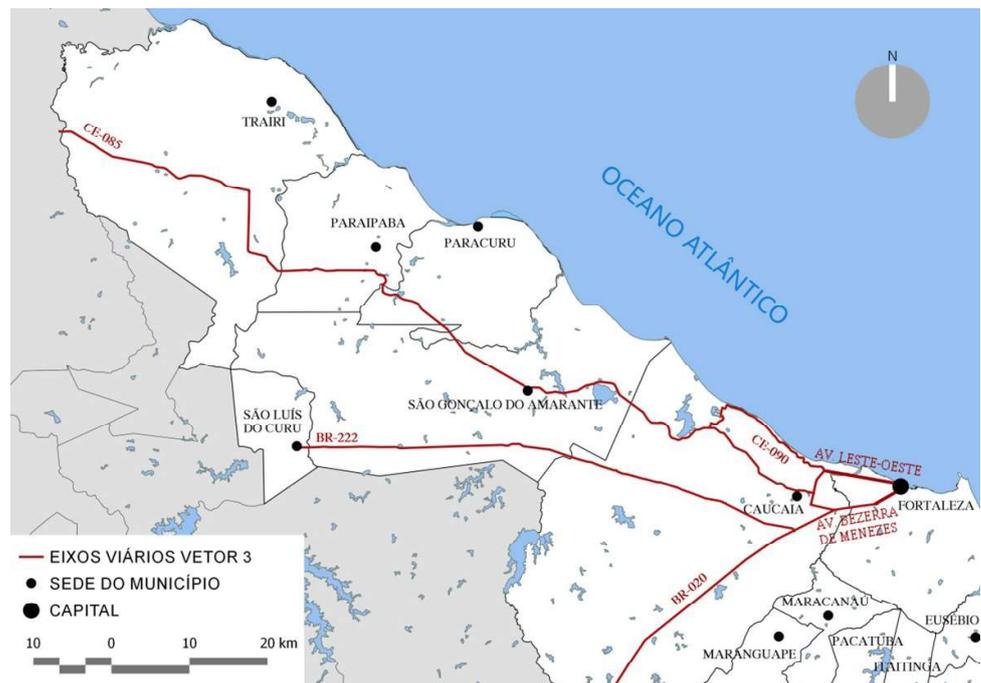


Figura 1 - Estrutura viária básica do Eixo Oeste de expansão da RMF. Fonte: Diógenes, 2019.

praia do Icaraí e, mais recentemente, pelos fluxos turísticos na chamada Costa do Sol Poente e pela implantação do CIPP (DIÓGENES, 2012).

O eixo é representado principalmente pela rodovia BR-222, mas possui bifurcações que correspondem a rodovias estaduais (CE-090, via litorânea; CE-085, Via Estruturante, de acesso a diferentes praias; e CE-422, via de transporte de cargas que dá acesso ao CIPP). Esse sistema de vias (figura 1) compõe o vetor oeste e comanda a expansão metropolitana nessa direção. A CE-085 e a CE-422, construídas recentemente e ligadas, respectivamente, às políticas do turismo e da indústria do Estado, tiveram impacto significativo na configuração metropolitana atual. A presença dessas vias, que vêm historicamente favorecendo os fluxos de pessoas e mercadorias, induz a expansão e a articulação espacial dos aglomerados urbanos, contribuindo para afirmar uma morfologia do tipo tentacular e uma metropolização expandida ou dilatada (DE MATTOS, 2004, p.170).

O eixo oeste apresenta características bastante específicas. Vem se desenvolvendo em etapas, tendo iniciado com a construção de conjuntos habitacionais nas décadas de 1960 e 1970 em área situada às margens da BR-020, entre os Municípios de Fortaleza e Caucaia. Trata-se de área densamente povoada, ocupada por setores de renda baixa e média-baixa, como também por favelas e autoconstrução, além de loteamentos populares e irregulares, conformando grande parte dessa zona como uma imensa

área urbana de infraestrutura deficiente, com fraco dinamismo econômico. Tudo isso contribuiu significativamente para o crescimento populacional que evidencia o padrão periférico de urbanização, marcando de forma expressiva o espaço metropolitano.

A fase seguinte da urbanização dessa área é a ocupação da faixa litorânea de Caucaia, que se iniciou na praia do Icaraí, na década de 1970, com finalidade de segunda moradia, de veraneio e lazer, e que vem se transformando progressivamente em local de moradia principal, determinando uma expansão urbana mais concentrada na zona litorânea compreendida entre as praias do Icaraí e do Cumbuco. A atividade turística, incrementada desde a década de 1990, também tem provocado mudanças substantivas nessa área, sobretudo na praia do Cumbuco.

A etapa mais recente de ocupação desse eixo é a que se refere à implantação do CIPP, instalado entre os municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante, e fomentou uma mudança significativa no que se refere à ocupação e usos. Uma nova dinâmica habitacional se instala, fazendo com que o eixo oeste deixe de ser um vetor preferencial de avanço da habitação de baixa renda para se tornar um território com capacidade crescente para abrigar grandes empreendimentos também para classes médias e altas. Surgem grandes loteamentos residenciais fechados, além de empreendimentos que articulam meio ambiente e tecnologia. Essas dinâmicas serão analisadas, cada uma delas, nos itens subsequentes.

⁵ As indústrias do CIPP, como as termelétricas, a Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP) têm a sua implantação ligada às instalações portuárias. Há ainda as empresas prestadoras de serviços diretamente ligadas às indústrias e à logística portuária.

Figura 2 – Localização do CIPP e sua área de influência imediata no eixo oeste da RMF. Fonte: Ceará, 2000.

Figura 3 – Área de Influência imediata do CIPP. Fonte: Ceará, 2000.

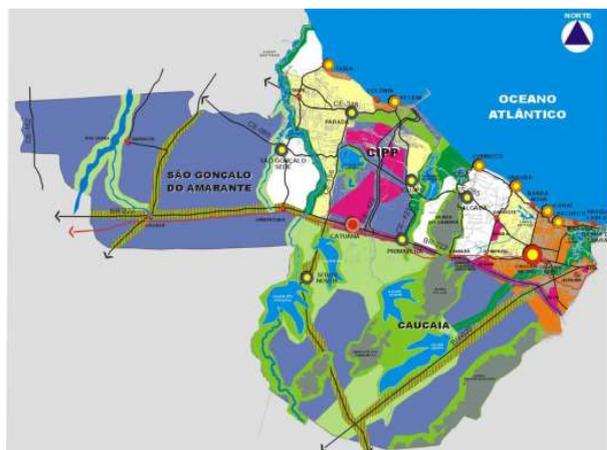
3. DINÂMICAS URBANAS RECENTES NO EIXO OESTE

3.1 A Industrialização Ex-Nihilo: o Complexo Industrial e Portuário do Pecém - CIPP.

A construção do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), inaugurado em 2002, com a abertura de um porto *off-shore* e de um complexo industrial, intensificou e dinamizou a urbanização da porção oeste da RMF, historicamente ocupada pela população de baixa renda. O CIPP vem contingenciando a urbanização deste eixo, com um acréscimo populacional significativo desde então e com a formação de um mercado de trabalho industrial em escala inter-regional (figura 2). A instalação do CIPP⁵ fora do município de Fortaleza configura, por si só, um tipo de dispersão urbana, quando são instaladas unidades industriais em áreas afastadas, promovendo o desenvolvimento do setor secundário em outras regiões do estado (REIS, 2006).

Os impactos do CIPP são visíveis na dinâmica de urbanização do eixo oeste metropolitano, dando origem a uma nova centralidade de espaços produtivos, da qual decorre a realocação de classes médias urbanas que produzem novas territorialidades relacionadas a um modo de vida que associa o uso de novas tecnologias em um contexto de visível segregação social e espacial e conflitos socioambientais (figura 3). Para a transformação da área, tem contribuído o grande afluxo de trabalhadores, inclusive de estrangeiros, como coreanos, conforme atestam os diversos estabelecimentos instalados nas imediações, como restaurantes, pousadas e lojas voltados para essa população, além da oferta de inúmeros loteamentos para os futuros habitantes.

O desenvolvimento no sentido oeste de Fortaleza está relacionado, portanto, em grande parte, à expansão da atividade industrial nessa área desde a inauguração do Complexo, da Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP) e da Zona de Processamento de Exportação (ZPE), o



que vem gerando mudanças significativas nas configurações espacial e econômica metropolitanas. O CIPP insere novos conteúdos às dinâmicas locais, consolidando um novo vetor de expansão urbana e produtiva, envolvendo transformações físicas, econômicas, políticas e sociais. Nesse contexto, é válido destacar novos fluxos de mão de obra, alterações em infraestruturas e interações urbanas. O CIPP, de fato, afetou setores diversos da economia (construção de moradias⁶, expansão do comércio e serviços, loteamentos, dentre outros), além de provocar o aumento do preço da terra, a especulação imobiliária e os impactos ambientais.

3.2 A arquitetura consumista e segregacionista do turismo no espaço litorâneo

Desde os anos 1990, observa-se um incremento no potencial turístico do litoral oeste, que vem sendo alvo de investimentos do capital público e privado, com um aumento exponencial do

interesse na região, atraindo um número significativo de visitantes e provocando um aumento no fluxo da faixa litorânea. Constata-se, por outro lado, a instalação de diversos complexos hoteleiros em praias da costa oeste, evidenciando um acelerado processo de ocupação do solo, de forte impacto sobre a natureza (figura 4). Assiste-se a uma acirrada competição entre os diversos atores produtores do espaço da orla, envolvendo populações tradicionais representadas pelos pescadores, a classe média urbana que ali constrói sua segunda residência e os investidores nacionais e estrangeiros ligados ao setor de negócios turísticos.

Foram previstas e implementadas também infraestruturas relacionadas ao turismo, como a criação de rotas turísticas e a realização de obras viárias, como a CE-085, importante eixo de ligação entre Fortaleza e o CIPP e também de acesso às diversas praias. Esse conjunto de intervenções urbanas possibilitou uma maior integração viária entre Fortaleza e os núcleos litorâneos, desencadeando

⁶ Com a construção do CIPP, o distrito de Pecém, em São Gonçalo do Amarante, e a Praia do Cumbuco, em Caucaia, concentram a maior parte das moradias dos trabalhadores. O Pecém é escolhido pela sua proximidade com o local de trabalho e pela maior oferta de infraestrutura e imóveis para moradia. Já o Cumbuco, possui infraestrutura turística, como restaurantes, hotéis, pousadas e condomínios voltados ao lazer e ao turismo; atrai sobretudo os trabalhadores da CSP, de maior poder aquisitivo e de origem estrangeira, principalmente os coreanos.



Figura 4 – Ocupação da orla (Praia do Cumbuco) por resorts e condomínios de lazer. Fonte: Google Earth.

uma valorização crescente da orla oeste.

São visíveis os impactos da atividade turística na faixa litorânea dos municípios de Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba e Trairi, como o crescimento da área urbanizada, a apropriação dos espaços mais bem preservados, a privatização da faixa de praia e a articulação com a dinâmica imobiliária. Todas essas dinâmicas provocam mudanças relevantes no espaço litorâneo, ensejando um tipo de urbanização diferenciado (figura 4). A forma de ocupação possui peculiaridades que resultaram na produção de um espaço marcado pelo alto padrão dos imóveis - resorts, condomínios de lazer e grandes mansões - e pelo caráter de luxo. As construções se destinam, em sua maioria, a um tipo de lazer sofisticado, destinado a uma população de elevado poder aquisitivo e de turistas estrangeiros.

O Cumbuco, no município de Caucaia, se transformou desde as últimas décadas, de uma vila de pescadores a um destacado polo turístico metropolitano no Ceará. Abriga grande quantidade de hotéis, resorts, pousadas, resorts e condomínios de lazer. Outros núcleos litorâneos

seguem o mesmo destino, como a Taíba, Paracuru, Lagoinha e Flexeiras, entre outros. A instalação crescente dos equipamentos turísticos ao longo da orla altera as pré-existências do espaço litorâneo, produzindo novas configurações espaciais.

A implantação dos resorts, por exemplo, demanda extensas áreas para abrigar um programa diversificado de lazer, diretamente relacionado com localizações privilegiadas, como a proximidade do mar, lagoas e rios. Embora instalados distantes de áreas urbanizadas, requerem acessibilidade fácil e excelente infraestrutura de apoio. São vários instalados na região e outros ainda em construção. Situam-se todos junto à orla, ocupando consideráveis áreas de praia.

Há também os condomínios de lazer (figura 5), surgidos recentemente - e em grande número -, que vieram substituir os antigos loteamentos de residências de férias e fim de semana. São empreendimentos com características diferenciadas, compostos de unidades residenciais de alto padrão, relacionados com veraneio marítimo. Os usuários em geral são habitantes da Capital, de nível de renda elevada, ou ainda investidores estrangeiros.

Figura 5 – Condomínios de lazer. A esquerda, Condomínio Summerville; à direita, Wai Wai Cumbuco Eco Residence. Fonte: Google Earth, 2018.



Como os resorts, os condomínios trazem consigo a noção de confinamento espacial, com seus muros, cercas elétricas e acesso restrito, constituindo verdadeiros “enclaves” urbanos, reforçando os padrões de segregação socioespacial.

Com a instalação desses empreendimentos, verifica-se um espriamento estritamente linear da mancha urbana, entre a via de acesso e a praia, que se estende de forma dispersa ao longo da orla, ocupando os vazios litorâneos, resultando em novas configurações territoriais. Em suma, a ocupação da faixa litorânea oeste da RMF obedece às tendências da urbanização contemporânea, produzindo um tecido urbano diferenciado e disperso (REIS, 2006). Os grandes equipamentos de lazer e turismo, condomínios fechados e resorts ocupam o espaço de maneira descontínua, evidenciando o fenômeno da dispersão urbana, de que também resultam processos de fragmentação e segregação socioespacial.

3.3 A via estruturante do turismo e os novos projetos residenciais

A Via Estruturante CE-085 (figura 6) constitui uma das principais intervenções no território metropolitano

que impulsionaram o crescimento do eixo oeste. Esta rodovia, construída na década de 1990, e conhecida como Via Estruturante do Turismo, foi essencial para garantir o acesso ao litoral oeste e decorre da política de desenvolvimento regional para ocupar e dinamizar os municípios costeiros mediante o marco de um zoneamento turístico diferenciado. A construção da CE-085⁷ visa dinamizar não somente a atividade turística, mas também viabilizar os fluxos relacionados à implantação do CIPP, atestando a coexistência de dinâmicas distintas no mesmo eixo de crescimento metropolitano.

Ao longo da CE-085 observa-se a intensificação de ocupação urbana mais dispersa e descontínua. Esta faixa vem passando por transformações importantes, tanto no que refere ao parcelamento das terras marginais à rodovia, com loteamentos residenciais fechados e autoconstrução precária. A via se consolida como o principal meio de deslocamento rodoviário na área, permitindo um adensamento populacional que se estende até o CIPP. É evidente a multiplicação, nas imediações desta rodovia, de loteamentos e condomínios residenciais

⁷ Esta via foi construída com recursos do PRODETUR NE I na direção da Costa do Sol Poente a fim de facilitar o acesso às praias localizadas no litoral oeste do Ceará.

Figura 6 - Via Estruturante. Fonte: <https://www.google.com.br/search?q=via+estruturante+cear%C3%A1&>.

Figura 7 - Via Estruturante com grandes loteamentos residenciais situados às suas margens. FONTE: Google Earth, 2018.



(figura 7), alterando a relação entre áreas rurais e urbanas, com visível aumento da urbanização.

É intensa a atuação do mercado imobiliário na área, visível na grande quantidade de stands e outdoors ao longo da rodovia, anunciando os diversos empreendimentos lançados nas imediações, tendo como apelo principal a proximidade do CIPP e das praias, na faixa litorânea. Esse fenômeno aponta, por um lado, a valorização da área, em consequência da abertura da via, e, por outro, uma tendência de futura ocupação, em virtude da facilidade de acesso e também da proximidade do CIPP, o qual deverá atrair grande contingente de trabalhadores.

Esses empreendimentos são implantados de forma dispersa em toda a área, resultado de um intenso processo de parcelamento do solo pela transformação de propriedades rurais em loteamentos, fenômeno que contribui para o espraiamento da área urbanizada metropolitana (DIOGENES, 2012, p. 214).

As mais recentes estratégias de mercado do capital imobiliário se sustentam em conceitos como a qualidade de vida com suporte dos novos aparatos tecnológicos. Daí surgem, primeiramente, grandes loteamentos residenciais fechados tradicionais (Garrote Village, Village das Palmeiras) e, em seguida, empreendimentos que articulam meio ambiente e tecnologia, como o Smart City Laguna (2014), a Cidade Cauype (2015) e o Ecopark Boneville (2013).

4. O DESAFIO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA FACE ÀS NOVAS DINÂMICAS URBANAS

A administração do espaço metropolitano, de maneira geral, é fundamental na organização do território. As grandes aglomerações demográficas e suas respectivas atividades exercem forte influência nas áreas do entorno, exigindo, por sua vez, um aparelho administrativo capaz de extrapolar os limites políticos do Município. Para Reis (2006, p.10),

[...] as áreas de maior concentração populacional e industrial devem ser objeto de formas especiais de planejamento, cuja execução deve caber a órgãos também especiais, mais amplos que os municípios e mais restritos que o estado, cujo âmbito pode ser definido como a região ou área metropolitana, mas sua estrutura e competência podem assumir aspectos variados.

As diversas questões que se sobrepõem, relacionadas aos espaços metropolitanos, representam desafios constantes às políticas públicas, uma vez que já não podem ser tratadas de forma setorial. O enfrentamento dos problemas urbanos exige novos arranjos institucionais, no sentido de conjugar os diversos órgãos governamentais e os diferentes níveis de governo e da sociedade (AZEVEDO e GUIA, 2004).

Para que obtenha eficácia, a gestão metropolitana deve se basear em diretrizes gerais, abrangentes e integradas ao processo de metropolização, o que só pode ocorrer por meio do planejamento. Acerca da problemática, o pesquisador Luiz

Cesar Queiroz Ribeiro, coordenador do Observatório das Metrôpoles, argumenta:

A despeito da multiplicação de instituições metropolitanas, observamos a inexistência de efetivas políticas públicas voltadas especificamente para o desenvolvimento dessas áreas. As políticas urbanas são hoje fortemente intraurbanas, setoriais ou locais. Os organismos metropolitanos, onde existem, têm à sua disposição frágeis mecanismos para empreender ações cooperativas de planejamento e gestão (RIBEIRO, 2004, p.11).

De fato, desde a década de 1970, a institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil obedece a interesses territorializados, embora tenha a atribuição de conduzir o processo de planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Essas unidades espaciais, com finalidades definidas em lei, expressam o anacronismo de uma escala fixa que se sobrepõe a outras instâncias escalares em movimento (MOURA, 2005). Historicamente, a integração metropolitana no quadro urbano-regional nunca foi completa, pois, por ser esvaziada de poder para isso, mantém um vácuo de ação, sem condições efetivas de articular processos de um fenômeno urbano de grandes proporções, como esse verificado no eixo oeste da RMF.

Além dos conflitos decorrentes de um sistema de gestão fragmentada, não existe coesão de propósitos e esforços de governança para definir e cobrar parâmetros mínimos de atendimento social na construção do território. O arranjo

funcional de municípios limítrofes guarda diferenças econômicas e grande assimetria na distribuição dos sistemas de infraestrutura, acentuando um desenvolvimento desigual do território. O desequilíbrio de representatividade institucional e a ausência de participação social ampla têm contribuído para não se alcançar a legitimidade e o reconhecimento dos problemas decorrentes dos novos processos de dispersão urbana.

Por outro lado, a dinâmica dos fluxos de pessoas, informações e mercadorias transformam, constantemente, a organização do território, com reflexo no planejamento e implementação de políticas públicas. Isso significa dizer que ações de governança são variáveis conforme o caso e, sendo assim, torna-se necessário abdicar dos arranjos político-institucionais estáticos, de modo a antever diferentes recortes para cada abordagem considerada. Nesta conjectura, é fundamental expandir a visão setorial para uma visão mais abrangente, que envolva os sistemas de planejamento e de meio ambiente.

O resultado é a constituição de estruturas urbanas complexas e conflitantes, que guardam diferenças econômicas e grande assimetria na distribuição de infraestrutura, acentuando um desenvolvimento desigual do território. O fato agravante é que ainda são frágeis as bases para um Sistema Integrado de Planejamento Metropolitano. O quadro 1 mostra uma matriz relacionando instrumentos, o tipo de registro territorial e a escala com que é normalmente representado. E, o que se observa, é que nenhum

	competência (pública)	registro territorial (mapeamento)	escala (intervalo)
Divisões Político-Administrativas	União - Estado - Municípios	Divisão político-administrativa, aspectos físico-territoriais	1:50.000 / 1:100.000
Planos Metropolitanos	Estado	Físico-territoriais, demográficos, indicadores socioeconômicos	1:10.000 / 1:50.000
Rodovias / Ferrovias	União - Estado - Municípios	Plantas técnicas	1:2.000 / 1:50.000
Gerenciamento Costeiro Zoneamento Ecológico Econômico	União - Estado	Delimitação territorial, condições geoambientais	1:10.000 / 1:50.000
Áreas de Proteção Ambiental	União - Estado - Municípios	Delimitação territorial, condições geoambientais	1:10.000 / 1:50.000
Complexo/Polo Industrial	União - Estado - Municípios	Plantas técnicas, vias de acessos	1:1.000 / 1:5.000
Plano Diretor Urbano	Municípios	Uso e Ocupação do Solo Áreas Específicas	1:5.000 / 1:10.000
Planos e Projetos Setoriais (habitação; vias/transportes; saneamento; equipamentos públicos...)	União - Estado - Municípios	Plantas técnicas, plantas de rede	1:1.000 / 1:10.000
Projeto Urbanístico	Estado - Municípios	Plantas técnicas, plantas de rede	1:500 / 1:10.000
Projeto de Edificação	União - Estado - Municípios	Plantas de edificação	1:10 / 1:500
Planta Cadastral de Imóveis	Municípios	Aerofotogramétrico	1:1.000 / 1:2.000

Quadro 1. Projeções da relação entre instrumentos, competências, registros e escalas. Fonte: Farias (2012).

deles, individualmente, oferece uma compreensão/interpretação satisfatória do território metropolitano.

No contexto atual da RMF, percebe-se um quadro de intenso crescimento e transformações diferenciadas, a par de uma grande dificuldade no enfrentamento dessas questões. A realidade se mostra complexa e é visível a defasagem verificada entre a intensidade do fenômeno e as ações decisivas por parte das instituições, no sentido de oferecer respostas satisfatórias. A falta de instrumentos adequados de controle, associada a interesses políticos localizados, dificulta a condução do processo. A dinâmica urbana recente da RMF evidencia, por um lado, a necessidade de propostas inovadoras de políticas públicas em condições de enfrentar o

desafio do planejamento e da gestão metropolitanos, mas também a necessidade de formulações teórico-metodológicas que possam identificar novos modelos explicativos do campo da economia urbana e operacionalizar novas escalas de análise.

Para Reux (2014), o interesse renovado da economia urbana pelas formas morfológicas descontínuas de crescimento traz, primeiramente, uma ruptura profunda com os modelos clássicos (ALONSO, 1964; MILLS, 1967; MUTH, 1969). Abandona-se, agora, a hipótese da homogeneidade para considerar a heterogeneidade do espaço. A figura da dispersão territorial torna-se, portanto, a figura da continuidade em relação ao espaço econômico; o espaço na economia é contínuo porque é a

escolha dos agentes que determina os atributos dos lugares. Em segundo lugar, esse interesse conduz a uma alteração da escala de análise. Os pesquisadores operam uma mudança semântica para entender a expansão descontínua. A expansão metropolitana remete, agora, ao desenvolvimento da forma fragmentada (descontínua) e ao padrão disperso (não-compacto), através de categorias como território, paisagem, ecossistemas e bacias hidrográficas, cuja semântica sugere um inovado dimensionamento capaz de trazer uma nova luz para a compreensão de formas urbanas contemporâneas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise apresentada aqui aponta para um novo protagonismo do eixo oeste com relação à urbanização da Região Metropolitana de Fortaleza, que vem apresentando, na última década, grande dinamismo e conexões com o desenvolvimento industrial, com a atividade turística e com os novos padrões de moradia ali verificados. Nesse processo, percebe-se que existe uma relação direta entre a expansão verificada e as mudanças ocorridas na economia e nos investimentos em infraestrutura. A atividade econômica tem acarretado transformações significativas do espaço, alterando a relação entre áreas rurais e urbanizadas.

A expansão ali verificada apresenta formas espaciais inéditas ligadas aos processos de urbanização contemporâneos, desencadeados por dinâmicas globais,

apresentando estruturas sociais e espaciais mais complexas e novas formas de uso e ocupação territorial. O eixo oeste da RMF manifesta, portanto, mudanças tanto na natureza dos processos de expansão como nas lógicas de produção do espaço, com uma densificação que se faz de modo descontínuo e “aos saltos”. Observa-se neste vetor:

- A sobreposição dos interesses fundiários e imobiliários sobre as demandas dos setores de produção industrial, comercial e de serviços, no que se refere às escolhas locais;
- O aparecimento de novas formas de habitat urbano, gerando tecidos urbanos mais dispersos e fragmentados;
- A constatação de conflitos decorrentes de um sistema de gestão fragmentada e sem plano urbanístico integrador;
- A inexistência de coesão de propósitos e esforços de governança para definir e cobrar parâmetros mínimos de atendimento social na construção do território.

Os novos conteúdos urbanos e suas formas espaciais revelam, pois novos desafios. Essas dinâmicas passaram a exigir novos procedimentos analíticos e diferentes modelos aplicativos, a fim de um melhor enfrentamento com relação aos problemas urbanos que se evidenciam.

REFERÊNCIAS

- ASCHER, F. **Métapolis ou l'avenir des villes**. Paris, Odile Jacob, 1995.
- AZEVEDO, S.; GUIA, V.R.M. "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**. São Paulo, FPA / Rio de Janeiro, FASE, 97-110, 2004.
- CEARÁ, Governo do Estado. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU São Gonçalo do Amarante**. Fortaleza: SEINFRA-PROURB, 2000.
- DE MATTOS, Carlos A. "Santiago de Chile: globalizacion y expansion metropolitana: lo que existia siegue existindo". In: **Revista Eure - Revista latinoamericana de estudios urbano regionales**. Santiago do Chile, dez. 1999, nº 76, p. 29-56.
- DE MATTOS, Carlos. "Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana". In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Ed. da Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase, 2004.
- DIÓGENES, Beatriz H.N. **Dinâmicas urbanas recentes na área metropolitana de Fortaleza**. Tese. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, FAUUSP, 2012.
- FARIAS, José Almir. "Decalques do labirinto: sobre a legibilidade morfológica dos espaços perimetropolitanos no Brasil". In: **Morfologia Urbana nos Países Lusófonos – PNUM 2012**, Lisboa-PT. Actas da Conferência Internacional PNUM 2012. Lisboa: ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, 2012. v. 1. p. 1106-112.
- MONCLUS, F.J. **La ciudad dispersa: sub-urbanización y nuevas periferias**. Barcelona, Centro de Cultura Contemporánea, 1998.
- MOURA, Rosa. "Morfologias de Concentração no Brasil: O que se configura além da metropolização?" **Anais do XI ANPUR**, Salvador, 2005.
- REIS, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo, Vias das Artes, 2006.
- REIS, Nestor Goulart; TANAKA, Marta. **Brasil: estudos sobre dispersão urbana**. São Paulo, FAUUSP, 2007.
- REUX, Sara. Facteurs de l'urbanisation discontinue: proposition d'une grille de lecture. In **BSGLg**, 63, 2014, pp.67-83.
- RIBEIRO, L.C.Q. e LAGO, L.C. 1994. "Reestruturação nas grandes cidades brasileiras: o modelo centro-periferia em questão". Ver http://www.observatoriodasmetrosoles.ufjf.br/download/reestruturacao_cidades.pdf. Acesso em 12/10/2017.
- RIBEIRO, L.C.Q. **Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo / Rio de Janeiro, FASE4, 2004.
- SMITH, Roberto. **A dinâmica da RMF e os vetores da expansão territorial**. Mimeo. Fortaleza, 2001.

- SPOSITO, Maria E. B. "A urbanização da sociedade: reflexões para um debate". In: CARLOS, A. F. **O espaço no fim de século: a nova raridade**. São Paulo: Contexto, 2001.
- SPOSITO, M.E.B. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. In **Investigaciones Geográficas**, Cidade do México, nº54, 2004, pp. 114-139.

BEATRIZ HELENA NOGUEIRA DIÓGENES é doutora em Arquitetura e Urbanismo e professora do PPGAU+D/UFC | bhdiogenes@yahoo.com.br
JOSÉ ALMIR FARIAS é doutor em Arquitetura e Urbanismo e professor do PPGAU+D/UFC | josealmirfarias@gmail.com