



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA NATUREZA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**JANETE MENEZES BRAGA**

**COREAÚ, UMA PEQUENA CIDADE NO BRASIL: transferências  
intergovernamentais para a produção do espaço urbano**

João Pessoa – PB

Agosto de 2018

**JANETE MENEZES BRAGA**

**COREAÚ, UMA PEQUENA CIDADE NO BRASIL: transferências  
intergovernamentais para a produção do espaço urbano**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba (PPGG/UFPB) como requisito para a obtenção do título de mestre em Geografia.

**Área de concentração:** Território, Trabalho e Ambiente.

**Orientadora:** Dra. Andréa Leandra Porto Sales

**Linha de pesquisa:** Cidade e Campo: Espaço e Trabalho

João Pessoa – PB

Agosto de 2018

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

B813c Braga, Janete Menezes.

COREAÚ, UMA PEQUENA CIDADE NO BRASIL: transferências  
intergovernamentais para a produção do espaço urbano /  
Janete Menezes Braga. - João Pessoa, 2018.  
185 f.

Orientação: Andréa Leandra Porto Sales.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCEN.

1. Estado. 2. Produção do Espaço. 3. Federalismo. 4.  
Pequena Cidade. I. Porto Sales, Andréa Leandra. II.  
Título.

UFPB/CCEN

**“Coreaú, uma Pequena Cidade no Brasil: Transferências Intergovernamentais para a Produção do Espaço Urbano”**

por

**Janete Menezes Braga**

Dissertação apresentada ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia do CCEN-UFPB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Território, Trabalho e Ambiente

Aprovada por:

  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> **Andréa Leandra Porto Sales**  
Orientadora

  
Prof. Dr. **Anieres Barbosa da Silva**  
Examinador interno

  
Prof. Dr. **Marcelo Burgos Pimentel dos Santos**  
Examinador externo

**Universidade Federal da Paraíba  
Centro de Ciências Exatas e da Natureza  
Programa de Pós-Graduação em Geografia  
Curso de Mestrado em Geografia**

**Agosto/2018**

## DEDICATÓRIA

*Aos cidadãos comuns, homens e mulheres de seu tempo que trabalham/vivem ou têm a/na cidade o lugar para a reprodução da vida. Que a estes seja garantido o direito à apropriação da cidade para transformá-la a sua maneira e coletivamente, de forma a permite-lhes exercer sua cidadania urbana.*

## AGRADECIMENTOS

Até chegar-se à conclusão deste trabalho, caminhos tortuosos foram percorridos, repletos de desafios e dificuldades. Seu fechamento representa uma importante etapa na minha vida profissional, mas, sobretudo, pessoal. Minhas inquietações, curiosidades e constantes buscas no desvelar/entender a realidade que me cerca foi força motriz para levar a pesquisa adiante. No entanto, sua elaboração não se faria possível sem a colaboração, estímulo e empenho de diversas pessoas. Por este motivo, aqui manifesto minha gratidão e apreço a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para concluir essa etapa. Meus sinceros agradecimentos:

Aos meus pais – Maria e Valdenor –, que com seus espíritos guerreiros, corajosos e fortes, desde sempre me demonstraram que amor, apoio e incentivo nunca me faltariam. Vocês são meus heróis e inspiração. Concluo esse mestrado, porém, esse título é de vocês, ao motorista e à doméstica que hoje irão ter uma filha Mestre, pós-graduada em uma Universidade Pública e Federal. Muito obrigada!!!

Às minhas irmãs – Maria e Josilane – e aos meus irmãos – Jociel, Menezes e Natan (meu xodó) – por me ensinarem a compartilhar, por mesmo distante fisicamente se fazerem presentes, pelas conversas, cafés e almoços na casa de mãe durante nossos encontros.

À minha avó – Raimunda –, simplesmente por ser quem você é, a única pessoa que me sufoca de um jeito bom, de tanto amor, cuidado e proteção.

Ao meu companheiro, Weldon, pelo apoio de sempre (inclusive na construção desse trabalho), pelo companheirismo, paciência e afeto. Você foi o melhor presente que a vida me deu ao vir para João Pessoa. Sou grata por compartilhar a vida ao seu lado!

Ao Zé, pela solidez da nossa amizade, anos de parcerias geográficas e não geográficas, por permanecer e ser presente na minha vida, pelas palavras de motivação, que, por vezes, deram-me impulso para continuar, e não desistir. Obrigada pelas cores e amor que você emana no mundo. Você é luz.

Ao Antônio José e Gleyson, por fazerem parte da minha vida e história. Vocês são incríveis, cada um a sua maneira. Sou feliz por tê-los como amigos.

Às minhas melhores amigas, Maria e Cássia, por todos os momentos vividos e ainda não vividos da graduação para vida. Que possamos reencontramo-nos mais vezes. A vida fica melhor quando estamos juntas. E sério, nossa amizade é atemporal.

Às professoras e professores que fazem o Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPB. A sua maneira, cada um de vocês contribuiu para realização deste trabalho. Obrigada pelos ensinamentos e dedicação.

À Secretaria do Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGG/UFPB), na pessoa da Sônia, pela assistência e pronta disposição em nos auxiliar com os trâmites burocráticos do programa sempre que preciso.

Aos colegas da turma de mestrado 2016.1, pelas disciplinas que compartilhamos, pelas discussões em sala e nos corredores, e pela oportunidade de conhecermos um pouco da vida e das pesquisas uns dos outros.

Aos queridos Suayze e Verônica, pela aproximação verdadeira e espontânea ao longo desse mestrado. Vocês são maravilhosos.

À Virgínia Holanda, que tive a honra de conhecer e conviver ainda na época da graduação, como minha orientadora na fase de Iniciação Científica e no Trabalho de Conclusão de Curso. Seus ensinamentos foram primordiais para que eu pudesse alçar outros voos. Agradeço pelo nosso reencontro, anos depois, no momento do exame de qualificação, pois suas contribuições foram essenciais para as reflexões realizadas em torno do meu objeto. Sou grata por conhecê-la e ter tido a oportunidade de apreender/crescer com você.

Ao professor Anieres Barbosa, pelos excelentes apontamentos e contribuições no momento da qualificação do texto. Obrigada pela disponibilidade e presteza.

Estendo esses agradecimentos ao professor Marcelo Burgos, pela gentileza de participar da minha banca de qualificação, e por suas importantes sugestões naquele estágio da pesquisa.

Em especial, à professora Andréa Porto-Sales, pela orientação, que desde nosso primeiro encontro em 2016, quando eu ainda estava me encontrando, recebeu-me abertamente e depositou confiança no meu trabalho. Agradeço pelo acolhimento, pelo apoio, dedicação e paciência, por ser inspiração de luta, pelo empenho e pela disposição em agir para transformar o mundo em um lugar mais justo e humano. Sou muito grata pelos ensinamentos que transcendem os muros da Universidade para vida.

À CAPES, pelo financiamento desta pesquisa, pois, sem isso, não seríamos capazes de realizá-la. Estendo os agradecimentos à Universidade Federal da Paraíba, que é pública e tem ensino de qualidade. Obrigado por me oportunizar cursar uma pós-graduação em nível de mestrado.

*A ÁGORA E O AGORA!*

*Não me interessa uma cidade deles. Onde eles cruzam a bola e correm pro cabeceio. Interessa-me uma cidade viva, que se discuta, se planeje, se curta! Uma cidade onde os homens e mulheres sejam sujeitos de sua história. Uma cidade onde a dor seja sofrida em grupo e a cura seja buscada, coletivamente!*

*Para que quero uma cidade onde os doutores gritam e eu apenas ouço, escolhendo ficar calado ou sair correndo?! O que querem de mim, nessa cidade? Que eu seja como as rochas e dormentes de trem, que se deixam ficar anos a fio, vendo o tempo passar?*

*Interessa a eles apenas meus impostos, minhas taxas, meu pouco sangue? Ora, não foi essa vida que eu escolhi pra mim, enquanto cidadão! Quero viver a vida, chorar, gemer, sorrir, ser feliz! Quero a dor, quero o amor, o desamor, a festa, o rega-bofes e não apenas a fatura fria! Quero minha cidade pulando que nem cabrito nos montes da vida. Quero minha gente na vanguarda da felicidade, montando o alazão da contemplação da vida!*

*Chega de mesmices e de senhores sisudos gritando palavras que me ferem as oíças! Pra lá, doutor! Leve daqui seu balaio de sandices! Quero outro mundo!*

(João Teles de Aguiar, 2013 – escritor local e membro da academia palmense de letras).

## RESUMO

Esta dissertação teve como propósito problematizar o papel do Estado e sua atuação na produção do espaço urbano de Coreaú, que caracteriza-se como uma cidade pequena da rede urbana do Ceará, no contexto neoliberal do federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988. O arranjo federativo pós-constituente, emerge no contexto neoliberal, assinalado pela descentralização (administrativa, política e fiscal), provocando mudanças estruturais nos perfis das gestões públicas, que vem, cada vez mais, adotando o modelo da governança urbana. Esse arranjo veio orientado pelo discurso do projeto político neoliberal e assumiu premissas da competitividade, eficiência e gerenciamento para dentro do aparelho estatal. Com a descentralização fiscal, foi implementada uma nova política de rateio de recursos entre os entes federados, através das transferências de receitas da União para os níveis subnacionais de governos. Essa medida só reforçou a disputa e competitividade entre os Estados e os municípios por financiamento, conformando o que chamamos de “Guerra Fiscal”. Nesse contexto, urgiu a necessidade de entender como os gestores municipais de pequenas cidades estão administrando a produção do espaço urbano, a partir de uma política estatal que é voltada para a organização do território. Para isto, procurou-se compreender como o processo assinalado pela dinâmica do federalismo brasileiro vem implicando no pensar e executar das políticas públicas. O estudo foi desenvolvido a partir do conhecimento de que as correlações de forças entre os diferentes níveis de governo, além de setores da iniciativa privada, são os agentes sociais responsáveis por diversas modificações que ocorrem no espaço urbano desta cidade. Entre os anos de 2009 a 2016, Coreaú foi contemplado com diversas transformações no espaço da cidade e de seus distritos, que atreladas a essa articulação, reforçou a participação mais acentuada da cidade na disputa por investimentos públicos a partir de parcerias e convênios com a União e o Governo do Estado, dentre eles; o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA, ambos programas federais e o Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará – PROARES II, esse pertencente ao Governo do Estado. Desse modo, a produção do espaço urbano em Coreaú vem sendo articulada, a partir da coalizão de forças entre as três esferas de governo (municipal, estadual e federal) e com participação do setor empresarial, com destaque especificamente para empresas construtoras, que têm se beneficiado dos contratos firmados com a prefeitura municipal por meio de licitações para a construção de obras públicas, como uma maneira de se apropriar dos fundos públicos. A instalação de infraestruturas sociais e equipamentos urbanos, a implantação de serviços públicos e outras estratégias realizadas por esses agentes sociais têm remodelado e dado novas funções a estrutura urbana da cidade. E embora essas ações do Estado, tenham provocado mudanças na vida urbana e social da população, elas são voltadas primeiramente para atender aos interesses do capital, numa relação em que o Estado permite e viabiliza o prosseguimento dos ideais neoliberais.

**Palavras-chave:** Estado. Produção do Espaço. Federalismo. Pequena Cidade.

## ABSTRACT

This master's thesis aimed to problematize the role of the State and its role in the production of urban space in Coreaú, which is characterized as a small city in the urban network of Ceará, in the neoliberal context of Brazilian federalism post-Constitution of 1988. The federative arrangement post-constituency, emerges in the neoliberal context, marked by decentralization (administrative, political and fiscal), provoking structural changes in the profiles of public administrations, which is increasingly adopting the model of urban governance. This arrangement has been guided by the discourse of the neoliberal political project and assumed premises of competitiveness, efficiency and management within the state apparatus. Since the fiscal decentralization, a new policy of resource allocation among federal entities was implemented through transfers of Union revenues to the subnational levels of governments. This action only reinforced the dispute and competitiveness between the states and the municipalities by financing, conforming what we call "tax War". With this in mind, came the need to understand how mayors from small cities have been managed the production of urban space, based on a state policy that is geared towards the organization of the territory. For this, we tried to understand how the process signaled by the dynamics of Brazilian federalism has implied in the thinking and execution of public policies. The study was developed from the knowledge that the correlations of forces between the different levels of government, in addition to sectors of the private initiative, are the social agents responsible for several modifications that occur in the urban space of this city. Between the years 2009 and 2016, Coreaú was contemplated with several transformations in your urban space, that linked to this articulation, reinforced the more accentuated participation of the city in the dispute for public investments from partnerships and agreements with the Union and the State Government, among them: Programa de Aceleração do Crescimento - PAC; Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA, both federal programs and the Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará - PROARES II, this one is part of the State Government. In this way, the production of the urban space in Coreaú has been articulated, starting from the coalition of forces between the three spheres of government (municipal, state and federal) and with participation of the business sector, especially for construction companies that have benefited from the contracts signed with the municipal government by means of bids for the construction of public works, as a way of appropriating public funds. The installation of social infrastructures and urban equipment, the implementation of public services and other strategies carried out by these social agents have been remodeled and given new functions to the urban structure of the city. And although these actions of the State have caused changes in the urban and social life of the population, they are geared primarily to the interests of capital, in a relationship in which the state allows and enables the pursuit of neoliberal ideals.

**Key words:** State. Production of Space. Federalism. Small City.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Transferências Intergovernamentais destinadas aos municípios brasileiros.....	42
Figura 02	Classificação dos Municípios brasileiros para distribuição do FPM.....	44
Figura 03	Perspectiva frontal de uma unidade do Proinfância – Tipo B.....	142
Figura 04	Perspectiva frontal de uma unidade do Proinfância – Tipo C.....	142

## LISTA DE FOTOS

Foto 01	Bairro Centro – Loja de eletrodomésticos ao lado da feira livre.....	96
Foto 02	Edifício residencial/comercial no bairro Dom Benedito.....	97
Foto 03	Bairro São Miguel: ruas sem esgotamento e habitações de taipa.....	98
Foto 04	Bairro José Damasceno: falta de infraestrutura e coleta de lixo.....	98
Foto 05	Quadra Poliesportiva – Araquém/distrito.....	124
Foto 06	Interior da Quadra Poliesportiva – Araquém.....	124
Foto 07	Praça da Juventude – (Coreaú/sede).....	126
Foto 08	Quadra Poliesportiva – Dia da Inauguração em 2014.....	127
Foto 09	Revitalização da Praça do Mercado (Coreaú/sede).....	130
Foto 10	Urbanização e padronização dos passeios públicos – Avenida Antônio Cristino de Menezes (Coreaú/sede).....	134
Foto 11	Pavimentação asfáltica, calçadão padronizado – Ubaúna/distrito.....	135
Foto 12	Moradias populares – Vila Brasil (Coreaú/sede).....	139
Foto 13	Creche da Proinfância – (Coreaú/sede).....	144
Foto 14	Creche da Proinfância – (Araquém/distrito).....	144
Foto 15	Início da obra para construção do PROINFÂNCIA em Ubaúna.....	146
Foto 16	Centro Esportivo – Ubaúna/distrito.....	149
Foto 17	Rodovia Gerardo Cristino – CE 240.....	150
Foto 18	Escola Ruth Cristino – (Araquém/distrito).....	152
Foto 19	Hospital Municipal Dr. Fernando Teles Camilo – (Coreaú/sede).....	153

## **LISTA DE FLUXOGRAMA**

Fluxograma 01: Correlações na gestão municipal 2009/2012.....	114
Fluxograma 02: Correlações na gestão municipal 2013/2016.....	114

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 01 População urbana e rural de Coreaú – 1991/2010.....	80
Gráfico 02 Produto Interno Bruto do Município de Coreaú – 2013.....	81

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 01 Localização do município de Coreaú.....	21
Mapa 02 Municípios circunvizinhos de Coreaú.....	89
Mapa 03 Uso e ocupação do solo.....	95
Mapa 04 Estrutura urbana de Coreaú.....	156

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 01 Definições de Governança urbana.....	59
Quadro 02 UBS reformadas e ampliadas na gestão 2013/2016, por localidade.....	128

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Convênios destinados ao município de Coreaú, por órgão superior nas gestões dos anos 2009 a 2016.....	40
Tabela 02	FPM- Interior: Coeficiente por faixa de habitantes no município.....	45
Tabela 03	Receita tributária do município de Coreaú – Junho/2017.....	45
Tabela 04	Quantidade e incremento dos municípios criados (por regiões) – 1988/2010.....	77
Tabela 05	Número de empregos formais em Coreaú.....	83
Tabela 06	Valores conveniados por áreas durante as gestões municipais 2009 a 2016.....	116
Tabela 07	Empresas vencedoras das licitações para construir os equipamentos sociais em Coreaú.....	118
Tabela 08	Equipamentos sociais: obras conveniadas pelo município na Gestão Municipal 2009/2012.....	123
Tabela 09	Equipamentos sociais: obras conveniadas pelo município na Gestão Municipal 2013/2016.....	125
Tabela 10	Pavimentação e urbanização: obras conveniadas pelo município na Gestão Municipal 2009/2012.....	131
Tabela 11	Pavimentação e urbanização: obras conveniadas pelo município na Gestão Municipal 2012/2016.....	133
Tabela 12	Saneamento: obras conveniadas pelo município na Gestão Municipal 2009/2012.....	136
Tabela 13	Saneamento: obras conveniadas pelo município na Gestão Municipal 2013/2016.....	136

## LISTA DE ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CEO	Centro de Especialidades Odontológicas
CF	Constituição Federal
DER	Departamento Estadual de Rodovias
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPCE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Tramitação de Bens Imóveis
IVVC	Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
JK	Juscelino Kubitschek
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCF	Programa Cooperação Federativa
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPP	Parceiras Público-Privada
PROARES	Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará
REGIC	Regiões de Influências das Cidades
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
UBS	Unidade Básica da Saúde
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>CAPÍTULO 01:</b>	
<b>O FEDERALISMO NO CONTEXTO NEOLIBERAL: DESCENTRALIZAÇÃO E MUDANÇAS ESTRUTURAIS NA GESTÃO PÚBLICA</b> .....	29
1.1. Aspectos do federalismo brasileiro.....	30
1.2. Federalismo Fiscal e as Transferências Intergovernamentais.....	36
1.3. O sistema federativo e as políticas neoliberais.....	47
1.4. A governança urbana e a lógica mercadológica da cidade.....	54
<b>CAPÍTULO 02:</b>	
<b>A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DA PEQUENA CIDADE DE COREAÚ/CE</b> .....	64
2.1. Elementos para discussão teórica sobre as cidades pequenas.....	65
2.2. As pequenas cidades no contexto da urbanização.....	74
2.3. A inserção das pequenas cidades na rede urbana.....	84
2.4. A produção do espaço urbano em uma cidade pequena.....	91
<b>CAPÍTULO 03:</b>	
<b>PROGRAMAS DE POLÍTICAS TERRITORIAIS EM COREAÚ/CE</b> .....	102
3.1. O arranjo federativo e as políticas territoriais na pequena cidade.....	103
3.2. Gestão social das políticas públicas em Coreaú.....	109
3.3. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.....	120
3.3.1. Equipamentos Sociais.....	122
3.3.2. Pavimentação e Urbanização.....	131
3.3.3. Saneamento.....	135
3.3.4. Minha Casa, Minha Vida.....	137
3.4. Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA.....	141
3.5. Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará – PROARES II e outras parcerias.....	146
3.6. Impactos dos programas na morfologia urbana de Coreaú/CE.....	154

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>160</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>166</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>176</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>182</b>

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do século XX, mudanças estratégicas, no modo de produção capitalista e nas relações econômicas e políticas produzidas pelos diferentes agentes sociais no interior do capitalismo, deram início a uma reação imediata dos grandes capitalistas. A crise do capital reconfigurou o papel do Estado, e com o seu aprofundamento, a partir de 1970, as ideias neoliberais passaram a ser difundidas como uma das alternativas mais viáveis para retomar as taxas de lucro com a ajuda do Estado, cuja iniciativa teve forte impacto nas políticas sociais. Para tanto, a reconfiguração do Estado capitalista com bases nesses ideais teve início nos países centrais e depois se estenderam para os países periféricos, a partir de 1990, especificamente, na América Latina.

Para os neoliberais, uma das dimensões da crise era fiscal, ou seja, tinha a ver com o crescimento dos gastos sociais do Estado e a redução de lucros dos capitalistas devido à pressão dos sindicatos e do movimento operário por melhores condições salariais e de trabalho. O argumento utilizado foi que esse duplo movimento de redução de receitas tributárias e aumento das despesas públicas geravam déficits nas contas públicas nacionais.

Desse modo, passa a se preconizar o Estado como incapaz de agilidade e presteza, com excessos de gastos, e inábil em atender as necessidades do mercado. Em contrapartida, o argumento que passa a ser utilizado é de que ele deve ser eficiente, gerencial, cortar gastos e adotar preceitos competitivos.

Essas reformas foram impostas com auxílio dos agentes financeiros internacionais – FMI, Banco Mundial, OMC, OCDE e outros –, como os principais atores privados e protagonistas na apropriação do Fundo Público, instrumento estratégico para garantir a reprodução e acumulação do capital nessa fase atual do capitalismo (CHESNAIS, 2005). Sob essa ótica, intensifica-se a competitividade por financiamentos entre os países periféricos e dentro do próprio território desses países.

Emerge desse contexto também uma retórica em defesa da modernização administrativa, cujos idealizadores passaram a sublinhar a necessidade da adoção de um modelo mais eficaz de enfrentamento dos desafios das cidades, como uma proposta inovadora as gestões públicas são orientadas a assumirem o modelo de governança urbana (HARVEY, 2005), que compreende, primordialmente, estratégias para estimular a competitividade urbana.

Nas últimas décadas, principalmente a partir de 1990, as ideias neoliberais foram implementadas no Brasil, inicialmente no governo Collor, mas consolidaram-se no governo FHC, em 1995. A adoção dessas políticas resultou no desmonte do Estado com submissão deste aos interesses privados.

Anterior a isto, porém, no bojo destas mudanças, a Constituição Federal de 1988 foi redigida já refletindo as transformações que vinham ocorrendo no mundo e na América Latina. O arranjo federativo brasileiro pós-constituente incorporou alguns elementos advindos das políticas neoliberais, a saber: a ordem econômica e financeira vigente na CF (Art.170) é fundada na livre iniciativa e na livre concorrência; a autonomia fiscal, que da forma como foi posta ampliou a disputa e competição entre os Estados e municípios por recursos; a desregulamentação da economia, o controle fiscal e outros.

A incorporação desses elementos traz certo grau de contradições internas na Carta de 1988, pois, contrastam com seu caráter moderno, participativo e humanista que muitos defendem, inclusive pelo grande número de serviços públicos atribuídos ao Estado (educação, saúde, previdência, assistência social e outros) após a promulgação desta. Porém, há de se reconhecer que a Constituição, por trazer em sua base alguns princípios liberais e individualistas<sup>1</sup>, assume premissas de um modelo de federalismo competitivo, embora em tese o modelo brasileiro seja o federalismo compartilhado.

Todo esse cenário tem como único propósito fortalecer as relações capitalistas. No caso brasileiro, fortifica-se o processo de urbanização, que se intensifica em 1960, e, mais recentemente, o modelo federativo adotado pela CF de 1988, que aderiu sobremaneira ao pacote de ações da política neoliberal, influenciando as formas de atuação do Estado e, por conseguinte, as transformações produzidas no espaço.

Essas transformações tornam-se evidentes pela complexidade que as redes urbanas brasileiras passam a apresentar diante da crescente diversidade funcional dos centros, da intensidade na articulação entre os centros e região, a complexificação das interações espaciais da rede, além da produção de inúmeras cidades com tamanhos, papéis e funções diferentes na rede urbana contemporânea, sejam elas metrópoles, grandes, médias ou pequenas cidades.

---

<sup>1</sup> A inserção desses e outros princípios se deram em poucos anos após sua promulgação e tornaram-se mais acentuada a partir dos anos 1990, nos governos de Itamar Franco e FHC, com aprovações de inúmeras Emendas Constitucionais alterando a CF, especialmente no tocante ao capítulo da ordem econômica e a distribuição de arrecadação fiscal, ao permite, por exemplo, concessão a iniciativa privada sobre serviços que até então eram de empresas estatais. Desta forma, reafirmando seu compromisso na elaboração de políticas de manutenção do sistema capitalista.

O Estado desponta nesse quadro como um dos principais agentes da produção do espaço, na medida em que ele age seletivamente nos setores da produção, distribuição e consumo, seja estabelecendo relações com diferentes agentes da economia, ou disponibilizando infraestrutura, concessões, isenção de impostos e outros. Para Vainer (2007), o Estado vira uma combinação de múltiplas formas de organização, articulação e defesa de interesses corporativos e segmentários, em que diferentes coalizões de grupos disputam recursos – inclusive territoriais – nas escalas local, estadual, regional e nacional.

Esse jogo de disputas e interesses envolve coalizões entre os diferentes agentes da produção do espaço: proprietários dos meios de produção; proprietários de terra; promotores imobiliários; empresas construtoras e o Estado (CAPEL, 1983), no que tange a suas ações nas pequenas cidades, resguardadas suas particularidades. Embora, um ou outros desses agentes apareçam como atuantes, é ainda o Estado, em suas diversas escalas, o principal agente.

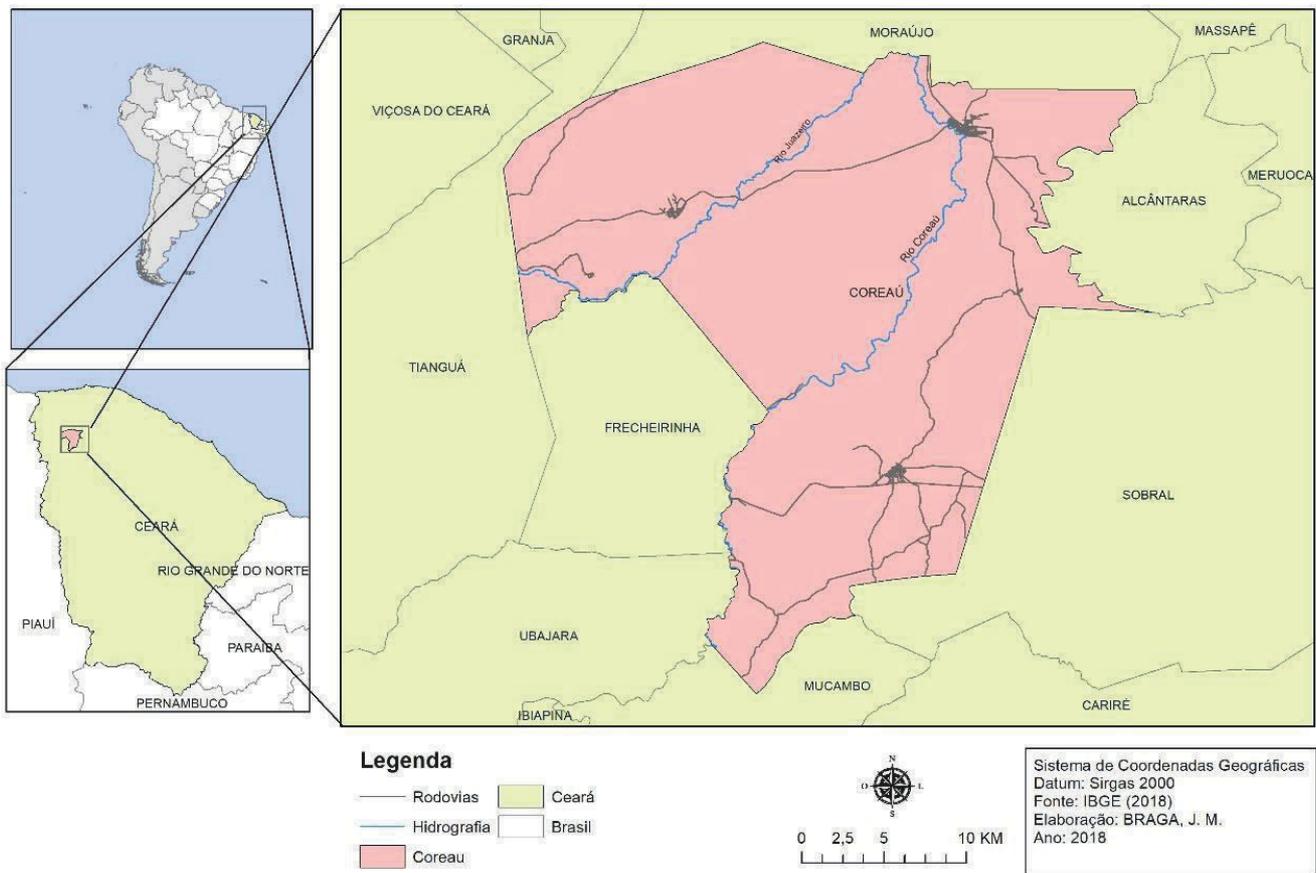
Diante dessas questões que envolvem a reconfiguração do papel do Estado e sua influência na organização do arranjo federativo de 1988, dentre eles a orientação para que as gestões públicas assumam o modelo de governança urbana, realizamos, nesta dissertação de mestrado, estudos sobre a temática da produção do espaço urbano da pequena cidade nesse contexto, tomando como a realidade de Coreaú/CE.

Há uma interseção válida para destacar alguns aspectos gerais sobre Coreaú/CE: a cidade está localizada no noroeste cearense, distante aproximadamente 298 km da capital Fortaleza, ocupa uma área de 775 Km<sup>2</sup>, com uma população estimada em 23 mil habitantes, de acordo com sua divisão territorial político-administrativo atual. O município é composto por cinco distritos: Coreaú (distrito sede), Araquém, Aroeiras, Canto e Ubaúna. Seu município está localizado na região geográfica intermediária de Sobral e na região imediata também de Sobral (IBGE, 2017).

Coreaú pelos papéis e funções que desempenha na rede urbana cearense, suas relações com outras cidades e seu entorno rural, pelo nível de desenvolvimento, estrutura territorial e pelo tamanho demográfico, é considerada uma pequena cidade. Porém, independente do porte da cidade ou do grau de complexidade funcional, a produção espacial desta se expressa através das contradições e desigualdades sociais e para apreender os processos que participam e configuram a produção do espaço urbano em Coreaú, requer o esforço em analisar suas especificidades.

No mapa (01) abaixo apresentamos a localização da cidade estudada:

Mapa 01: Localização de Coreaú/CE



O interesse inicial pela pesquisa científica se deu no período da graduação em Geografia, por volta de 2010 a 2012, quando eu me encontrava na qualidade de bolsista de iniciação, na Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA, em Sobral/CE. Durante esse período, fomentada pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), desenvolvi trabalhos que, futuramente, estariam relacionados direto ou indiretamente ao tema da minha dissertação. Neste sentido a construção do presente trabalho é produto da participação no projeto de pesquisa intitulado *“Rebatimento Territorial da Reestruturação Produtiva na Cidade Média de Sobral–CE”*, na época, vinculado ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Planejamento Urbano e Regional – GEPPUR, coordenado pela professora Dr<sup>a</sup> Virginia Célia Cavalcante de Holanda.

Durante esses anos de experiência, o trabalho realizado junto aos colegas do grupo de pesquisa possibilitou desenvolver estudos relacionados ao tema da dissertação, como, por exemplo, *“As Dinâmicas Territoriais de Sobral-CE a partir da Atividade Industrial”*, que visou discutir os impactos que a chegada da empresa gaúcha Grendene Calçados, na década

de 1990, provocou no espaço urbano de Sobral, na perspectiva de uma cidade média, além de identificar o papel do Estado e dos agentes do setor privado neste processo.

A respeito desses impactos, foi possível analisar, segundo Holanda (2011), que a empresa Grendene proporcionou uma renda até então inexistente na região, tornando-se a maior empregadora da iniciativa privada no Ceará, gerando em média 15 mil postos de trabalho na cidade. Logo, o emprego industrial foi responsável diretamente pelo incremento e ampliação do comércio e serviços, reforçando a centralidade de Sobral em relação às cidades circunvizinhas. Ao Estado (poder público local) coube o papel de atrair a empresa realizando: doação de terrenos, áreas saneadas, melhora da rede de circulação interna, isenção de ICMS, treinamento para trabalhadores e outros. Num processo seletivo, contraditório e combinado à produção do espaço urbano ocorre de forma fragmenta, e a ideia de modernização da cidade é materializada de forma excludente e desigual.

Durante o decorrer dessa investigação, verificamos que o fortalecimento da centralidade de Sobral só podia ser entendido a partir das relações/articulações estabelecidas com as cidades circunvizinhas, todas, em sua maioria, pequenas e que mesmo não apresentando grandes níveis de complexidade urbana, direta ou indiretamente tiveram alterações na sua estrutura urbana e/ou papéis redefinidos.

E é com a perspectiva de complementar, que esta dissertação teve como propósito principal entender a produção do espaço urbano nas pequenas cidades, no caso deste trabalho, na cidade de Coreaú/CE. Outro motivo que incitou o desenvolvimento desta pesquisa foi o fato de Coreaú, entre os anos 2009 a 2016, período que compreende as duas últimas gestões públicas, ter apresentado um considerável aumento nos investimentos de equipamentos e infraestruturas sociais e urbanas oriundos de programas de políticas públicas territoriais<sup>2</sup>. Além disso, esta análise também se justifica pela inexistência de trabalhos geográficos que discuta a realidade sob essa perspectiva da cidade em questão.

Neste sentido, a pesquisa pretendeu problematizar o papel do Estado e sua atuação na produção do espaço urbano de uma cidade pequena, no contexto neoliberal do federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988. Assim, é em Coreaú que buscamos entender como os gestores municipais de pequenas cidades estão administrando a produção do espaço urbano.

---

<sup>2</sup> O termo políticas públicas espaciais aqui adotado foi proposto por Marília Steinberger (2013) e é pensado a luz da relação espaço-território. Logo para a autora, na prática: “toda política pública concretiza-se no território, ou seja, o território está sempre presente, explícita ou implicitamente, nas ações de políticas públicas. Assim, admite-se que todas as políticas públicas têm uma dimensão territorial.” (STEINBERGER, 2013, p. 178). No capítulo 03, detalhamos quais são estes programas e a gama de relações que envolveram sua implementação.

Para compreender esse fenômeno, foi preciso ao longo desse percurso: a) entender a produção do espaço urbano em Coreaú e identificar os agentes produtores; b) discutir o arranjo federativo pós-constituição de 1988 e suas implicações nas políticas públicas; c) levantar as ações administrativas em Coreaú das gestões (2009-2012 / 2013-2016) quanto aos efeitos na produção do espaço urbano; d) discutir a implementação dos programas de políticas territoriais pelos entes federativos com impactos na morfologia urbana de Coreaú.

Todos esses objetivos apontados foram essenciais para compreender o papel do Estado e sua atuação na produção do espaço urbano em Coreaú, enquanto uma pequena cidade, no contexto neoliberal do arranjo federativo brasileiro pós-Constituição de 1988. Nesse sentido, acreditamos no potencial de contribuição desta pesquisa para pensarmos e discutirmos sobre a efetivação de políticas territoriais afirmativas que, em sua essência, visassem o desenvolvimento e crescimento da cidade como forma de garantir o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida da população local, e não para atender os interesses das relações capitalistas, refletidas na política neoliberal adotada pela União, que, ao mesmo tempo, reflete a dinâmica global.

A produção do espaço urbano em Coreaú vem sendo articulada, notadamente, com a coalizão de forças entre o Estado, nas suas três esferas de atuação (municipal, estadual e federal), e indiretamente por financiamento de instituições multilaterais, como o BID através de convênios com o Governo do Estado, que recebe financiamento deste, e por agentes do setor empresarial, nesse caso as construtoras, cuja participação revela-se, sobretudo, pelas suas estratégias de atuação para se beneficiarem dos fundos públicos, sendo estas empresas de construção favorecidas por dezenas de contratos firmadas com a prefeitura. Aqui não desconsideramos os demais agentes sociais – proprietários dos meios de produção, promotores imobiliários, proprietários fundiários e sociedade civil (CAPEL, 1983) – como produtores do espaço, apenas não buscamos analisar a atuação deles nesse contexto.

A implementação de equipamentos urbanos e infraestruturas sociais, a instalação de serviços públicos e outras estratégias realizadas por esses agentes sociais têm remodelado e dado novas funções ao espaço da cidade. Isto representa a dinâmica do federalismo descentralizado pós-Constituição de 1988, demonstrando que, mesmo após as reformas estruturais pelas quais o Estado brasileiro passou, este ainda continua a atuar como um dos principais agentes produtores do espaço, produzindo-o e organizando-o, através de suas políticas públicas, dos programas e projetos, das leis e das ideias, além de várias outras estratégias que o mesmo dispõe.

Nos últimos anos, especialmente de 2009 a 2016, devido ao incentivo de políticas públicas territoriais federais e estaduais, os equipamentos urbanos e infraestruturas sociais na cidade foram ampliados. A fora sua proximidade de centros de médio porte, como Sobral, bem como sua relação com as cidades circunvizinhas, Coreaú tem apresentado maior participação nos setores de comércios e serviços. Porém, o município guarda especificidades de uma pequena cidade, visto que a cidade ainda mantém uma ligação próxima com seu entorno rural e com as atividades agrícolas, além da baixa especialização nestes setores.

Com a implementação de algumas políticas públicas, o município<sup>3</sup> passou a contar com uma variedade de infraestruturas e equipamentos públicos e privados, distribuídos na cidade, seus distritos<sup>4</sup> e algumas comunidades rurais. Estas visavam atender às necessidades da população nas áreas de educação, saúde, lazer, saneamento, habitação, etc., muito embora a maioria dos serviços prestados ainda não tenha atingido eficiência no seu atendimento e na sua distribuição a população.

Nesse sentido, para entender as mudanças no âmbito da escala local, não podemos deixar de enxergá-las dentro do processo de descentralização de competências trazido pela Constituição de 1988, que não só reconheceu o município como um ente federado, como veio acompanhado do aumento da receita tributária e de transferências de recursos para essas cidades. Estas, passando a contar com maior apoio dos repasses adquiridos por meio dos convênios/parceiras com o Estado, nos níveis federais e estaduais, além de agentes do setor privado, começam a angariar recursos através de programas de políticas territoriais. Com esses financiamentos, as gestões públicas de Coreaú investiram, especificamente, na instalação de equipamentos urbanos e infraestruturas sociais na cidade e no município, de forma geral.

Do ponto de vista investigativo, esta pesquisa foi desenvolvida ao longo de dois anos de trabalho e dedicação exclusiva para tentar responder as nossas inquietações sobre a produção do espaço urbano de Coreaú/CE. Nesse sentido, uma das etapas essenciais para desdobramento desse processo foi estabelecer nosso recorte espacial e temporal de pesquisa, pois isso nos possibilitou apreender o movimento do nosso objeto no espaço e no tempo.

---

<sup>3</sup> É preciso ressaltar que não há confusão entre a noção de município e a noção de cidade no momento colocado. A noção foi usada para referir-se a ações que foram realizadas no município em geral, inclusive em comunidades rurais, mas que não serão abordadas aqui.

<sup>4</sup> O distrito é uma subdivisão do município, que tem como sede a vila. Ele não tem autonomia administrativa e só pode ser criado por meio de lei municipal, porém deve obedecer aos requisitos exigidos pela lei estadual. A sede do distrito, ou seja, a vila, é considerada como área urbana, pois, no Brasil, a localidade onde existe extensão de serviços públicos é considerada assim. (MONTES; SOARES, 2006).

O recorte espacial de nossa pesquisa foi a cidade de Coreaú, que chamou atenção, nos últimos anos, pela implementação de uma série de políticas públicas federais e estaduais, cujo financiamento possibilitou a instalação de inúmeros equipamentos urbanos e infraestruturas sociais com impactos na produção do seu espaço urbano. É importante informar que os rebatimentos dessas políticas territoriais também se estenderam para alguns distritos, configurando, em parte, o modelo de descentralização do qual as gestões são orientadas a exercer.

No que diz respeito ao recorte temporal, foram selecionado os anos de 2009 a 2016, representando as duas últimas gestões municipais, com o propósito de analisar as ações administrativas em Coreaú, no tocante aos convênios/parcerias realizados entres os níveis de governo (federal, estadual e municipal), modelos de governabilidade, arranjos interinstitucionais e seus impactos na produção do espaço.

O período das duas últimas gestões municipais foi escolhido como recorte temporal, porque foram exatamente nos anos de vigência destas que identificamos maiores iniciativas do governo local na busca de financiamentos. Dessa forma, sempre que nos referirmos, no decorrer deste texto, ao período da gestão 2009/2012, estamos nos reportando à administração do ex-prefeito Carlos Roner Félix Albuquerque, eleito em outubro de 2008, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Ademais, quando mencionarmos as ações durante os anos da gestão 2013/2016, estaremos nos referindo à ex-prefeita Érika Frota Monte Coelho Cristino, eleita em outubro de 2012, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Os caminhos traçados ao longo desta investigação tiveram a teoria e prática como princípios indissociáveis. Por partimos do entendimento que a totalidade dos processos, suas dinâmicas e contradições só se completam mediante um esforço metodológico que concilie o teórico ao empírico, que, assim, possibilitaria a apreensão do fenômeno na realidade concreta. Desse modo, seguimos os procedimentos de: a) levantamentos, leituras e fichamentos bibliográficos; b) levantamento, sistematização e análise de dados; c) trabalho de campo, sistematização e análise das entrevistas. As etapas não aconteceram rigidamente nessa ordem e se deram de modo associado. Em alguns casos, elas aconteceram simultaneamente.

Com relação aos autores estudados para desdobramento da pesquisa, destacam-se: Fresca (2001; 2010), Endlich (2006), Silva, Gomes e Silva, (2009), Gomes (2010), Moreira Junior (2014), Carlos (1991; 1997; 1999), Capel (1983), Lefebvre (2000), Holanda (2007; 2012), Castro (2014), Santos (2007), Abrucio (2007), Carloto (2014), Cano Alvarez (2014), Cataia (2007), Araújo (2009), Harvey (1980; 2005; 2007;), Ribeira Filho (2006), Vainer

(2000), Steinberger (2013), Sobarzo (2006), Caldas (2015) e Leitão (2009). Estas referências foram basilares para a presente pesquisa, pois possibilitam entender questões gerais sobre a produção do espaço urbano da pequena cidade pela dinâmica do federalismo e da governança urbana no contexto das políticas neoliberais.

Para obtenção dos dados e informações sobre o tema desta dissertação, buscas foram realizadas em portais e sites de instituições públicas e privadas que, através de seus bancos de dados, possibilitaram-nos, de forma suplementar, ler a realidade, bem como cruzar referências. Dentre as fontes utilizadas, destacamos: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; o Cidades/IBGE; Portal da Secretaria do Tesouro Nacional; Portal da Transparência do Governo Federal; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE; Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE; a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará; Departamento Estadual de Rodovias – DER/CE; *site* do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; portais dos Ministérios Governamentais, como o Ministério do Planejamento e do Ministério da Educação – MEC. Além destes portais de informações federais e estaduais, também realizamos buscas no site da Prefeitura e da Câmara Municipal.

A sistematização e análises desses dados foram elementos importantes para o auxílio na compreensão da produção do espaço urbano da pequena cidade a partir da dinâmica federativa e da governança urbana e para verificar como esse processo revelou-se em Coreaú. A respeito dessas análises, pontuamos, dentre outros elementos analisados, o incremento no número de pequenas cidades na rede urbana brasileira, fenômeno associado à urbanização, mas, sobretudo, a Constituição de 1988, a partir da qual houve o aumento dos repasses intergovernamentais para os municípios. Ademais, observamos como o poder público em Coreaú, a partir de 2009, obteve importantes financiamentos para execução de políticas públicas em parcerias e convênios realizados com o governo federal e estadual. Além disso, identificamos quais são os convênios implementados, órgãos responsáveis, valores conveniados e os sujeitos beneficiados.

Desse modo, essa etapa da pesquisa foi de fundamental importância, pois, possibilitou-nos caracterizar e interpretar o nosso objeto de estudo, visto que as informações e os dados levantados foram coletados e organizados para, em seguida, serem sistematizados, em forma de tabelas, quadros, gráficos, organogramas, mapas, dentre outros.

Destacamos, também, a realização do trabalho de campo que foi primordial por nos colocar diante da realidade concreta pesquisada. O trabalho foi dividido em três momentos: o primeiro aconteceu no mês de junho de 2017, no qual visitas foram realizadas na cidade de Coreaú (sede) e no distrito de Araquém. Aproveitamos o campo exploratório para fazer o reconhecimento da área e efetuar alguns registros fotográficos dos principais equipamentos urbanos e infraestruturas, que foram implementados durante os anos escolhidos como nosso recorte temporal, além de realizarmos conversas informais que tivemos com os habitantes em ambas as localidades.

O segundo campo ocorreu no mês de outubro de 2017. Nessa visita tivemos a oportunidade de realizar uma conversa informal com o representante da Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos de Coreaú. A partir dessa conversa obtivemos acesso ao Plano de Mobilidade Urbana e o Plano Diretor da Cidade – este último não se encontrava disponível na internet –, além de informações importantes sobre ações e parcerias da gestão.

Por fim, no terceiro momento do campo, realizamos uma entrevista com a ex-prefeita Érika Frota Monte Coelho Cristino, responsável pela gestão em Coreaú nos anos 2013 – 2016. Quanto à entrevista com o ex-prefeito Carlos Roner Felix Albuquerque (PSBD), responsável pela administração da cidade entre os anos de 2009 – 2012, entramos em contato com correligionários e assistentes por duas vezes solicitando um encontro, no entanto, não obtivemos um retorno. Além disso, efetuamos conversas informais com secretários que ocuparam os cargos nas secretarias de Infraestrutura e da Educação.

Nesta etapa do campo, podemos assinalar alguns apontamentos gerais para a presente pesquisa, tais como: a implementação dos programas de políticas públicas foram/são essenciais para garantir o acesso a serviços mínimos e infraestrutura básica; o processo para aquisição de recursos desses programas está impregnado de interesses políticos; e a produção do espaço urbano na pequena cidade ainda tem o Estado como principal agente.

Diante dessas discussões e dos resultados obtidos nesta pesquisa, decidimos sistematizar a estrutura do texto desta dissertação em 3 capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

No **capítulo 1**, realizamos uma contextualização sobre o federalismo brasileiro e como a sua descentralização no contexto neoliberal provocou mudanças estruturantes no aparato do Estado, inclusive no perfil das gestões públicas, que vem, cada vez, mais adotando o modelo da governança urbana. Elucidamos que o arranjo federativo pós-constituição de 1988 veio orientado pelo discurso do projeto político neoliberal e assumiu premissas da

competitividade, eficiência e gerenciamento para dentro do aparelho estatal. Dessa forma, isto provocou cada vez mais a disputa e competitividade entre os estados e municípios por financiamentos, tanto públicos como privados.

No **capítulo 2**, propomos uma discussão sobre a produção do espaço urbano da pequena cidade, tratando da sua definição teórico-metodológica, de compreendê-las no contexto da urbanização brasileira e pela sua inserção na rede urbana.

No **capítulo 3**, voltamos nossas considerações efetivamente a Coreaú, com o propósito de debater os feitos da dinâmica federativa e da governança urbana na produção do espaço urbano deste, no período que compreende as gestões públicas (2009/2012 a 2013/2016). Neste sentido, busca-se elucidar as ações, envolvendo os três níveis de governos e os agentes sociais do setor privado, que têm promovido a implementação de uma série de programas e políticas territoriais, através da coalizão de forças realizada entres esses agentes.



## **CAPÍTULO 01: O FEDERALISMO NO CONTEXTO NEOLIBERAL: DESCENTRALIZAÇÃO E MUDANÇAS ESTRUTURAIS NA GESTÃO PÚBLICA**

*“[...] a cidade se apresenta centro das ambições para mendigos ou ricos e outras armações coletivas, automóveis, motos e metrô trabalhadores, patrões, policiais, camelôs [...] e no meio da esperteza internacional a cidade até que não está tão mal e a situação sempre mais ou menos Sempre uns com mais e outros com menos.”.*

(Chico Science, A cidade – 1994).

A pretensão desse capítulo é discutir o federalismo no contexto neoliberal, assinalado pela descentralização, procurando relacionar como este fenômeno tem provocado mudanças estruturais nos perfis das gestões públicas, que, vem cada vez mais, adotando o modelo da governança urbana. Elucidamos que o arranjo federativo pós-constituição de 1988 veio orientado pelo discurso do projeto político neoliberal e assumiu premissas da competitividade, eficiência e gerenciamento para dentro do aparelho estatal.

Com isso, o federalismo fiscal também sofre alterações, sendo, assim, implementada uma nova política de rateio de recursos entre os entes federados, através das transferências de receitas da União para os níveis subnacionais de governos, promovendo a descentralização fiscal de um lado, e, por outro impondo arrocho fiscal, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual as cidades são reféns. Essa medida só reforçou a disputa e competitividade entre os Estados e os municípios por financiamento, conformando o que chamamos de “Guerra Fiscal”. Desta forma, embora as parcerias com outras instituições (FMI, BID e etc.) sejam liberadas, elas ainda têm que passar pelo controle da União.

Salientamos, ainda, que as coalizões de forças entre diferentes agentes sociais têm contribuído na distribuição de programas de políticas territoriais no país, impactando na produção do espaço urbano das cidades, entre elas Coreau, pois a maior exigência da cartilha neoliberal para com o Estado hoje, é que as administrações públicas assumam um caráter inovador, eficaz e eficiente. As implicações dessa exigência repercutiram no sistema federativo brasileiro e, por conseguinte, no gerir das finanças públicas, que passaram a ser operacionalizadas a partir das funções: alocativa, pela partilha de receitas entre os entes; distributiva, pelo investimento em serviços públicos indispensáveis; e estabilizadora como forma de garantir a efetivação de políticas econômicas que promovam a estabilidade e o desenvolvimento do país.

### **1.1. Aspectos do federalismo brasileiro**

A questão do federalismo é abordada, pela maioria da literatura existente, por dois prismas: um conduzido pela abordagem jurídica, na qual privilegia os aspectos da organização político-administrativa do Estado, e, no outro, procurando utilizar uma abordagem política, institucional e econômica. Embora isso seja verdade, também se percebe que, cada vez mais, geógrafos têm se dedicado aos estudos para entender o federalismo brasileiro para além dessas duas perspectivas. Alguns têm buscando uma abordagem a partir do território para

explicar como a dinâmica do federalismo (ARAÚJO, 2002), o pacto federativo (CASTRO, 2014), ou pacto territorial (SANTOS, 2007) atuam na reprodução das relações sociais do espaço.

O Brasil adotou o federalismo como forma de organização territorial e política desde sua consolidação como República. Reconhecendo-se como uma federação há mais de um século, desde então, o Estado brasileiro inspirou-se nesse modelo de organização político-territorial baseado, em tese, na cooperação, compartilhamento e na autonomia das diversas esferas de governo.

A federação é designada por Abrucio e Franzese (2007) como uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade quanto das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. A autonomia e descentralização são elementos fundamentais na composição da união entre as unidades que formam o Estado Federal. Distingue-se, assim, do modelo clássico de nação, o chamado Estado unitário, cujo Governo Central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal. Este é centralizador, cria e executa todas as ações nas mais diversas localidades, desde uma vila ou comuna<sup>5</sup>, estendendo-se para todo o limite do território: “A autonomia e a descentralização das ações para regiões, municípios ou comunas em um Estado unitário são bastante escassas” (CARLOTO, 2014, p. 21).

Para Carloto (2014, p. 23), o Estado Federal é fruto da união de diversas unidades, representadas pelos interesses dos sujeitos sociais, que tem o intuito de organizar o que é comum a todos, porém sem o direito de subtrair os interesses particulares de cada unidade.

Nesse formato político institucional, o pacto federativo vive uma constante tensão por se tratar de um acordo entre os diferentes, onde o propósito é preservar a diversidade, unificar e conciliar objetivos, por vezes opostos. Nas palavras de Castro (2014), esse pacto federativo seria

Por definição, um acordo de base territorial no qual grupos localizados em diferentes partes de um território organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais da sociedade que eles têm por objetivo constituir. Por se tratar de acomodação de diferenças há, portanto, uma constante tensão nesse pacto, cabendo aos arranjos institucionais organizar os interesses e controlar os conflitos. (CASTRO, 2014, p. 164)

---

<sup>5</sup> Comuna é uma palavra que começou a ser utilizada na Idade Média para designar a cidade que se tornava autônoma ao receber do rei uma carta que garantia a sua emancipação (Dicionário Aurélio).

Desta forma, compreende-se que o federalismo é uma forma de organização territorial das instituições políticas que tem como objetivo fundamental acomodar as tensões decorrentes da necessidade de uma união das diferenças para formar uma unidade. Na concepção de Castro (2014), esse processo, que incorpora e tenta solucionar institucionalmente esta contradição e conflito, traz para a geografia duas questões: uma colocada pelo fundamento territorial do Estado, que se constitui através da soberania territorial; e outra, que surge a partir da territorialidade da sociedade, ou seja, das formas de inserção dos interesses, dos atores e sujeitos sociais no espaço.

A Constituição de um Estado federal inclui: autonomia e liberdade das unidades que o compõem, pois refletem a natureza dos pactos realizados. Milton Santos (2007), em sua proposta, trata de pactos federativos ou pactos funcionais. Assim, para o autor, o federalismo é um pacto, contrato que é inerente ao território, por isso um “pacto territorial”. Tais pactos territoriais têm sido uma peça indispensável para que a sociedade civil ganhe uma cara jurídica, e uma forma legal para intervir no processo político-jurídico, embora, em sua abordagem, o geógrafo insista que esses pactos são de natureza funcional e não estrutural, ou seja, pactos que interessam a parcelas da população e a interesses localizados, e, por isso, não atingem o âmago das relações sociais fundamentais (SANTOS, 2011, p. 186).

O autor argumenta que o que faz falta é a proposição de um pacto territorial estrutural, um conjunto de propostas, visando a um uso do território coerente com um projeto de país, que é parte essencial desse projeto. Caso contrário, o território continuará a ser usado apenas como palco de ações isoladas advindas dos interesses conflitantes de atores multifacetados.

Desde sua consolidação, o federalismo brasileiro sofreu inúmeras interferências, por vezes, fugindo dos propósitos dessa organização territorial que deveria oferecer mais mecanismos de empoderamento. Em determinados momentos da história, princípios de autonomia, de interdependência, bem como as noções de compartilhamento e cooperação intergovernamental, foram os primeiros a serem rompidos, sobretudo, durante os períodos de centralização. Hoje o país constitui-se como uma federação, embora seja essa uma federação ainda cheia de desequilíbrios e distorções.

De acordo com Abrucio e Franzese (2007), a essência da definição de federalismo aparece na própria constituição da palavra derivada do latim *foedus*, que significa pacto. Ele se trata de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas

relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.

Os países adotam o modelo federativo quando há uma situação federalista, caracterizada por duas situações: a primeira é a existência de heterogeneidades numa determinada nação, vinculadas à questão territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), as diferenças étnicas e/ou linguísticas, as disparidades socioeconômicas, ou então a diversidades culturais e políticas entre as regiões de um país. Já a segunda condição que leva à escolha desse sistema é a ação política baseada no ideal da unidade na diversidade, capaz de concomitantemente manter unidas e autônomas as partes de um mesmo território (BURGESS, 1993 apud ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

A influência para a implantação do modelo federativo no Brasil veio da experiência norte-americana (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). No entanto, havia várias diferenças entre os dois países e, por conseguinte, na forma como se instalou a federação em cada país. Enquanto, a estrutura federativa norte-americana apoiou-se na definição clara das esferas de poderes da união e dos estados, ou seja, que resultou de um pacto entre unidades autônomas, o acordo do modelo federativo no Brasil ocorreu de maneira oposta à experiência estadunidense. Isto é, a República adotou a estrutura federativa como mecanismo de descentralização do poder imperial, definindo três esferas político-administrativas: a federal, a estadual e a municipal (CASTRO, 2014. p. 165).

Para a autora, os mecanismos do federalismo no Brasil não garantiram efetivamente nem a autonomia das decisões dessas esferas nem asseguraram o controle democrático da política. Sendo assim, infere-se que o pacto federativo fundador do Estado republicano brasileiro permitiu, nas décadas iniciais de sua implementação, algumas situações um tanto quanto contraditórias que ela pontua como sendo: a) a convivência com o centralismo (períodos de alternância entre centralização, descentralização, recentralização); b) o mandonismo local; c) longos períodos de poder autoritário (como a ditadura militar de 1964 a 1985).

É indubitável que nosso sistema federativo, em meio a sua evolução, seguiu caminhos tortuosos e pendulares, ora pendendo para a centralização ora pendendo para a descentralização. Quando analisamos em períodos mais recentes, notadamente pós-constituente de 1988, de fato há uma predominância da descentralização, de maneira geral, inclusive manifestado pela via das instituições públicas. Entretanto, ao ponderarmos o debate

da descentralização fiscal, o que se assiste é um momento de fragilização da cooperação entre os entes, por meio de mecanismos fiscais, que vêm tendendo acentuar a recentralização fiscal-financeira.

Retomado as ideais de Castro (2014) sobre os mecanismos instalados com a adoção do sistema federativo não terem assegurado o controle democrático da política, mesmo diante da aprovação de inúmeras Constituições que, ao menos em suas escritas, garantiam ares mais democráticos, a verdade é que a história da nossa República é farta em exemplos de golpes e contragolpes, a começar pela própria implantação da República, com apoio militar, que foi articulada em prol dos interesses políticos e econômicos de uma parte da elite brasileira. Isso sem mencionar os dois golpes<sup>6</sup> clássicos: um, que rasgando a Constituição de 1934, instituiu a ditadura do ‘Estado Novo’ (1937); e outro, em 1964 instaurando a ditadura militar. Além disso, em tempos recentes, houve o golpe jurídico-parlamentar e antidemocrático de 2016, que resultou na derrubada de uma presidente democraticamente eleita por 54 milhões de brasileiros, com o objetivo de retomar massivamente o receituário neoliberal, a partir da redução do papel do Estado no desenvolvimento econômico e social e de políticas recessivas. Tal conjuntura atingiu de imediato a população mais pobre do país.

Enfim, a característica comum de todos esses golpes é a ruptura da ordem constitucional (os golpes de 1937, 1964), a supressão de direitos e garantias constitucionais, abolição dos mecanismos da democracia representativa e participativa e etc., e embora estes se instaurem de forma arbitrária e antidemocrática, nem todos podem ser classificados como ilegais, exatamente por terem sido operados dentro da ‘ordem’ institucional-legal vigente, e, portanto, e sem determinarem rupturas constitucionais (golpe de 2016).

Dando prosseguimento ao debate do sistema federativo, no entender de Mota Junior (2002), o sistema federativo proporciona, em tese, um exercício do poder político descentralizado mais próximo do cidadão, onde as unidades subnacionais de governo são fortalecidas e se tornam contrapesos à atuação de um Estado centralizador e opressivo.

Em sua tese *Federalismo y Política*, Cano Alvarez (2014) assinala que os sistemas federais são classificados em dois tipos: o federalismo compartilhado, de modelo integrado,

---

<sup>6</sup> Vale destacar também o golpe de 1930 e a tentativa de 1961. O golpe de Estado de 1930 foi liderado pelos militares e culminou na chegada de Getúlio Vargas à presidência da república, pondo fim a antiga “política do café-com-leite”. Getúlio assume em novembro de 1930 marca o fim da República Velha e tem se o início das primeiras reformas de legislação social e de estímulo ao desenvolvimento indústria. Em 1916, os ministros do Exército, Marinha e Aeronáutica articulam um golpe de Estado para impedir a posse de João Goulart à presidência. No entanto, o golpe foi derrotado por um movimento de mobilização e resistência popular.

como é o caso do Brasil; e o federalismo de poder separado, de modelo dualista, modelo adotado pelos Estados Unidos.

No federalismo de poder compartilhado, os governos subnacionais encarregam-se de executar as leis e decisões que se adotam em nível nacional, que são definidas de maneira conjunta por diferentes níveis de governo. Ademais, nesse tipo de federalismo, apresenta-se uma maior coordenação e cooperação entre os níveis de governo, sobretudo porque o governo nacional depende em grande medida dos governos subnacionais para que suas políticas públicas sejam executadas. Quanto ao federalismo de poder separado, dá-se uma clara divisão entre os poderes legislativos e as responsabilidades executivas, onde cada nível de governo é responsável de realizar, aprovar e executar suas leis. Neste tipo de federalismo, os governos subnacionais gozam de um alto grau de autonomia para formular e implementar suas próprias políticas públicas, e, assim, eles evitam a todo custo a intromissão do governo federal em sua jurisdição.

O federalismo que emergiu com as relações políticas de meados dos anos 1990, no Brasil, caracterizou-se por três tipos de descentralizações, são elas: a descentralização administrativa, a descentralização fiscal e a descentralização política (CANO ALVAREZ, 2014).

Na descentralização administrativa, o governo federal passa a conceder aos governos subnacionais certo grau de autonomia em relação à formulação de políticas públicas, a prestação e regulação de serviços públicos. Pela descentralização política o governo nacional, possibilita que os governos estaduais e municipais assumam funções políticas de governo, permitindo, inclusive, que atores e temas políticos importantes localmente obtenham certa autonomia e respaldo em nível nacional. Por último, a descentralização fiscal implicou ao governo federal ceder aos governos subnacionais algumas formas de alocação de recursos, dando autonomia sobre os impostos e gastos locais, isto, através das transferências e arrecadação tributária.

Portanto, em países federais, a existência de um sistema federal implica em cooperação política e financeira entre o governo federal e as demais esferas da federação. Tomando como base os fundamentos que conformam o federalismo e a descentralização, isto tem contribuído, inclusive, para fortalecer o debate sobre o efeito dessa descentralização na escala do poder público local.

No entanto, deve-se destacar que, apesar de o federalismo estar, em geral, acompanhado da descentralização, isto é, de substancial autonomia entre os membros da

federação – esta sendo confundida muitas vezes com o federalismo, como se fossem a mesma coisa – a descentralização não é uma condição necessária nem suficiente para o federalismo.

Assim como Abrucio e Franzese (2007) assinalam, a garantia do pacto federativo não se dá apenas pela Constituição. Além dela, há outras instituições federativas que cumprem dois papéis: estabelecem freios e contrapesos entre os níveis de governo, bem como formas de coordenação entre os entes. Procura-se, no primeiro aspecto, evitar tanto a excessiva centralização como a fragmentação oligárquica do poder, criando um controle mútuo entre os pactuantes. Por exemplo, o Senado e a Suprema Corte – nosso STF – são mecanismos que exercem esta função. Porém, o federalismo não é somente uma estrutura de controle mútuo. O sistema federativo depende da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta.

A Constituição Federal de 1988 fez com que o Brasil se tornasse um caso peculiar de Federação com três entes considerados pactuantes originários: União, Estados e Municípios. Apenas alguns poucos países no mundo, dão ao poder local um status semelhante. É plausível a maior autonomia administrativa, política e financeira concedida aos municípios. Quando comparamos com outras Constituições (1934, 1937, 1967)<sup>7</sup> nota-se que a descentralização de recursos e atribuições tem alterado as forma das transferências intergovernamentais.

## **1.2. Federalismo Fiscal e as Transferências Intergovernamentais**

Quando abordamos discussões sobre assuntos como a criação de municípios, poder local, unidades subnacionais e descentralização das políticas públicas territoriais no Brasil, consequentemente estamos referindo-nos, direta ou indiretamente, ao modelo de Estado adotado pelo país, o federalismo, aqui assinalado pela Constituição de 1988.

O federalismo fiscal e as relações políticas, que emergiram com a Constituição Federal de 1988, deliberou as bases legais para a implementação de uma nova política fiscal

---

<sup>7</sup> A Constituição em 1934 reduziu a competência dos estados sobre os municípios, inclusive do ponto de vista organizacional, cuja autonomia adquire nível de importância equivalente à da União e à dos Estados, resguardaram ao município a autonomia para estabelecer impostos e taxas, cumprindo sua necessidade de renda própria e possibilitando sua autonomia financeira e administrativa. Criaram-se conselhos municipais de contas, com o intuito de fiscalizar a situação financeira dos municípios. No entanto, durou apenas três anos, o golpe de 1937 impediu que tal autonomia fosse exercida. Em 1937, teve início o Estado Novo, com o golpe de Estado uma nova Constituição é promulgada e um período de intensa centralização política, fiscal e administrativa se institui, quando as Câmaras Legislativas foram dissolvidas e os estados passaram a ser governados por Interventores Federais, a quem cabia à escolha dos prefeitos. A Constituição de 1967 foi fortemente influenciada pelo autoritarismo e restrição de direitos que marcaram a ascensão dos militares ao poder. Esse período foi marcado pela centralização do poder e o enfraquecimento das autonomias locais, incluindo a retirada do município da participação da arrecadação dos Estados e da União (IBAM, 2004).

de rateio de recursos entre os entes federados, através das transferências de receitas da União para os níveis subnacionais de governos, promovendo a descentralização fiscal, que implicou ao governo federal ceder aos governos subnacionais algumas formas de alocação de recursos, dando autonomia sobre os impostos e gastos locais, e, por conseguinte, ampliando as competências e a parcela das receitas tributárias transferidas aos Estados e municípios.

As transferências intergovernamentais são transferências de recursos entre as várias esferas de governo, sejam no mesmo nível num processo horizontal ou entre níveis diferentes numa escala vertical. Os objetivos dessas transferências podem ser os mais diversos, baseados em argumentos econômicos do tipo equidade e eficiência, ou em considerações de ordem política, como centralização ou descentralização do poder político. Inclusive, alguns autores, como Cataia (2011), por exemplo, defendem que mesmo com a existência de uma Constituição formalmente descentralizada, que possibilita certa autonomia municipal, há claros mecanismos que promovem nova centralização do poder pela União, entre eles o controle do limite orçamentário dos municípios imposto pela LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>8</sup> a partir dos anos 2000.

As transferências intergovernamentais de recursos existem em três tipos: as *Transferências Constitucionais e Legais* e as *Transferências Voluntárias*. As *Transferências Constitucionais*, como o Fundo de Participação dos Municípios – FPM<sup>9</sup>, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e o Fundo de Participação dos Estados – FPE<sup>10</sup>, etc., que se referem aos recursos que a União transfere para os Estados e municípios e dos Estados para o município, por determinação da Constituição. As *Transferências Legais* são aquelas previstas em leis específicas, como é o caso do Salário-Educação<sup>11</sup> e os Fundos Constitucionais<sup>12</sup>. As

---

<sup>8</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo (estados e municípios) brasileiro. As restrições orçamentárias visam preservar a situação fiscal dos entes federativos, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira de estados e municípios, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores. “[...] tida com um dos mais fortes instrumentos de transparência em relação aos gastos públicos, indicando os parâmetros para uma administração eficiente, a LRF brasileira se inspirou em outros exemplos bem sucedidos ao redor do mundo, como Estados Unidos e Nova Zelândia”. (Portal do Tesouro Nacional, Acesso em Junho de 2018).

<sup>9</sup> O fundo de Participação dos Municípios – FPM – é uma modalidade de repartição tributária, cuja origem remota à Constituição de 1946. A denominação de “Fundo de Participação dos Municípios” foi instituída pela Constituição de 1967.

<sup>10</sup> O Fundo de Participação dos Estados constituem uma das modalidades de transferência de recursos financeiros da União para os Estados.

<sup>11</sup> Criado em 1964, por meio da Lei nº 4.440/1964, o Salário-Educação, tem como objetivo a suplementação das despesas públicas com a educação elementar (ensino fundamental), adotando como base de cálculo 2% do Salário Mínimo local, por empregado, mensalmente (Portal do FNDE, Acesso em junho de 2017).

chamadas *Transferências Voluntárias* são representadas pelos recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios decorrentes da realização de “convênios firmados com base em Projetos, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas de governo” (CATAIA, 2011, pg. 110). Porém, diferentemente das Transferências Constitucionais e Legais, as transferências voluntárias exigem uma contrapartida do município, que é realizada por meio das doações de terrenos, participação financeira, infraestruturas e/ou elaboração de planos de ações (Plano Diretor, Plano de Mobilidade e etc).

As transferências voluntárias, segundo defende Cataia (2011), tratam-se de um instrumento de alargamento do poder da União sobre as municipalidades, principalmente naquelas que têm seus orçamentos limitados pelo comprometimento com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise descentralizadora do federalismo brasileiro apoia-se, em grande medida, na democratização promovida pelo uso incondicional das Transferências Constitucionais e Legais, embora elas não sejam suficientes para investimentos infraestruturais demandados pelos municípios com pequenas cidades, e tampouco deêm conta de atender novas competências que foram repassadas a estes na CF de 1988. A tecnificação do território, não apenas em grandes obras de engenharia que as pequenas cidades nunca puderam realizar, mais especialmente em investimentos e manutenções infraestruturais básicos (abastecimento de água, saneamento básico, coleta de lixo, atendimentos de saúde de baixa complexidade, iluminação pública, etc.), não encontra recursos na grande maioria dessas cidades brasileiras (CATAIA, 2011).

As transferências voluntárias da União, os convênios compõem entre 1, 0% e 2,5 %, aproximadamente, dos orçamentos das pequenas cidades. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil (FINBRA), esses convênios são basicamente destinados a investimentos municipais em obras de infraestrutura, sobretudo em saneamento, habitação, urbanismo, transporte, segurança e defesa civil. Por representarem apenas uma pequena porcentagem dentro do orçamento da União, as transferências voluntárias para muitos

---

<sup>12</sup> Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) têm como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, por meio das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos. Atualmente, os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento são os principais instrumentos de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): parcela de recursos tributários da União são destacados para implementação de políticas de desenvolvimento regional e de redução das desigualdades inter-regionais do país (Portal Ministério da Integração Nacional, Acesso em junho de 2017).

economistas são desimportantes. Contudo, numa perspectiva geográfica de “uso do território” (SANTO, 1994), que implica em compreender a geografização dos recursos nos lugares, Cataia (2011), argumenta a existência de uma importante capilarização das Transferências Voluntárias da União aos municípios.

Ainda de acordo com o autor, por se tratar de convênios, em que a União decide pela liberação ou não dos recursos consoante sua equação política, a análise dessas Transferências tem a conveniência de melhor conhecer as políticas territoriais não só das cidades, mas especialmente aquelas de interesse da União.

Desta forma, os Convênios, que representam recursos extraorçamentários para as pequenas cidades, tomam significativa importância, sobretudo por essas cidades representarem a maioria dos 5.570 municípios brasileiros. Como já é sabido, as pequenas cidades possuem arrecadação própria bastante reduzida, principalmente aquelas com até 20 mil habitantes. Deste total, 3.808 municípios, ou seja, em aproximadamente 68% dos municípios brasileiros dependem das transferências intergovernamentais que correspondem a aproximadamente 90% do orçamento, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil (FINBRA), (CATAIA, 2011).

Em Coreaú, esses convênios ocorrem em parceria com o Governo Federal através dos seus ministérios (Educação, Saúde, Cidades, Esportes, Meio Ambiente e etc.), Governo do Estado; e poder público local e culminaram diretamente em programas de políticas territoriais na cidade, que implicaram na construção de obras de infraestrutura sociais e equipamentos urbanos no município, cujos repasses são alguns de ordem milionária.

Na cidade e no município, em geral (tabela 01), a maioria das obras de infraestrutura, de saneamento básico, a construção de equipamentos urbanos, revitalização de passeios públicos e áreas de lazer, urbanização de avenidas e ruas na cidade são derivadas das transferências intergovernamentais. Essas foram implementadas a partir de convênios em parceria com os governos estadual e federal, e exigiu uma contrapartida do governo local, a saber: participar com parte da verba, doação dos terrenos, responsabilidade com a infraestrutura, manutenção destes com recursos próprios. É válido salientar que essas ações são articuladas por correlações de forças entre o Estado (na escala estadual e federal), governo local e o setor empresarial, representado pelas empresas construtoras.

Tabela 01 - Convênios destinados ao município de Coreaú/CE por órgão superior nas gestões dos anos 2009 a 2016\*

INFRAESTRUTURA/OBRA	ÓRGÃO SUPERIOR	VALOR CONVENIADO	ANO
Construção de Escola da Educação Infantil Proinfância	Ministério da Educação	1.210.572,00	2010
Pavimentação e Redutor de velocidade	Ministério das Cidades	1.000.000,00	2010
Sistema de Abastecimento de Água	Ministério da Saúde	1.509.829,66	2011
Sistema de Esgotamento Sanitário	Ministério da Saúde	3.800.000,00	2011
Revitalização da Praça da Matriz	Ministério do Turismo	927.317,00	2013
Implementação e Melhorias de Sistemas Públicos de Abastecimento	Ministério da Saúde	1.375.002,00	2014
Pavimentação no Município de Coreaú	Ministério das Cidades	1.333.750,00	2015
Recuperação de Estradas Vicinais	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.462.500,00	2015
Construção de Passeios Públicos	Ministério do Turismo	1.072.500,00	2016

Elaborada por BRAGA, Janete Menezes. 2016

FONTE: Portal da Transparência – Convênios por Estado/Município.

\* Os convênios apresentados na tabela acima não representam todos os convênios feitos pelo município entre os anos de 2009 a 2016, para essa demonstração foram selecionados somente os que tiverem investimentos a partir 1 milhão de reais.

As informações presentes na tabela 01 representam alguns dos convênios realizados entre o Estado (em âmbito nacional) e o governo local nas duas últimas gestões da cidade (2009/2012 – 2013/2016), provenientes das transferências voluntárias e dos programas de políticas territoriais do Estado e da União. Como vemos na tabela, o município<sup>13</sup> teve no Ministério da Saúde, a maior fonte de recursos por convênios celebrados no ano de 2011, cujo investimento foi voltado para a melhoria no sistema de esgotamento sanitário da cidade, seguido pelo convênio com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento também em 2011, que teve como objetivo investir na melhoria do sistema de abastecimento de água. Ambas, como se pode verificar, são obras de infraestrutura.

<sup>13</sup> Nesse trecho referimo-nos ao município porque a implantação de alguns desses convênios não ficaram restritos apenas a cidade, mas a distritos, como Araquém e Ubaúna.

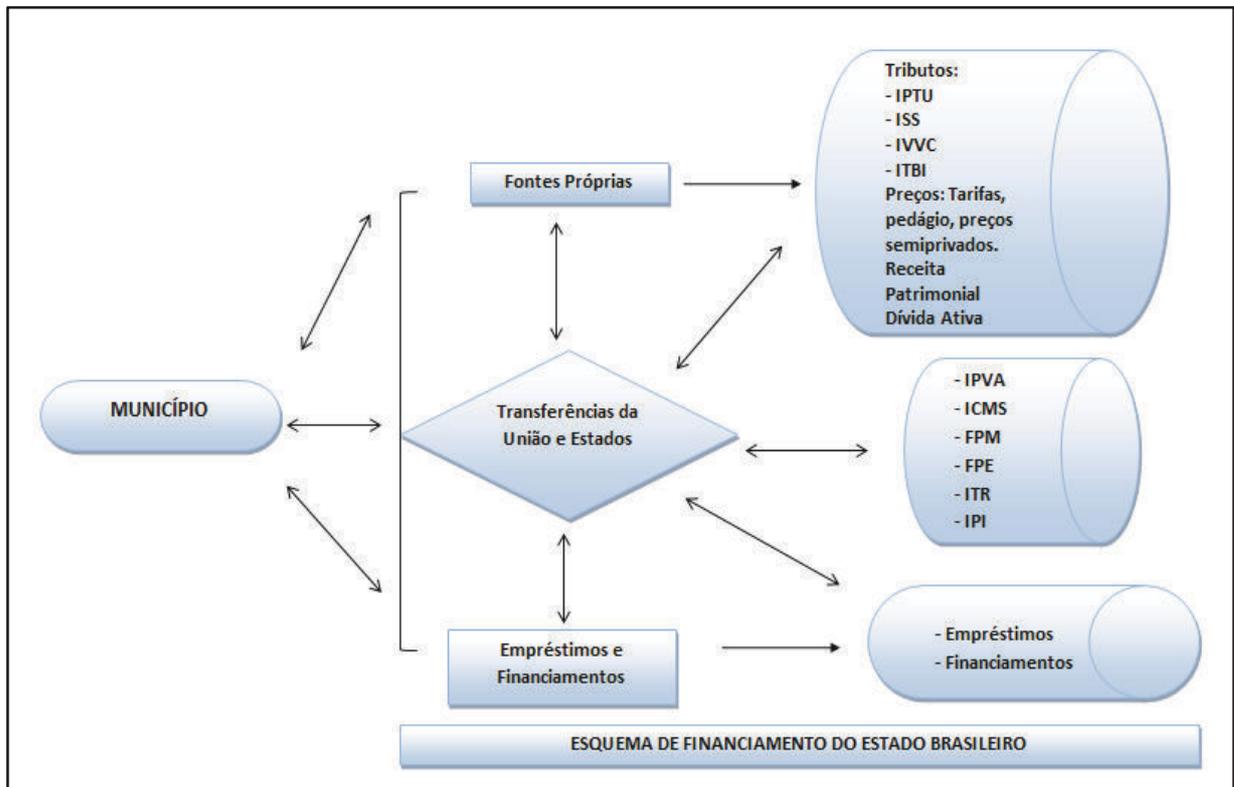
Alguns desses convênios estão dentro do Programa de Aceleração do Crescimento–PAC (revitalizações, construções de passeios, pavimentações e etc.), criado em 2007, pelo governo Lula, especificamente os relacionados às infraestruturas sociais e urbanas. Outros estão inseridos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar de Educação – PROINFÂNCIA, como é o caso do convênio com o Ministério da Educação, que promoveu no município a construção de creches da Proinfância, uma na cidade de Coreaú e outro no distrito de Araquém. Sobre a atuação desses programas, trataremos no capítulo 03.

Isso nos tem levado a desvendar como as formas federativas de distribuição de poder político e financeiro entres os entes federados têm provocado mudanças e vêm reescrevendo as formas tradicionais de relações. Quando hoje, por exemplo, se faz possível constatar, a existência de investimentos milionários em uma pequena cidade, como a do porte de Coreaú, essas iniciativas impactam diretamente na produção do espaço urbano desta cidade.

Portanto, as transferências são recursos fundamentais para a vida das pequenas cidades, pois praticamente são elas que dão a essas cidades uma forma de garantirem serviços públicos e infraestruturas básicas para seus habitantes. Ademais, são um instrumento central das relações federativas, ou seja, intergovernamentais. Muito embora seja nítido que as políticas do Estado em todos os níveis federativos, passam a ser condicionadas pela racionalidade mercadológica. Isto, cada vez mais, exige uma postura inovadora e empreendedora por parte das gestões, ao mesmo tempo em que o governo federal exerce significativa pressão sobre os entes subnacionais, impondo-lhes responsabilidade fiscal e em parte restringindo a autonomia financeira dos gestores, mantendo-os ligados a agenda de investimento do governo federal.

As principais fontes de recursos financeiros dos municípios brasileiros são os recursos de fontes próprias, dentre eles: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto Sobre Serviços (ISS); Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC); Imposto sobre Tramitação de Bens Imóveis (ITBI); Tarifas, Pedágios etc. Os recursos de transferências feitos pela União e Estado são: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Fundo de Participação dos municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) dentre outros, além dos recursos de empréstimos e financiamentos. No fluxograma a seguir (figura 01), podemos perceber mais detalhadamente como ocorre o recebimento desses recursos pelos municípios brasileiros, a partir das três esferas do governo, demonstrando em que nível é arrecadado e para onde é redistribuído.

Figura 01: Transferências Intergovernamentais destinadas aos municípios brasileiros.



Fonte: BRAGA, J. M., 2017.

Conforme ilustra o fluxograma acima, o município recebe suas transferências estaduais, federais ou de empréstimos e financiamentos, que podem ser por parte do Estado, da União ou iniciativa privada, além dos recursos provenientes de sua arrecadação interna.

Destacamos, ainda, que, entre os impostos arrecadados nos municípios, os de fontes próprias são os que apresentam maior número e diversidade, e, embora isso aconteça, ressaltamos que esses impostos pouco contribuem para geração de recursos nos municípios com pequenas cidades.

Diante disso, salientamos que os recursos financeiros de maior influência no orçamento das pequenas cidades, principalmente as de populações com menos de 50 mil habitantes, são os provenientes de transferências da União, em particular o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujo maior parte dos novos municípios emancipados é dependente, sendo responsável pela receita de 81% das cidades brasileiros, pois estas não conseguem gerar uma receita própria expressiva. Com a Emenda Constitucional de 1983, houve o aumento nos percentuais destinados pela União ao FPM, elevando o percentual de 17% para 22,5%. Isto foi um dentre vários motivos que levaram os distritos a se emanciparem.

Por parte do Governo Federal, a principal transferência é originária do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), constituído por 22,5% do Imposto de Renda (IR) e por 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Juntam-se ao FPM os recursos transferidos pelos estados. É importante dizer que o FPM, destinado aos municípios pela União, possui um caráter redistributivo, porque é uma transferência de receita que de outra forma o município não teria como arrecadar. “O FPM propicia aos municípios recursos que não têm qualquer relação com as bases tributárias de sua jurisdição” (CATAIA, 2011, p. 02), portanto, não é uma devolução tributária, e sim distributiva.

Quanto à repartição de receitas tributárias, no caso dos Governos Estaduais para os municípios, a principal transferência é originária da redistribuição do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A repartição do ICMS pelos municípios obedece a dois critérios: 75% da parcela transferida em cada Estado é redistribuída aos municípios onde foi gerado o imposto; e os 25% restantes são redistribuídos segundo critérios definidos em cada Estado e aprovado em lei pelo legislativo estadual (BREMAEKER, 1991).

Cabe explicar que as transferências provenientes dos estados seriam, na verdade, “devolução tributária”, pois são compostas pelo ICMS e em menor proporção pelo IPVA, impostos que são gerados na circunscrição municipal, mas arrecadados pelos estados.

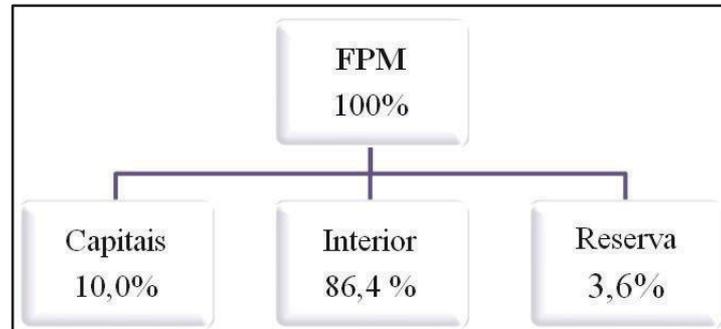
Nota-se, portanto, que o fluxo entre as três esferas de governo é bastante acentuado e articulado entre si, de tal forma que as gestões públicas da União, estados e municípios, no Brasil, são financiadas, sobretudo, por recursos gerados nos municípios (expressivamente nos de grande porte e com dinamismo econômico intenso), que, uma vez arrecadados pelos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, formam um conjunto de recursos, que depois são partilhados novamente entre os entes federados, criando uma espécie de financiamento do Estado brasileiro.

É importante frisar que o repasse das verbas públicas para os municípios é de caráter técnico, calculado pelo tamanho populacional de cada município. Assim, quanto maior for a população, maior será o percentual recebido do FPM, ou seja, sua participação na repartição das verbas federais é maior.

A maior e mais forte possibilidade do recebimento de receitas provenientes da divisão do bolo tributário brasileiro para os municípios, como mencionado anteriormente, tem sido o FPM, “cuja distribuição obedece a critérios de rateio objetivando a promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados e municípios” (FAVERO, 2004, pg. 66). O FPM é composto por três partes, obedecendo à classificação dos municípios brasileiros quanto à

distribuição do Fundo, são elas: o FPM – Interior; o FPM – Capitais; FPM – Reservas, como podemos observar no esquema abaixo (figura 02):

Figura 02: Classificação dos Municípios brasileiros para distribuição do FPM.



BRAGA, J. M. 2017.

O Fundo de Participação – Interior é composto por 86,4 dos recursos do FPM total e distribuído para todos os municípios, exceto as capitais. O critério para sua distribuição varia de acordo com a participação do Estado ao qual o município pertence e a sua população. Após ser definida a parte que cabe ao conjunto de municípios por Estado, o critério para a distribuição dos recursos para as administrações municipais é definido de acordo com algumas faixas de população.

O Fundo de Participação – Capitais é formado por 10% do total do FPM e distribuído para as 27 capitais brasileiras. Já o Fundo de Participação – Reserva trata-se de um adicional, de 3,6 % do total do FPM, destinados aos municípios do interior com mais 156.216 habitantes.

A partilha dos recursos do FPM dos chamados “municípios do interior” é feita por meio de coeficientes estabelecidos de acordo com o seu contingente populacional. Os coeficientes são atribuídos entre a variação de 0,6 a 4,0, obedecendo às faixas da população (tabela 02). Desta forma, o menor coeficiente 0,6 equivale aos municípios que possuem até 10.188 habitantes e o maior coeficiente 4,0 corresponde aos municípios de mais de 156. 216 habitantes.

Tabela 02: FPM – Interior: Coeficiente por faixa de habitantes no município

FAIXA DE HABITANTES	COEFICIENTE	FAIXA DE HABITANTES	COEFICIENTE
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216	4

Fonte: Secretaria do Tesouro (2012).

A fixação desses coeficientes individuais de participação dos municípios no FPM, como já ressaltado, é efetuada com base nas populações de cada município brasileiro e são enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável por apresentar a relação das populações por Estado e municípios.

Coreaú, como fora mencionado anteriormente, encontra-se com uma população de 23.000 habitantes atualmente, segundo estimativa do IBGE 2016, e, de acordo com a (tabela 04) citada acima, dentro da partilha do FPM dos municípios do interior, o município possui o coeficiente 1,4, que enquadra os municípios com populações entre os 23 mil a 30 mil habitantes aproximadamente. Como a maioria dos pequenos municípios no Brasil, Coreaú tem dependência significativa das transferências intergovernamentais. Na tabela (05) abaixo selecionamos algumas informações atualizadas sobre a receita tributária arrecadada pelo município, em Junho de 2017:

Tabela 03:

RECEITA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE COREAÚ/CE – JUNHO/2017*		
VALOR RECEBIDO		
RECEITAS MUNICIPAIS	ISS	161.904,76
	Taxa de Iluminação Pública	390.826,05
	ITBI	2.759,60
	IPTU	93,52
RECEITAS ESTADUAIS	ICMS	2.396.019,45
	IPVA	293.659,02
RECEITAS FEDERAIS	FPM	7.025.611,08
	FUNDEB	5.598.046,53
	IPI	7.163,94
	ITR	667,19
		Total: 13.720.333,14

FONTE: Portal da Transparência, TCM/CE. Elaborado pela autora.

\* Nesse mês foram geradas 66 receitas contabilizando o total de R\$ 18.960,884, 53, o total apresentando na tabela equivale à soma apenas dos impostos citados, previamente selecionados.

Como mostra a tabela 03, as principais arrecadações no município vêm da União e do Estado, através do FPM, do FUNDEB e do ICMS. Só esses três repasses juntos equivalem a cerca de 83% da receita tributária do município. Das transferências federais, a maior expressividade, como foi visto, vem do Fundo de Participação do Município, seguida do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB); já das estaduais, a maior arrecadação vem do ICMS e do IPVA.

Quando nos atentamos às arrecadações oriundas do próprio município, o ISS e a taxa de iluminação pública aparecem como os mais significativos, enquanto a arrecadação do IPTU quase desaparece. É possível que essa receita seja tão baixa, sobretudo em uma cidade pequena, porque as características da economia local estreitam a possibilidade de arrecadação do imposto, ou pode ser o caso dos gestores públicos locais não possuírem interesse em explorar adequadamente o IPTU, além do fato de ser uma pequena cidade, onde a prefeitura tem bastante proximidade com os eleitores, e por, esse motivo, não tem interesse em enfrentar um alto custo político que poderia vir a surgir com a cobrança desse tributo.

Ressaltamos, ainda, que o federalismo brasileiro é contornado pela perspectiva de gerir as finanças públicas a partir de três funções: alocativa, associada à partilha de receitas entre os entes estatais, voltando-se à oferta de bens públicos; distributiva, garantindo-se a aplicação de recursos em serviços públicos indispensáveis à população; e estabilizadora, a qual se orienta pela efetivação de políticas econômicas que promovam a estabilidade e o desenvolvimento do país (Controladoria Geral da União, 2005).

Em países que adotam o federalismo como forma de organização territorial, a exemplo do Brasil, é de extrema importância a análise do poder local, especialmente em pequenas cidades do interior do país, visto que a reforma do Estado brasileiro está imbuída nos processos de descentralização (administrativa, política e fiscal) e da democracia. Foi esse feito que deu aos municípios situação jurídica de membro integrante da federação, oferecendo-lhes certa autonomia administrativa, financeira, normativa e política, o que instituiu a descentralização de serviços e políticas públicas, trazendo diversas competências para a discussão do âmbito local. Isto se torna relevante, uma vez que a gestão municipal possui maior conhecimento em relação aos problemas e necessidades locais, assim podendo apresentar soluções mais viáveis para a realidade da cidade.

Além disso, os aspectos dinâmicos do federalismo brasileiro têm, sobretudo nas áreas de políticas públicas – cada uma com desempenhos específicos (educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular, lazer e esporte), implementado programas de descentralização, que vêm transmitindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições para a gestão municipal e, por conseguinte, provocando transformações no espaço urbano da cidade.

Como vimos, um dos traços essenciais que permeia a organização dos Estados federativos, sobretudo, os baseados nos princípios da cooperação e autonomia dos entes federados, como o Brasil, é o estabelecimento de mecanismos e relações de colaboração financeira e administrativa ou funcional entre suas esferas de governo. Além disso, como fora demonstrado, essa colaboração pode dar-se pela provisão direta de bens públicos ou serviços públicos, onde uma determinada esfera atende a necessidade de outro ente, e/ou pelas transferências de recursos.

Por fim, podemos dizer que a descentralização concedeu maior autonomia aos municípios brasileiros, atribuindo-lhes várias outras funções, a saber: a responsabilidade de gerir suas próprias políticas públicas, prestação de alguns serviços (educação, saúde, saneamento, habitação e urbanização etc.). Todavia, em contrapartida, vem exigindo uma mudança profunda do perfil das gestões tradicionais, a favor da modernização gerencial, exigindo do Estado ser o provedor de políticas econômicas sociais ao mesmo tempo em que se enfatiza a importância dos mecanismos de mercados, atrelados, sobretudo à política neoliberal nas cidades, assinalado pelo discurso da governança urbana, que sugere ao poder público local um caráter inovador e empreendedor, com a incumbência de explorar todos os tipos de possibilidades no sentido de promover o desenvolvimento econômico.

### **1.3. O sistema federativo e as políticas neoliberais**

As coalizões de forças (entre o Estado em suas distintas escalas e o setor empresarial) promoveram a distribuição de políticas territoriais que impactaram na produção do espaço urbano da cidade de Coreaú. Essas ações tiveram início em meados dos anos 2009 e estão relacionadas com a dinâmica federativa impulsionada pelos governos Lula (2003 – 2010) e Dilma (2011 – 2016), que adotaram uma série de medidas para o desenvolvimento econômico e social do país, marcado, de um lado, por políticas e ações descentralizadas voltadas para programas de investimento em infraestruturas logísticas (ferrovias, portos,

rodovias,) e sociais (saneamento, habitação), que envolveram fortemente as PPPs (governo e iniciativa privada), e, de outro, ações de caráter mais social, como as políticas de distribuição de renda, por exemplo.

Essa dinâmica de anos mais recentes é reflexo do federalismo que emergiu no Brasil após a Constituição de 1988, que veio assinalado pela descentralização (política, administrativa e fiscal). Isto provocou mudanças e alterou competências, inclusive nas relações existentes entre o governo federal e os governos subnacionais. O processo de descentralização das políticas públicas em diferentes setores (educação, saúde, habitação, saneamento) permitiu uma maior aproximação do governo local com a União e abriu canais de diálogos entre os gestores em todos os níveis de governo, sem necessariamente seguir uma hierarquia. Além disso, a autonomia, especialmente a concedida aos municípios, representa o interesse neoliberal de negociar diretamente com as cidades e os Estados, sem que precise da intervenção direta do Estado para aprovar ou não. Todo esse escopo implicou em novas formas de correlação de forças, influenciando as dinâmicas econômicas, políticas e espaciais.

Para Fiori (1995), a forma como o processo de descentralização foi conduzida ao longo dos anos 90, tornaram as relações federativas cada vez mais competitivas, culminando num cenário de guerras tributárias e desregulamentação competitiva, que envolveu estados e municípios. O regime macroeconômico do Plano Real, reforçado pela liberalização do arcabouço institucional que norteava os investimentos e o comércio, permitiu o ingresso maciço do capital produtivo e financeiro estrangeiro, montando a cena para o que o autor denominou de forma provocativa, como a “federação emergente dos mercadores” (FIORI, 1995, p. 36).

É importante ressaltar que o modelo de federalismo redigido na Carta Magna de 1988, baseado essencialmente nos princípios da cooperação e colaboração entre os entes federados, tem deixando a desejar quando a sua efetividade, pois o federalismo que vigora é um federalismo competitivo, que invoca o fenômeno da guerra fiscal (ARAÚJO, 2009). É esta guerra que vem gerando uma intensa disputa entre os estados e municípios, tanto por recursos públicos, como é caso das transferências intergovernamentais, como por investimentos privados.

Na perspectiva de Araújo (2009, p. 88), a guerra fiscal adquire importância a partir da descentralização, com o aumento das transferências intergovernamentais e quando passa a existir uma expressiva fonte de arrecadação própria. Desta forma, a guerra fiscal diz respeito à disputa entre as unidades federadas para atrair ao seu território investimentos e receita

tributária. Além de tudo, não podemos entender esse processo dissociado de seu tempo histórico, que são os das políticas neoliberais, agora também sob o manto do Estado.

Englobado nesse contexto, é relevante mencionar que a descentralização das políticas públicas fez prosperar, junto ao governo federal, a ideia de que os governos regionais e municipais pudessem ser usados como instrumentos de política de desenvolvimento, dessa vez de forma mais competitiva entre eles mesmos, sem que o governo federal se tornasse diretamente o articulador dos projetos competitivos. Deste modo, o Estado deixa a cargo dos municípios e estados a função destes assumirem esse novo perfil de gestão, assinalada pelo discurso neoliberal de eficiência da máquina pública, portanto, inovadora e empreendedora; tudo isso, claro, na busca por financiamentos.

No entanto, já na década de 80, a descentralização veio sendo um princípio regulador das reformas no setor público, que primeiro teve uma abrangência efetiva internacionalmente, difundindo-se entre os países capitalistas avançados e depois para os países ditos periféricos. Tornou-se consenso tanto entre os governos conservadores como social-democratas, nos países que vinham de experiências com governos autoritários, como é o caso da maioria dos países da América Latina, que a descentralização passou a ser vista como uma dimensão essencial da democratização.

Segundo Mello (1996), a genealogia da descentralização, enquanto princípio político, tem uma longa trajetória no pensamento liberal. Já no campo do pensamento econômico, a descentralização é assimilada à ideia de mercado.

Nos anos de 1974 do pós-guerra, o modelo econômico desenvolvimentista baseado no crescimento industrial e produtivo começa a apresentar crise. É quando a economia mundial entra em uma recessão<sup>14</sup> e o paradigma da organização do setor público centralizado passa a dar sinais de esgotamento. Neste cenário, as ideias neoliberais começaram a ganhar espaço. O discurso da descentralização torna-se componente crucial para o elenco de reformas defendidas por governos neoliberais a partir da década de 80. O processo de descentralização ganha intensa força, especialmente nos países latino-americanos, que se tornaram espaços de experimentações neoliberais. Isso possibilitou, em parte, trazer à tona o debate sobre as

---

<sup>14</sup> Segundo Chesnais (1996), o capitalismo havia entrado em uma crise de superprodução a partir do início dos anos 1970, que teria tornado-se crônica. O forte incremento da produção e da capacidade produtiva mundial decorrente da entrada maciça de produtos alemães e japoneses no mercado mundial acabou afetando a lucratividade das empresas e gerou capacidade ociosa acima da planejada. Apontamos também para a elevação dos juros norte-americanos pelo governo Reagan, que causaram a explosão do serviço da dívida externa em diversos países, inclusive no Brasil.

questões relativas à descentralização e ao federalismo, que passaram a ocupar uma importante parte nas agendas políticas.

As instituições multilaterais, tais como o Banco Mundial, o FMI e, mais recentemente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, passaram a se constituir como importantes meios de difusão em escala global da descentralização. Deste modo, essas instituições se “[...] converteram em centros da propagação e execução do projeto político econômico neoliberal” (HARVEY, 2007, p. 34), à medida que, para expandir o capital e garantir sua reprodução, o neoliberalismo utiliza da estratégia de liberalização do mercado mundial e do crédito, intensificando as atividades financeiras dos Bancos de Nova Iorque, que passam a realizar empréstimos a governos estrangeiros, em sua maioria países periféricos. Ao aceitarem os financiamentos esses países acabaram por se endividarem absurdamente, tendo em vista a diferença do poder da moeda entre os países credores e devedores.

Diante disso, os países devedores tornam-se reféns dessas instituições multilaterais, que, para honrar o compromisso da dívida, foram condicionados a adotarem o projeto neoliberal, como, por exemplo, corte de gastos com serviços públicos, privatizações de estatais, focalização dos gastos públicos, flexibilização do trabalho, disciplina fiscal, dentre outros.

A efetivação desse projeto político ideológico por meio de suas práticas neoliberais é concretizada pelo Estado, que tem papel fundamental nesse processo. Assim, o Estado neoliberal tem a importante função para o capital em garantir o marco institucional/jurídico necessário para o desenvolvimento das práticas neoliberais (HARVEY, 2007). Ou seja, o Estado neoliberal é um aparato estatal cuja missão primordial é facilitar as condições de acumulação ampliada do capital, por meio da aliança entre capital internacional e nacional, ao mesmo modo que fortalece os interesses da propriedade privada, das grandes corporações multinacionais e do capital financeiro, (HARVEY, 2007, p. 14).

A ideologia neoliberal contemporânea é, fundamentalmente, um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, representada pela coalizão de forças entre o Estado e o grande capital.

Portanto, tem que se ter clareza que o Estado neoliberal não é tão mínimo, nem muito menos enfraqueceu a relação do Estado com o capital, pelo contrário, ele se reorganizou para atender as determinações neoliberais e as necessidades de reprodução do capital, injetando, inclusive, dinheiro público de reserva federal nas parcerias realizadas com essas instituições multilaterais.

A crise do modelo está enraizada na crise estrutural (MÉSZÁRIOS, 2002) da economia, que ocorreu entre 1970 a 1990, na qual o Estado teve parte de seu poder econômico dilapidado com as transformações estruturais do sistema produtivo capitalista, sobretudo com a intensificação dos fluxos financeiros e comerciais em âmbito global. Nesse sentido, com a perda da capacidade de regular os fluxos de capitais e mercadorias que circulavam na economia internacional, o que em outros termos configurou a crise como uma redução da capacidade dos governos de regular o mercado interno, coordenar a alocação de investimentos e deliberar o conflito distributivo.

Como resposta a essa crise econômica, que atingiu política e economicamente os países nos últimos decênios do século XX, a temática sobre a reforma do Estado passa a ser pauta de discussão na agenda política internacional desde os anos 80. Tais reformas eram justificadas pelo esgotamento fiscal do antigo modelo de desenvolvimento econômico-social montado no pós-guerra, em específico, o Estado de Bem-Estar Social.

As estratégias consistiram em combater a inflação, através da valorização do dólar na economia e das moedas nacionais, associado a uma ênfase na necessidade de ajustes fiscais. Com isso, o que presenciamos é adoção de vários de planos de estabilização, implementados, nos últimos anos, inclusive, em todo continente latino-americano. Estes, por sinal, tiveram suas diretrizes estabelecidas e estimuladas pela mesma ordem do Consenso Washington<sup>15</sup>.

As ideias do Consenso de Washington, incorporadas pelo Estado brasileiro durante sua reforma na década de 90, já eram promulgadas pelos governos dos países desenvolvidos (com destaque para os EUA e Reino Unido) desde o início do avanço do neoliberalismo pelo mundo, nas décadas de 1970 e 1980. A cartilha neoliberal já era adotada como pré-requisito para a concessão de novos empréstimos por parte de instituições como o FMI e o Banco Mundial.

---

<sup>15</sup> Consenso de Washington é o nome dado pelo economista inglês John Williamson a um encontro ocorrido na capital dos Estados Unidos, no ano de 1989. O encontro foi organizado por iniciativa do *Institute for International Economics*, onde foram convidados vários economistas de perfil liberal. Diversos economistas liberais latino-americanos também estiveram presentes nesta ocasião, funcionários do FMI, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano. O tema do encontro foi *Latin American Adjustment: how much has happened?* Este encontro visava avaliar as reformas econômicas adotadas nos países da América Latina. As conclusões do Consenso de Washington formam um conjunto de medidas compostas de dez regras básicas para promover o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento. Foram elas: 1) Disciplina fiscal – o Estado deve limitar os gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2) Redução dos gastos públicos; 3) Reforma fiscal e tributária, na qual o governo deveria reformular seus sistemas de arrecadação de impostos e ampliar a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos; 4) Abertura comercial e econômica dos países, a fim de reduzir o protecionismo e proporcionar um maior investimento estrangeiro; 5) Taxa de câmbio de mercado competitivo; 6) Liberalização do comércio exterior; 7) Investimento estrangeiro direto, eliminando as restrições; 8) Privatização, com a venda das estatais; 9) Desregulamentação, com o afrouxamento das leis de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; 10) Direito à propriedade intelectual.

No Brasil, as políticas neoliberais foram apresentadas notadamente a partir do governo Fernando Collor de Melo, mas foi somente com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, e com a implementação do Plano Real, em 1994, constituído na administração de Itamar Franco, que se aplicaram seus ditames no Estado brasileiro.

Diante do que alguns estudiosos reconhecem como um possível primeiro momento do neoliberalismo no Brasil, no frustrado plano econômico de Collor, o Plano Brasil Novo<sup>16</sup>, toda a mudança sugerida para política econômica do país estava embasa no pensamento neoliberal e consistia na reorientação do desenvolvimento brasileiro e na redefinição do papel do Estado. Embora, a agenda de reformas no Brasil tenha sido introduzida já pelo governo do ex-presidente Fernando Collor, seus primeiros resultados foram tímidos, com apenas algumas privatizações e muita confusão em relação os serviços públicos, sendo considerados por alguns como o principal responsável pelos problemas do Estado.

De acordo com Carinhato (2008, p. 39), Collor ainda teve seu nome ligado à corrupção, fato este que o levou a ser retirado da presidência por um processo de *impeachment*, e, assim, ter postergado por algum tempo a entrada definitiva do neoliberalismo no Brasil.

Na tentativa de implantação de um novo plano de estabilização, que consistiria em um segundo momento do neoliberalismo no país, Fernando Henrique Cardoso assume a presidência e é o governo que de fato efetiva as medidas neoliberais no Estado, apregoado pelo tema a volta do crescimento econômico e continuação da estabilização econômica. Segundo (FIORI, 1997, p. 14 apud CARINHATO, 2008, p. 39), FHC é quem viabilizou no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial.

Na concepção do governo Cardoso, o Estado deveria sustentar não só a competitividade, mas também se reestruturar, visando implementar uma administração pública gerencial que deveria ser orientada pela eficiência e qualidade dos serviços públicos. Para Carinhato (2008):

---

<sup>16</sup> Este plano caracterizou-se por ser um programa de estabilização articulado a um projeto de mudanças estruturais, de longo prazo. No seu conjunto, constituiu-se numa reforma monetária, um ajuste fiscal e uma política de renda associada a medidas de liberalização do comércio exterior e uma nova política cambial (FILGUEIRAS, 2000).

A Reforma do Estado no governo Cardoso articulou medidas legislativas, mudança regulatória e ações governamentais para uma reordenação estratégica do papel do Estado, que deveria passar de impulsionador do desenvolvimento para o de impulsionador da competitividade da economia. Para tanto, transferiu patrimônio público para o mercado, mudou a relação do Estado com o mercado e a sociedade, considerando o Estado como complementar ao mercado. (CARINHATO, 2008, p. 42)

Portanto, é sob a égide de diminuir os gastos públicos no país, solucionar a crise econômica brasileira e garantir as condições de inserção do Brasil na economia globalizada, que o governo de Fernando Henrique Cardoso teve seus embasamentos para presidir a reforma nas políticas e nos aparelhos do Estado.

Recentemente, alguns estudiosos aventuram-se em dizer que vivemos um terceiro momento das ideias neoliberais no Brasil, onde o receituário neoliberal voltou a ter centralidade na condução das políticas públicas do governo federal, apesar de ter sido derrotado nas últimas quatro eleições presidenciais (2002, 2006, 2010 e 2014). O golpe antidemocrático de agosto de 2016 mostrou-se fundamental para isso, inaugurando o que alguns denominam de terceiro tempo de adoção do neoliberalismo no Brasil.

Para Pochmann (2016), o terceiro tempo do neoliberalismo instalou-se no ano de 2016, com a concretização do golpe judiciário-parlamentar midiático, que interrompeu o governo da presidenta legítima Dilma Roussef, que havia sido reeleita democraticamente nas eleições presidenciais de 2014. A emergência de Michel Temer no exercício da presidência da República tem se caracterizado pelo retorno do receituário depredador do papel do Estado<sup>17</sup>, especialmente das políticas sociais.

Dentro de todo esse processo, o que não se pode perder de vista é que todas essas medidas estratégicas outrora pensadas, implementadas ou não, configuram a dinâmica do sistema federativo brasileiro, que não é neutro, tem lado e intencionalidades, com quesitos representativos de um país em uma sociedade capitalista. Isto é, um arranjo baseado na concorrência, responsável por gerar e reproduzir essa disputa entre seus entes federados seja pelo aumento das transferências intergovernamentais, por investimentos privados, ou na disputa pelos fundos públicos, a exemplo do FPM, FPE, FNO e etc.

Assim, essas relações têm delineado novos modelos de gestão urbana, que vêm (re)definindo o exercício de gestão pública. Amparada pelo discurso que as cidades com

---

<sup>17</sup> Tal fato é notadamente constatado quando analisamos as medidas de reformas do Estado brasileiro propostas pelo governo antidemocrático que assumiu a presidência em 2016, que retomam, sem sombras de dúvidas, a contração do setor público, a partir do controle de gastos públicos, da reforma da previdência social, da reforma do ensino médio, privatizações de empresas estatais, terceirização do trabalho, estrangeirização de terras dentre outros. Além do fato que essas adoções a medidas neoliberais transcorrem em meio ao avanço da recessão econômica, que, infelizmente, tem produzido um forte agravamento das questões sociais.

benefícios positivos são aquelas que adotaram uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico, a governança urbana representa o instrumento de organização e de gestão dos espaços derivados de um complexo de forças mobilizadas pelos diversos atores sociais. Estas forças, nas quais a tradicional iniciativa local é integrada às capacidades empresariais do governo local, dão-se a fim de atrair os recursos externos, os novos investimentos e os novos empregos (HARVEY, 2005).

#### **1.4. A governança urbana e a lógica mercadológica da cidade**

Pela articulação tanto da dinâmica econômica e política como a diversidade de infraestruturas, equipamentos, agentes, práticas e estratégias envolvidas, a produção do espaço urbano no contexto brasileiro continua sendo bastante complexa. Por isso, é necessário desvendar os agentes, escalas de atuação e estratégias para entender essa complexidade.

Os financiamentos das políticas públicas territoriais, em Coreaú, foram implementadas a partir das correlações de forças envolvendo o Estado, em seus três níveis de governo, além de agentes do setor privado, na figura das empresas construtoras<sup>18</sup>. Essas iniciativas têm impactado na produção do espaço urbano da cidade.

Para Moreira Junior (2014, p. 50), a produção do espaço urbano em cidades pequenas desponta como uma das abordagens analíticas para compreender tanto os agentes e as estratégias que produzem e transformam o espaço, quanto à estrutura, à forma, às funções e os conteúdos resultantes deste processo.

O arranjo federativo pós-constituição de 1988 assume as premissas da competitividade, eficiência e gerenciamento para dentro do aparelho estatal. Este, envolto em contexto maior, vem orientado pelo discurso do projeto político neoliberal, visando transformar a administração pública em algo meramente gerenciável como uma empresa, que deve primar entre outros princípios pela efetividade, economicidade, eficiência, transparência e prestação de contas. Então, o setor público brasileiro como forma de promover a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado e o controle dos custos envolvidos nos programas e projetos públicos, vem impondo inovações nos modelos de gestão, adotando estratégias que resultem em facilitadores da governança e que gerem maior eficácia na execução, controle e consecução dos resultados previstos nos plano governamentais.

---

<sup>18</sup> De acordo com Moreira Junior (2014, p.48), os construtores são os agentes que anexam a construção ao terreno. Os construtores estão diretamente relacionados com os incorporadores. Estes dois grupos de agentes estão envolvidos no processo de criar novos valores de usos para outros, a fim de realizar valores de troca para si próprios (HARVEY, 1980).

Baseando-se em tais medidas, os gestores públicos vêm sendo induzidos a adotarem estratégias de governança urbana, cujo por um lado simbolizam a ideia de planejamento estratégico do Estado, que, do ponto de vista do planejamento, continua a atuar como um dos principais agentes na produção do espaço, e, do outro, do capital, assumindo estratégias que visam à inovação das gestões nas cidades, com objetivo de aprimorar a governança e as políticas públicas, inclusive a urbana ao estabelecer coalizões de forças entre Estado, setor privado e sociedade civil organizada.

O planejamento estratégico é o modelo que vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais, como o BIRD e HABITAT<sup>19</sup>. Segundo os defensores deste modelo, ele deve ser adotado pelos governos, incluindo os locais, porque as cidades estariam de acordo com seu entendimento, submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas, além de o colocarem como único meio eficaz para fazer frente às novas condições impostas pela globalização às cidades e aos poderes locais. Sobre isto, Vainer (2000), em uma análise crítica desse fenômeno, argumenta:

[...] pode-se afirmar que, transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e, sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, *visitantes e usuários solváveis*. (VAINER, 2000, p. 83).

Isto é, a cidade, em seu conjunto e de maneira direta, aparece assimilada a empresa. Os elementos que passam a presidi-la são a produtividade, competitividade e sua subordinação a fins da lógica de mercado.

Souza (2006) corrobora com esse posicionamento ao argumentar que os adeptos atrás dessas ideias tendem a ver com nítido otimismo a globalização e os seus efeitos sobre as cidades. Nesse sentido, utiliza-se o argumento típico de que o Estado-nação ter-se-ia tornado debilitado, “pequeno demais” em face do grande capital transnacional, ao passo que, para a promoção ágil do desenvolvimento econômico e do bem-estar dos cidadãos, mostrar-se-ia “grande demais” e, por isso, tem se difundido no Brasil e no mundo, o que o autor chamou de “empresarialismo urbano”.

---

<sup>19</sup> O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) estabeleceu-se em 1978, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I). [...] trabalha em prol do desenvolvimento urbano social, econômico e ambientalmente sustentável com o objetivo de proporcionar moradia adequada para todas e todos. Como uma agência de cooperação técnica especializada do Sistema ONU, o ONU-Habitat trabalha com todos os temas relacionados à vida nas cidades e com todos os tipos de atores, como governos (federal, estadual e municipal), universidades, ONGs e demais instituições do terceiro setor, setor privado e etc [...]. (Portal da ONU Brasil, acesso em julho de 2018).

Para os “empresarialistas urbanos”, uma cidade deveria funcionar tal qual uma empresa, concorrendo com outras cidades para atrair capitais, na base da construção de uma “governança” (Estado e sociedade civil) eficiente e moderna. Caberia às diversas forças sociais atuantes em cada cidade colaborar para garantir que ela se mostrasse cada vez mais “competitiva”. A premissa implícita é a de que o que é bom para as empresas e faz a prosperidade econômica aumentar também acaba sendo bom para a população em geral (SOUZA, 2006).

Desse modo, estaria reservado ao Estado local o papel de realizar “pactos” e “consensos” locais, auxiliar criação de um bom “ambiente de negócios” e promover a imagem da cidade no país e no mundo. Assim, a tarefa política principal para os gestores urbanos, seria, para fortalecer a *competitividade* de cada local, ajudar a tecer redes de governos locais e regionais” (SOUZA, 2006, p. 129), bem como costurar alianças entre os diversos agentes no interior de cada cidade.

Quanto mais propalada, mais arreigada tornava-se a chamada crise fiscal do Estado brasileiro, e, cada vez mais, ganhava dimensão. É neste contexto que o país aderiu ao modelo de “governança global”, proposto pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, sustentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A Governança Global é definida como:

[...] a soma de todos os meios pelos quais indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus assuntos comuns. Trata-se de um processo contínuo, mediante o qual interesses diversos e conflitantes podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser empreendidas. Inclui instituições formais e regimes dotados de força executiva, mas também arranjos informais aos quais os atores ou aderiram, ou perceberam como de seu interesse corroborar (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996).

A LRF foi aprovada pela Lei Complementar nº 101 de 2000, na vigência do governo de Fernando Henrique Cardoso, e foi baseada num documento oficial do FMI intitulado “Código de boas práticas para a transparência fiscal - declaração de princípios”<sup>20</sup>, de 1998. Para Cataia (2011, p. 05), este documento é um projeto mundial que objetiva enquadrar, dentro de certos parâmetros, a economia e a política pública, para, assim fazendo, conferir ao

---

<sup>20</sup> Marcou o início de um programa voluntário de avaliações da transparência fiscal. O consenso foi de que a transparência fiscal é um dos principais componentes da boa governança e que esta, por sua vez, é fundamental para a consecução da estabilidade macroeconômica e do crescimento de alta qualidade. Ela exige a prestação de informações completas sobre as atividades passadas, presentes e futuras do governo. A disponibilidade dessas informações contribui para aperfeiçoar o processo de tomada de decisões de política econômica e melhorar a qualidade dessas decisões, além de ajudar a pôr em relevo os possíveis riscos à evolução das finanças públicas, o que resulta numa reação mais imediata e sem sobressaltos às mudanças nas circunstâncias econômicas e, por conseguinte, reduz a incidência e a gravidade de eventuais crises (Manual de Transparência Fiscal, FMI, 2007).

capital internacional maior segurança e confiabilidade em seus investimentos. De acordo com o documento, essa confiabilidade econômica estaria associada a uma questão de “*boa governança*”, pois esta daria maior transparência às políticas fiscais do Estado – em todas as suas escalas –, promovendo sua credibilidade no mercado internacional, já que as finanças públicas se tornariam engessadas, e, portanto, previsíveis.

A noção de governança, que se fundamenta como conceito-chave da LRF, tem suas bases inspiradas nas escolas de negócios do EUA, derivando do conceito de governança corporativa, que tomou notoriedade durante a década de 1980. Na gênese da sua criação, estão duas razões, de acordo com Cataia (2011, p. 05):

Em primeiro lugar, a demanda por controle das cadeias produtivas das empresas, nas quais cada unidade produtiva deve possuir um gerente, que por sua vez presta contas a uma gerência superior e assim sucessivamente. Estas exigências da governança corporativa (I) garantem maior agilidade na tomada de decisões, (II) autorizam certa autonomia a cada uma das unidades e (III) permitem atuação pontual, ao mesmo tempo em que reduz o número de empregados. A segunda razão está ligada à tentativa de evitar escândalos contábeis, que à época envolviam grandes empresas transnacionais, acusadas de manipulação contábil para garantir valorização de suas ações das Bolsas de Valores.

Dessa forma, a noção de governança emerge como uma maneira de garantir transparência fiscal entre a administração da empresa com seus acionistas, possibilitando maior confiabilidade e controle nos balanços contábeis. A governança implica também na transferência de funções do governo, isto é, competência do setor público para o privado, incorporando parte do poder público, na racionalidade da administração de empresas. (Harvey, 2005).

Essa é uma estratégia global em nome de mercados globais sob o controle de grandes burocracias privadas de empresas transnacionais. Ela impõe-se em nome da eliminação das chamadas distorções do mercado, que são distorções sob o ponto de vista das burocracias privadas que produzem e distribuem seus produtos e serviços globalmente (CATAIA, 2011).

A adoção da LRF, por exemplo, faz parte desses ajustes estruturais para a eliminação das distorções, impostas aos Estados e governos subnacionais, transformando a gestão pública em apêndice das burocracias privadas.

Esse contexto de incorporação do modelo gerencial mercantil por parte do poder público está no âmago do processo de globalização (SOUSA SANTOS, 2006). Esse modelo passa a ser aplicado para a administração com o objetivo de endossar transparência e estabilidade econômica. Os organismos internacionais e as grandes empresas realizam

investimentos que passam a exigir dos países um comportamento empresarial, não-político, o que garantiria aos investidores maior clareza econômica das finanças públicas, consequentemente colocando as demandas sociais na penumbra orçamentária (CATAIA, 2011).

Diante disso, pela exigência da LRF, pela falta de recursos e pela ideologia da gestão empresarial eficaz, muitas prefeituras passam a incorporar o que Harvey (2005) chamou de empresariamento da gestão urbana, assinalado pelo autor como uma transformação na governança urbana que foi do administrativismo ao empreendedorismo, sendo resultante de uma coalizão de forças ampla, envolvendo diversos agentes sociais, entre eles, Estado, iniciativa privada e sociedade civil organizada. Isso nos leva a inferir também que as políticas do Estado, em todos os níveis de governo federativo, começam a ser condicionadas pela racionalidade mercantil.

A governança urbana busca combinar quatro estratégias que se tornaram fundamentais para as cidades enfrentarem o atual padrão de acumulação e competitividade (Harvey, 2005). A primeira delas refere-se à criação de vantagens competitivas, cujos investimentos têm operado preponderantemente através de parcerias público-privadas e se traduzem, entre outros, em subsídios ou renúncias fiscais, recursos logísticos, crédito acessível e financiamento de pesquisas e qualificações que possam forjar as vantagens competitivas locais.

A segunda concerne ao incremento do mercado de consumo local, o que também tem a ver com o acesso ao crédito barato e, particularmente, com a gentrificação metropolitana, que tenta criar melhorias físicas, arquitetônicas e culturais de modo a gerar um ambiente urbano que possa passar a imagem de um lugar com boa qualidade de vida, cultural, dinâmico e inovador e, portanto, com potencial para absorver novos modos de consumo.

Já a terceira estratégia da governança urbana, é aquela que aqui mais interessa e diz respeito às novas formas de buscar captação de recursos do governo federal, que, cada vez mais, passam por canais que colocam em concorrência Estados e municípios. A elaboração de projetos e o firmamento de convênios em instituições públicas (Secretárias de Estados, Ministérios Federais, etc.) é um meio de arrecadação para investimentos, além da melhor forma para captar recursos federais nas mais diversas áreas (obras de infraestrutura, saneamento básico, construção de moradias populares, etc.). Os recursos repassados para investir nessas áreas, são oriundos das transferências voluntárias que a União concede para estados e municípios, essas formas alternativas de captação de recursos são um diferencial

para as prefeituras (poder público local), sobretudo, de pequenas cidades. A quarta medida é aquela que tem a ver com a “[...] obtenção das atividades de controle e comando referentes às altas finanças, ao governo, à coleta de informações e ao seu processamento.” (Harvey, 2005. p. 177).

É importante mencionar que, historicamente, a ascensão do termo governança urbana era sobre a institucionalização dos governos contra atividades ilegais, favelas, populações móveis, doenças, ou bairros pobres rejeitados, como nos relata Borraz e Le Galès, (2010). No entanto, há de se levar em consideração que os autores analisam a dinâmica da governança urbana e os governos a partir da realidade das cidades europeias.

Somente a partir dos anos de 1990 um novo debate de governança urbana emerge, a noção passa a inserir-se no questionamento do papel regulador do Estado e suas interfaces com a sociedade civil e a iniciativa privada.

Moreira (2007) elenca algumas definições de governança urbana, dentre as quais se destaca as definições de Le Galès (1999); Lefèvre (1997); e Harvey (2001), apresentadas no quadro 01 abaixo. Esses autores são considerados, na concepção de Moreira (2007), como os principais teóricos da noção de governança urbana.

Quadro 01: Definições de Governança urbana

Governança Urbana	Autor
“A capacidade de integrar e dar forma aos interesses locais, organizações e grupos sociais, representando-os internamente como também externamente, e neste âmbito, desenvolve estratégias unificadoras com vistas ao mercado, ao Estado, as cidades e aos diversos níveis de governo”.	Le Galès (1999, p.90)
“Compreende a relação entre os atores sociais engajados na construção de espaços de compromissos e nos diversos papéis desempenhados por eles dentro de um processo de cooperação”.	Christian Lefèvre (1997)
“Representa o instrumento de organização e de gestão dos espaços derivados de um complexo de forças mobilizadas pelos diversos atores sociais. Forças, nas quais a tradicional iniciativa local é integrada às capacidades empresariais do governo local, a fim de atrair os recursos externos, os novos investimentos e os novos empregos”.	David Harvey (2001)

Fonte: Adaptado de Moreira (2007).

Em todas as três definições os autores trazem elementos essenciais, tanto para o entendimento de governança quanto aos subsídios da abordagem geopolítica na gestão urbana, revelando as relações entre poder e espaço geográfico, mobilizadas por forças de diversos atores sociais.

Em 1991, o Banco Mundial, ilustrando uma concepção neoliberal para as cidades, publica o documento intitulado *Política Urbana y Desarrollo Economico: un programa para el decenio de 1990*, trazendo como critérios fundamentais em sua pauta a produtividade econômica e a inserção competitiva das cidades nos circuitos globalizados, visto que o documento parte do reconhecimento da importante relação entre a economia urbana e o desempenho macroeconômico.

Pensando em possíveis medidas para aumentar a produtividade urbana e, conseqüentemente, o desempenho econômico, o Banco Mundial propõe quatro eixos para estabelecer novos objetivos para a política urbana. São eles:

- I - o enfrentamento dos obstáculos relacionados diretamente à infraestrutura urbana;
- II - a incorporação dos pobres aos circuitos econômicos e o alívio do crescente aumento da pobreza urbana;
- III - o enfrentamento dos efeitos negativos da degradação ambiental; e
- IV - o aumento da capacidade de pesquisa e conhecimento sobre o desenvolvimento urbano (BANCO MUNDIAL, 1991).

As proposições presentes no documento do Banco Mundial expressam a progressiva hegemonia das formulações neoliberais, que se tornaram referência em grande parte da produção teórica e política sobre as cidades (SANTOS JUNIOR, 2015, p. 31).

Como dito anteriormente, as funções do poder público também se descolam. As da gestão e do planejamento da cidade passam a ser pensadas para garantir um meio favorável aos negócios e ao desenvolvimento econômico. Como forma de atender as exigências dos inúmeros documentos do Banco Mundial, o qual nas mensagens difundidas estava contido que para as cidades atraírem novos negócios, indústrias, força de trabalho qualificada e etc., elas teriam que competir no preço e na qualidade dos serviços por investimentos de capital, por tecnologia e competência administrativa (RIBEIRA FILHO, p. 155, 2006), o que, por outro lado, deu início a uma operação conhecida como *marketing urbano* se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades (VAINER, 2000).

A ideologia neoliberal provocou mudanças na atuação do Estado. A noção de governança tem causado certa dissonância quanto a isso, por exigir de um lado que este seja o provedor de políticas públicas estruturantes para o desenvolvimento econômico e social do país, ao mesmo tempo em que realiza aberturas de mercados deixando economias locais sujeitas à lógica de competitividade de mercados mundiais. É nessa lógica que as cidades brasileiras têm buscado inserir-se, o que, nas palavras de Vainer (2000, p.78), torna a cidade

uma mercadoria a ser vendida num mercado competitivo, em que outras cidades também estão à venda.

Dessa maneira, uma vez que essas transformações impostas pela cartilha neoliberal acontecem no nível federal, seria difícil evitar que sua lógica não chegasse até o nível dos governos locais. Devido às características e necessidades do neoliberalismo, as ações do Governo Federal passaram a ser direcionadas para a macroeconomia.

Inseridas nesse contexto, pelo movimento e articulação das redes urbanas, as pequenas cidades também estão dentro dessa lógica. Isto tem se fortalecido especialmente a partir das duas últimas décadas do século XX, pela intensificação das relações econômicas em escalas mais abrangentes que redefiniram a Divisão Internacional do Trabalho, gerando o processo de mundialização da economia.

Para Sposito (2010), esse processo não seria possível sem os avanços na área da tecnologia e desenvolvimento científico, ou, configurando o que Milton Santos (1996) denominou como meio técnico-científico-informacional. Esse meio tem sido capaz de acelerar a difusão de informações, da ciência e avanços tecnológicos, mas também de valores culturais e práticas sociais, conformando um processo que vai além da economia que tem sido chamado de globalização.

Esse conjunto de mudanças ocorridas no bojo da passagem do sistema fordista para o sistema flexível redefiniu as relações constitutivas das redes urbanas, por meio da ampliação das possibilidades de estabelecimentos de articulações entre cidade de diferentes portes, pertencentes a redes urbanas que se conformaram em contextos históricos diferentes entre si (SPOSITO, 2010, p. 53).

Isso significa que, no mundo globalizado, entende-se que o todo se reflete no lugar e o lugar reflete-se no todo. As pequenas cidades, embora, na maioria das vezes, não se apresentem tão dinâmicas quanto às médias ou grandes cidades, são redutos da acumulação capitalista. Em menor escala, isto é verdade, porém, elas não deixam de ser interessante, do ponto de vista do capital em uma esfera de produção, circulação, consumo e também de acumulação.

Com isso, a pequena cidade compõe os dilemas do urbano e, desse modo, da expressão do capital, encontrando-se submetida à lógica neoliberal, da competitividade por financiamento, principalmente público, e tendo que atender a exigência de modernização administrativa da gestão pública. Os agentes que atuam na produção do espaço urbano dessas cidades têm buscado na governança urbana a coalizão de forças (iniciativa pública, privada e

sociedade civil organizada) como forma de promover o desenvolvimento local, visto que essas ações fazem parte da estratégia do governo federal para a macroeconomia.

Nesse processo em que a cidade é colocada à disposição dos capitais, o papel desempenhado pelo Estado não pode ser desprezado. Até porque, como forma de manter a governabilidade, mesmo em situação crítica, esse Estado constrói uma relação mais próxima e de dependência com o capital. As intervenções no espaço urbano e a cidade fazem parte, cada vez mais, das estratégias prioritárias de atração desse capital. A produção da cidade pelo poder público leva em conta a cidade como negócio a partir das possibilidades de valorização ofertadas em determinados territórios do urbano (SANTOS, 2006, p.116).

Ainda de acordo com Santos (2006), o Estado moderno procura extrair vantagens territoriais obtidas pela disposição espacial que se encontra sob seu domínio. Se não mais as tem, cabe produzi-las ou reproduzi-las em caso de insuficiência.

Para Ribeiro Filho (2006, p. 156), a agenda urbana dos anos de 1990, além de incentivar a competição entre as cidades, apoia a descentralização através de uma reestruturação radical do Estado, de privatizações ou concessões de serviços urbanos e reformas normativas, todas elas visando elevar a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos.

Quanto à gestão das políticas públicas, em parâmetros sociais, esta tem se alicerçado nas bases da noção de governança, desde o processo de redemocratização do país e da promulgação da Constituição Federal de 1988, com a descentralização das políticas públicas, a partir do compartilhamento de responsabilidades entre vários agentes sociais, incluindo a ampla participação da sociedade civil na tomada de decisões sobre investimentos em projetos de interesse social.

Os estados e cidades brasileiras vêm tentando efetivar a prática da governança urbana, realizando através disso, parcerias e convênios com setores públicos (governo federal e estadual, por meio de transferências) e do setor privado (instituições multilaterais, como o BIRD, BM etc), pois, como bem alertou Vainer (2000), as ideias políticas e econômicas do neoliberalismo não abriram mão da intervenção do Estado como investidor, restando na governança urbana a busca de uma coalizão de forças, para atender a esse propósito, que, conforme escreveu Harvey (2005, p. 171): “o poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais”.

O Estado brasileiro passou por mudanças estruturantes nas duas últimas décadas. Envoltos pelo projeto político neoliberal, ele assumiu as premissas da competitividade, da

eficiência e gerenciamento para dentro da gestão pública, e adotou o modelo de governança urbana para estimular o empreendedorismo e disputa entre as cidades, isto é, de modo indubitável.

No entanto, é preciso considerar que, apesar dos avanços efetuados pela CF de 1988 – responsável por alterar o poder local por meio da descentralização política e fiscal –, a maioria das pequenas cidades, que representa cerca de 86% das cidades brasileiras, não possui meios de assumir o papel de protagonistas do planejamento, de empreendedoras, da reestruturação urbana e da implementação de políticas públicas próprias. Por isso, elas ficam à mercê de políticas nacionais de redistribuição de riqueza; de saúde e educação; de infraestrutura e de habitação, esporte e lazer, entre outros.

Desse modo, entende-se que a prática da governança urbana não se efetiva em Coreaú, sobretudo quando as parcerias público-privadas são concebidas como principais propulsoras do empreendedorismo urbano, pois, embora se reconheça alguns elementos da reforma neoliberal – tais como mudanças nos perfis das gestões públicas, arrocho pela LRF, disputas por financiamentos – o Estado ainda continua sendo o agente principal na produção do espaço da cidade, visto que todos os programas implementados em Coreaú foram mediados por ele.

Por fim, para refletir a produção do espaço urbano em cidades pequenas, devem-se considerar os conteúdos sociais, políticos, econômicos e ideológicos que engendram tal processo (MOREIRA JUNIOR, 2014, p. 59). Assim, a pequena cidade deve ser entendida como parte de um processo mais amplo da economia e da urbanização, inserida numa estrutura dinâmica: a rede urbana. Esta, ao se apoderar das interpretações de cidades pequenas, possibilita-nos um olhar mais amplo, considerando-as a partir das articulações e interdependências existentes entre si. Ademais, contribui para explicar muitas das características peculiares do processo de produção do espaço urbano em cidades pequenas.



## **CAPÍTULO 02: A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DA PEQUENA CIDADE DE COREAÚ/CE**

*“Quanto mais pequeno o lugar examinado, tanto maior o número de níveis e determinações que incidem sobre ele. Daí a complexidade do estudo do mais pequeno”.*  
(Santos, 1985).

No Brasil, o recente processo de urbanização e as condições postas pela CF de 1988 estimularam o aumento da criação de pequenas cidades que se multiplicaram pelo território. Por isso, não podemos negligenciar os desafios que permeiam os estudos acerca das pequenas cidades. Nesse sentido, o capítulo a seguir contém uma discussão sobre a produção do espaço urbano da pequena cidade, tratando da sua definição teórico-metodológica, no intuito de compreendê-las no contexto da urbanização brasileira e pela sua inserção na rede urbana.

As mudanças decorrentes do aprofundamento da globalização da economia, do avanço da divisão territorial do trabalho, da introdução de novas tecnologias, do avanço da ciência e da informação impulsionaram transformações significativas na sociedade contemporânea. Diante disso, as cidades e seus territórios criam possibilidades de integração e organização entre si, e, ao mesmo tempo, estabelecem novas fronteiras entre cidade/região e cidade/campo. Nesse contexto o urbano se estende para além das grandes aglomerações, da escala global a escala local, a cidade se organiza e o urbano se difunde pelo território, se fazendo cada vez mais presente na vida cotidiana, envolvendo desde as metrópoles até os espaços rurais mais longínquos, incluindo as pequenas cidades. A discussão seguida neste capítulo visou abordar a situação das pequenas cidades nesse contexto.

## **2.1. Elementos para discussão teórica sobre as pequenas cidades**

Ao longo da história da Geografia Urbana, a temática das cidades pequenas foi uma das vertentes de investigação científica pouco privilegiada nas pesquisas geográficas. Só recentemente, em meados dos anos 1990, o estudo sobre essas cidades passou a despertar o interesse de pesquisadores das diversas áreas do conhecimento que “redescobriram” sua importância nos aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais no contexto da urbanização brasileira.

Embora ainda não haja uma bibliografia extensa de estudos referente às cidades pequenas, há de se reconhecer que, nas últimas décadas, importantes reflexões têm sido produzidas com o intuito de ampliar o conhecimento sobre a realidade dessas cidades. Diante da dinâmica da urbanização, elas possuem papel de expressividade agora e compõem a face do urbano brasileiro. As reflexões são diversas e aos pesquisadores que se aventuram por esse caminho o desafio está posto, diante da complexidade que a análise engloba, seja na perspectiva de entender a inserção desses núcleos nas redes urbanas, ou em definir essas cidades.

A conceituação de cidade pequena é composta de encaminhamentos distintos e controversos, envolvendo elementos complexos, principalmente quando se considera seus diferentes contextos e histórico de urbanização. Pela inexistência de uma definição consolidada sobre cidade pequena a discussão que segue, tem a pretensão de promover uma aproximação conceitual, versando sobre algumas abordagens da temática, já que o objetivo central não é oferecer uma definição própria e acabada.

Refletir acerca das cidades pequenas no Brasil envolve, necessariamente, considerar a diversidade urbana brasileira, que deve perpassar inclusive pelo entendimento de cidade. Nesse sentido, Singer (1998, p. 155) conforme citado por Pessoa (2015, p. 180), destaca que, por mais variadas que sejam as definições de cidade, existe entre elas um ponto em comum: “trata-se de uma aglomeração humana, de um conjunto de pessoas vivendo próximas umas das outras. As discussões versam em torno da dimensão mínima desta aglomeração: alguns pretendem que seja de 2.000, outros propõem 5.000 e assim por diante”. Por assim dizer, a aglomeração e a concentração são características inerentes à ideia de cidade.

Nesta perspectiva, Carlos (1991) é contundente quando afirma que a cidade, é essencialmente lócus da produção, concentração dos meios de produção, do capital, da mão-de-obra, mas, além disso, é também um aglomerado de pessoas e de objetos (prédios, casas, ruas). Deve-se destacar, no entanto, que a cidade não pode ser pensada somente sob esse prisma, pois esta encerra dentro de si um conteúdo social que vai muito além deste aspecto. Isto é, mais que um suporte para a atividade econômica a cidade é por excelência o lugar da interação humana, onde as relações sociais se desenvolvem. Assim, compreender a cidade na sua dimensão econômica e social implica em entendê-la como um espaço complexo e mutável.

Na teoria econômica espacial de Camagni (2005), discutida pelo autor no livro *Economía Urbana*, a cidade é um espaço onde ocorrem os fenômenos econômicos, entendida como um território vivo, no qual decisões que guiam o processo de desenvolvimento são realizadas pelos agentes econômicos e sociais.

Produto e, ao mesmo tempo, reprodutora da vida social, as cidades refletem as características da sociedade que as engloba, são, portanto, expressão concreta de processos sociais na forma de um ambiente físico construído sobre o espaço geográfico (HARVEY, 1980). Logo, enquanto realidade material de um processo social, elas devem ser assistidas a partir de seu contexto temporal e espacial.

No que se refere ao papel econômico, a cidade é, particularmente, o lugar onde se reúnem as melhores condições para o desenvolvimento do capitalismo. Pois, segundo Spósito (1997, p. 64):

O seu caráter de concentração, de densidade, viabiliza a realização com maior rapidez do ciclo do capital, ou seja, diminui o tempo entre o primeiro investimento necessário a realização de uma determinada produção e o consumo do produto. A cidade reúne qualitativa e quantitativamente as condições necessárias ao desenvolvimento do capitalismo, e por isso ocupa o papel de comando na divisão social do trabalho. (SPÓSITO, 1997, p. 64)

Por se constituírem em espaços de concentração da força de trabalho e os meios necessários a produção em larga escala, a cidade tornar-se lugar de gestão, das decisões que orientam o desenvolvimento do próprio modo de produção, comandando a divisão territorial do trabalho e articula a ligação entre as cidades da rede urbana e entre as cidades e o campo, muito embora, para Lefebvre (2002), a cidade seja antes de tudo um centro de decisão política. No qual o território é administrado de modo a permitir a fluidez do ciclo de reprodução, ou seja, “a cidade se produz de modo a permitir a articulação entre os processos de produção – distribuição, – troca, consumo e a gestão” (CARLOS, 1997, p. 74). Dessa maneira, a cidade é produto, condição e meio para a reprodução das relações sociais.

Ainda dentro da dimensão que dialoga a cidade como um conceito geográfico, trazemos a definição de Santos (1992). Para o autor, a cidade é o concreto, conjunto de redes, ou seja, a materialidade visível do urbano enquanto este é abstrato, porém o que dá sentido e natureza a cidade.

Juntando-se a todas as definições assinaladas acima, a cidade no contexto do presente trabalho é entendida como expressão material dos processos sociais. Produto histórico-geográfico em constante dinamismo e mutação, lugar das contradições e desigualdades acumuladas. É aglomeração das construções, da população, mais que o local de moradia, a cidade é *locus* da concentração dos meios produtivos e do poder político. É nela onde os processos de reprodução do capital ocorrem de maneira mais intensa, provocando mudanças nas suas estruturas internas, ampliando suas relações com os demais lugares, redefinindo constantemente seus espaços e suas funções (CARLOS, 1997, p. 181). E ainda que o foco dessa investigação seja uma pequena cidade, aonde a reprodução social parece ser mais evidente, não podemos negar os meios contundente pelo quais o capital é ampliado.

Já a cidade de forma institucionalizada, no Brasil, segue-se a definição do IBGE, de caráter político-administrativo, onde todas as sedes de municípios são consideradas cidades,

independentes de suas características quantitativas ou qualitativas. Tal critério tem sido muito discutido, pois o crescimento do número de pequenos municípios ao longo do território brasileiro, e, conseqüentemente, de novas cidades estão ligados, entre outros fatores, às forças políticas e à dinâmica do federalismo, impulsionada sobremaneira pela Constituição de 1988.

Diante disso, é importante considerar que refletir acerca de cidades e do urbano no Brasil suscita inúmeras indagações e, por conseguinte, possibilidade de respostas distintas. As cidades apresentam papéis urbanos, formas, funções e tamanhos demográficos diversos, que se manifestam em diferentes graus de intensidade, fazendo existir diferenças entre cidade de variados portes (grandes, médias, ou pequenas). Portanto, um ponto elementar é admitir que elas só podem ser pensadas como resultado de processos que variam no tempo e no espaço (MOREIRA JÚNIOR, 2014, p. 142)

As múltiplas abordagens teórico-conceituais sobre a cidade e urbano têm revelado realidades urbanas variadas sobre as cidades pequenas, com diferenças tanto espaciais como de conteúdos. O processo de organização da economia e da urbanização brasileira são fatores primordiais para a leitura do fenômeno entorno da discussão de pequenas cidades.

Na abordagem científica, como mencionado anteriormente, a definição de cidade pequena ainda consiste em um grande desafio. Para Pessoa (2015, p. 181) os estudos já desenvolvidos e as discussões existentes acerca dessa categoria de análise, seja para classificar, definir ou propor algumas reflexões acerca dessa temática, são marcados pelo caráter complexo e polêmico. Eles envolvem desde as definições institucionais ao debate teórico-conceitual.

No que concerne aos estudos desenvolvidos sobre cidades pequenas no Brasil que tomam como parâmetro os dados de órgãos oficiais, como, por exemplo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), há um destaque do critério populacional na delimitação e definição dessa categoria de cidade.

Segundo o censo do IBGE (2010), existem 5.565 cidades no país. Destas, 5.282 são consideradas cidades pequenas, isto corresponde a mais de 90% das cidades existentes no país, pois, os municípios com população inferior a 20 mil habitantes, representam 70%. A classificação do IBGE delimita como cidade pequena, núcleos urbanos com contingente de até 100 mil habitantes. No estado do Ceará, dos 184 municípios, cerca de 95% têm suas sedes como cidades pequenas.

Sobre os dados populacionais serem ainda um dos critérios mais utilizados para delimitar o recorte das cidades pequenas, Fresca (2010, p.76), salienta que, ao seguir este caminho, incorre-se no risco de igualar cidades que na sua essência são diferentes. Em outras palavras, o critério demográfico como variável resulta em considerar cidades com populações similares como sendo pequenas, mas não levará em conta as especificidades de cada uma delas.

A autora ressalta ainda que nada impede que se utilize o número de habitantes como critério de análise, mas há que se fazer as ressalvas necessárias, de acordo com aos objetivos estabelecidos na pesquisa que se pretende realizar.

Assumindo o mesmo viés, Maia (2005) reafirma que não se pode deixar de considerar a contagem populacional quando se quer pensar sobre o que se denominou de pequenas cidades, mas, por outro lado, não se pode limitar unicamente a esse dado. Pois, mesmo que se enquadrem dentro de uma mesma faixa de número de habitantes há ainda muita discrepância entre estes espaços, haja vista a realidade urbana brasileira ser tão diversa e heterogênea.

Outro debate que perpassa a classificação dessas cidades é referente às redes e às hierarquias urbanas. Nesta perspectiva, a Região de Influência das Cidades (REGIC) – estudo publicado pelo IBGE em 2007 – estabelece a denominação de *Centros Locais*. Ao analisar as redes urbanas brasileira, esse estudo considerou a existência de 4473 centros locais, cidades cuja população é predominantemente inferior a 10 mil habitantes, e sua centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, dependem expressivamente do comércio local e da dinâmica da economia rural.

Contrapondo essa ideia, Silva, Gomes e Silva, (2009) numa discussão conceitual de pequenas cidades, chamam a atenção para o fato de que considerar a definição de pequena cidade apenas como centro local empobrece a discussão, pois se perdem de vista as demais relações e inter-relações que a pequena cidade mantém em níveis diferenciados com os centros maiores, principalmente na era das redes, em que estas cidades estão articulando-se, mesmo que em proporções menores, como os grandes espaços urbanos (SILVA; GOMES E SILVA, 2009).

Ao tecer sua noção acerca das pequenas cidades, Fresca (2001) defende a ideia de que é a inserção das mesmas em uma rede urbana e ou região que dará elementos, e/ou melhores condições para entendê-las como tal.

Desta forma, a autora considera que, para se caracterizar uma cidade como sendo pequena, é necessário entender sua inserção em uma dada rede urbana ou região. Precisa-se, portanto, do “[...] entendimento do contexto socioeconômico de sua inserção como eixo norteador de sua caracterização como forma de evitar equívocos, e igualar cidades com populações similares, que em essência são distintas” (FRESCA, 2001, p. 28). Ou seja, no momento atual, as cidades pequenas e metrópole, enquanto lugares, são singulares com situação diferente, e cada lugar combina de maneira particular variáveis que podem ser comuns a vários lugares, de tal modo que uma pequena cidade na rede urbana de Fortaleza pode apresentar características bastante distintas quando comparada a uma similar na rede de Porto Alegre. Então, diante disso, o melhor caminho para considera uma cidade como pequena é partir da sua inserção nas redes ou região.

Dessa maneira entendem-se seus papéis, suas áreas de influência, suas integrações internas e externas às redes, dentre outros aspectos fundamentais para a consideração de uma cidade como sendo pequena.

Nessa enseada, os estudos de Endlich (2006), demonstram a dificuldade em se trabalhar com esta classificação das cidades brasileiras ao considerar que:

Os pequenos centros urbanos não são iguais entre - si, pois possuem conteúdos diferentes que em alguns casos geram relações hierárquicas entre elas. Cidades com atividades comerciais e equipamentos de serviços públicos e privados um pouco mais diversificados funcionam como pólos microrregionais. (ENDLICH, 2006, p. 52).

A autora identifica diferenças entre as pequenas cidades, que, assim como as metrópoles se diferenciam por seus papéis e significados. Entre as pequenas cidades há, inclusive, uma hierarquia, determinada pelas relações que essas estabelecem com o seu entorno. São essas diferenças que fazem com que determinadas cidades pequenas sejam polarizadas por outras. Endlich (2006) denominou *pólos microrregionais* as cidades que polarizam, na tentativa de dar conta do tão complexo conjunto de centros urbanos que compõem a realidade brasileira.

Os pólos microrregionais denominados por Endlich (2006) abarcam as pequenas cidades que possuem um nível de polarização. Quanto às cidades que são polarizadas, nas definições de Santos (1979), são entendidas como cidades locais:

A cidade local é a dimensão mínima a partir da qual as aglomerações deixam de servir às necessidades da atividade primária para servir as necessidades inadiáveis da população com verdadeira especialização do espaço. [...] poderíamos então definir a

cidade local como a aglomeração capaz de responder às necessidades vitais mínimas, reais ou criadas, de toda uma população, função esta que implica uma vida de relações. (SANTOS, 1979, p. 70-71).

As cidades locais, de acordo com a definição acima, apresentam nível urbano elementar, pouco provável que extrapolem os limites municipais e influenciam outras; por isso, são locais. No entanto, tem que se considerar que essas cidades são primordiais para seu entorno imediato, isto é, vilas e zona rural. Elas são providas de equipamentos públicos básicos, bens e serviços que atendem as necessidades mínimas da população local.

Santos (1979, p. 71), explica ainda que o “fenômeno da cidade local acha-se ligado às transformações do modelo de consumo do mundo, sob o impacto da modernização tecnológica, da mesma forma que as metrópoles são o resultado dos novos modelos de produção”. Isto é, numa sociedade impulsionada cada vez mais pelo consumo, as necessidades mínimas podem constantemente sofrer alterações.

Ainda com relação à discussão metodológica e conceitual sobre as cidades pequenas, vale ressaltar as colocações de Pereira (2007, p. 174), que ao se contrapor a definição de Santos (1979), destaca:

[...] não podemos adotar, de forma generalizada, o conceito de cidades locais, utilizado por Santos (1979) [...] esse conceito pode ser aplicável nas áreas de maior modernização, todavia há um grande número de cidades que não apresentam inovações sendo que, em muitos casos, não possuem sequer a capacidade de suprir sua população com a oferta de serviços e produtos de consumo básico. (PEREIRA, 2007, p. 174).

Diante disso, a discussão de Fresca (2010), explica que pequenas cidades e cidades locais, embora quase sempre tidas como sinônimos, não são a mesma coisa. Pois, a definição de cidade local, refere-se ao menor escalão das cidades no Brasil, ou seja, cidades que atendem apenas às demandas mais imediatas de sua população. Já a pequena cidade seria aquela com complexidade de atividades urbanas que extrapola o denominado nível mínimo, mas que tal complexidade de atividades urbanas não gera elementos necessários para que as mesmas possam ser consideradas cidades intermediárias<sup>21</sup>.

Na concepção de Corrêa (2011, p. 06) a pequena cidade, é antes de tudo um núcleo dotado da função de sede municipal. E ser sede municipal significa ter poder de gestão de um

---

<sup>21</sup> Para Sposito (2007), cidade média é uma noção, a condição de uma cidade numa determinada rede urbana a parte do seu contexto histórico-espacial. Representa papel de comando regional e de intermediação dos fluxos, constitui-se em nó da rede urbana e em elo entre cidades maiores e menores, além de apresentar um nível de centralidade compatível com a variedade e complexidade de funções e papéis.

dado território, no caso o município, para o qual a presença de instituições e serviços públicos, além do acesso a tributos estaduais e federais tornam-se essenciais.

Para autor associado a essa função político-administrativa, seja de forma causal ou em consequência, há nessas cidades atividades econômicas vinculadas à produção e circulação de mercadorias e a prestação de serviços. Nessa definição, percebe-se que as transformações decorrentes do processo de globalização têm influenciado a produção do espaço urbano das pequenas cidades.

Outra análise sobre o tema encontra respaldo nas palavras de Soares e Melo (2009, p. 06) quando ressaltam que as pequenas cidades devem ser pensadas a partir da urbanização brasileira e seus significados nas redes urbanas regionais, pois estas desempenham papéis diferenciados e têm suas articulações com redes construídas pela divisão territorial do trabalho. Além disso, a extensão do território e as diversidades regionais brasileiras impedem que haja uma uniformização na rede de cidades, em sua hierarquização e mesmo em suas funcionalidades.

Nesse sentido, ressalta-se que a definição de parâmetros nacionais rígidos para classificação e definição desses espaços pode incorrer em sérios problemas, impedindo uma melhor aproximação com a realidade socioespacial, dado a complexidade e diversidade do espaço brasileiro.

Assim, deve-se compreender que as pequenas cidades apresentam determinadas características que lhes são próprias e, desse modo, estas se diferenciam umas das outras não somente por sua dimensão demográfica, mas, principalmente, por sua produção histórico-geográfica e pela posição que assumem na divisão territorial do trabalho (PESSOA, 2015, p. 186).

Considerando as questões até agora apresentadas e para melhor delinear os fundamentos da nossa opção teórico-metodológica, utilizaremos o pensamento de Gomes (2010, p. 04-12) quando, sem perder de vista a sua participação na divisão territorial do trabalho, considera que:

A pequena cidade deve ser analisada e, portanto, compreendida, a partir das relações que são estabelecidas no contexto urbano-regional em que se encontra, sugerindo, assim, a análise do processo de produção do espaço em sua totalidade, não perdendo de vista a lógica de construção e reprodução das pequenas cidades como espaços, também, de produção e reprodução do capital. (GOMES, p. 04-14)

Associadas a isso, as pequenas cidades enquanto unidades espaciais distintas apresentam um ponto em comum: a reprodução da sociedade na sua totalidade. Deste modo,

que é a dinâmica das relações que conferem as pequenas cidades um grau de importância significativa na rede urbana, uma vez que se constituem dadas as suas características básicas também em centros de consumo (SILVA, GOMES E SILVA, 2009).

Cada cidade possui suas especificidades. No entanto, essa diferenciação não implica em afastamento entre elas, ao contrário, as pequenas cidades estabelecem interrelações que se concretizam: “[...] por meio dos centros consumo, de comercialização, de serviços, de transporte e de distribuição, podendo ainda se posicionar como centros de pequena escala de manufaturas, de difusão de inovações e interação social” (SILVA, GOMES E SILVA, 2009, p. 50).

É interessante ressaltar que neste grupo de cidades, denominado pequenas cidades, pode-se encontrar desde aquelas com limite mínimo de complexidade de atividades urbanas, até aquelas onde funções urbanas são mais complexas. Em ambos os casos, em menor ou maior escala, são redutos da acumulação capitalista, e, portanto, não deixam de ser interessantes do ponto de vista do capital no campo de circulação e acumulação.

As pesquisas sobre as pequenas cidades, suas características e diversidades merecem destaque e atenção semelhante àquela que os estudos sobre os grandes centros urbanos e metrópoles recebem, pois esses espaços não estão dissociados dos processos gerais que marcam a sociedade e representam a maior parte do que é oficialmente reconhecido hoje como cidade no país.

Diante desse quadro de referências, as discussões realizadas acerca da cidade e do urbano brasileiro agregam elementos teóricos fundamentais para pensar essa outra face do urbano: a pequena cidade. No Brasil, a urbanização intensa e desordenada não atingiu igualmente o território nacional, potencializando, de um lado, o surgimento de novos centros urbanos, e, de outro, inúmeras contradições e diferenças entre essas cidades. As mudanças advindas da urbanização foram de caráter essencialmente espacial e social, compreendendo a alteração na estrutura das cidades, das relações econômicas e políticas, do meio ambiente, bem como no modo de vida das pessoas.

No caso do Brasil, temos uma urbanização marcada por um número significativo de pequenas cidades, portanto, não podemos entendê-las fora desse contexto. Não se pretende realizar aqui o pioneirismo na discussão, nem uma definição inédita. No entanto, acredita-se que nossa tentativa de entender a produção do espaço urbano de Coreaú/CE, nos possibilitará de alguma forma, contribuir no entendimento de parte da realidade desses espaços. Para tanto,

é necessário compreender os agentes e as estratégias que produzem e transformam esse espaço, quanto à estrutura, à forma, às funções e os conteúdos resultantes deste processo.

## **2.2. As pequenas cidades no contexto da urbanização**

As mudanças decorrentes do avanço da divisão territorial do trabalho, as ondas sucessivas de expansão do capitalismo e internacionalização do capital marcaram a globalização como um novo momento da história mundial. Seu impacto sobre as esferas econômica, social, política e cultural alteraram significativamente a organização espacial.

Para Damiani (2006, p. 136), o período atual da globalização define possibilidades de contatos múltiplos entre cidades de todas as dimensões e estabelece uma simultaneidade de comunicação numa rede intrincada de relacionamentos, rompendo com as hierarquias estritas. Por isso, deve reconsiderar a determinação das hierarquias como tradicionalmente foram propostas tendo em vista que “o processo geral de urbanização é um fenômeno múltiplo, diferenciado e multidimensional, de caráter mundial. E essa mundialidade atravessa inclusive as pequenas cidades” (DAMIANI, 2006, p. 145).

Ao pensarmos as cidades brasileiras devemos ter em mente as grandes diferenças regionais, sobretudo num país de dimensões continentais como o Brasil. Assim, ao considerarmos a urbanização brasileira, a heterogeneidade nacional e as especificidades regionais e locais devem ser consideradas, visto que, cidades de diferentes dimensões territoriais assumem formas, funções e estruturas singulares nas diferentes porções do território, desempenhando papéis distintos na rede urbana, bem como estabelecendo níveis de interdependência entre si e em relação ao campo.

Assim, entender a diversidade urbana brasileira sob esses múltiplos contextos que se revelam requer uma reflexão a partir dos processos mais recentes da economia e da urbanização por meio dos quais é possível verificar na constituição da rede urbana, uma realidade extremamente diversificada, incluindo, desde grandes aglomerações urbanas, até cidades pequenas.

A urbanização brasileira é em sua essência um fenômeno recente, intensificada a partir da segunda metade do século XX, teve estreita relação com a industrialização. Nesse sentido, é possível identificar, grosso modo, dois períodos para explicar a evolução da urbanização no país: o primeiro, anterior às décadas de 1940-1950; e o segundo, pós 1940-1950.

De acordo com Santos (1994), no período anterior à década de 1940-1950, a economia agroexportadora explica a pouca importância das cidades no Brasil, cujos papéis eram predominantemente políticos e administrativos. Conforme o autor, a cidade era bem mais uma emanção do poder longínquo, uma vontade de marcar presença num país distante, a fim de estabelecer uma ponta de rede do poder colonial para explorar o território, que, num primeiro momento, deu-se através da extração e, depois, pela agricultura. O país foi composto por subespaços organizados por lógicas próprias ditadas, sobretudo pelas relações com o mundo exterior.

A partir de 1940, os nexos econômicos tornam-se mais importantes e passam a comandar a urbanização. As transformações econômicas resultaram numa série de mudanças socioespaciais. Até meados do século passado, o Brasil era um país eminentemente rural. Seu processo de urbanização deu-se praticamente no século XX, ligado e estimulado ao processo de industrialização.

Nesse período, notadamente nos anos 50 e 60, ocorre a aceleração da urbanização brasileira, como resultado da política de industrialização adotada pelo Estado, incluindo, um conjunto de ações<sup>22</sup> que colaboraram para a chegada de inúmeras multinacionais no país. Essas ações políticas objetivaram um crescimento da indústria, em todos os seus significados, tais como: “a formação de um mercado consumidor dentro do país e o incremento do terciário para impulsionar esse mercado. Dentro desse contexto, o processo de urbanização se intensifica, ocasionando um expressivo surgimento de cidades médias e pequenas” (HOLANDA, 2007, p. 70).

A urbanização que acompanhou a industrialização do país arregimentou enorme contingente de pessoas, num processo quase contínuo de crescimento da área urbana das cidades, graças ao aumento das migrações internas e externas. Tais aglomerações urbanas proporcionaram a multiplicação de cidades em diferentes escalas e aumento das taxas da população urbana sobre a rural, o que contribuiu para redefinir os papéis de muitas cidades.

O processo de urbanização, no Brasil, deu-se de forma desigual entre as regiões. Inicialmente, foi bastante centralizado na região Sudeste devido à industrialização, que se concentrou nas principais cidades do país – na época, São Paulo e Rio de Janeiro –, por reunirem as condições necessárias para reprodução do capital. Pela força política e econômica, consolidaram-se como as primeiras metrópoles brasileiras. Isto produziu um

---

<sup>22</sup> DAVIDOVICH (1984, p. 14) *apud* HOLANDA (2007, p. 71) salienta que: “montado num complexo dispositivo institucional, que inclui a criação de forte suporte financeiro e de incentivos fiscais e creditícios, o Estado ‘bancou’ a industrialização e a modernização do país”.

intenso fluxo para estas cidades, atraindo milhares de migrantes, sobretudo da região Nordeste, pelas oportunidades de emprego na indústria, no comércio e na construção civil.

Paralelamente à urbanização, o Estado, ao implementar seu planejamento estratégico assentado no discurso de segurança nacional e crescimento econômico, “acabou proporcionando um novo processo de acumulação”. Em seguida, esse mesmo Estado tenta identificar e amenizar os chamados “desequilíbrios regionais”, “resultantes de sua política concentracionista, com a criação de órgãos de desenvolvimento regional”. (HOLANDA, 2007, p. 71-71). No Nordeste, tal papel ficou a cargo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste<sup>23</sup> (SUDENE).

De acordo com Holanda (2007, p. 72), essa lógica de acumulação, apresentava-se como um fenômeno de ordem mundial, resultante, sobretudo, de uma nova divisão do trabalho e das novas formas de acumulação, pensadas agora em nível global pelos países centrais, acabando por influenciar na urbanização de muitos países da periferia (SOJA, 1989).

A partir dos anos 80, um processo de desconcentração espacial das atividades no Brasil teve início com a desconcentração de alguns tipos de atividades industrial, principalmente na região Sudeste, o que constituiu na migração de diversas indústrias para outras regiões do país, principalmente para o Norte e Nordeste.

Entre essas indústrias, predominam aquelas que têm o uso do trabalho intensivo. Na região Nordeste a chegada dessas indústrias foi impulsionada por incentivos fiscais, mão de obra barata e espaços dotados de infraestrutura. No primeiro momento, instalaram nas capitais dos estados, e mais recentemente em meados dos anos 90, nas cidades mais expressivas do interior, as denominadas cidades médias.

Acompanhando o processo de desconcentração econômica, a urbanização brasileira assume novas feições, tais como: a interiorização do fenômeno urbano, a multiplicação no número de pequenas cidades, além dos elevados índices de crescimento das cidades médias, em comparação com as grandes concentrações. São elementos que ajudam a compor um cenário urbano complexo, onde as cidades são heterogêneas entre si e possuem tamanhos, papéis, funções e importância política e econômica distintas.

Nesse contexto, multiplica-se pelo território nacional a criação de pequenas cidades, que, ora se apresentam como centros de importância local, dada as condições regionais de interligação com a economia nacional e o desenvolvimento de atividades produtivas específicas; ora como localidades sem centralidade, que possuem papel urbano pouco

---

<sup>23</sup> Sobre essa discussão consultar: “FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo. Editora Círculo do Livro, 1974”.

expressivo e cuja infraestrutura é precária, ou ainda muitas outras que surgiram possibilitadas pela legislação que rege a criação de municípios e cidades no país. Sobre o surgimento dessas últimas, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, institui-se no país um novo modelo de estrutura federativa, que proporcionou aos entes municipais um grau de emancipação e autonomia, raramente encontrada em outros países. O município é elevado à categoria de ente federativo e passa a gozar de autonomia política, administrativa e fiscal.

Este fato também contribuiu significativamente para o crescimento no número de emancipações municipais (tabela 04) e, conseqüentemente de cidades, visto que todo município tem como sede uma cidade. Entre as razões para a explicação desse fenômeno estariam, sobretudo, as ligadas à política de descentralização fiscal, caracterizada pela distribuição de recursos financeiros por parte da União e dos Estados, além dos interesses políticos de reprodução do poder pelas elites locais.

Tabela 04: Quantidade e incremento dos municípios criados (por regiões) – 1988/2010

REGIÕES	Nº MUNICÍPIOS EM 1988	Nº MUNICÍPIOS EM 2010	INCREMENTO	
			TOTAL	%
Norte	195	449	254	130,25
Nordeste	1.426	1.794	368	25,80
Sudeste	1.418	1.668	250	17,63
Sul	754	1.188	434	57,55
Centro-Oeste	328	466	138	42,07
Brasil	4.121	5.565	1.444	35,04

FONTE: IBGE, Elaborada por BRAGA, J. M. 2017.

Como podemos observar em 1988, ano da CF, existiam 4.121 municípios e, em 2010, esse número saltou para 5.565. Todas as regiões apresentaram crescimento na criação de novos centros, o que equivale a um crescimento de 35% em escala nacional. Entre o ano de promulgação da Constituição de 1988 aos dias atuais, como podemos notar, a rede urbana brasileira sofre e vem sofrendo um processo contínuo de reconfiguração de sua geografia.

No entanto, não se pode perder de vista que o entendimento desse fenômeno não deve ser considerado isoladamente, pois este se configura como um processo intrinsecamente relacionado à urbanização brasileira que, por sua vez, interliga-se ao desenvolvimento econômico, atrelado as estratégias pensadas e executadas pelo Estado.

Ao tecer sua discussão sobre o processo de urbanização no terceiro mundo, Santos (1994, p. 26) explica o crescimento expressivo do número de cidades pequenas como “um dos fenômenos mais característicos – e, no entanto, também dos mais negligenciados – da

floração urbana”. O autor aponta ainda que “as pequenas cidades representam um papel importante no crescimento do conjunto população rural + pequenas cidades” (1994, p. 26). Isto é, uma pequena cidade pode ter ou não, uma alta taxa de crescimento, que dependerá da função que a cidade exerce no momento (cidade comercial, industrial, de serviços, etc.).

Para Melo e Soares (2009), a urbanização brasileira é essencialmente importante quando se quer pensar a situação das pequenas cidades no país e os significados destas nas redes urbanas regionais. Pois, enquanto espacialidades que compõem a totalidade do espaço brasileiro, na condição de partes integrantes e interagentes, são cidades marcadas pela diversidade, desempenhando papéis diferenciados e articuladas com redes medidas pela divisão territorial do trabalho.

O Brasil possui um número expressivo de pequenas cidades localizadas em todas as regiões do país. Conforme dados do ano 2010 (IBGE), cerca de 90% dos 5.565 municípios existentes são considerados pequenas cidades, sedes urbanas municipais, cuja população é inferior a 20 mil habitantes. Em geral, são cidades que se caracterizam por apresentarem papéis urbanos pouco expressivos – porém não menos complexos –, além de apresentarem intenso grau de dependência em relação a outras cidades, no que tange aos serviços especializados de saúde, educação, administração, entre outros.

No Estado do Ceará, assim como nas demais regiões do país, a urbanização ocorreu de forma desigual, concentrada primeiramente na capital, depois dispersa pelo interior para as denominadas cidades médias, entre elas: Juazeiro do Norte, Sobral e Crato, cidades que ocupam papéis de centralidade nas regiões que se localizam.

Para Holanda e Amora (2012), o Ceará teve uma entrada tardia na divisão internacional do trabalho se comparado com outros estados da região Nordeste, como Pernambuco e Bahia. A sua ocupação espacial esteve atrelada desde o início as economias criatória, notadamente, à pecuária, e à produção de algodão que, juntas, propiciaram as primeiras formas de divisão do trabalho e formação dos primeiros aglomerados urbanos no século XVIII.

A formação do excedente comercializável resultante da economia criatória e da produção do algodão no estado não propiciou um maior desenvolvimento das cidades. Desta forma, “a urbanização se deu de forma concentrada, em Fortaleza, por razões bastante conhecidas como a sua condição de capital e de porto de escoamento da produção algodoeira. Fatores estes que lhe conferiram em meados do século XIX a hegemonia urbana cearense.” (HOLANDA; AMORA, 2012, p. 04-10).

A partir dos anos 1970, no Ceará e no semiárido nordestino, de um modo geral, tem-se a desorganização da economia agrária exportadora pautada na cultura algodoeira, que entrou em crise devido a diversos fatores, dentre eles a praga do bicudo. Esse cenário possibilitou um processo de mudanças econômicas e territoriais. Tais mudanças tornam-se expressivas pelo modelo de governança cearense adotado depois de 1985, usando como marca um “Governo das Mudanças”, entra em cena a implementação de políticas públicas e a abertura para o capital privado, consolidando parcerias público-privadas, redirecionando, assim, o modelo de desenvolvimento do Estado, inerente à agenda neoliberal.

De acordo com Holanda e Amora (2012), entre as ações iniciais deste modelo de governança estão: a austeridade fiscal, a criação e modernização de materialidades sobre o território (portos, aeroportos, estradas, transportes, energia elétrica, comunicação e inovação tecnológica) e o desenvolvimento por meio do tripé: indústria, agroindústria e atividade turística. “Essas ações repercutiram consideravelmente no desenvolvimento econômico do Estado, assinalado pela diversificação e ampliação da produção material, a exemplo da indústria de transformação, e da produção não-material.” (HOLANDA; AMORA, 2012, p. 06-07).

Tudo isto contribuiu para uma maior desigualdade e diferenciação do espaço urbano cearense, marcado pela existência de algumas áreas dinâmicas que conseguiram articular-se às economias nacional e internacional, como é o caso da capital Fortaleza e das cidades médias que aportam em seus territórios indústrias, serviços mais especializados e comércios mais modernos, e de outras com baixo dinamismo, forte relação com seu entorno rural, e dependente, sobremaneira, das transferências intergovernamentais.

Dos 184 municípios que compõem a rede urbana do Estado, cerca de 95% têm suas sedes como cidades pequenas, compartilhando de uma baixa densidade demográfica, forte dependência de recursos do governo federal e estadual, presença acentuada de atividades rurais, e polarizadas por outras cidades mais influentes que oferecem variedades comerciais e prestações de serviços especializados na região, como é o caso da cidades médias.

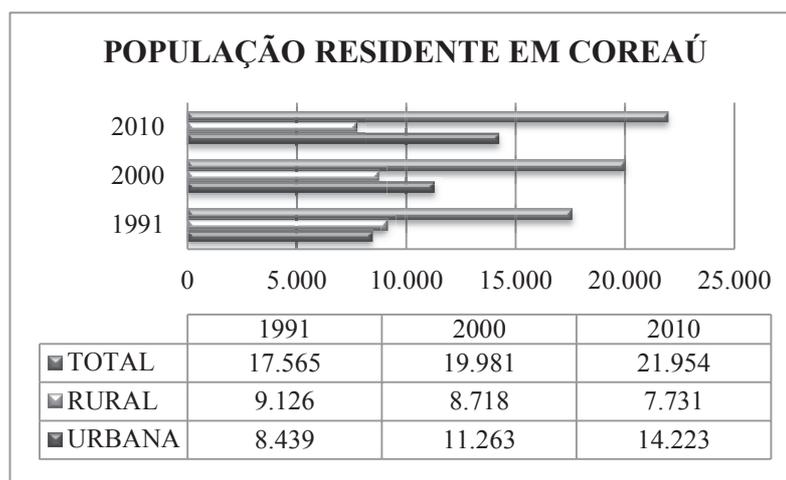
Nesta perspectiva, Coreaú que compõe nosso recorte espacial, por suas funções e papéis desempenhados na rede urbana, suas relações com outras cidades e com o campo, pelo nível de desenvolvimento, por sua estrutura territorial e pelo tamanho demográfico, dentro de nossa análise é considerada uma pequena cidade. Ela se encontra polarizada pela região geográfica intermediária de Sobral, com quem mantém estreitas relações de dependência,

sobretudo, ao que concerne o comércio mais moderno e aos serviços especializados, como educação, saúde, etc.

Coreaú é composto por cinco distritos: Coreaú (distrito sede), Araquém, Aroeiras, Canto e Ubaúna. Em 2010, possuía uma população absoluta de 21.954 mil habitantes (IBGE, 2010). Deste total, 14.223 encontram-se na cidade e 7.731 na zona rural. Segundo estimativas do IBGE (2016), o total da população do município já está em aproximadamente 23 mil habitantes.

De fato, notamos um crescimento da população urbana no município. Quando analisamos o total de habitantes entre os anos de 1991 a 2010, percebemos uma taxa de crescimento populacional em torno de 31%. O gráfico abaixo (gráfico 01) traz alguns dados populacionais que mostram esse crescimento:

Gráfico 01: População urbana e rural de Coreaú – 1991/2010



Fonte: IBGE, 2010. Elaborado por BRAGA, J. M, 2017..

Os números apresentados revelam que até 1991 a população rural de Coreaú era maior que a urbana. Cerca de 52% de sua população residia no campo, enquanto 48% da população habitava na cidade. Durante os anos 2000, o quadro é revertido. Coreaú passa a apresentar um percentual de 56,37% de habitantes residindo na cidade e ultrapassa o campo, que passa a contar com 43,63% da população.

Em 2010, o quadro se mantém e a população urbana continua ultrapassando a população rural, no entanto, com maior nível de acentuação da população na cidade, apresentado uma população urbana de 64,79% e rural de 35,21%.

No intervalo de nove anos, Coreaú deixa de ser rural e torna-se urbano, dentro de suas particularidades enquanto um município de pequeno porte, situado no semiárido

nordestino. Esse fenômeno não está atrelado apenas ao critério demográfico, mas sim aos traços acentuadamente mais urbanos que Coreaú adquiriu em meados dos anos 2000, tanto no que se referem às suas atividades produtivas, principalmente as terciárias, bem como, na mudança de alguns hábitos de consumo.

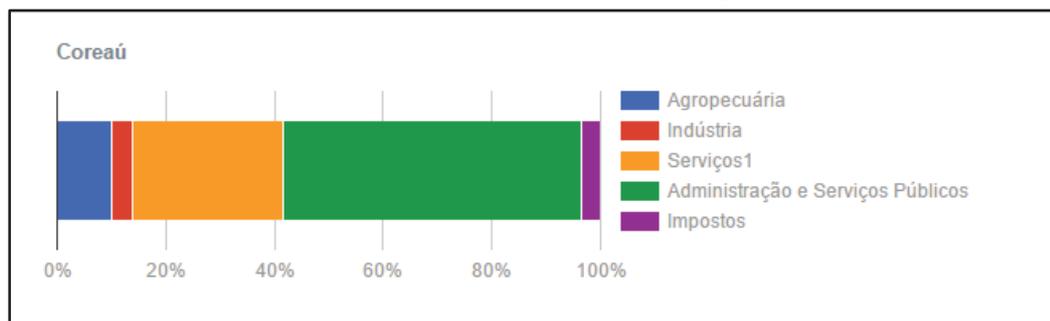
De acordo com Costa e Rodrigues (2015) a expansão das atividades terciárias nas pequenas cidades aparece intrinsecamente associada ao modelo de urbanização que tem se processado no território brasileiro, bem como às novas necessidades do setor industrial, que necessita de um mercado consumidor amplo capaz de absorver sua produção. Nesse sentido, as pequenas cidades aparecem como espaços propícios à reprodução do capital, através do consumo.

Antes desse período, a cidade tinha como principais atividades produtivas, o setor da agricultura e da pecuária como os de maior expressão, além do comércio tradicional (sobretudo, pela tradicional feira centenária da cidade) que sempre foi central para os seus distritos, entorno rural, e o poder público.

Para o historiador Pildas (2003), a implantação da energia elétrica nos anos 60, a pavimentação asfáltica da rodovia, que liga o município de Aprazível a Camocim; e a ampliação da aposentadoria dos idosos, durante os anos 70; a ligação da rodovia entre Coreaú e Alcântras e a instalação de agências bancárias na década de 1980 na cidade, foram fatores essenciais para impulsionar o comércio local.

Inserida no contexto da urbanização brasileira, e, portanto, sujeita as mudanças que têm permeado a produção do espaço urbano, recentemente começa-se a perceber que as atividades ligadas ao comércio na cidade vêm se expandindo e se modernizando, assim como aquelas ligadas aos serviços. Sem grandes níveis de especialização, é verdade, no entanto, com força suficiente para reverter o cenário anterior, colocando as atividades terciárias como as de maior expressão para a cidade, como demonstra o gráfico 02.

Gráfico 02: Produto Interno Bruto do município de Coreaú – 2013



Fonte: IBGE, 2013.

Como verificado nas informações acima, durante o ano de 2013, Coreaú ainda se compunha pelas mesmas atividades produtivas, acrescentado os serviços, que antes não apareciam e agora já se nota uma relevância dessa atividade. Quando analisamos o total do PIB do município, identificamos que os setores que mais cresceram foram os da administração e serviços públicos que sozinhos aparecem com aproximadamente 56% do total do PIB do município, o que em geral é relativamente comum nas pequenas cidades onde a “base produtiva e de empregos é pequena, seus habitantes vivem quase em total estado de dependência do poder público, exemplificado pelas prefeituras, fazendo dele o maior empregador nas cidades pequenas” (BACELAR, 2008, p. 166).

Em seguida, os serviços somam 28% do total, com características cada vez mais diversificadas na sua oferta, como o aparecimento de salões de beleza, academia de musculação, clínicas de exames gerais privadas, escritórios de advocacia, de assessoria e contabilidade, dentre outras.

Com menos expressividade, a agropecuária aparece com 10%, ainda bem relacionada à produção de subsistência pelas famílias do campo. Os principais produtos cultivados são: o arroz, algodão, castanha de caju, feijão, mandioca, milho, mamona, dentre outras. No que diz respeito à pecuária, a criação de bovinos, ovinos, caprinos e suínos faz-se presente em praticamente todo o território municipal.

Em seguida, o setor da indústria apresenta-se com apenas 3%. Nele, registra-se a presença de algumas indústrias de pequeno porte voltadas para o ramo da mineração, especialista na extração de calcário, produto muito utilizado na construção civil e usado para correção de solos com grande índice de acidez, além de algumas do ramo alimentício.

Os impostos arrecadados pela cidade também participam apenas com 3%, uma porcentagem bem inexpressiva, visto que os principais impostos de arrecadação de receita própria para a cidade não são cobrados, como é o caso do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU –, que, por manobra política, a prefeitura prefere não cobrar esse tributo pela proximidade com os eleitores. E quando impostos são cobrados, a arrecadação é bem pequena, como ocorre, por exemplo, com o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS. Isto reforça o fato de que a maioria das pequenas cidades não consegue gerar sua própria receita, sempre dependendo de intervenções das outras esferas de governo.

Assim como os serviços, o comércio também tem contribuído para aumentar a dinâmica das atividades terciárias na cidade, com a presença de estabelecimentos comerciais

mais modernos, como, lojas de eletrodomésticos, óticas, restaurantes, pizzarias, farmácias, Boutique de roupas, lojas de insumos agrícolas, etc.

Quando ao tipo e quantidade de estabelecimentos que compõem essas atividades, identificamos que as empresas industriais ativas até 2015 na cidade, segundo informações do IPECE (2016), contabilizam o total de 30 pequenas empresas, de caráter familiar e capital local. Destas, 26 são do ramo de transformação, 02 de extração mineral e 02 da construção civil, além dos números de estabelecimentos comerciais, que representam o total de 372. Destes, 371 são voltados para o comércio varejista e apenas 01 para reparação e nenhum atacadista. Na tabela (05) abaixo apresentamos o número de empregos formais em Coreaú gerados por essas atividades econômicas até 2015:

Tabela 05 – Número de empregos formais em Coreaú – 2015

Atividades	Número de Empregos
Agropecuária	-
Extrativa mineral	11
Construção Civil	02
Indústria de Transformação	18
Administração Pública	1.021
Comércio	76
Serviços	52
Total das Atividades	1.180

Fonte: Ministério do Trabalho (MTb) – RAIS *apud* IPECE (2016)

\* As informações contidas na tabela, referem-se unicamente aos dados formais repassados para o RAIS, portanto, não engloba o número de empregos informais na cidade, que, inclusive, é responsável pela ocupação de uma parcela significativa da população.

Como podemos perceber, enquanto traços de uma pequena cidade, a geração de emprego e renda em Coreaú está fortemente relacionada ao funcionalismo público, sendo a Prefeitura Municipal a principal geradora dos empregos. Numa cidade onde a política ainda é tratada no âmbito da pessoalidade, as relações entre a população e os agentes públicos são, por vezes, denominadas pelas práticas clientelistas e assistencialistas. Nesse cenário, Coreaú não é exceção. Grande parte dos empregos vinculados à administração pública são usados como barganha em períodos eleitorais. Antes eram os laços familiares que tinham maior importância no funcionamento e manutenção desse sistema, hoje permanece, mas não exclusivamente. Essas práticas ganharam uma nova roupagem e características próprias. No entanto, a oportunidade de emprego formal nessa cidade continua tendo relação direta com a política eleitoreira local.

Mesmo com a permanência dessas práticas mais arcaicas, é notório que está havendo uma expansão das atividades terciárias na cidade, além de mudanças nos hábitos de consumo impulsionados pela internet e os meios de comunicação, fato que está intrinsicamente associado ao modelo de urbanização que tem se processado no Brasil e, portanto, no Nordeste e no território cearense.

### **2.3. A inserção das pequenas cidades na rede urbana**

O processo de globalização foi agente transformador nas dinâmicas econômicas, políticas e sociais, redesenhando o cenário mundial. No que tange à rede urbana, não foi diferente. Como materialização, espacialização do contexto socioeconômico político, a rede urbana redesenha-se, refuncionaliza-se.

Esse processo introduziu novas marcas na urbanização brasileira, tornando-a um processo efervescente de transformações produzidas no espaço, implicando profundas mudanças na produção de cidades independente de seu papel e/ou função na rede urbana contemporânea, isto é, sejam elas metrópoles, médias ou pequenas cidades.

Corrêa (1997, p. 93) define rede urbana como “um produto social, historicamente contextualizado, cujo papel crucial é o de, através de interações sociais espacializadas, articular toda a sociedade numa dada porção do espaço, garantindo sua existência e reprodução”.

A rede urbana, em sua essência, caracteriza-se como um conjunto de centros urbanos que tem suas funções articuladas entre si, Corrêa (1997), cuja origem e dinâmica são decorrências do processo histórico de natureza social, tornando-a uma dimensão socioespacial da sociedade que a produziu.

Ao considerar a rede urbana brasileira atual, observa-se que as metrópoles, grandes e médias cidades são um número menor, porém estas revelam-se mais concentradas, enquanto há uma dispersão em numerosas pequenas cidades. Dentro desse fenômeno, as cidades passam a exercer papel polarizador dando conformação, sobretudo a constituição de uma hierarquização urbana, ao mesmo tempo em que foi redefinida a forma de organização da sociedade moderna. (MOREIRA JUNIOR, 2014, pg. 42).

De acordo com Corrêa (1994), há ocorrência de dois ciclos de exploração da cidade, particularmente a grande, sobre a região. No primeiro, a cidade grande extrai força de trabalho, produtos alimentares, matérias-primas, lucros comerciais e renda fundiária das

cidades menores e do campo. No segundo ciclo, a cidade grande exporta capitais, bens e serviços, ideias e valores.

Para Moreira Junior (2014), esta reestruturação espacial está, intrinsecamente, associada à recriação das diferenças entre regiões e espaços urbanos, bem como a interligação entre eles. Isto significa que “criaram e reestruturaram inúmeras e complexas redes geográficas das quais a rede urbana é a expressão mais contundente” (CORRÊA, 1999. p. 44).

Os estudos da rede urbana tiveram início na década de 1930, a partir da teoria dos lugares centrais, do economista alemão Walter Christaller. A teoria dos lugares centrais procura explicar o número, tamanho e distribuição destes lugares (centros urbanos), que podem ser classificados, hierarquicamente, em função da quantidade e diversidade de bens e serviços que fornecem à sua área de influência ou região complementar.

Porto-Sales (2014, p. 44) citando Christaller (1966), explica que um lugar central, na teoria do autor, é aquele que provê um ou mais bens e serviços à população que vive em sua região de influência. Ou seja, não há um lugar central sem a delimitação de região/área de influência. Sendo assim, podemos considerar que a presença de uma pequena cidade depende do contexto regional em que ela está inserida e do nível de centralidade que atua sobre ela, assim como o que ela possui.

A proposta de pesquisa realizada pelo IBGE (2008) define os níveis da hierarquia urbana e estabelece a delimitação das regiões de influência dos centros urbanos brasileiros, que podem ser classificados em cinco grandes níveis: metrópole, capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local.

Assim, podemos pensar em dois pontos extremos que as redes urbanas possuem, de um lado, as metrópoles, espaço alvo de grande interesse da pesquisa científica, e, de outro, os centros locais, que representam um vislumbrar do urbano ainda pouco conhecido e explorado pela ciência geográfica. É importante ressaltar que centros locais e pequenas cidades não são sinônimos, como já mencionamos. No entanto, aqui ambos simbolizam os níveis mais baixos da hierarquia urbana.

Procurando uma compreensão mais profunda sobre o significado dos papéis urbanos assumidos pelas pequenas cidades nas últimas décadas, alguns pesquisadores fazem uso da análise da rede urbana, que subsidia o entendimento dos processos ligados à economia, à urbanização, à divisão territorial do trabalho e aos aspectos funcionais, principalmente. É o caso de: Fresca (2010); Endlich (2006); Soares e Melo (2009); Gomes (2010).

Para Fresca (2010), esta retomada nos estudos sobre cidades pequenas tem a ver com as intensas modificações na organização socioespacial brasileira, que provocaram transformações em redes urbanas, que permitiram realização de novos papéis nestas cidades, que possibilitaram que as mesmas se tornassem locus privilegiado da realização de uma parcela da produção propriamente dita. Isto possibilitou a inserção das mesmas em interações espaciais de grande alcance. Enfim, todo esse processo acarretou na redescoberta destas cidades como uma particularidade da urbanização brasileira.

As pequenas cidades no Brasil representam a espacialidade da totalidade do urbano brasileiro. Tal característica pode ser entendida a partir do contexto urbano regional onde estão inseridas, pelos processos promotores de sua gênese, bem como no conjunto de sua formação espacial. (SOARES; MELO, 2006).

Endlich (2006, p. 29) destaca que o olhar para as pequenas cidades não está isolado do restante da rede urbana. Ao contrário, procura-se compreender as dinâmicas destas localidades em interação, em movimento, consoante a apreensão de uma realidade que considere os demais centros urbanos e fluxos humanos existentes entre eles.

As pequenas cidades, inseridas no contexto da rede urbana, em geral, dispõem de uma conectividade com as cidades médias, onde se encontravam atividades do comércio moderno e serviços mais especializados.

A pequena cidade de Coreaú segue essa conectividade. Localizada na região noroeste do Ceará, composta por mais 46 municípios, ela faz parte da região polarizada pela cidade de Sobral, que se destaca pela expressiva centralidade urbana<sup>24</sup> que exerce como pólo de concentração abrigando as atividades produtivas mais modernas.

Sobral está localizada na porção Noroeste do Estado do Ceará, a 230 km da capital Fortaleza, com uma população estimada de 205 mil habitantes. Considerada uma cidade de porte médio, ela vem se destacando no contexto da rede urbana cearense desde o início do século XVIII, quando passará a ser um importante núcleo pecuário-algodoeiro do Sertão Norte do Estado. A charque, o couro, o algodão, os óleos vegetais, a cera e o chapéu de palha de carnaúba foram os principais produtos que, ao longo do tempo, inseriram a cidade nas redes do comércio mundial, destacando-a dos municípios adjacentes e do interior de todo o Ceará.

---

<sup>24</sup> Na Teoria dos Lugares Centrais, o termo centralidade urbana foi utilizado para fazer referência à importância relativa de um centro urbano (cidade) frente à distribuição de bens e serviços, na escala regional. (Christaller 1966, *apud* PORTO-SALES, 2014, p. 32).

De acordo com Assis (2005, p.1278), nas últimas décadas, Sobral tem registrado um crescimento e um dinamismo econômico que se devem, mormente, à captação de investimentos externos para as suas indústrias, à modernização e à diversificação dos seus serviços que, juntamente a sua histórica função de centro comercial, tornaram-na um pólo regional que influencia cerca de cinquenta municípios da Zona Norte do estado.

Então, dentro da rede urbana cearense, Sobral é entendida como uma cidade média, uma “capital regional”, em virtude do seu contingente populacional, mas também do seu grau de polarização, do seu comércio, dos seus serviços, ou seja, do papel que sua estrutura urbana exerce nos demais municípios integrantes da Região Norte do Ceará. (ASSIS, 2005, p. 1277).

Assis (2005) salienta que a “modernização” vivenciada em Sobral deve ampliar as suas relações com o mundo e continuar reforçando o seu papel de cidade-pólo regional. Porém, isto agrava, conseqüentemente, para as pequenas cidades, problemas, dentre outros, como o esvaziamento populacional, a estagnação econômica e a maior dependência de produtos e serviços técnicos e especializados.

Coreaú, no que se referem aos serviços mais especializados, sobretudo, na área da saúde, é notadamente dependente de Sobral, visto que, neste último, encontram-se dois dos principais hospitais regionais do estado, que atendem a inúmeras especialidades: a Santa Casa de Misericórdia; e o Hospital Regional Norte; além de mais três particulares. Já na área da educação, a relação se estabelece essas as duas cidades, principalmente, pela busca no acesso ao ensino superior. Sobral localiza diversas universidades como; a Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA; um *campus* da Universidade Federal do Ceará – UFC; outro *campus* do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IFCE; além das universidades particulares; Faculdade Luciano Feijão e o Centro Universitário UNINTA. Diariamente, deslocam-se de Coreaú, pelos turnos da manhã e noite, 04 (quatro) ônibus, responsáveis pela locomoção de aproximadamente 250 (duzentos e cinquenta) estudantes universitários com destino a Sobral.

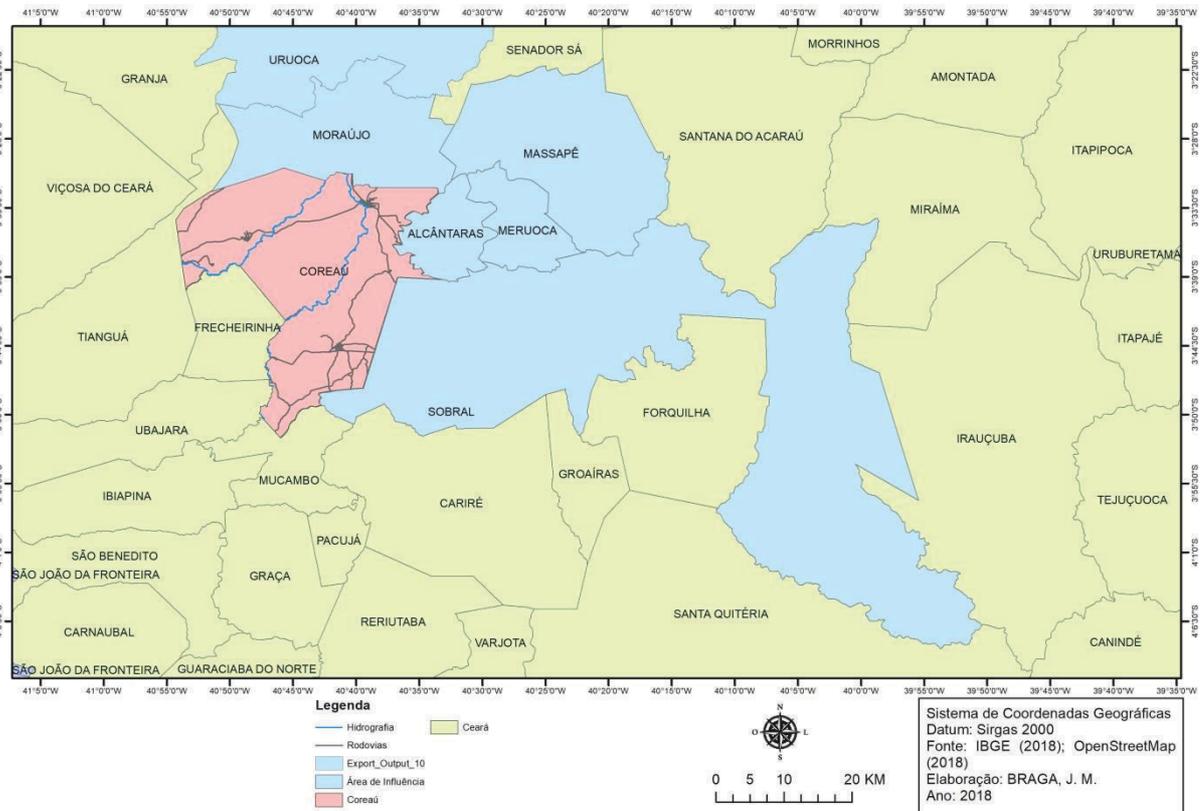
A atividade comercial na cidade de Coreaú, embora tenha aumentado sua participação na economia local, como vimos, e já começa aparecer estabelecimentos comerciais mais modernos, ainda é pouco expressiva, a oferta e diversidade desses. Desta forma, os produtos do comércio moderno também são buscados em Sobral que conta com; redes de supermercados, *shopping center*, concessionárias de carros e motos, peças e acessórios de veículos, Boutiques, rede de *fedd foods*, entre outros.

Coreaú está na rota de ônibus e vans que fazem ligação com Sobral. A rede viária que as liga é a BR 222, que corta Sobral e encontra-se com a via estadual CE 364, para chegar a Coreaú. Isto explica os fluxos constante de pessoas e mercadorias, entre as duas cidades, diariamente. A Cooperativa dos Profissionais Proprietários de Transportes Rodoviário Intermunicipal Regular e Complementar do Estado do Ceará (COOPITRACE) realiza a linha Coreaú-Sobral. Todos os dias saem oito (08) vans da cidade fazendo esse itinerário, com horários de saída para Sobral a cada 30 minutos. O primeiro horário de lotação começa às 05h25min, e o último, às 16h00min.

Essas informações demonstram como a cidade de Coreaú está inserida nos níveis mais baixos de hierarquia urbana. Embora em termos geral, seja esse o quadro que prevalece, recentemente, a cidade passa a conta com uma variedade de serviços importantes para a cidade, antes inexistentes, e, mesmo não apresentando grandes níveis de especialização, garantem as necessidades imediatas da sua população e seu entorno rural, além de cidades circunvizinhas menores que estabelecem relações com Coreaú. Entre eles, podemos citar: clínicas de exames gerais, consultórios odontológicos, clínicas de fonoaudiologia, de fisioterapia e Estética, óticas, escritórios de advocacia e contabilidade, serviços de internet, autoescolas, serviços de emplacamento de veículos, de hospedagens, clube aquático, etc.

O comércio local começou a ganhar novas dimensões. Para além de atender às necessidades imediatas da população, a cidade ainda recebe uma porcentagem de pessoas oriundas das pequenas cidades vizinhas (mapa 02) – Moraújo (CE), Uruoca (CE), Alcântaras (CE), Massapê (CE), por exemplo –, que apresentam uma dinâmica menor no seu setor terciário, levando a população à procura de produtos e serviços relativamente especializados, de forma inicial, em Coreaú. Já para atender as necessidades peculiares, com maiores níveis de especialização, as populações dessas cidades, assim como Coreaú, dirigem-se para Sobral.

Mapa 02 – Limite de relações de Coreaú/CE



No mapa (02) acima observamos os municípios circunvizinhos de Coreaú. Deste, os estabelecem relações direta com Coreaú são: Moraújo, que fica ao Norte, inclusive já foi distrito pertencente a Coreaú; o município de Uruoca também a Norte; e os municípios de Alcântaras e Massapê, ao Leste. A relação que se estabelece entre Coreaú, Uruoca e Massapê, dá-se, principalmente, pelo comércio do chapéu de palha, nos dias de feira livre na cidade. Note que ao Sul está Sobral, numa distância relativamente próxima (52 km). Seu acesso é facilitado pela CE 364, que liga as duas as cidades.

A diversificação no comércio vem, cada vez mais, fazendo-se presente, é pela existência da rede de lojas Lojão Pessoa (vestuários, tecidos, sapatos e etc.), lojas de eletrodomésticos, farmácias, de boutiques, material de escritório e papelaria, de depósitos de construções, além do tradicional comércio de feirantes, com a venda dos produtos agrícolas, como: o milho, arroz, feijão, mandioca, frutas e hortaliças. Outra atividade que contribui para a dinâmica da feira livre na cidade, e, por conseguinte, do comércio local, é a confecção do chapéu de palha, considerada uma das peculiaridades mais inerentes ao povo nordestino.

Comumente no dia de feira<sup>25</sup> encontramos dezenas de mulheres artesãs vendendo suas carapaças<sup>26</sup>. Os compradores vêm de diferentes cidades, mas, principalmente de Martinópolis (CE) e Massapê (CE). Depois de realizada a comercialização pela figura do intermediador, os chapéus seguem para as fábricas em Sobral, responsáveis pelo acabamento, tanto para fim comercial como para exportação.

O espaço urbano das pequenas cidades está em constantes mudanças. Sobre isto, Endlich (2006, p. 163-164) coloca que devemos dar atenção especial “às alterações e ao aumento das atividades comerciais e de serviços (nesses espaços), pois as transformações no modo de consumir se deram em toda a sociedade”.

Em Coreaú, ainda há uma forte dependência das atividades terciárias em relação aos programas de transferência de rendas, às aposentadorias e ao funcionalismo público. Juntas essas atividades constituem o que alguns estudiosos denominam de “economia sem produção” (ARAÚJO & LIMA, 2009). Tal economia tem contribuído para subsidiar a expansão dessas atividades, pois fortalece o poder de compra das famílias, fomentando, assim, o consumo.

As mudanças no setor terciário das pequenas cidades resultam também dos novos padrões de consumo da população, responsáveis por favorecer o surgimento e a expansão de atividades que buscam atender a essa nova demanda por produtos e serviços. Dentro desse contexto, a mídia tem um importante papel, pois ela atua divulgando os novos produtos do mercado e tendências da moda e difundindo novos gostos e comportamentos.

Essas mudanças nos modos de consumo são explicadas por Touraine (1994). Para ele, vivemos em uma sociedade de consumo, cujas relações sociais são mediadas cada vez mais pelas mercadorias, originando uma sociedade que vive uma modernidade triunfante. A sociedade de consumo emerge como resultado dos novos valores sociais construídos em torno do consumo, possibilitados pelo processo de mudança produtiva e difusão das mercadorias. O consumidor passa nesse sentido a adquirir mercadorias objetivando a própria satisfação imediata de suas necessidades. O próprio consumo torna-se elemento integrante da produção, pois “[...] a partir da manipulação de objetos, desejos e gostos, vai demandar uma determinada produção, para determinados grupos” (TOURAINÉ, 1994, p. 67).

Na atualidade, dentre outros os papéis desempenhados pela pequena cidade de Coreaú, destaca-se a de concentração de mão de obra. A cidade fornece-a para as atividades urbanas em Sobral, principalmente as industriais, tendo como carro-chefe a Fábrica Grendene Calçados. Todos os dias aproximadamente 130 trabalhadores e trabalhadoras coreauense

---

<sup>25</sup> Em Coreaú acontece todos os domingos.

<sup>26</sup> É o chapéu bruto, sem forma, sem acabamento industrial.

lotam dois ônibus e percorrem mais de 72 km para chegar ao trabalho, no final, somando mais de 114 km com o retorno. A jornada na fábrica é de oito horas de trabalho de segunda a sábado, funcionando em três turnos, e aos domingos, quando necessário.

Diante disto, Coreaú insere-se na classificação dos pequenos centros urbanos sugerida por Corrêa (2004, p. 10-15) compondo o conjunto do que o autor denominou de “pequenos centros transformados em reservatórios de força de trabalho ou que assim nasceram.”.

A conectividade que Coreaú consegue estabelecer com seu entorno rural, com outras pequenas cidades na região noroeste do estado e para além dessas dimensões acaba por gerar relações hierárquicas entre elas. Por ser uma cidade com atividades comerciais e equipamentos de serviços públicos e privados um pouco mais diversificados, na denominação de Endlich (2006), Coreaú seria um pólo microrregional.

Ao buscarmos compreender essas mudanças no âmbito da escala local, não podemos deixar de enxergá-las dentro do processo que foi a urbanização brasileira, e considerar, sobretudo, os aspectos qualitativos, como, por exemplo, as funções exercidas na rede urbana e a diversificação econômica (a oferta de produtos, serviços, espetáculos, etc.) que essas cidades apresentam.

Por fim, Moreira Junior (2014, p. 37) explica que “a cidade pequena deve ser entendida como parte de um processo mais amplo da economia e da urbanização, inserida numa estrutura dinâmica: a rede urbana.” Nesta direção, apoderar-se da rede urbana na interpretação das cidades pequenas induz a diversas perspectivas analíticas e permite olhar para um cenário mais amplo, considerando-as a partir das articulações e interdependência existentes entre si. Ademais, contribui para explicar muitas das características peculiares do processo de produção do espaço urbano em cidades pequenas (MOREIRA JUNIOR, 2014, p. 37).

#### **2.4. A produção do espaço urbano em uma cidade pequena**

O estudo das cidades e dos seus processos de produção do espaço têm se tornado um tema pertinente nos estudos de Geografia Urbana. As discussões justificam-se pela tentativa de identificar os principais paradigmas sobre a cidade e o urbano, e compreender as implicações da urbanização brasileira, nas novas formas de (re)produção do espaço urbano, que conformou mudanças nos papéis das cidades e dos interesses dos agentes sociais envolvidos.

Nesse sentido, entende-se que a produção do espaço capitalista resulta das ações da sociedade. Na teoria lefebvriana, a produção do espaço é contraditória, produto do seu conteúdo social capitalista, num determinado momento da história, e, portanto, faz-se necessário compreendê-la como resultante de fenômenos sociais e políticos.

Carlos (2011, p. 62-63) corrobora que este posicionamento e geografiza a questão, quando coloca que a: “[...] produção do espaço, a partir da Geografia, permite concebê-lo como condição, meio e produto da reprodução da sociedade, definindo-o como processo/movimento em constituição com a própria sociedade.”.

Aprender a produção do espaço consiste no entendimento crítico das relações capitalistas criadoras de conflitos, contradições e desigualdades. Estas manifestações impregnadas nas cidades contemporâneas são expressão dos problemas existentes na forma como a sociedade se organiza (MARICATO, 2000). Assim, a produção do espaço urbano “não só reflete as desigualdades e as contradições da sociedade, como também as reafirma e reproduz” (MARICATO, 2000, p. 170).

O geógrafo espanhol Horacio Capel, em 1983, realiza um debate bastante relevante sobre a produção do espaço urbano nas cidades inseridas no sistema capitalista, especificamente a cidade de Barcelona. Para o autor, “em uma sociedade capitalista, a cidade e o espaço em geral não pertencem aos seus habitantes e não são modelados de acordo com seus interesses, mas sim de acordo com os interesses por vezes contraditórios de uma série de agentes” (CAPEL, 1983, p. 85).

Dentro desse posicionamento, a produção do espaço urbano é entendida como o resultado das práticas de alguns agentes que atuam no âmbito do sistema capitalista utilizando os mecanismos legais à sua disposição e/ou agindo fora desses mecanismos, desde que o resultado final contemple seus interesses. Esses agentes são: os proprietários dos meios de produção; os proprietários de terra; os promotores imobiliários e empresas de construção, e os órgãos públicos – fundamentalmente o Estado –, agente e árbitro ao mesmo tempo na produção do espaço urbano (CAPEL, 1983, pg. 85).

A produção do espaço urbano torna-se uma expressão concreta a partir das relações sociais que os sujeitos estabelecem no lugar onde vivem para consolidar sua existência. De acordo com essa concepção:

O estudo da produção do espaço urbano corresponde a uma análise da própria sociedade, ou seja, a organização espacial é a própria sociedade espacializada, o espaço geográfico reflete e traduz o processo de produção da sociedade a partir das

relações sociais e econômicas estabelecidas historicamente. (CORRÊA, 2000, p. 53).

A Geografia desempenha papel importante na discussão dessa temática, embora esse não seja um tema exclusividade da ciência geográfica. O espaço urbano capitalista da cidade contemporânea exibe a conciliação de diferentes tempos e processos materializados no espaço, – “fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço” (CORRÊA, 2000, pg.11).

Moreira Junior (2014, p. 47) acrescenta afirmando que a cidade, como forma concretizada do processo de urbanização, é um produto e condição de (re)produção de uma sociedade. Ela é produzida por agentes sociais concretos – pertencentes às esferas privada, pública e à sociedade civil – com práticas, ações e estratégias que ora se combinam, ora são contraditórias.

Ao tecer uma análise sobre a realidade urbana das cidades brasileiras, Corrêa (1995) identifica atuações de alguns agentes que se destacam como produtores do espaço urbano no Brasil. Esses agentes foram denominados por ele como: agentes privados – os proprietários fundiários, os incorporadores, os construtores, os corretores imobiliários – agentes públicos –, Estado, Sociedade Civil.

Os *proprietários fundiários* são os proprietários de terras e estão interessados, particularmente, na conversão da terra rural em terra urbana, ou seja, “têm interesse na expansão do espaço da cidade na medida em que a terra urbana é mais valorizada que a rural” (CORRÊA, 1995). Consoante este autor, os proprietários fundiários estão fundamentalmente interessados no valor de troca da terra e não no seu valor de uso.

Os *incorporadores* são os responsáveis por lançar o imóvel no mercado. Têm papel chave na operação imobiliária. É neste momento, como destaca Corrêa (1995), que se determina a localização, o tamanho das unidades e a qualidade do prédio a ser construído, bem como as decisões de quem vai construí-lo, a propaganda, a venda das unidades. São, portanto, portanto, encarregados tanto concepção e desenvolvimento do projeto quanto da mobilização do capital necessário à operação.

Os *construtores* são os agentes que anexam a construção ao terreno. Eles estão diretamente relacionados com os incorporadores. De acordo com Harvey (1980), estes dois grupos de agentes estão envolvidos no processo de criar novos valores de usos para outros, a fim de realizar valores de troca para si próprios.

Dentro da esfera privada há ainda *os corretores imobiliários* e os agentes financeiros. O primeiro grupo é responsável pela venda, propicia a criação de demandas, ao passo que fazem surgir novas necessidades; vendem conteúdos e símbolos urbanos. Enquanto isso, o segundo grupo oferece empréstimos para o financiamento do terreno, ao mesmo tempo em que orienta as demandas, porque fixa preço, tipo e idade dos imóveis a serem financiados, pois suas decisões são orientadas para a lucratividade e para evitar riscos (HARVEY, 1980).

O *Estado* interfere na produção do espaço urbano em suas diferentes escalas de organização (federal, estadual, regional e municipal) e de diferentes formas: elabora a legislação e normatizações vinculadas ao uso e ocupação do solo; realiza empreendimentos como os conjuntos habitacionais ou engenharias urbanas; aplica a tributação; é o agente fiscalizador; além de oferecer financiamentos, como já foi destacado. Portanto, o Estado é um produtor direto e indireto de espaço.

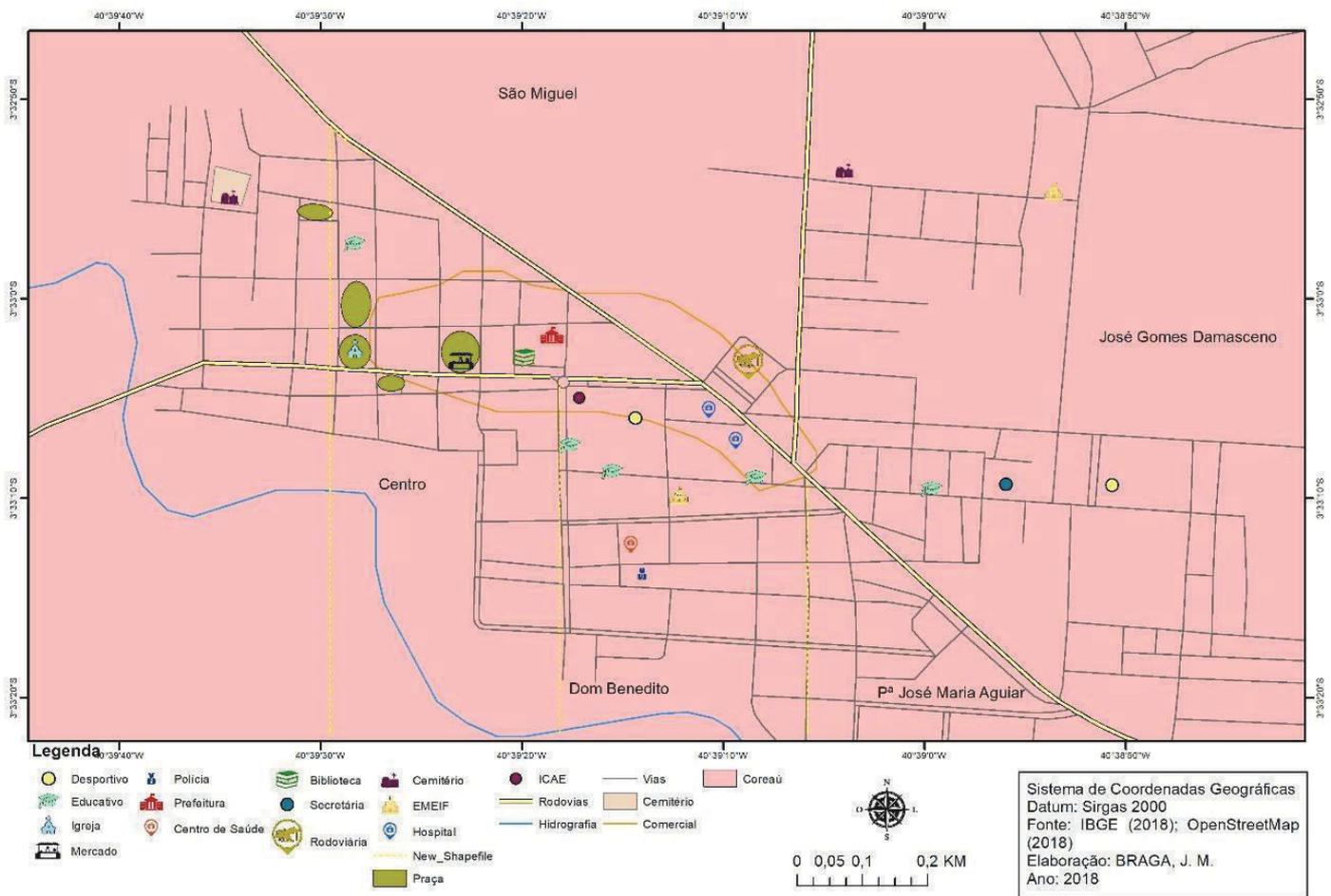
A *sociedade civil* – principalmente quando organizada em associações, ONGs, movimentos sociais, entre outros – também desempenha papel de grande importância na (re)produção do espaço urbano. Os habitantes, trabalhadores e usuários adquirem e locam imóveis, apropriam-se do espaço público pelo uso e realizam escolhas locacionais em suas práticas cotidianas. Como nas cidades concretiza-se a concentração de renda e terra, a população menos abastada avança sobre áreas impróprias ou de risco. Nesta condição, grupos sociais excluídos também se tornam agentes produtores e modeladores do espaço urbano.

A produção do espaço dá-se no plano da vida cotidiana, na relação que se estabelece entre os diferentes agentes responsáveis pela reprodução do espaço urbano. Portanto, é uma produção espacial humana, produto social, às vezes apropriado, em outro usado e/ou consumido, mais, sobretudo, é um meio e condição de reprodução social. Como visto, os agentes sociais produtores do espaço urbano são diversos e cada um atua de acordo com seus interesses, muito embora, nos dias atuais, a distinção entre eles é cada vez mais complicada.

Nesse sentido, com o objetivo de compreender como vem se dando a produção do espaço urbano de uma pequena cidade, a exemplo de Coreáú, e de descobrir quais os principais agentes produtores envolvidos nesse processo, identificou-se que o Estado, em suas distintas escalas, juntamente com a participação de empresas construtoras, são os dois agentes mais atuantes. As parceiras/convênios entre esses agentes foram responsáveis pela implementação de equipamentos urbanos e alguns serviços públicos distribuídos pela cidade, incluído desde o Centro, que abriga as atividades comerciais mais intensas, até bairros mais distantes situados em áreas periféricas e em alguns distritos do município.

De modo geral, tal como se apresentam o cenário urbano da maioria das pequenas cidades brasileiras, é na área central de Coreaú que se concentram o comércio, a maior parte dos equipamentos urbanos e sociais, infraestruturas mais adequadas, bem como as demais atividades e serviços, que se intercalam com áreas residenciais. Atualmente, o espaço urbano da cidade está dividido em cinco bairros (mapa 03), com acentuada diferenciação entre eles, conferindo a paisagem urbana da pequena cidade de Coreaú um cenário segregativo e desigual:

Mapa 03 – Uso e ocupação do solo urbano em Coreaú.



Pela representação no mapa acima, percebemos a divisão da cidade em cinco bairros: Centro, Dom Benedito, Padre José Maria Aguiar, José Gomes Damasceno e São Miguel. O bairro Centro (foto 01), além de lugar de moradia, é também o próprio centro comercial da cidade onde está localizada a maior parte dos estabelecimentos comerciais. Em relação aos

principais serviços públicos e equipamentos urbanos, é também nesse bairro que se tem maior concentração. É nele que estão situados as maiores praças, biblioteca, centro educativo, igrejas, o Mercado Central, escolas, Secretarias Municipais, Correios, Agências bancárias, a Feira Livre, farmácias, lotéricas, dentre outros.

Foto 01: Bairro Centro – Loja de eletrodomésticos e ao lado a Feira Livre.



Fonte: BRAGA, J.M; MACHADO, J. M. F. 2018

Na figura apresentada acima percebemos duas formas comerciais que denotam claramente permanências e transformações (SILVA, 2015) no espaço urbano de Coreaú. De um lado, as permanências se fazem pela feira livre como uma forma espacial, onde os produtos tradicionais, encontrados por toda a feira, explicitam o lugar do tradicional em tempos de difusão de técnica em massa. E por outro, as transformações ocorridas são percebidas pela presença de lojas que se modernizaram e se expandem, inclusive, abrindo filiais em outras cidades e atuando em vários ramos do setor comercial. Na imagem acima, captamos a fachada de uma loja de eletrodomésticos, porém essa mesma rede possui investimentos nos seguimentos de confecções, calçados e acessórios.

As residências situadas no Centro da cidade pertencem às famílias mais tradicionais. Algumas delas possuem poder aquisitivo, já outras, embora não possuam, têm forte prestígio social na cidade. É preciso destacar que analisando pelas condições de infraestrutura, a população que reside no centro tem melhor acesso a serviços, comércio e equipamentos diversos se comparado com os bairros que ficam um pouco mais distantes do centro. Esse é

um dos fenômenos que caracterizam o espaço urbano de uma pequena cidade: o centro é habitado por uma população mais abastada.

Em geral, no processo histórico de estruturação pela qual a cidade passa – e a pequena cidade não é exceção –, é comum que as famílias tradicionais residam no centro, e, logo, as demais, residem na periferia. Neste sentido, Sposito (2004) argumenta que as cidades brasileiras tiveram suas estruturas urbanas orientadas por uma relação nas qual as áreas centrais eram caracterizadas como melhor equipadas e as periféricas, pelo uso residencial dos seguimentos de menor poder aquisitivo, marcadas pela precariedade de condições de vida individual e coletivo.

O bairro Dom Benedito é o que bairro que mais apresenta características semelhantes ao Centro, com função tanto residencial como comercial. Ele abriga, ainda, estruturas e serviços importantes na cidade, como a Rodoviária, a Prefeitura Municipal, Posto Policial, Hospital Municipal, Centros Educativos, a Previdência Social, ginásios poliesportivos, bem como restaurantes, pousadas, clínicas de exames médicos, agência de provedores de internet, lojas, postos de gasolina, academias, etc.

Foto 02 – Edifício Residencial/Comercial no bairro Dom Benedito



Fonte: BRAGA, J.M; MACHADO, J. M. F. 2018

Na imagem (02) acima, captamos a dupla funcionalidade do bairro: um edifício, com piso térreo, encontra-se destinado à atividade comercial, abrigando lanchonetes e supermercados, enquanto a parte do primeiro andar é voltada para moradia. No bairro Centro,

a população moradora possui acesso mais fácil aos serviços, comércios e infraestrutura, visto que, ambos os bairros contam com vias urbanizadas, onde há pavimentação e padronização de calçadas, por exemplo, esgotamento saneamento, abastecimento de água, além dos equipamentos de lazer presentes.

A concentração em torno desses dois bairros explica-se, em parte, por configurarem um perímetro onde estão localizados os principais serviços (hospitalar, odontológicos, clínicas de exames gerais, centro educativos, beleza e estética, escritórios de advocacia, de contabilidade e outros) e estabelecimentos comerciais (lojas de eletrodomésticos, farmácias, lojas de roupas e acessórios, de produtos eletrônicos etc.), que se concentram nos eixos das CE 240, que interliga Coreaú a outros municípios como Meruoca, Massapê e o distrito de Araquém. A CE 364 que interliga o sertão (município de Aprazível) ao litoral (município de Camocim) e se conecta com a BR 222, que liga a Sobral.

Os bairros São Miguel, Padre José Maria Aguiar e José Damasceno são os mais populosos da cidade. As desigualdades na distribuição e no acesso entre estes e os bairros Centro e Dom Benedito vão desde a ausência de equipamentos urbanos e de lazer, à falta de esgotamento sanitário, ao padrão de construção das habitações, à precária coleta de lixo. Ou seja, a urbanização é precária em boa parte desses bairros. Fora isto, o acesso da população aos bens e serviços é dificultado pela distância, embora não se trate de uma longa distância, por ser uma pequena cidade, mas estes estão um pouco mais afastados do Centro.

Foto 03: Bairro São Miguel: Ruas sem esgotamento e habitações em casas de Taipa



Fonte: BRAGA, J.M; MACHADO, J. M. F. 2018.

Foto 04: Bairro José Damasceno: Falta de de infraestrutura e coleta de lixo



Fonte: BRAGA, J.M; MACHADO, J. M. F. 2018.

O bairro José Damasceno (popularmente conhecido como Vila Brasil) foi criado a partir da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, que foi

responsável pela construção do conjunto habitacional popular chamado Vila Brasil. Os investimentos para a contemplação do programa foram oriundos de convênios da gestão municipal com o governo federal, apoiado pelo Ministério das Cidades.

Embora os bairros de maneira geral tenha recebido algum ou outro tipo de investimento em políticas públicas (saneamento, pavimentação, moradia e etc), como foi o exemplo do José Damasceno, o espaço urbano de Coreaú se produz e reproduz de forma desigual, dividindo sua população por bairros que de lado possuem melhor acesso aos serviços públicos, equipamentos urbanos e de lazer, do outro, bairros extremamente precários, onde não há esgotamento, ou mínimo de infraestrutura básica.

Relacionado à insuficiência das políticas públicas no espaço urbano de Coreaú, está o fato de que as medidas elaboradas, ou seja, as ações do poder público, não atenderam todas as áreas da cidade de maneira justa.

Para Lefebvre (2000), o Estado utiliza o espaço como um instrumento político, buscando assegurar o controle sobre os lugares. A organização espacial, portanto, representa a hierarquia de poder existente na sociedade. Nesta direção também aponta Harvey (2005), quando afirma que a organização espacial serve para constituir uma ordem social e uma hierarquia, através do assentamento de pessoas e atividades em espaços e tempos distintos. A análise da organização espacial, portanto, nos fornece a base para o entendimento dos processos de apropriação e dominação no espaço.

Com o despreparo, ausência de um planejamento urbano crítico, adequado e efetivo, onde relações políticas e de poderes são baseadas pelo âmbito da pessoalidade e dos interesses individuais, o Estado (em distintas escalas) tem papel fundamental na produção deste espaço desigual, inclusive ao impor determinadas localizações e organizações espaciais.

Para Carlos (1999), o poder de atuação do Estado capitalista, baseando-se no modelo neoliberal, fornece infraestrutura para a realização das atividades econômicas, e atua especialmente nas cidades que são locais da reprodução capitalista, das trocas, da concentração do excedente.

A produção do espaço urbano em Coreaú vem sendo articulada, notadamente, com a coalizão de forças entre as três esferas de governo (municipal, estadual e federal), com o financiamento de instituições multilaterais, como o BID, por intermédio do governo do Estado, e pela participação de agentes do setor empresarial, nesse caso as empresas construtoras, cuja participação revela-se, sobretudo, pelas suas estratégias de atuação para se beneficiarem dos fundos públicos, favorecidas por dezenas de contratos firmadas com a

prefeitura. Aqui não desconsideramos os demais agentes sociais (sociedade civil, corretores imobiliários, incorporadores, proprietários fundiários e etc.) como produtores do espaço, apenas não buscamos analisar a atuação deles nesse contexto.

Quanto ao Estado, para Corrêa (1989), este seria o agente de mais forte representatividade na organização espacial dos centros urbanos, sendo sua atuação bastante complexa e influenciando diretamente na dinâmica da sociedade. O Estado possui instrumentos fundamentais na dinâmica das cidades: direito de desapropriações; compras, regulamentações e controles dos preços e usos dos solos urbanos; cobranças de impostos; investimentos públicos; parcerias público-privadas; dentre outros.

A implementação de equipamentos urbanos e infraestruturas sociais, a instalação de serviços públicos e outras estratégias realizados por esses agentes sociais têm remodelado e dado novas funções ao espaço da cidade. Isto representa a dinâmica do federalismo descentralizado pós-Constituição de 1988, demonstrando que, mesmo após as reformas estruturais pelas quais o Estado brasileiro passou, este ainda continua a atuar como um dos principais agentes produtores do espaço, produzindo-o e organizando-o, através de suas políticas públicas, dos programas e projetos, das leis e das ideias, além de várias outras estratégias que o mesmo dispõe.

Nos últimos anos, especialmente a partir de 2009, devido ao incentivo das políticas públicas territoriais federais e estaduais – que melhoraram as infraestruturas sociais e urbanas no município, pela sua proximidade de centros de médio porte como Sobral, bem como sua relação com as cidades circunvizinhas –, Coreaú tem apresentado maior participação nos setores de comércio e serviços. Porém, a cidade ainda depende de Sobral para ter acesso ao comércio mais moderno e serviços especializados.

Coreaú, sobretudo com a implementação de algumas políticas públicas, passou a contar com uma variedade de infraestruturas e equipamentos públicos e privados, distribuídos na cidade, seus distritos e na zona rural. Embora em tese o objetivo seja atender às necessidades da população nas áreas de educação, saúde, lazer, saneamento, habitação, e outros, a produção do espaço urbano que vêm sendo promovida pelas atuações dos agentes, Estado e empresas construtoras, na cidade, só têm contribuído para manutenção das desigualdades.

A produção do espaço urbano da realidade aqui estudada tem o seu incremento por meio das alianças e estratégias entre o Estado (entende-se também como poder público) e as empresas construtoras (CAPEL, 1983). Essas coalizão de forças e interesses mútuos têm

produzido efeitos espaciais no urbano de Coreaú, a saber: a ampliação da malha urbana da cidade, com o surgimento de um novo bairro em virtude da implementação de um conjunto habitacional popular em 2014, a construção e revitalização de inúmeros equipamentos urbanos e sociais (praças, creches, ginásios poliesportivos, rodovias, escolas, hospitais e etc.) e a implantação de uma série de infraestruturas.

O Estado toma as decisões no espaço urbano da cidade, definindo localizações e organizações espaciais, de um lado, e, por outro, favorece determinadas empresas na disputa de licitações, onde empresas concorrem para conseguir as licenças de construir as obras públicas. As alianças entre estes agentes são influenciadas pelas relações de poder e mercado. Assim, as leis de zoneamento, os planos, os projetos, as obras públicas, enfim, as ações do Estado são influenciadas e sofre influências deste, e outros agentes.

A atuação de programas do governo federal, como o PAC e o PROINFÂNCIA nos municípios brasileiros, representa a expressão do processo de descentralização das políticas sociais e do aumento das transferências intergovernamentais, principalmente as voluntárias. Esse movimento foi impulsionado pela CF de 1988 e, nos últimos oito anos, implicou na construção de uma série de obras públicas em Coreaú. Ademais, a articulação dessas ações, por diferentes agentes e interesses, teve impactos na produção do espaço urbano com rebatimentos na morfologia urbana da cidade.



### CAPÍTULO 03: PROGRAMAS DE POLÍTICAS TERRITORIAIS EM COREAÚ/CE

*“Não, eu não sou do lugar dos esquecidos!  
Não sou da nação dos condenados!  
Não sou do sertão dos ofendidos!  
Você sabe bem: Conheço meu lugar!”.*

(Conheço meu lugar – Belchior, 1979).

Neste último capítulo, discorremos sobre considerações mais efetivamente direcionadas à cidade de Coreaú, como a dinâmica federativa e ações do governo local vêm atuando na produção do espaço urbano desta. Para tanto, buscou-se compreender como essas estratégias de poder, envolvendo os três níveis de governos, além do setor empresarial, têm culminado na implementação de uma série de políticas territoriais, por meio de vários programas realizados através de parcerias e convênios entre o município, Estado e União. Seleccionamos os principais programas de políticas territoriais implementados em Coreaú, como se deu na atuação de cada gestão (2009/2012 – 2013/2016), as iniciativas realizadas, os tipos de convênios, valores e órgãos superiores responsáveis, a participação dos agentes do setor privado. Além disso, pretende-se assinalar como essas políticas impactaram no espaço de Coreaú e na vida cotidiana das pessoas.

### **3.1. O arranjo federativo e as políticas públicas territoriais na pequena cidade**

No Brasil, o período de redemocratização influenciou a Reforma do Estado e a descentralização, impulsionando a busca dos entes federados por mais autonomia política, fiscal e na construção de políticas públicas. A descentralização é o eixo principal da Reforma do Estado, pois definiu competências para arrecadar uma série de impostos, ampliou a parcela das receitas tributárias transferidas aos níveis subnacionais, bem como repassou aos municípios os encargos com saúde, educação, assistência social e outros, tendo que lidar ao mesmo tempo com as variáveis da eficácia e eficiência na gestão pública.

A Constituição de 1988 foi o instrumento que legalmente promoveu a descentralização de decisões e dos recursos no nível federal, à medida que conferiu maior autonomia a cada um dos entes constitutivos da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e definiu formas de atuação articulada entre estes. É nesse contexto que o tema da “gestão social das políticas públicas” (GOMES; SILVA; SILVA, 2005) no país passou a ter mais relevância, visto que o setor público foi redefinido, transferindo novas funções e competências para os níveis municipais e estaduais.

Denominada como cidadã, a nova Constituição trouxe expectativas democráticas ao incorporar instrumentos de democracia semidireta, como o plebiscito, e ao garantir uma maior participação popular nas decisões de governo, inclusive assegurando a possibilidade de participação da população em algumas áreas de políticas sociais (saúde, educação e assistência social), como é o caso dos conselhos, consórcios e orçamento participativo.

Decorrente dessa nova realidade política, um novo arranjo político administrativo é implementado. Nele, como já foi mencionado, o município passa a ser considerado um ente federativo. Isto provocou uma (re)valorização dos municípios dentro do sistema federativo brasileiro, que não só redesenhou como definiu um novo patamar para estes, tanto do ponto de vista financeiro, provocado pelo aumento do percentual dos recursos tributários destinados aos municípios – que passaram a deter 11,4% do total arrecadado no país –; quanto político-administrativo, com a implementação de legislações e instrumentos de planejamento no município, que possibilitaram mudanças no plano institucional. A partir de então, os municípios passaram a enfrentar um duplo desafio: o de assumir a política social, que até então estava concentrada na esfera federal; e o de promover o desenvolvimento local (GOMES; SILVA; SILVA, 2005).

Essa estruturação política e fiscal do Estado Nacional lançou aos municípios a necessidade de assumirem novas competências e redesenhar suas atividades estatais, dentre elas a responsabilidade com as políticas sociais. Com isso, os municípios tiveram que aumentar gastos com saúde, educação e outras atividades de caráter social que, antes, eram totalmente de responsabilidade da União.

Algumas questões tornaram-se significativas diante dessa redefinição política que os municípios passaram. Entre elas, merece destaque a questão financeira, que pela série de responsabilidades assumidas impôs a necessidade de maior capacitação municipal no sentido de ampliar suas receitas e assim poder atender as demandas da sociedade, tais como: habitação, saúde, educação e segurança pública. E a outra questão estaria ligada à capacitação profissional do pessoal técnico-administrativo que se tornou indispensável, visto que essas mudanças deslocaram para o âmbito municipal inúmeros serviços.

Após a descentralização do Estado e com as várias atribuições que ficaram a cargo dos municípios, acaba-se tendo um estrangulamento em relação à mão de obra nas prefeituras, primeiro por passarem a ser o maior empregador nessas cidades, e segundo, pelo empacar no aperfeiçoamento da mão de obra ao longo do tempo, incapaz de acompanhar as exigências modernas do estado, que exigem entendimento nas mais diversas áreas: legal, jurídica, contábil, financeira, burocrática e política. De acordo com Bacelar (2012), isso tem provocado

[...] no município, especialmente os que possuem pequenas cidades, não apenas prejuízos em médio prazo, mas especialmente, em longo prazo, pela não adequação da mão de obra burocrática, que não consegue seguir as novas exigências deste Estado. Assim, perdem-se recursos financeiros oriundos das esferas federal e estadual e também de organizações supranacionais, pela simples falta de conhecimento técnico em organizar e produzir projetos, encaminhar em prazos

específicos, pela incapacidade de lidar com recursos de informática, falta de capacidade técnica de captação de recursos pelos diversos caminhos criados e possibilitados pela CF de 1988 e suas regulamentações (BACELAR, 2012. p. 92)

A falta de preparo técnico e adequação da mão de obra para o exercício das atividades burocráticas são fatores que dificultam o gerenciamento de recursos financeiros, que poderiam ser angariados por meio de projetos ou programas. E quando não é esse o caso, para executar essa burocracia, os gestores dessas cidades acabam por terceirizar o serviço. Em sua fala, a ex-prefeita de Coreáú da gestão 2013 – 2016 assinala que:

“[...] tem que ter projeto, a burocracia é muito grande tira a paciência de qualquer ser humano, mas, a gente tinha uma empresa que ajudava, a gente contratava pra fazer os projetos ela já é expert nisso, e a gente ia com o pessoal, com o representante dessa empresa até a secretaria responsável do Estado ou até a nível de ministério”. (Entrevista concedida pela ex-prefeita de Coreáú, em 28 de Maio de 2018).

Essa colocação da entrevistada retoma outra mudança significativa no âmbito da política interna municipal, diz respeito à relação entre o setor público e a iniciativa privada nas pequenas cidades. Notadamente, quando se trata da prestação de serviços, que antes eram somente responsabilidade das prefeituras, e hoje são terceirizadas, nas cidades grandes e médias essa relação já é comum. Outro ponto é o fato dessas empresas<sup>27</sup> serem exógenas à cidade, portanto, não conhecem a realidade dela nem a demanda social da população.

Além da não adequação da mão de obra e a falta de preparo técnico nas pequenas cidades, o aparelhamento burocrático da prefeitura “ainda é impregnado de apadrinhamento, o que acarreta dissabores na máquina do Estado” (BACELAR, 2012, p. 143).

Ambas as questões – financeira e recursos humanos capacitados – configuram um duplo desafio no qual os municípios estão submetidos, e, portanto, aspectos como a estrutura fiscal da Federação brasileira, as diferenças socioeconômicas e a dinâmica política interna em cada município devem ser ponderadas, uma vez que estes podem vir a serem elementos condicionantes dessa realidade.

O arranjo federativo adotado no país atribuiu competências comuns na provisão de políticas sociais. Tal medida em parte acentuou o problema da definição de responsabilidades entre entes federados marcadamente assimétricos e de regiões muito desiguais.

Isto acontece porque, mesmo a descentralização fiscal aumentando as transferências da União e dos Estados para os municípios, o aumento do poder tributário na escala municipal

---

<sup>27</sup> As empresas Techproj Consultoria e Projetos LTDA e a Projectus Arquitetura e Consultoria LTDA são, respectivamente, de Fortaleza e São Paulo, elas são as que mais aparecem como contratadas para prestar consultoria e elaborar os projetos da prefeitura.

teve efeito pouco perceptível nas pequenas cidades, tendo em vista a baixa capacidade dos pequenos municípios de produzirem a sua própria receita (ISS, IPTU), deixando-os quase exclusivamente a mercê do FPM.

Enquanto que nas grandes cidades e capitais a arrecadação de receitas assume papel considerável no orçamento municipal (podendo inclusive ser revertido na implementação de suas políticas sociais), a exemplo do ISS, uma importante fonte de receita graças à prestação de serviços nessas cidades e que se insere num processo dinâmico, segundo o próprio desenvolvimento do setor terciário; nas pequenas cidades, devido a pouca dinamicidade da economia, o setor de serviços é muito frágil, de modo que o ISS não é considerado como uma fonte fundamental de receita, assim como o IPTU, que, nas grandes cidades e capitais, atua como parte importante do orçamento, enquanto nas pequenas, tem um conteúdo político bastante forte, visto como uma medida impopular que pode provocar danos políticos de caráter eleitoral para os prefeitos.

A distribuição de competências na provisão das políticas sociais entre os entes federados foram comuns, mas essa medida não deu conta de produzir a equidade e o equilíbrio entre os entes, como propõe a própria CF de 1988, ao contrário, as desigualdades regionais permanecem num cenário onde as diferenças socioeconômicas e espaciais entre os lugares são cada vez mais reais. Ao discutir esse assunto Gomes; Silva; Silva (2005) assinalam que:

A desigualdade socioespacial que há muito tempo vem sendo estudada no Brasil ainda é uma questão bastante preocupante. O processo de desenvolvimento e expansão do capitalismo no Brasil pode ser apontado como um dos principais responsáveis por essa realidade, adicionado, é claro, às questões de ordem política, uma vez que a questão do desenvolvimento social é também uma questão de caráter político. Ressaltamos que essa desigualdade é funcional para alguns setores; que no caso brasileiro, o setor político é um dos mais beneficiados. As diferenças socioeconômicas entre os lugares é cada vez mais real. A reprodução dos espaços luminosos, como assinala Santos (1996), dá-se às custas da reprodução de uma grande quantidade de espaços opacos. As pequenas cidades são o exemplo mais fiel dessa opacidade. Nelas, a inexistência de dinamicidade dos setores produtivos – primário, secundário e terciário – é uma difícil realidade vivenciada por seus habitantes, sobre os quais recaem os resultados do desemprego e da falta de acesso aos serviços especializados de saúde, aos equipamentos de lazer, e às escolas com infraestrutura condizente com o momento atual das modernas tecnologias educacionais. Enfim, esses habitantes convivem com a falta de cidadania política, civil e social. (GOMES; SILVA; SILVA, 2005)

Assim, num contexto onde a descentralização fiscal e política assume a pauta em questão, a desigualdade socioespacial é uma realidade alarmante. Isto em razão da existência de espaços com uma série de condições favoráveis a implementação de políticas sociais que

busquem a melhoria de vida da população, de um lado, e, de outro, espaços com fatores que não favorecem tais práticas, “tanto do ponto de vista econômico, quanto do ponto de vista social, pois o que prevalece é a pobreza, marcada pela falta de informação, de cultura e de conhecimentos técnicos, contribuindo para a exclusão e segregação social que se distribui por todo território nacional” (GOMES; SILVA; SILVA, 2005).

Essa estratégia da descentralização no campo das políticas públicas, tendo o município como esfera de coordenação e execução, é justificada com entusiasmo por aqueles que acreditam na positividade de aproximar as demandas sociais com as suas gestões públicas a partir do envolvimento popular. Para Barbosa (2010), a proposta da escala local (município) como espaço privilegiado da gestão e execução de políticas públicas sinalizava três questões fundamentais: a necessária superação da distância entre os agentes formuladores das ações e o público beneficiado; a correspondência efetiva entre a qualidade da ação e as demandas de grupos sociais em “situação de vulnerabilidade”; e, em especial, a realização das ações públicas sob controle social dos cidadãos.

Porém, essa operacionalização não significou necessariamente a ampliação das relações entre governo e sociedade, e é a partir dos anos 90 que esse instrumento revela sua verdadeira finalidade prático-política na realidade brasileira: a descentralização e a modernização estatal passam a constituir mecanismos político-institucionais enquadrados na perspectiva neoliberal, que vem expressar o desmonte do Estado através da redução de sua atividade regulatória e produtiva e a ampliação do espaço privado no campo dos direitos sociais conquistados na Carta de 1988.

Independente da direção tomada, é certo que o processo de descentralização na esfera federal a partir de 1990 está longe de assumir um consenso acerca das caracterizações que deve assumir nos contextos locais. Diante disso, o que se presencia é um cenário com múltiplas experiências de governos aberta pela descentralização. No Brasil, isto resultou numa ambiguidade, na qual se vai da defesa do Estado mínimo e do papel empresarial dos governos locais aos defensores de uma democracia comprometida com os historicamente excluídos como foi observado durante os últimos treze anos (2002/2015).

Segundo Steinberger (2013, p. 175), desde 2003, o governo brasileiro optou por implantar um modelo híbrido de desenvolvimento que tem sido chamado de “neodesenvolvimentista”, “desenvolvimentista social”, “pós-neoliberal” e “liberal periférico”. Em outras palavras, significa dizer que o governo não abandonou por completo o receituário neoliberal, ancorado no mercado interno e dirigido para saldar antigas dívidas sociais.

No contexto da última década (2003 – 2016), o país foi marcado pela retomada do Estado indutor do desenvolvimento e crescimento, do planejamento a médio e longo prazo, e fortalecimento da produção de políticas públicas nacionais. Essa retomada orientou não só apenas a intervenção estatal-governamental da União, mas também dos demais entes federados, ou seja, estados e municípios, que, em tese, têm como objetivo promover a integração nacional, pela articulação entre os entes.

Nesse momento as formas de articulação entre os entes federados no Brasil passaram a ser abordadas, mediante a criação de Fóruns de dirigentes responsáveis pelas diferentes políticas públicas, com o propósito tanto de intercâmbio de experiência, quanto da defesa dos interesses regionais perante as instituições federais. A título de exemplo, pode-se mencionar os Conselhos Nacionais (saúde, educação, assistência social, cidades, meio ambientes e etc), e os Conselhos Intermunicipais, criados com o intuito de fortalecer o regime de colaboração/cooperação entre os entes, uma vez que essas conferências iniciam-se de maneira setorial nos municípios, perpassam por encontros regionais e, em seguida, transformam em conferências nacionais, comprometendo-se a ir ao encontro dos municípios e estados, para prestar-lhes assistência técnica e financeira.

Desse modo, embora as políticas nacionais sejam de responsabilidade do governo federal, estas devem estar articuladas com os governos estaduais e municipais, para, em tese, promover-se a integração nacional. Essa articulação diz respeito às escalas geográficas de ação das políticas públicas, que não se resumem à escala nacional. Ao contrário, exatamente, por serem nacionais, atingem todo o território, nas escolas regionais e locais e, por vezes, internacionais.

Nesse caso, buscando entender Coreau dentro desse processo, identificamos ações de diferentes escalas atingindo explicitamente o local. As políticas públicas territoriais implementadas nas duas últimas gestões (2009 a 2016) na cidade e no município, em geral, são provenientes dessa tentativa de integração e articulação entre os entes federados. Elas impactaram na produção do espaço urbano da cidade e possibilitaram a oferta de serviços para a população, mesmo que de baixa complexidade.

### 3.2. Gestão social das políticas públicas em Coreaú

A gestão social das políticas públicas no Brasil enfrenta grandes desafios previstos na Constituição Federal de 1988, tais como; a garantia de direitos sociais<sup>28</sup>, a democratização das relações com o poder público, a redução das desigualdades socioespaciais, a proteção social, entre outros.

Na perspectiva de superar tais desafios, as experiências de descentralização foram intensificadas pela Constituinte que fez parte do processo de reforma do Estado. Com isso, coube ao poder estadual e municipal o atendimento dessas responsabilidades. Os municípios, principalmente, foram dotados de maior autonomia política e fiscal constituindo-se protagonistas do planejamento, da reestruturação urbana, da implementação e gestão social das políticas públicas.

Para Carvalho (1999), a gestão social deve ser compreendida como a gestão das ações sociais públicas, ou seja, é a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos, sendo as políticas públicas canais de respostas a estas necessidades e demandas, reconhecidas e legitimadas pelo Estado na forma de direitos sociais. Ou seja, a gestão social é o processo de intervenção do Estado nas questões de interesse da sociedade por meio da formulação e execução de políticas públicas.

No entanto, pensar essa gestão de forma articulada e territorializada é fundamental, pois, só dessa forma podemos analisar e definir necessidades e potencialidades existentes em cada território seguindo suas particularidades e as diversidades regionais e locais, já que uma das características básicas da gestão social das políticas públicas é ampliação da participação popular nos espaços decisórios democráticos.

Então, prover a gestão social em prol de um melhor desenvolvimento socioespacial é mais um dos desafios imposto pelo arranjo federativo pós-Constituição de 1988. Nesse contexto, emerge a proposta de desenvolvimento local. Essa proposta pode ser entendida como uma transferência de responsabilidades, isto é, as ações que até a CF de 1988 eram da responsabilidade da União passam para os municípios e estados. Porém, sem correspondente suporte financeiro, bem como capacidade de gestão, os municípios têm enfrentado grandes dificuldades para atender as crescentes demandas da população (GOMES; SILVA; SILVA, 2005).

---

<sup>28</sup> Capítulo II. Art 6º - Dos Direitos Sociais: a educação, a saúde, trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. (Constituição Federal, 1988).

Devido à fragilidade financeira, e, por vezes, ao lado da ineficiência administrativa, a maioria dos municípios, especialmente, os com pequenas cidades, tem assumido tão somente aspectos básicos da gestão social, destacando-se a saúde e a educação; e, numa escala menor, saneamento, habitação e a assistência social. Como analisou Arretche (1996), descentralizam-se responsabilidades, mas não capacidades, sobretudo orçamentárias, de efetivação das políticas públicas.

Desta forma, a autonomia de realizar políticas públicas próprias sem vinculação com programas federais e estaduais é mínima para os municípios com pequenas cidades. Para a ex-gestora de Coreaú, a baixa capacidade financeira do município é a maior razão dessa dependência:

Hoje, fundamentalmente, Coreaú, vive de quê? Do comércio local, que não é tão grande, e do INSS dos aposentados e do Estado, que são os funcionários do estado que recebem lá, das escolas estaduais e das escolas da prefeitura, então é disso, o dinheiro não circula, não tem como a prefeitura bancar sozinha nenhuma obra dessa, não tem como porque a arrecadação é muito baixa e o dinheiro que vem através do FPM, ICMS, não dá pra bancar tudo isso. [...] sem essa parceria de prefeitura municipal e governo estadual e prefeitura e governo federal, a gente não consegue sair do lugar. (Entrevista concedida pela ex-prefeita de Coreaú, em 28 de Maio de 2018).

As obras mencionadas referem-se às revitalizações das praças públicas, tanto na cidade como nos distritos: as pavimentações e urbanização de avenidas (PAC 2), construção de centros esportivos (PROARES II), escolas estaduais e centro de educação infantis (PROINFÂNCIA). Além de destacar a importância do papel que as parcerias federais e estaduais exerceram durante sua gestão, a entrevistada ressalta que é preciso também ter bons projetos, projetos que mostrem aos administradores federais e estaduais, bem como os políticos (deputados) que a cidade precisa e é viável para a região. Portanto, devem ser politicamente viável e economicamente correto.

No espaço urbano coreauense as medidas de intervenção do poder público estão diretamente ligadas ao estabelecimento dessas parcerias federais e estaduais, sobretudo, ao que se refere à provisão de infraestruturas sociais e equipamentos urbanos. Mesmo que nos últimos anos as políticas públicas implementadas tenham se intensificado no município, o desequilíbrio e a desigualdade ainda compõem o espaço urbano deste, uma vez que as intervenções não corresponderam suficientemente à demanda da cidade.

As inovações político-administrativas impulsionaram alguns avanços em determinados territórios do país, ao concederem maior poder e responsabilidade às esferas

locais através da criação de instrumentos de gestão e planejamento municipal, inclusive como forma de promover a participação da população. Dentre estes, destacamos a Lei Orgânica Municipal (LOM), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que são instrumentos de cunho administrativo-financeiro, e do Plano diretor como instrumento da política urbana obrigatório – para municípios com mais de vinte mil habitantes –, além da descentralização de serviços públicos que “colocaram o município no centro das ações de governo, na medida em que este passou a ser visto como um ente político imprescindível para que as ações governamentais tivessem maior eficácia e eficiência.” (SILVA, 2006, p. 200).

Apesar desses avanços, o modelo de gestão em Coreaú, é predominantemente, tradicional. A condução dos bens públicos tem sido operada historicamente pelas lideranças políticas de forma patrimonial, administrando os interesses coletivos mediante práticas clientelistas, com pouca transparência, sem abrir espaços para que a população possa ser legitimamente representada, participando e elaborando seus próprios projetos.

Este fato remete-nos a uma fala da ex-prefeita durante a gestão 2013 – 2016, quando questionada sobre a identificação da demanda por essas políticas:

[...] a necessidade da cidade mesmo, da gente enquanto gestor, eu, Chico Antônio e o Secretário da infraestrutura na época. No tempo, a gente identificou a necessidade da sede, principalmente, de ter e embelezar a sede e de melhorar o tráfego né!? Então a gente, identificou que tirando aquelas barraquinhas ali em torno do mercado, do Banco do Brasil, a gente ia melhorar o fluxo [...] então assim, foi todo um trabalho feito pra que a gente pudesse melhorar a condição de infraestrutura do centro da cidade. (Entrevista concedida pela ex-prefeita de Coreaú, em 28 de Maio de 2018)

Nesse momento, a ex-gestora refere-se à revitalização da área central da cidade que se consistiu na reforma de praças, calçadas e nas fachadas do mercado público e dos estabelecimentos comerciais ao redor, com recursos oriundos do PAC 2 para as áreas de infraestruturas sociais e equipamentos urbanos. Note que a “necessidade da cidade” da qual a entrevistada menciona é uma visão unilateral centralizada na opinião e decisão da sua equipe de governo – isto para não citar as relações de parentescos<sup>29</sup> –, sem considerar os anseios da população em geral, excluindo, inclusive, os próprios sujeitos que diretamente sofreriam as consequências dessa ação, nesse caso específico, os ambulantes e camelôs.

A ideia de planejar a cidade para a ex-gestora está ligada apenas à tónica de melhorar a infraestrutura e proporcionar o embelezamento da cidade, o que expressa uma

<sup>29</sup> Chico Antônio na época era chefe de gabinete da prefeitura e então esposo da gestora. E o secretário de infraestrutura Edmundo Monte Coelho, irmão da prefeita.

herança tecnocrata de um planejamento urbano pautado puramente no embelezamento das estruturas físicas, em detrimento das dimensões sociais e culturais. Para Souza (2003), esse tecnocratismo está enraizado nos quadros técnicos das administrações municipais, compreendendo desde a cultura política não-participativa à fragilidade técnica da maioria das prefeituras.

Então, a essência de um planejamento e gestão participativa, enquanto instrumento fundamental na elaboração de políticas públicas e de ordenamento do espaço urbano, que deveria viabilizar a instituição da justiça social e visar a contemplação das demandas sociais, sobretudo da parcela menos favorecida, não se efetivou em milhares de cidades brasileiras, assim como em Coreaú, por dois motivos em especial: pela falta de interação/diálogo com a comunidade e pelos recursos limitados.

A maneira como foi e está sendo constituída a produção e gestão do espaço urbano em Coreaú provocou inúmeras transformações em seu espaço, com reflexos em diferentes áreas da cidade e seus distritos, tanto ao que tange a estrutura urbana, como aspectos políticos e socioeconômicos. Essas transformações sempre estiveram impregnadas de conflitos de interesses, sobretudo de políticos eleitores, a partir dos quais fez-se prevalecer os interesses partidários de uma minoria, em detrimento do compromisso com a população.

Nos últimos quinze anos, a cidade esteve à mercê de administrações marcadas por uma política polarizada representada por uma pequena elite local, cujas disputas envolvem duas das famílias mais tradicionais. São eles: os Cristino e os Pessoa. Para manutenção do poder e status esses sujeitos buscam se fortalecerem localmente a partir do apoio de grupos políticos ligados a outros níveis de escala. “A política na pequena cidade vem como a situação de constante embate entre os grupos que estão no poder e a sua oposição”. (BACELAR, 2008, p. 239).

As alianças políticas com deputados estaduais e federais desempenham papel fundamental para as gestões públicas em Coreaú, visto que este tipo de aliança possibilita maior repercussão e visibilidade, além de ampliar sua capacidade de acesso e distribuição de recursos. Sobre a expressão dessas relações, a ex-prefeita coloca,

[...] essa parceria que a gente tem com o governo estadual e federal tem que ser muito estreita é por isso que é importante a gente tá aliado aos bons políticos e que estejam também no poder, né? Ter uma boa parceria com o governador ter deputados estaduais e federais que briguem pelos nossos projetos, que botem debaixo do braço e leve a gente até o ministério, até o palácio do governo pra poder tá falando com o governador [...].(Entrevista concedida pela ex-prefeita de Coreaú, em 28 de Maio de 2018)

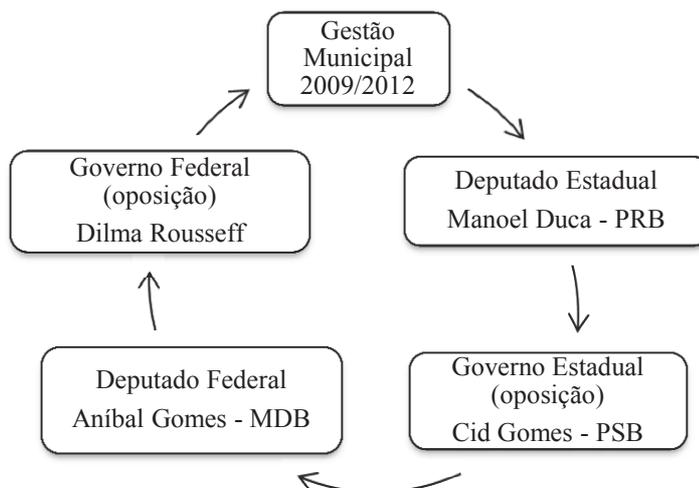
A consolidação dessas alianças é colocada pela entrevistada como a única maneira possível de ter projetos aprovados e recursos liberados. Para tal, é “preciso votar nos bons políticos, deputados estaduais e federais que possam nos ajudar, de forma que devemos reconhecer e retribuir”. Quando se remete a bons políticos, a ex-prefeita refere-se especificamente, aos aliados da base de governo naquele dado momento (estadual e federal). Dessa forma, a cidade acaba se tornando um reduto para fins eleitoreiros, subordinada a uma pequena elite local que detém o controle político.

Para Barbosa (2006, p. 48), apesar de assumirem essa condição de dominação, esses grupos geralmente ocupam posição subordinada ao bloco do poder em escala nacional. São esses grupos que operam mecanismos de poder para legitimar, na arena política, os seus interesses materiais, econômicos ou simbólicos, sobretudo durante processos eleitorais, na medida em que exercem o controle político local, que, muitas vezes, é negociado do local para o estadual e deste para o nacional.

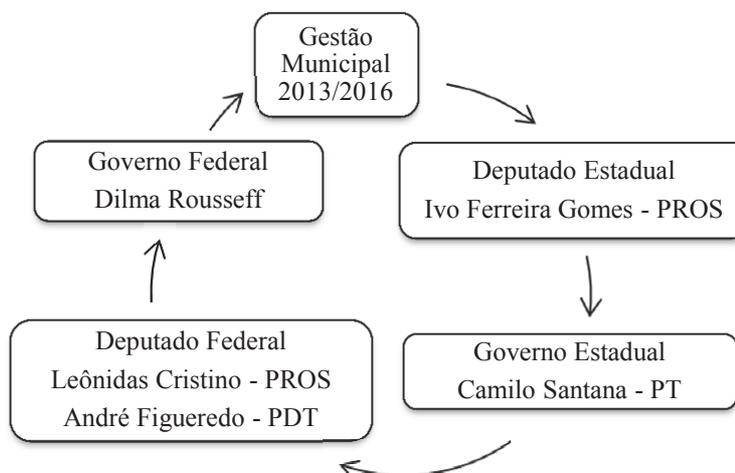
No período que compreende o nosso recorte temporal, as duas gestões municipais (2009/2012 – 2013/2016) buscaram como estratégia principal concorrer aos financiamentos públicos para provisão de suas políticas, daí a implementação dos programas como o PAC, PROARES II e o PROINFÂNCIA. Embora essas ações, num primeiro momento, assumissem um caráter social, os interesses políticos e partidários desses agentes nunca foram nulos, isso porque tais medidas sempre foram usadas como forma de ganhar visibilidade e controle político local.

Os recursos ligados aos programas territoriais implementados em Coreaú em ambas as gestões estiveram, de uma forma ou outra, atrelada à coalizão de forças e interesses políticos nos diferentes níveis de governo, sobretudo as ações realizadas na gestão 2013/2016. Para concorrer a esses financiamentos, era imprescindível que as gestões estivessem aliadas ao governo do Estado, bem como aos deputados estaduais e federais da base aliada, como mostra os esquemas a seguir.

Fluxograma 01: Correlações na gestão municipal 2009/2012



Fluxograma 02: Correlações na gestão municipal 2013/2016



Elaborado por BRAGA, J.M. 2018.

No primeiro fluxograma, que representa a gestão municipal 2009/2012, do ex-prefeito peessedebista Carlos Roner, as alianças políticas advinham principalmente dos deputados, estadual e federal, visto que, na época, sua gestão não pertencia a base aliada do governo do Estado nem do governo federal. Coincidentemente ou não, nesse período, os recursos para o município oriundos de emendas parlamentares foram praticamente inexistente. Ao menos não conseguimos obter nenhuma informação sobre os recebimentos destas na implementação de obras públicas nesse período.

Durante a gestão municipal 2013/2016, apresentada no fluxograma 02, notamos que as correlações de forças estabelecidas nos anos vigentes da administração da ex-prefeita Erika Cristino (PSB) estendem-se por todos os níveis de governo. Sua gestão era da base aliada, do governador Cid Gomes, com deputados estaduais, federais, que também eram aliados tanto do governo do estado como do governo federal. Para nós, este é um dos motivos que favoreceu administração da gestora, pois, com a composição de uma base aliada em todas as instâncias governamentais, a aquisição de recursos destinados ao município, tanto por meio de convênios como por emendas parlamentares, foi um adicional importante na vigência da ex-gestora.

As emendas parlamentares individuais ganharam maior destaque com o advento da CF de 1988. Após mudanças na gestão orçamentaria da União, capazes de transferir recursos do governo central para os demais entes federativos, é através delas que muitas cidades conseguem financiamentos para obras públicas, e, embora envolva valores relativamente pequenos, a aprovação de emenda individual pode ter impactos positivo no sucesso eleitoral e sobrevivência política dos parlamentares. Em Coreaú, as correlações políticas acordadas na gestão 2013/2016 expressam bem esse fenômeno: emendas parlamentares dos deputados federais (entre o valor de R\$850 mil a R\$1,5 milhão) Leônidas Cristino e André Figueiredo permitiram, respectivamente, a implementação de obras de infraestruturas como: urbanização e pavimentação asfáltica, e na área da saúde; enquanto emenda do deputado estadual (no valor de R\$1,3 milhão) Ivo Gomes viabilizou a reconstrução do hospital do município.

A princípio, esses investimentos podem até aparentar iniciativas de cunho social. No entanto, são ações também carregadas de interesse e intencionalidade, de tal forma que essa prática não só possibilita, como permite a perpetuação de uma política ancorada no patrimonialismo, pois ex-prefeita é cunhada do deputado federal, que é amigo e aliado do deputado estadual, irmão do governador do Estado, base de apoio do governo federal.

Esses mecanismos mencionados acima têm bastante peso e importância no modelo político eleitoral, constituído também pelo chamado presidencialismo de coalizões que, de acordo com Torres (2004), é um sistema utilizado pelo Executivo Federal para manter, ampliar e melhor controlar a sua base de sustentação política no Congresso. Para isso utiliza-se de transferências voluntárias, inclusive liberando recursos para emendas parlamentares como forma de garantir apoio político.

As implicações dessas novas correlações de forças em Coreaú, oriundas em parte do fenômeno da descentralização federativa e da democratização pelo qual passou o país no

início da década de 1990, contribuiu no fortalecimento da distribuição de políticas públicas territoriais no município, iniciativas que impactaram na produção do seu espaço urbano.

Foram a partir de iniciativas das duas últimas gestões públicas (2009/2012 – 2013/2016) que passamos a perceber uma maior atuação do município em busca dos financiamentos públicos, principalmente através dos ministérios da União, realizando parcerias e convênios, tendo no PAC e no PROINFÂNCIA os principais propulsores. Além dos investimentos públicos, o Estado do Ceará, em parceria com a iniciativa privada, na figura do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que financiou o PROARES II, também contribuiu para implantação de obras de infraestruturas sociais e equipamentos urbanos na cidade. Na tabela (06) abaixo, apresentamos as gestões municipais (2009/2012 – 2013/2016) pelas áreas que receberam investimentos e os valores investidos:

Tabela 06: Valores conveniados por áreas durante as gestões municipais: 2009/2012 – 2013/2016 em Coreaú.

<b>GESTÕES MUNICIPAIS</b>	<b>SETORES INVESTIDOS</b>	<b>VALORES</b>
2009 – 2012	Equipamentos urbanos	R\$4.575.007,64
	Pavimentação e Urbanização	R\$1.507.295
	Saneamento	R\$4.700.000
	Moradia	R\$3.000.000
2013 – 2016	Equipamentos urbanos	R\$22.108.011,00
	Pavimentação e Urbanização	R\$4.688.989,79
	Saneamento	R\$360.000,00

Fonte: Portal da Transparência. Elaborada por BRAGA, J. M. 2018

Como demonstra as informações acima, o setor que mais recebeu investimentos em ambas as gestões foram os equipamentos urbanos. Neles estão inseridos os empreendimentos com os convênios de maior valor e referem-se: a escolas de ensino médio e profissionalizante, centros de educação infantil, praças, centros esportivos e outros. Os setores que tiveram convênios com valores menores, respectivamente, foram nas áreas de pavimentação e urbanização na gestão 2009/2012; de saneamento na administração 2013/2016; e moradia, que não teve nenhum convênio em 2013/2016.

É importante dizer que essas iniciativas, mais acentuadas nesse período não ficaram restritas a cidade de Coreaú, enquanto sede do município, mas também foram direcionadas para maioria dos distritos. Isto tem se configurado numa nova forma de administrar o município, baseado em uma gestão mais descentralizada. Nos últimos oito anos, as ações

executadas nos levaram a perceber de forma mais marcante essa valorização aos distritos e povoados, que foram contemplados com a execução de políticas públicas em diferentes áreas.

A implementação de infraestruturas sociais e urbanas, como os equipamentos sociais de educação, saúde, lazer, cultura, esporte, a pavimentação, e o saneamento são estratégias realizadas por agentes sociais e são capazes de modificar o espaço urbano da cidade, e dar-lhe também novas funções. Em Coreaú, este processo ocorreu a partir da atuação do poder público municipal em parceria com o governo federal e o governo do estado do Ceará, além da participação do setor empresarial. Neste caso, as construtoras, cuja participação revela-se, sobretudo, pelas suas estratégias de atuação para se beneficiarem dos fundos públicos, favorecidas pelos contratos firmados com a prefeitura mediante licitações.

Na fase atual do capitalismo, há uma constante disputa entre os diversos agentes sociais por recursos dos fundos públicos no âmbito do orçamento estatal, transformando-o em um espaço de luta política, onde diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Para Oliveira (1998), os fundos públicos ocupam um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital, pois sua presença na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo. Isto é, o Estado, através de instrumentos de financiamentos, busca estimular grandes obras de infraestrutura nacional, como o PAC e o PROINFÂNCIA, por exemplo, e, por conseguinte, gerando posto de trabalho no país ao mesmo tempo em que celebra alianças com os entes privados (empresas, mercado financeiro, empreiteiras e etc.).

A tabela 07 apresenta a relação de algumas empresas construtoras de capital privado que venceram processos de licitações públicas da prefeitura de Coreaú, nos anos que correspondem as duas últimas gestões municipais. As licitações aconteciam para cada projeto aprovado e/ou convênio firmado, com a abertura do processo licitatório a concorrência permite a participação de qualquer construtora de diferentes lugares, no geral, as que apresentaram os menores preços foram as escolhidas para fornecer os serviços.

Tabela 07: Empresas vencedoras de licitações para construir os equipamentos urbanos e sociais em Coreaú – por programa, entre anos 2010 a 2016.

PROGRAMAS	EMPRESAS CONSTRUTORAS	VALORES DE CONTRATOS	LOCAL DE ORIGEM DAS EMPRESAS	Nº DE LICITAÇÕES
PAC	Zona Norte Construções	R\$486.396,57	Tianguá	01
	Consol Construtora Sobralense LTDA	R\$977.051,60	Sobral	01
	Prime Construções & Locações LTDA	R\$247.379,91	Massapê	02
	RVP Construções e Serviços LTDA	R\$955.540,86	Sobral	02
	Delmar Construções Eireli	R\$12.296,53	Tianguá	03
	Encon Empreendimentos de Construção LTDA	R\$78.104,23	Sobral	08
PROINFÂNCIA	Souza & Freitas Edificações LTDA	R\$715.125,97	Tianguá	03
	Zona Norte Construções LTDA	R\$616.150,32	Tianguá	01
	Tecnos Nordeste LTDA	R\$1.343.000,97	Fortaleza	01
PROARES II e outros	R. Schuch Construções LTDA	R\$2.089.410,33	Maracanaú	01
	RR Portela Construções e Locação de Veículos	R\$839.605,46	Sobral	01
	TSR Construções LTDA	R\$794.069,54	Fortaleza	01
	Zona Norte Construções LTDA	R\$9.245.886,91	Tianguá	01

Fonte: Portal da Transparência Municipal.

Elabora por BRAGA, J. M. 2018.

\* as empresas contratadas para atuar no PAC apresentadas na tabela, referem-se somente a implementação dos equipamentos sociais e urbanos, não incluindo as empresas responsáveis pela construção de infraestruturas (pavimentações, saneamento).

\* os números de licitações são referentes a todas as vezes que a mesma empresa ganhou processos licitatórios na prefeitura, o que não diz respeito apenas a esses programas citados.

De acordo com os números da tabela, é possível perceber que no quesito maior quantidade de licitações ganhas, destaca-se as construtoras Encon Empreendimentos de Construção LTDA, que possui sede em Sobral; e a Delmar Construções Eireli, sediada no município de Tianguá. Embora essas construtoras apareçam como vencedoras na quantidade de licitações aprovadas, os valores de contratos são relativamente pequenos se comparados com outros. Geralmente, são licitações para serviços mais simples, como reparação de avenidas e ruas ou de algum prédio da prefeitura.

Com as informações apresentadas, pode-se afirmar que o PAC foi o programa com maior número de convênios e que durante sua execução dezessete (17) processos licitatórios foram realizados pela prefeitura, cujas construtoras vencedoras são de diversos municípios situados na região norte do estado, dentre eles: Sobral. Quanto ao PROINFÂNCIA, este aparece como o programa com o menor número de contratos firmados, com três (03) licitações realizadas, abrangendo construtoras de áreas do interior (Tianguá) e da capital (Fortaleza). Por fim, o PROARES II e outros, são as ações com o maior montante de recursos, com apenas cinco (05) licitações, as construtoras que ganharam estão localizadas, parte na região norte do estado (Tianguá e Sobral), parte na capital (Fortaleza) e sua região metropolitana (Maracanaú).

Os contratos com as construtoras foram feitos sempre que a administração pública precisou de bens, serviços ou execução de obras de infraestruturas, e necessariamente passaram por processo licitatório, visto que ele tornou-se uma ferramenta obrigatória a partir da Constituição de 1988, como meio de garantir a concretização do princípio administrativo/constitucional da eficiência na gestão pública.

Esse assunto perpassa a discussão em torno das mudanças no perfil das gestões públicas, à medida que coloca em pauta o papel da iniciativa privada na gestão e nas políticas públicas: desde a utilização de instrumentos e métodos empresariais na administração pública (gerenciamento, eficiência, controle de gastos, orçamentos enxutos) até as parcerias, terceirizações, concessões e contratos, dentre outras práticas, que viabilizam o empresariado a prestar serviços e gerir setores do Estado.

Em Coreaú, os montantes dos recursos na contratação dessas construtoras não assumem um valor tão expressivo quando comparamos com licitações de contratos bilionários que são realizados nos grandes centros urbanos. No entanto, esse fenômeno nos permite identificar elementos semelhantes que se materializam também na pequena cidade, cujas características são particulares a esta, mas que se inserem nesse processo amplo que envolve a reconfiguração do papel do Estado.

Então, as políticas de educação, saúde, habitação, saneamento e lazer, implementadas em Coreaú, são oriundas de recursos dos fundos públicos, que exercem uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da reprodução do capital quanto no âmbito das políticas sociais. Diante disso, as políticas sociais no Estado capitalista acabam por assumir uma articulação com a iniciativa privada, sobretudo por, nesse caso, se

constituírem como forma de financiamentos e investimentos em infraestrutura e capital produtivo.

Em Coreaú, apesar de identificamos a participação do setor privado através da atuação dessas empresas construtoras, é evidente que o Estado (em suas diversas escalas) assume protagonismo no papel de implementar essas políticas e estabelecer as devidas alianças. Dessa forma, o Estado atua como um dos principais agentes sociais na produção do espaço urbano da cidade ao se constituir uma arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam.

Pois, como assinala Sobarzo (2006), o exercício do poder objetivando controlar o espaço manifesta-se, acima de tudo, na capacidade de definir e modificar as normas do uso e ocupação do solo, ou até mesmo na implementação de infraestrutura, de serviços, investimentos, entre outros. Deste modo, ao implantar as políticas públicas, o Estado, em todos os seus níveis de representação (nacional, estadual e local), está produzindo espaço e organizando-o, seja por suas medidas adotadas no planejamento, na elaboração e execução de projetos e programas, das leis, enfim, nas várias estratégias que o mesmo dispõe.

### **3.3. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC**

O programa de Aceleração do Crescimento – PAC – foi um dos principais responsáveis pelo angariamento de recursos públicos em Coreaú, especificamente, os voltados para a instalação de infraestruturas sociais e urbanas. Desde 2009, as gestões públicas vêm procurando melhorar as condições sociais da cidade e da população, realizando investimentos no sistema de saneamento básico e abastecimento de água, pavimentando e urbanizando ruas e avenidas, construindo creches, quadras poliesportivas nas escolas, revitalizando praças e passeios. Em 2014, foram entregues várias unidades para habitação popular, dentre outras medidas. Isto tudo se deu graças aos convênios realizados entre a prefeitura e o governo federal, por meio dos seus ministérios.

Nesse aspecto, o PAC tem atuado como um mecanismo de descentralização das relações intergovernamentais e a partir do regime de colaboração, e, pelos menos em tese, tem se pautado pela busca da equalização das desigualdades econômicas e também regionais, aproximando-se do desenvolvimento pactuado entre a União e municípios.

O PAC foi lançado no segundo mandato de governo do presidente Lula, sendo anunciado em 2007. Concebido por um conjunto de medidas a serem executadas no período

de 2007 a 2010 chamado PAC 1, entrou em sua segunda fase em 2011 a 2014, durante o governo de Dilma Rousseff. O PAC 2 visava estimular o crescimento do PIB e do emprego, intensificando a inclusão social e a melhora na distribuição de renda do país.

De acordo com Caldas (2015, p. 188), o PAC foi lançado como um programa de desenvolvimento, suportado por um conjunto de medidas para incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos institucionais ao crescimento do país.

As opiniões sobre o PAC não foram e não são consenso. Para alguns, o programa seria a retomada do Estado desenvolvimentista, outros entendiam/entendem o PAC como um ideário neodesenvolvimentista, “baseado em estratégias de desenvolvimento que visam fortalecer Estado e mercado” (LEITÃO, 2009, p. 219), e que, portanto, atuaria como um instrumento do neoliberalismo, visto que representava o continuísmo da política neoliberal no Brasil.

Embora o programa não tenha rompido substancialmente com essa política econômica, cuja prioridade do governo federal sempre permaneceu na defesa da estabilidade macroeconômica tão propalada a agenda neoliberal, são inegáveis os resultados e os impactos que o programa teve na economia. No período entre 2007 e 2014, durante os oito anos de atuação do programa, o consumo interno e os investimentos em infraestrutura foram os principais impulsores de crescimento no país. Na vigência do PAC 2, entre 2011 a 2014, recursos para os empreendimentos urbanos foram significativamente ampliados.

Sobre sua formatação, o programa foi dividido em três eixos: a) infraestruturas sociais e urbanas; b) infraestrutura logística; c) infraestrutura energética. Ele foi pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, elevando o investimento público e privado em obras fundamentais.

Para as políticas urbanas, conforme Caldas (2015, p.190), o PAC representou um salto importante, primeiramente ao reconhecer a magnitude dos problemas urbanos e a necessidade e urgência no seu enfrentamento com o apoio imprescindível de recursos e políticas federais; e, por outro lado, pelo grande volume de recursos destinados a enfrentá-los. A partir daí, observa-se, especialmente, a natureza dos empreendimentos selecionados para integrar o Programa no Eixo Social e Urbano, que são: mobilidade urbana, saneamento, pavimentação, equipamentos sociais (creche e pré-escolas, quadras esportivas nas escolas,

centro esportivos, Unidades Básicas de Saúde – UBS, etc.), urbanização de assentamentos precários, recursos hídricos, equipamentos de esportes dentre outros.

Em Coreaú, os investimentos em infraestruturas durante a execução do programa no município deram-se somente pelo eixo relacionado às infraestruturas sociais e urbanas. Todos os financiamentos foram alocados através de convênios e parcerias com o governo federal, a partir de portarias dos ministérios, e tiveram como requisito uma contrapartida do governo local, seja contribuindo com parte da verba para o investimento, embora a porcentagem do investimento fosse maior para o governo federal; ou através da doação dos terrenos para sua implantação; ou na ação de mantê-los com recursos próprios. Como mencionado no início do parágrafo, em Coreaú, o PAC promoveu, sobretudo, implementação das infraestruturas sociais e urbanas.

É válido ressaltar que, mesmo o município tendo nas parcerias por parte da União, os maiores investimentos, tanto em números de convênios como em quantidade de verba repassadas, Coreaú também tem firmado parcerias com o Governo do Estado do Ceará. No decorrer dos subtópicos, apresentaremos mais detalhadamente cada uma.

### 3.3.1. Equipamentos sociais

Os equipamentos urbanos são de utilidade da sociedade e devem prezar por uma melhor qualidade de vida. São obras e serviços que podem ser implementados por diferentes segmentos, como o setor público, privado ou pela parceria público-privado. Esses equipamentos dizem respeito aos bens públicos e privados destinados à prestação de serviços necessários para o funcionamento da cidade.

Desta forma, os equipamentos urbanos como: as praças, as escolas, ruas, passeios públicos, hospitais, os parques, os centro esportivos, entre outros, além de proporcionarem lazer e embelezamento da cidade, representam a urbanidade, pois possibilitam a realização da vida cotidiana da população, favorecendo na sua qualidade e promoção da justiça social.

De acordo com o PAC, as infraestruturas voltadas para instalação de equipamentos sociais tinham como objetivo construir e ampliar Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e de Unidades Básicas de Saúde (UBS); construir creches e pré-escolas; construir e cobrir quadras esportivas nas escolas; construir centros de artes e esportes unificados e de centros de iniciação ao esporte; e implantar o programa cidades digitais.

Em Coreaú, algumas dessas infraestruturas foram implementadas, notadamente, nas últimas duas gestões municipais, que compreendem os anos de 2009/2012 a 2013/2016. Dentre elas estão: construções de quadras poliesportivas nas escolas, centros esportivos, creches da Proinfância, ampliação de UBSs, revitalização e construções de praças públicas. Abaixo, nas tabelas (08 e 09), procuramos demonstrar a iniciativa das respectivas gestões e os convênios que cada uma realizou nos seus anos de administração. A tabela 08 corresponde aos anos da gestão 2009/2012, e a tabela 09 representa a gestão 2013/2016:

Tabela 08: Equipamentos sociais: obras conveniadas pelo município na Gestão Municipal – 2009/2012.

<b>INFRAESTRUTURA</b>	<b>ORGÃO SUPERIOR</b>	<b>VALOR CONVENIADO</b>	<b>LOCAL</b>	<b>ANO</b>
Quadra Poliesportiva coberta com palco	Ministério do Esporte	488.781,00	Araquém/distrito	2011
Creche da Proinfância	Ministério Educação	619.150,31	Araquém/distrito	2012
Creche da Proinfância	Ministério Educação	1.214.115,00	Coreaú/sede	2012

FONTE: Portal da Transparência – Convênios por Estado/Município.  
Elaborada por BRAGA, J. M. 2017.

Na tabela 08, apresentamos os equipamentos sociais instalados durante a gestão 2009/2012. Os totais de convênios celebrados para essa modalidade foram de apenas dois. O primeiro foi realizado em parceria com o Ministério do Esporte, que culminou na implantação de uma quadra poliesportiva coberta com palco no distrito de Araquém.

A construção desse equipamento, como mostra a tabela acima, deu-se através de convênio firmado entre o governo federal e o governo local, a partir do Ministério do Esporte. A parceria foi realizada em 2011, com o valor conveniado de R\$ 488.781,00. Para conseguir esse financiamento da União, foi cobrada da gestão municipal uma contrapartida. No caso desse convênio, a prefeitura, teve que participar como o valor de R\$ 6.030,00 para que a execução do objeto fosse feita. Além de parte da verba, o terreno onde está construída a quadra poliesportiva foi concedido pela prefeitura. Em Araquém, a área fica próxima a Escola Municipal Santo Antônio (fotos 05 e 06), e, por isso, o equipamento foi agregado ao espaço desta.

Foto 05: Ao fundo quadra poliesportiva  
Araquém/distrito



Fonte: Arquivo da Escola, 2015.

Foto 06: Interior da Quadra Poliesportiva –  
Araquém/distrito



Fonte: Arquivo da Escola, 2015.

Esse equipamento possibilitou à escola um melhor aproveitamento das aulas de Educação Física, bem como a comunidade no geral, visto que, além de usada para as práticas esportivas (Futsal, Vôlei, Handebol e Basquete), acontece nela reuniões comunitárias, confraternizações, festas escolares, entre outros, dando a comunidade, em especial aos jovens, mais uma opção de lazer e entretenimento.

O segundo convênio, mostrado na tabela 06, foi realizado em 2012, ainda sob vigência da gestão municipal 2009/2012. Ele é referente à implantação de duas creches do Proinfância, firmada com o governo federal, através do Ministério da Educação: uma está localizada na sede de Coreaú e outra no distrito de Araquém. A instalação desses equipamentos faz parte da execução do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. Sobre esse programa trataremos no item 3.3 deste texto.

Na gestão municipal 2013/2016, o número de convênios realizados pela prefeitura para a implementação de equipamentos sociais foi bem maior. O total foi de oito convênios e estes envolveram mais ministérios. Dentre os equipamentos instalados estão: construção e revitalizações de praças, reformas e ampliações de UBS, centro esportivo, e construção de quadras poliesportivas nas escolas, conforme mostra a tabela 09:

Tabela 09: Equipamentos sociais: obras conveniadas pelo município na Gestão Municipal – 2013/2016.

<b>INFRAESTRUTURA</b>	<b>ORGÃO SUPERIOR</b>	<b>VALOR CONVENIADO</b>	<b>LOCAL</b>	<b>ANO</b>
Praça da Juventude	Ministério do Esporte	1.560.000,00	Coreaú/sede	2013
Reformas e ampliações de UBSs	Ministério da Saúde	321.738,00	Sede/Ubaúna/Araquém/Aroeiras/Lageiro*	2015
Quadra Poliesportiva coberta	Ministério do Esporte	475.300,00	Canto/distrito	2015
Revitalização da Praça da Matriz	Ministério do Turismo	927.317,70	Coreaú/sede	2013
Revitalização da Praça Manoel Machado	Ministério do Turismo	243.771,49	Araquém/distrito	2013
Revitalização da Praça José do Monte Carneiro	Ministério do Turismo	438.750,00	Ubaúna/distrito	2016
Creche da Proinfância	Ministério da Educação	1.343.000,97	Ubaúna/distrito	2016

FONTE: Portal da Transparência – Convênios por Estado/Município.

\* Comunidade na zona rural do município

Elaborada por BRAGA, J. M. 2017.

Como demonstra a tabela acima, na gestão municipal de 2013/2016, os principais convênios realizados para a implementação de equipamentos sociais deram-se através de três ministérios: do Esporte, da Saúde e do Turismo. Estes contaram com um montante de financiamento maior quando comparamos com a gestão passada.

Junto com o Ministério dos Esportes, a prefeitura realizou dois convênios, que, somados, totalizam o investimento de mais de 2 milhões de reais. O primeiro convênio com o Ministério do Esporte, como mostra a tabela 09, foi para a construção em 2013 da Praça da Juventude<sup>30</sup>, localizada na sede do município, Coreaú. O valor conveniado foi de R\$ 1.560.000,00, e a prefeitura, como conveniente, teve que participar com o valor de 35 mil reais de contrapartida.

A instalação da Praça da Juventude (foto 07) teve um caráter mais social e inclusivo. Localizada na Vila São Francisco, no bairro José Gomes Damasceno, essa área na cidade é considerada como periférica e carente. Durante muitos anos, a população desse bairro careceu de equipamentos como esse, que pudessem proporcionar algum tipo de lazer.

<sup>30</sup> As Praças da Juventude são um projeto do Ministério do Esporte para comunidades com reduzido ou nenhum acesso a equipamentos públicos de esporte e lazer que alia saúde, bem-estar e qualidade de vida a atividades sócio-educativas diversificadas, atividades que, além do esporte e lazer, incentivam a inclusão digital, a produção cultural e científica, constituindo-se em um espaço de convivência comunitária (Ministério do Esporte, Acesso em Junho de 2017).

Quanto à sua estrutura, o equipamento possui cerca de sete mil metros quadrados e contém infraestrutura completa, abrigando diversas possibilidades de uso e várias modalidades para atividades de lazer, como: ginásio poliesportivo coberto, pistas para saltos à distância, pista para caminhadas, quadra de vôlei de praia, áreas de exercícios, campo de futebol society, pista para skate, teatro de arena, quiosque de alimentação, vestiários, arquibancadas, entre outros.

Foto 07: Praça da Juventude – (Coreaú/sede).



Fonte: BRAGA, J. M. 2017.

Por meio dessas articulações federativas, na figura do poder público municipal, a implantação desse equipamento na cidade modifica ao mesmo tempo em que requalifica o espaço da Vila São Francisco, proporcionando aos moradores uma nova opção de lazer e prática de esportes, que favorecem a sua qualidade de vida. O espaço da Praça é usufruído por todas as faixas etárias, os jovens fazem uso para suas partidas de futebol, manobras de skate, partida de vôlei, os adultos e idosos para suas caminhadas e exercícios matinais.

No outro convênio com o Ministério do Esporte a gestão 2013/2016, como apresenta a tabela 09, conseguiu-se firmar uma parceria com o governo federal, que financiou a construção de uma quadra poliesportiva na escola no distrito do Canto (foto 08).

Foto 08: Quadra Poliesportiva – Dia da Inauguração em 2014.



Fonte: Arquivo da Secretaria de Educação, 2014.

O convênio para a construção da quadra poliesportiva no distrito do Canto, em 2015, teve o valor conveniado de R\$ 475.300,00. A prefeitura, como conveniente, participou com o valor de R\$ 81.544,00 como contrapartida. O terreno para construção veio de uma desapropriação realizada pela prefeitura. O antigo dono recebeu uma indenização de R\$ 18.000 pela terra. A quadra poliesportiva foi agregada aos domínios da Escola São Joaquim do distrito, utilizada para práticas esportivas, culturais e de lazer, tanto pela comunidade escolar como dos demais moradores.

É interesse ressaltar que, além do terreno e parte da verba para implementação desse equipamento na escola e comunidade, foi exigida da prefeitura como contrapartida a elaboração do Plano de Ação Articuladas – PAR<sup>31</sup>, pois é só a partir da adesão dos municípios ao PAR que estes podem firmar convênios com o Ministério da Educação (MEC), para, assim, poder obter assistência técnica e financeira.

Na tabela 09, também representamos os convênios para reformas e ampliações das Unidades Básicas de Saúde do município, que foram firmados em 2015 pela prefeitura municipal nos anos da gestão 2013/2016. As reformas e ampliações desses equipamentos se deram, em certo ponto, de forma descentralizada, visto que foram implementadas reformas em UBS desde a sede, distritos a povoados na zona rural do município.

<sup>31</sup> O PAR é reconhecidamente um programa estratégico da União para os municípios. Foi criado no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), durante o governo Lula, e reúne um conjunto de ações a serem implementadas em regime de colaboração. O PAR prioriza quatro dimensões, a saber: a gestão educacional; formação de profissionais da educação; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura e recursos pedagógicos. É a partir da realização de um diagnóstico sobre a realidade local que os sistemas municipais de educação explicitam suas prioridades, ações, cronogramas de execuções e responsabilidades, de forma transparente (gestores, professores, coordenadores, secretários, técnicos e etc.), além de ter que demonstrar sua capacidade na otimização nos gastos dos recursos públicos (MEC, 2007).

Enquanto equipamento social inserida no eixo de infraestruturas sociais e urbanas do PAC, a Unidade Básica de Saúde (UBS) é o contato preferencial dos usuários, a principal porta de entrada e centro de comunicação com toda a Rede de Atenção à Saúde. Esta deve ser instalada perto de onde as pessoas moram, trabalham, estudam e vivem e, com isso, desempenha um papel central na garantia de acesso à população a uma atenção à saúde de qualidade (PAC, 2007 a 2014).

O valor conveniado entre prefeitura e Ministério da Saúde foi de R\$ 321.738,00. O investimento inicial previa a reforma e ampliação de seis (06) UBS do município, no entanto, só cinco (05) foram contempladas, que foram as Unidades: Coreaú/sede, os distritos de Araquém, Ubaúna e Aroeiras, e a comunidade rural de Lageiro. No quadro 02 abaixo, discriminamos as referidas Unidades reformadas e ampliadas e suas localizações:

Quadro 02: UBS reformadas e ampliadas na gestão 2013/2016, por localidade.

<b>Unidade Básica de Saúde</b>	<b>Local</b>
Centro de Saúde da Família Dr. Manuel Carneiro de França	Bairro Alto São José – Coreaú/sede
Centro de Saúde da Família Miguel Neres Portela	Bairro Ubaúna – Ubaúna/distrito
Centro de Saúde da Família Dr. Marlon Fernandes	Bairro Aroeiras – Aroeiras/distrito
Centro de Saúde da Família Joaquina Nunes Cardoso	Av. Samuel Félix – Araquém/distrito
Unidade Básica de Saúde Marroco Inácio Meuskide de Aguiar	Lageiro – Comunidade/zona rural

Fonte: BRAGA, J. M. 2017.

Como mencionado anteriormente, o investimento do convênio referente às reformas e ampliações das UBS foram direcionadas para o município como um todo. Após a entrega desses equipamentos, as localidades acima citadas passaram a receber atendimentos básicos e gratuitos nas áreas de clínica geral, enfermagem, odontologia, entre outros. Esses equipamentos começam a oferecer aos moradores dessas localidades, serviços de consultas médicas, inalações, curativos, vacinas, coleta de exames laboratoriais, tratamento odontológico, encaminhamentos para especialidades e fornecimento de medicação básica. O propósito de reformar as UBS e estendê-las da cidade para os distritos e algumas comunidades rurais, foi o de proporcionar à população acesso ao um serviço mais próximo as suas residências, de tal forma que os habitantes dessas localidades não tivessem que se deslocar para a sede em busca desses serviços mais básicos.

Além disso, foi também uma medida para tentar não sobrecarregar o hospital municipal. Dessa maneira, somente os casos emergentes seriam encaminhados para o hospital da cidade, e se tratando de gravidade, internamentos em Unidades de Terapias Intensivas –

UTI's, e especialidades médicas mais complexas, o município direciona os pacientes para o pólo regional mais próximo, nesse caso, Sobral.

E, por fim, os últimos convênios apresentados na tabela 09, referem-se às revitalizações das praças públicas do município. Os recursos destinados a esses convênios tiveram como órgão superior concedente o Ministério do Turismo, e embora Coreaú não tenha o turismo como principal atividade econômica, o uso das praças consistem em uma das principais formas de apropriação dos espaços públicos para o lazer na pequena cidade. Desse modo, são espaços apropriáveis para a realização da vida das pessoas no seu cotidiano, carregados de significado, que criam a identidade, (SOBARZO, 2006).

A revitalização da Praça do Mercado Público (foto 09), em 2013, oficialmente chamada Praça Maria Natividade de Albuquerque, que fica localizada na área central da cidade, teve o valor conveniado de R\$ 927.317,70 entre o Ministério do Turismo e a prefeitura de Coreaú. Neste convênio, a gestão municipal teve que participar com o valor R\$ 18.924,00.

Esse equipamento urbano e social (praça) desempenha um papel importante para a cidade, por estar na área central, ter na proximidade o centro comercial e de serviços com estabelecimentos bancários, de correios, pousadas, clínicas oftalmológicas e odontológicas, escritórios de advocacia, entre outros. Esta é, por isso, uma área bastante movimentada e frequentada, tanto pela população da cidade como pelos moradores dos distritos e povoados, que, na busca por serviços e comércio não ofertados em suas localidades, deslocam-se até a sede para os obterem.

Quanto ao convênio em 2013, para a revitalização da Praça Manoel Machado de Albuquerque, localizada no distrito de Araquém, o valor conveniado entre o Ministério do Turismo e prefeitura foi de R\$ 243.771,49. Como contrapartida, a gestão municipal participou com parte da verba equivalente a R\$ 6.096,00.

A localização desse equipamento também fica na área central do distrito junto da Igreja Santo Antônio, a mais antiga do município, e, desde sua inauguração, os moradores passaram a contar com mais uma opção de lazer na localidade. A praça é onde acontece a dança da quadrilha, celebra-se a festa do padroeiro, onde os jovens encontram-se e os adultos e idosos fazem caminhadas matinais e se juntam para conversar suas histórias e seus “causos”.

Foto 09: Revitalização da Praça do Mercado Público – Praça Maria Natividade de Albuquerque (Coreaú/sede).



Fonte: BRAGA, J. M. 2017.

\* Registros das demais revitalizações das praças estão em apêndices.

De acordo com a tabela 09, o último convênio voltado para implementação de equipamentos sociais, realizado pela administração pública 2013/2016, refere-se à revitalização da Praça José do Monte Carneiro, no distrito de Ubaúna em 2016. O valor conveniado entre prefeitura e Ministério do Turismo correspondeu a R\$ 438.750,00. Sobre a contrapartida da gestão municipal neste convênio, não tivemos conhecimento.

A construção, reformas, ou mesmo as revitalizações das praças públicas desempenham um papel essencial no espaço urbano, visto que é nela que acontecem os encontros cotidianos, é ela o lugar de permanências, de encontros, do comércio, da circulação. Esta se configura como o espaço para os importantes acontecimentos festivos, de comemorações e manifestações. Portanto, tem sentido fundamental na vida da cidade e na vida dos seus cidadãos.

Ao buscar investimentos massivos para financiar a implementação de equipamentos urbanos e sociais em Coreaú, a gestão municipal (2013/2016) se destacou e, atualmente, é administração pública que mais fez uso dos programas de políticas públicas territoriais definidas pela União. É óbvio que não podemos pensar essas ações fora do modelo político eleitoral brasileiro, fomentando numa arena política de disputas de interesse, poder e controle eleitoral. Como pudemos perceber, o programa de Aceleração do Crescimento foi um dos principais propulsores nesses investimentos.

### 3.3.2. Pavimentação e urbanização

A pavimentação e urbanização aparecem dentro do PAC com propósito de proporcionar conforto à população, melhorar condições de limpeza, contribuindo para a saúde pública e proporcionar níveis satisfatórios de segurança, velocidade e economia no transporte de pessoas e mercadorias através da pavimentação de vias públicas urbanas tendo em vista que a construção de boas estruturas viárias pode contribuir para dinamizar a economia dos municípios de um lado. Contudo, por outro, são obras de engenharia de alto valor, as quais pela sua natureza não conseguimos enxergar os desvios de dinheiro e coincidentemente são as mais caras.

Essas infraestruturas também aparecem contempladas nos convênios que a prefeitura de Coreaú realizou com o governo federal. A urbanização e pavimentação asfáltica e em pedra tosca foram feitas em várias ruas e avenidas da cidade. Realizaram-se, ainda, a padronização dos passeios públicos, dos canteiros centrais, e a arborização em algumas. Ao serem implementadas essas infraestruturas, as ruas e avenidas que receberam tais investimentos tornaram-se mais movimentadas e são responsáveis por melhorarem a circulação dos automóveis e pessoas, muito embora contribua para a manutenção de um padrão de urbanização que favorece os carros, mesmo que numa cidade pequena.

Abaixo usamos duas tabelas (10 e 11) para demonstrarmos os investimentos que foram realizados pela prefeitura de Coreaú, nas duas últimas gestões (2009/2012 – 2013/2016), voltados para as infraestruturas de pavimentação e urbanização, a partir de convênios com Ministérios da União. A tabela 10 corresponde às iniciativas da gestão municipal 2009/2012, já a tabela 11 referente às iniciativas da gestão 2013/2016.

Tabela 10: Pavimentação e urbanização: obras conveniadas pelo município na Gestão Municipal – 2009/2012.

<b>INFRAESTRUTURA</b>	<b>ORGÃO SUPERIOR</b>	<b>VALOR CONVENIADO</b>	<b>LOCAL</b>	<b>ANO</b>
Pavimentação e redutor de velocidade	Ministério das Cidades	1.000.000,00	Coreaú/sede	2010
Pavimentação de ruas em pedra tosca	Ministério das Cidades	137.060,00	Araquém/distrito	2010
Pavimentação de ruas em pedra tosca	Ministério das Cidades	135.675,00	Canto/distrito	2010
Pavimentação de ruas em pedra tosca	Ministério das Cidades	137.060,00	Ubaúna/distrito	2011
Pavimentação do Parque de exposição/Chico Oliveira	Ministério do Turismo	97.500,00	Coreaú/sede	2011

FONTE: Portal da Transparência – Convênios por Estado/Município  
Elaborada por BRAGA, J. M. 2017.

Quanto ao número de convênios feitos pela gestão municipal 2009/2012, voltados para as infraestruturas de pavimentação e urbanização em Coreaú, como mostra a tabela 08, contabilizamos o total de cinco parcerias com o governo federal. Desses, quatro foram realizados com o Ministério das Cidades e um pelo Ministério do Turismo, e, juntos, todos estes somaram mais de R\$ 1,5 milhão de investimentos.

Os investimentos em pavimentação no município durante os anos dessa gestão, segundo as informações que tivemos acesso, concentraram-se entre 2010 e 2011. A implementação das pavimentações contemplou boa parte dos distritos e da sede. O convênio para a sede foi orçado em 1 R\$ milhão e representou a construção da pavimentação em pedra tosca e redutor de velocidade na Rua Alto São José Luiz. A contrapartida da prefeitura como conveniente foi o valor de R\$ 25.000,00.

Os outros três convênios com o Ministério das Cidades, conforme a tabela, foram para realizar a pavimentação em pedra tosca nos distritos de Araquém, Canto e Ubaúna. No convênio referente ao distrito de Araquém, o valor conveniado foi de R\$ 137. 060,00, usado para pavimentar algumas ruas do distrito. Neste convênio, o valor de contrapartida exigido da prefeitura foi de apenas R\$ 4.500,00. No distrito do Canto, o valor conveniado para pavimentação de ruas no distrito foi de R\$ 135.675,00, e a contrapartida da gestão municipal representou o valor de apenas R\$ 4.200,00. Por fim, o último convênio para pavimentação em pedra tosca foi destinado para o distrito de Ubaúna e contou com o valor de R\$ 137. 060,00 e teve como contrapartida da prefeitura o valor de R\$ 4.300,00.

Tabela 11: Pavimentação e urbanização: obras conveniadas pelo município na Gestão Municipal – 2013/2016.

<b>INFRAESTRUTURA</b>	<b>ORGÃO SUPERIOR</b>	<b>VALOR CONVENIADO</b>	<b>LOCAL</b>	<b>ANO</b>
Pavimentação asfáltica de avenidas e ruas	Ministério do Turismo	526.500,00	Coreaú/sede	2013
Pavimentação de ruas em pedra tosca	Ministério das Cidades	305.190,00	Coreaú/sede	2014
Pavimentação de ruas em pedra tosca	Ministério das Cidades	137.060,00	Coreaú/sede	2014
Pavimentação de ruas em pedra tosca	Ministério das Cidades	550.000,00	Ubaúna/distrito	2014
Pavimentação asfáltica/Urbanização de avenidas/Padronização de passeios públicos/Construção de canteiros centrais	Ministério do Turismo	585.000,00	Coreaú/sede	2014
Construção de calçadão	Ministério do Turismo	516.750,00	Ubaúna/sede	2015
Pavimentação de ruas em pedra tosca	Ministério das Cidades	245.850,00	Aroeiras/distrito	2015
Pavimentação asfáltica e em pedra tosca de ruas	Ministério das Cidades	1.333.750	Ubaúna/distrito	2016
Pavimentação de ruas em pedra tosca	Ministério das Cidades	488.889,79	Coreaú/sede	2016
Pavimentação de ruas em pedra tosca	Ministério das Cidades	436.727,00	Coreaú/sede	2016

FONTE: Portal da Transparência – Convênios por Estado/Município.  
Elaborada por BRAGA, J. M. 2017.

Na tabela 11, apresentamos as ações da gestão municipal entre os anos 2013/2016 voltados para a instalação das infraestruturas de pavimentação e urbanização no município de Coreaú. Como podemos analisar, o número de convênios firmados pela gestão com o governo federal é o dobro dos realizados pela gestão passada, representando o total de dez convênios, envolvendo o Ministério das Cidades e o Ministério do Turismo.

Os dez convênios, juntos, representaram o investimento de aproximadamente R\$ 5 milhões do governo federal em Coreaú, a partir das iniciativas do PAC, referentes à implementação de infraestrutura de pavimentação e urbanização na cidade, distritos e povoados na zona rural do município. Quanto à contrapartida da prefeitura, somando todas as contrapartidas dadas em todos esses convênios, sua participação totalizou o valor de R\$ 103.124,00.

Foram contemplados com esses investimentos os distritos de Coreaú, Ubaúna e Aroeiras. Coreaú (sede) recebeu o total de seis convênios. Destes, cinco com o Ministério das Cidades, referentes à pavimentação asfáltica e pedra tosca em diversas avenidas e ruas da

cidade e outro, com Ministério do Turismo correspondendo à pavimentação asfáltica, urbanização de avenidas, padronização de passeios públicos e a construção de canteiros centrais (foto 10).

O distrito de Ubaúna recebeu três convênios: um correspondente a pavimentação em pedra tosca; outro referente à construção de um calçadão (foto 11), utilizado pela população para prática de caminhadas e exercícios; e o último para pavimentação asfáltica. É interessante mencionar que, no caso desse último convênio, cujo valor foi de R\$ 1.333, 750, o investimento foi conseguido a partir de emenda parlamentar individual, através do deputado federal Leônidas Cristino, na época aliado à gestão e cunhado da prefeita.

Um detalhe interessante sobre a atuação dessa gestão é que, quando olhamos a tabela, conseguimos perceber que, em todos os quatro anos de sua administração, um ou mais convênios foram feitos desde o primeiro ano de gestão, em 2013, até o último, em 2016 na cidade e em quase todos os distritos.

Foto 10: Urbanização e padronização dos passeios públicos – Avenida Antônio Cristino de Menezes (Coreaú/sede).



Fonte: BRAGA, J. M. 2017.

\* Registros das demais pavimentações estão em apêndices.

A foto acima é o registro da Avenida Antônio Cristino de Menezes localizada na sede, que é a principal avenida da cidade. Na gestão municipal 2013/2016, foi reformado seu asfalto, padronizado seus passeios públicos e construído canteiros centrais na avenida. Esta se configura como um entroncamento importante para região, pois, além de cortar toda a cidade, é responsável por interligar a CE 240 à CE 364, duas rodovias estaduais com significativos fluxos de mercadorias e pessoas.

Foto 11: Pavimentação asfáltica, calçadão padronizado – Ubaúna/distrito.



Fonte: Arquivo da Secretaria municipal de infraestrutura, 2015.

O registro acima foi feito ainda durante as obras da pavimentação asfáltica e da padronização dos passeios públicos. Após alguns meses, a prefeitura realizou a entrega da infraestrutura a população do distrito de Ubaúna. A provisão dessa obra no distrito também assume caráter de interesse político, pois o distrito é o segundo maior em número de habitantes depois da sede. Além disso, um dos principais vereadores do município, inclusive um dos mais voltados, reside no distrito.

### 3.3.3. Saneamento Básico

Inseridas no PAC, as infraestruturas de saneamento visam aumentar a cobertura de abastecimento de água tratada, de coleta e tratamento de esgoto e de coleta e destinação adequada de resíduos sólidos. Os investimentos do PAC são disponibilizados aos municípios, classificados em três grupos, conforme descrição a seguir. Os recursos destinados aos grupos 1 e 2 são coordenados pelo Ministério das Cidades e os destinados ao grupo 3 são coordenados pela FUNASA, vinculada ao Ministério da Saúde.

- Grupo 1: grandes regiões metropolitanas do país, municípios com mais de 70 mil habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e acima de 100 mil nas regiões Sul e Sudeste;
- Grupo 2: municípios com população entre 50 mil e 70 mil nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste;

➤ Grupo 3: municípios com menos de 50 mil habitantes.

Em Coreaú, as infraestruturas de saneamento são coordenadas pela Funasa, vinculada ao Ministério da Saúde, pois o município está inserido no grupo 3, dentro dos critérios do programa por possuir menos de 50 mil habitantes.

Nas tabelas (12 e 13) abaixo, apresentamos alguns dos convênios realizados na área de saneamento no município. Na tabela 12 apresentamos as iniciativas da gestão 2009/2012 e na tabela 13 da gestão 2013/2016:

Tabela 12: Saneamento: obras conveniadas pelo município na Gestão Municipal – 2009/2012.

<b>INFRAESTRUTURA</b>	<b>ORGÃO SUPERIOR</b>	<b>VALOR CONVENIADO</b>	<b>LOCAL</b>	<b>ANO</b>
Sistema de esgotamento sanitário	Ministério da Saúde	3.800.000,00	Coreaú/ Ubaúna	2011
Melhorias sanitárias domiciliares	Ministério da Saúde	900.000,00	Coreaú/sede	2011

FONTE: Portal da Transparência – Convênios por Estado/Município  
Elaborada por BRAGA, J. M. 2017.

De acordo com a tabela acima, na vigência do mandato da gestão 2009/2012, foram dois os convênios firmados para a implantação de infraestruturas de saneamento em Coreaú. Todos os convênios vieram da parceira prefeitura com Ministério da Saúde, e coordenados pela FUNASA. Em 2011, o convênio foi para implementação do sistema de esgotamento sanitário, conveniado em R\$ 3.800.000,00, para atender a sede e o distrito de Ubaúna. O valor da contrapartida da gestão municipal foi de R\$ 119. 008,00. No mesmo ano, realiza-se o convênio para a construção de módulos sanitários domiciliares, conveniado em R\$ 900.00,00, e distribuídos entre a sede, distritos e povoados, cujos nomes das localidades não obtivemos informações.

Tabela 13: Saneamento: obras conveniadas pelo município na Gestão Municipal – 2013/2016.

<b>INFRAESTRUTURA</b>	<b>ORGÃO SUPERIOR</b>	<b>VALOR CONVENIADO</b>	<b>LOCAL</b>	<b>ANO</b>
Melhorias sanitárias domiciliares	Ministério da Saúde	360.000,00	Coreaú/sede	2013

FONTE: Portal da Transparência – Convênios por Estado/Município  
Elaborada por BRAGA, J. M. 2017.

Como demonstra a tabela 13, a gestão municipal 2013/2016 firmou apenas um convênio com o Ministério da Saúde voltado para melhorias sanitárias domiciliares.

Conveniada em R\$ 360.000,00 pela parceria, a contrapartida da prefeitura como conveniente foi de R\$ 25.506,00.

Embora nos últimos oito (08) anos Coreaú tenha recebido investimentos em infraestruturas sanitárias que contemplaram um montante de mais de R\$5.060.000, o planejar da distribuição socioespacial desses investimentos, imprimiu no cenário urbano da cidade, e do município em geral, um acesso desigual, marcado por áreas que apresentam de um lado, melhores condições de saneamento básico, como é o caso dos bairros Centro e Dom Benedito e de outros bairros com áreas extremamente precárias de saneamento, como o São Miguel e o José Gomes Damasceno, onde é comum encontramos esgotos a “céu aberto”.

#### 3.3.4. Minha Casa, Minha Vida

O programa “Minha Casa, Minha Vida”, que representou um marco na política habitacional do país, está inserido no eixo voltado para infraestruturas sociais e urbanas do PAC. O programa foi lançado pelo governo federal em 2009, ainda durante a execução do PAC 1, no governo Lula.

O Minha Casa, Minha Vida tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00, através do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, que envolve parceria com empresas, estados, municípios e entidades. Emerge daí, o esforço em articular e planejar o setor habitacional considerando a descentralização e o papel dos municípios a partir da estrutura do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Em Coreaú, desde 2012, iniciativas do governo local, em parceria com o governo federal, têm implementado a construção de pequenos conjuntos habitacionais na cidade. Foi nesse ano, ainda na gestão municipal 2009/2012, que se estabelece o convênio com o Ministério das Cidades, visando apoio à elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS para Coreaú. As ações para a elaboração do Plano são financiadas pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

O PLHIS é um instrumento de planejamento e gestão do setor habitacional. Quanto ao seu processo de elaboração, determina-se que este seja participativo e apresente compatibilidade com o Plano Diretor e com o Plano Plurianual. A transferência de recursos do FNHIS para estados, Distrito Federal e municípios para apoio a produção social de moradia

está condicionada à elaboração do PLHIS, ou seja, para conseguir os financiamentos necessariamente o município teve que elaborar o Plano.

O convênio entre a prefeitura e o Ministério das Cidades, para a elaboração do PLHIS de Coreaú, teve valor conveniado em R\$ 78.420,00. A empresa contratada pela prefeitura para realizar os serviços de consultoria e, posteriormente, a construção das unidades habitacionais, foi à empresa Construtora J. Aguiar, com sede no município de Tianguá, que é especializada na construção de edifícios. O valor pago a empresa pelos serviços foi de aproximadamente R\$ 50 mil.

De acordo com dados do programa, em 2012, após a elaboração do PLHIS, foram entregues a população do município 60 unidades habitacionais, construídas na área urbana da cidade. Mais de R\$ 1 milhão foram investidos na construção das 60 casas em Coreaú, e todas as unidades estão contempladas pelo programa na faixa 1, isto é, voltada exclusivamente para a população de baixa renda.

Quanto às características dos imóveis, estes possuem dois quartos, sala, cozinha e banheiro. As moradias variam entre 37 e 45 metros quadrados de área construída. Para participarem do programa, as famílias tiveram que realizar seus cadastros no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS do município para serem avaliadas como representantes aptas ou não a participarem.

Durante a gestão municipal 2013/2016, as unidades habitacionais entregues em parceria com o governo federal resultou do investimento voltado para construção de habitações de interesse social, cujo convênio foi firmado ainda na gestão passada (2009/2012), e foi entregue pela gestão 2013/2016. Em 2014, segundo dados do programa, para Coreaú, 107 unidades foram contratadas pelo programa. O total dos recursos investidos envolveu o valor de R\$ 2 milhões.

Dessas 107 unidades contratadas pelo programa em Coreaú, o “Minha Casa, Minha Vida”, na sua primeira etapa de execução, liberou a construção de apenas 47 unidades. Ainda em 2014, ao serem concluídas a construção das 15 primeiras unidades, a gestão municipal já tratou de realizar a entrega, um dos critérios estabelecidos priorizava as famílias em estado de maior vulnerabilidade social. O programa ainda está em sua fase de execução no município e, até o momento, não temos informações se já foi liberada a construção de novas unidades.

Assim como as primeiras unidades entregues em 2012, todas estas também foram contratadas pelo programa dentro da faixa 1, visando atender a demanda por moradia da população coreauense mais carente. Para participarem do programa, as famílias tinham que

estar cadastradas no CRAS do município, e tiveram que passar por avaliações que comprovassem a situação de vulnerabilidade social. O difícil é precisar o nível de imparcialidade no processo de seleção dessas famílias, se o critério utilizado para realizar os cadastros foi somente as condições socioeconômicas, ou se foi também usado como mais uma estratégia para barganhar votos em períodos eleitorais.

Compreendendo o segundo momento de atuação do programa na cidade, as moradias populares da Vila Brasil (foto 12) foram entregues em maio de 2014, na vigência da gestão 2013/2016. O ato montado para realizar a entrega das unidades habitacionais contou com a presença de inúmeros políticos da base aliada da prefeita, além de todo marketing, durante o evento. Ao ser indagada sobre como Coreaú, um município pequeno e com poucos recursos, tem conseguido concretizar ações tão importantes, a prefeita respondeu:

[...] o dinheiro é pouco e precisa ser bem destinado, sempre focando em promover melhorias na vida dos menos favorecidos. Guardamos sempre um pouquinho por mês para usarmos nas contrapartidas, e assim vamos fazendo, na medida do possível, o melhor para nosso povo. (Ex-prefeita Erika Cristino em entrevista ao Sobral em Revista, 20 de maio de 2014).

Em sua fala, a ex-prefeita reconhece que uma das maiores dificuldades em se administrar um município com pequena cidade é a limitação do orçamento público. Além disso, ela ressalta a importância do papel das transferências voluntárias na provisão de políticas públicas para Coreaú e como a necessidade de gerir bem os recursos é primordial. Muito embora, não seja isso que se efetiva na maioria das vezes.

Foto 12: Moradias populares – Vila Brasil (Coreaú/sede).



Fonte: BRAGA, J. M. 2017.

A imagem acima é o registro das unidades habitacionais entregues em 2014, que resultou num novo processo de organização do espaço urbano em Coreaú. Ao ser construído próximo ao limite do perímetro urbano da cidade, esse conjunto deu origem a um novo bairro, que recebeu o nome Vila Brasil, com moradias afastadas do centro, sem infraestrutura, saneamento básico e coleta de lixo, além da distância dos equipamentos de saúde, educação, lazer e outros, configura-se como uma área segregada na cidade. Desse modo, é possível perceber que falta uma concatenação das políticas sociais e urbanas na cidade, pois as moradias do Conjunto Habitacional Vila Brasil estão em ruas não pavimentadas, ao passo que houve no município um grande recebimento de verba para pavimentação asfáltica.

O Estado (poder público local) domina o espaço agindo propositalmente de forma seletiva na distribuição de equipamentos e infraestruturas na cidade. Conduzido por interesses políticos e individuais, o que se constata é um planejamento urbano ineficiente e incapaz de promover a justiça social e apropriação da cidade por todos os cidadãos. Isto caracteriza o chamado espaço de dominação usado como “instrumento político intencionalmente organizado e manipulado pelo Estado [...]” (CARLOS, 2001, p. 29).

Para Sobarzo (2006, p. 97), esse espaço de dominação caracteriza-se por servir aos interesses do Estado de se apresentar como redutor das contradições, mesmo que somente no plano das aparências, porque a contradição é um aspecto marcante da sociedade capitalista e do espaço produzido por ela.

Observa-se, em Coreaú, uma tendência da produção do espaço urbano marcado pela atuação das políticas públicas, em geral, que vêm articulando forças de diversos agentes sociais. O Estado, em seus diferentes níveis de governo, vem assinalando a dinâmica das relações federativas, articulado com setor empresarial, compõem a linha de frente dessa coalizão de forças, atuando sobre o espaço produzindo-o e organizando.

Desta forma, a produção da cidade, por meio da habitação de interesse social em Coreaú, promovida por ambas as gestões (2009/2012 – 2013/2016), foi um marco importante para a política de habitação municipal, sobretudo por visar atender exclusivamente as famílias com baixa renda. No entanto, não podemos deixar de entendê-la dentro dos interesses do capital imobiliário que permeiam a cidade, bem como do arranjo político que a envolve.

### **3.4. Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA**

No modelo federativo adotado pelo Brasil, o Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância, exemplifica uma política de cooperação/colaboração, articulando os diferentes entes federativos, com o intuito de implementar políticas públicas educacionais exitosas. O programa, que foi formulado pelo MEC em 2007, realiza-se em convênios com os municípios e toma como base a premissa de um federalismo político descentralizado, que pressupõe autonomia política e financeira, instituída pela Constituição Federal de 1988.

O Proinfância foi criado em 2007, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, e tem por objetivo garantir o acesso de crianças às creches e escolas de Educação Infantil pública. Por meio do programa, o governo federal promoveu a transferência voluntária de recursos financeiros para a execução deste, no âmbito dos municípios, de forma suplementar e inédita.

De acordo com Costa (2015, p. 99), o programa foi criado em razão de uma demanda apresentada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais – UNDIME, tendo em vista a atribuição direta dos municípios com a oferta de vagas nessa etapa da Educação Básica, conforme estabelece a LDBEN 1996, e a alegada insuficiência de atendimento pela ausência de recursos e espaços físicos. A isto se deve somar a determinação legal de que os municípios devem atender a demanda da sociedade por vagas em instituições públicas de Educação Infantil.

É a partir desse contexto que o MEC elabora uma política com padrão construtivo próprio, o Proinfância. Para garantir o padrão proposto no projeto do Proinfância, o FNDE/MEC disponibilizou um Manual de Orientações Técnicas, contendo todas as informações para a implementação do equipamento, desde o passo a passo para construção, as medidas, especificações de materiais que podem ser adquiridos, até os serviços que devem ser executados pelo município.

São disponibilizados pelo FNDE/MEC três padrões para a construção do equipamento: os tipos A, B e C. A classificação nesses três tipos segue as normas e modelos de seus respectivos projetos arquitetônicos, e está relacionada à capacidade, ou seja, o número de crianças que irá atender com o tamanho do terreno e a área para construção.

Os projetos do tipo A são de autoria do próprio município. Quanto aos projetos B e C, estes são padronizados pelos MEC. O tipo de construção para creche B (figura 04) tem capacidade para 120 crianças em período integral ou até 240 crianças, se distribuídas em turnos matutino e vespertino. Já o tipo de construção para creche C, tem capacidade para 60 crianças em tempo integral ou até 120 crianças de zero a seis anos, em dois turnos. Em Coreaú, as duas unidades do Proinfância implementadas foram do tipo B, na sede do município, e do tipo C, no distrito de Araquém.

Figura 03: Perspectiva frontal de uma unidade do Proinfância – Tipo B.



Fonte: Fundo Nacional de Educação/MEC, 2017.

Figura 04: Perspectiva frontal de uma unidade do Proinfância – Tipo C.



Fonte: Fundo Nacional de Educação/MEC, 2017.

O Proinfância acabou por se constituir na única ação explícita para subsidiar a política de Educação Infantil no conjunto de programas do Plano Nacional de Educação – PNE. Através do programa, os municípios passam a contar com apoio do governo federal para a construção das unidades, bem como a compra de imobiliários e equipamentos.

No entanto, para compreender o programa como uma nova institucionalidade, é preciso não só situá-lo no bojo das políticas públicas de educação nacional, mas também entender quais estratégias devem ser adotadas pelo município para a implementação. Assim, o

município interessado em aderir ao programa deve elaborar o seu Plano de Ações Articuladas - PAR, apresentando metas para o município, a partir de uma avaliação diagnóstica da realidade educacional local, e um estudo de demanda, que comprove o déficit na infraestrutura escolar do município, o número de alunos na faixa etária pleiteada existente, o total de crianças já atendidas pela rede física de escolas, entre outras informações.

Outro critério adotado consistiu na exigência de comprovação de um terreno que contemplasse as especificidades técnicas de construção, inclusive com documentação que comprovasse que o município era o proprietário do terreno.

Em Coreaú, a implantação das duas unidades do Proinfância concretizou-se na segunda etapa do programa em 2011, quando o programa passa a insere-se como uma das ações do PAC 2. A iniciativa para o financiamento deu-se durante a administração municipal 2009/2012. O convênio firmado entre a prefeitura e o governo federal, através do MEC, que teve como concedente o FNDE, foi de R\$ 1.833.000, para a construção de duas unidades.

Por se tratar de transferência voluntária, a prefeitura enquanto conveniente participou com o valor de R\$ 12.228,00 de contrapartida. Na época, a gestão já estava com o Plano Municipal de Educação<sup>32</sup> elaborado, compreendendo os anos 2005/2015, e, por isso, atendeu a exigência de mais uma contrapartida.

Por último, como vimos anteriormente, um dos critérios de exigência para conseguir captar o investimento por parte do FNDE/MEC é a comprovação de que o município dispõe de terreno adequado para construção e ser ele mesmo o proprietário. Em Coreaú, não aconteceu nesses moldes. Os terrenos cedidos pela prefeitura para a construção das duas unidades Proinfância foram comprados de terceiros, enquanto o município dispunha de várias áreas públicas desocupadas, o que confirma a forma como foram privilegiados alguns aliados políticos da gestão na época.

No distrito de Araquém, o terreno destinado para a construção do Centro de Educação Infantil pelo Proinfância, está situado na zona urbana do distrito, nas proximidades do centro, e foi desapropriado pela prefeitura de forma amigável. A proprietária recebeu indenização equivalente a R\$ 30 mil pelo terreno. Em Coreaú, o terreno desapropriado para a instalação do Centro de Educação Infantil está localizado em uma área mais periférica da

---

<sup>32</sup> Plano Municipal de Educação, é um documento que estabelece metas para os próximos dez anos, é um plano de Estado e não um plano de governo (da gestão em exercício), no plano deve-se dimensionar os recursos financeiros necessários para o cumprimento das metas e prever formas de colaboração entre União, Estado e município. (MEC, 2014).

cidade, no bairro José Gomes Damasceno. A indenização foi paga pela prefeitura e o proprietário recebeu R\$ 20 mil pelo terreno.

Então, após essas iniciativas tomadas pela gestão municipal 2009/2012, que conseguiu cumprir os requisitos exigidos pelo FNDE/MEC, Coreáú firmou o convênio com o governo federal em 2012 com montante de mais de R\$ 1.833.000. Assim, foram construídas duas creches do Proinfância no município, uma na sede (foto 13) e outra no distrito de Araquém (foto 14):

Foto 13: Frente do CEI –  
Proinfância, Tipo B (Coreáú/sede).



Fonte: BRAGA, J. M, 2017.

Foto 14: Entrada do CEI Santa Rita –  
Proinfância, Tipo C (Araquém/distrito).



Fonte: BRAGA, J. M. 2017.

A implementação desses equipamentos sociais, proporcionou a educação infantil do município e seu alunado acesso ao um equipamento urbano mais sofisticado, cujas unidades são dotadas de ambientes essenciais para a aprendizagem das crianças, como: salas de aula, sala multiuso, sanitários, fraldários, recreio coberto, parque, refeitório, entre outros ambientes, que permitem a realização de atividades pedagógicas, recreativas, esportivas de alimentação, além das administrativas e de serviço. Até então o município nunca dispusera de creches e pré-escolas de educação infantil com uma estrutura assim.

As forças envolvidas para a consolidação desses equipamentos sugeriram da parceira entre a prefeitura municipal e o governo federal (FNDE/Ministério da Educação), com a participação das construtoras licitadas que foram elas: a Zona Norte Construções LTDA e a Souza & Freitas Edificações LTDA, ambas com sede no município de Tianguá. Uma das especialidades dessas empresas é a prestação de serviços a repartições governamentais, principalmente na construção de edifícios.

Ao vencer a licitação pública de contrato com a prefeitura para realizar a construção da creche do Proinfância em Araquém, a construtora Zona Norte Construções LTDA foi favorecida pelo valor contratado de R\$ 619 mil. Na construção da unidade do Proinfância em Coreaú/sede, a construtora que ganhou o processo licitatório foi a Souza & Freitas Edificações LTDA. O valor do contrato foi favorecido em R\$715 mil. Na época o órgão local responsável pela coordenação dos trabalhos foi a Secretária Municipal de Infraestrutura e Serviços.

Com a implementação dos Centros de Educação Infantil do Proinfância na sede e no distrito de Araquém, o município passou a comportar um público de crianças bem mais diversificado, contando com essa nova estrutura, com equipamentos e materiais necessários para essa fase do ensino, o município passou a oferecer vagas desde o Berçário (Zero ano) até o Infantil V (pré-escola, crianças de até 5 anos). Isso conferiu à população local maior acessibilidade a educação infantil, com espaços onde as suas crianças podem permanecer, enquanto os pais trabalham.

Em Araquém, a unidade do Proinfância foi oficialmente nomeada Centro de Educação Infantil Santa Rita. Este foi concluído e já funciona há três anos, entregue à população em 2015. Quanto à unidade que fica localizada na sede, desde 2015, constava no portal da transparência que o município estava adimplente com o convênio. Entretanto, a obra não estava concluída 100%, mesmo a construtora Souza & Freitas Edificações LTDA tendo recebido o valor acordado no contrato. Isto demonstra um exemplo nítido da negligência que a iniciativa privada tem com o serviço público ao se apropriar e se beneficiar dos fundos públicos.

Configurando outra tensão, a falta de continuidade do programa de uma gestão para outra (2009/2012 – 2013/2016), a cultura política não-participativa e, por isso não articulada para exigir e cobrar, fez a população coreauense ficar até 2017 sem poder usufruir da unidade educacional. Foi somente no início de 2018, em meados de fevereiro que a atual gestão fez a entrega da creche<sup>33</sup>, nomeada oficialmente CEI Maria do Socorro Araújo Gomes.

Em 2016, no último ano da gestão 2013/2016, a prefeitura municipal firmou um convênio com o Ministério da Educação para implementar mais uma unidade do Proinfância no município, com localização no distrito de Ubaúna. O convênio teve valor total de R\$1.343.000, e a construtora licitada para executar a construção foi a Tecnos Nordeste LTDA, com sede na capital Fortaleza. A construção dessa unidade teve início há dois anos

---

<sup>33</sup> Não possuímos as informações sobre os trâmites realizados pela atual gestão para entregar essa unidade educacional a Coreaú concluída, visto que, no portal da transparência, a obra já estava como acabada e entregue.

atrás, quando o poder público local realizou integralmente a contrapartida no valor de R\$ 122 mil, No entanto, atualmente, a obra encontra-se inacabada em situação de abandono (foto 15).

Foto 15: Início da obra para construção do PROINFÂNCIA em Ubaúna



Fonte: Prefeitura Municipal, 2016.



Fonte: Prefeitura Municipal, 2016.

As imagens acima apresentam um retrato claro da má gestão dos recursos oriundos das transferências voluntárias, que foram repassadas a Coreau pelo governo federal para gastos com educação. Ademais, reafirma a falta de comprometimento e interesse das gestões públicas locais em dá continuidade aos programas e projetos sociais uma das outras.

De acordo com informações coletadas, existia ainda a possibilidade de implementar o Proinfância no distrito Aroeiras. Neste caso, houve, inclusive, a desapropriação do terreno, com indenização de R\$ 23.000 ao proprietário. No entanto, a parceria e o convênio nunca chegaram a se efetivar.

### **3.5. O Programa de Apoio às Reformas sociais do Ceará – PROARES II e outras parcerias**

A descentralização das políticas públicas, a criação de fundos de financiamento, o ajuste fiscal das cidades, a transformação da gestão pública em algo meramente gerenciável, como uma empresa que deve gerir gastos e gerar eficiência, foram partes importantes das reformas estruturais que tiveram início nos anos 80. Essas ações surgem como resposta à crise das dívidas dos países periféricos. Na América Latina e no Brasil, esse processo teve início na década de 1990.

Nesse contexto, como principais órgãos de financiamento as instituições multilaterais, tais como o Banco Mundial, o FMI e mais recentemente o Banco

Interamericano de Desenvolvimento – BID, passaram a assumir significativa influência e poder de barganha nas políticas públicas dos países periféricos.

Ao que se referem às políticas urbanas, Arantes (2006, p.66) assinala que estas passam a ser norteadas por um modelo autossustentável, baseado em receitas tributárias não subsidiadas. Para eles, essas iniciativas constituíram uma primeira etapa da “transição” das cidades para um modelo de políticas públicas “de mercado”<sup>34</sup>. Uma segunda etapa caracteriza-se pela transposição da lógica das empresas para a gestão das cidades. Isso significa que, além de colaborar com o equilíbrio financeiro do ajuste fiscal, as cidades deveriam tornar-se “máquinas de produzir riquezas”.

Nesse percurso, as instituições multilaterais entram no mercado do planejamento estratégico das cidades, trazendo consigo um vocabulário corporativo e uma prática de gestão empresarial para as cidades, assumido prontamente pelo governo local. E, por isso, até os dias atuais, o Brasil e maioria dos países da América Latina continuam ajustando-se e sendo ajustados por agendas afirmativas que definem suas políticas públicas.

O ajuste urbano que o Banco Mundial e o BID vêm usando é a forma de construir alternativas de mercado para o financiamento das cidades. Entre as modalidades de acesso ao crédito estabelecido pelos bancos, estão às parcerias público-privadas (PPPs), que envolvem tantos os investimentos público-privados como concessões para operação e ampliação de serviços e infraestrutura urbana por empresas privadas de capital aberto.

É esse modelo que regimenta uma das políticas implementada pelo governo do Ceará, para reverter o quadro de pobreza e abandono de crianças e jovens no estado. Para isso, o governo implementou o Programa de Apoio às Reformas Sociais para o Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes, o PROARES, que conta com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O Programa de Apoio às Reformas Sociais é financiado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Governo do Estado do Ceará e Prefeitura Municipal, e tem como objetivo melhorar as condições de vida e a inserção social de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco social, bem como de seus familiares, além de fortalecer a capacidade de gestão estadual e municipal, principalmente na área social.

O PROARES é responsável por financiar a construção de unidades sociais, como: Centros de Educação Infantil, Polos de Convivência Social, Quadra Poliesportivas coberta,

---

<sup>34</sup> A ideia de “transição” das cidades do modelo “estatista” de políticas públicas para o “mercado” é mencionada em diversos documentos das instituições multilaterais na década de 90 e consolidada na agenda atual do Banco Mundial (Fiori, 2006).

Bibliotecas, Centros de Esporte, Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Pistas de Skate e Bicicross, além de disponibilizar para as unidades já existentes equipamentos e materiais permanentes.

A primeira fase do programa contou com investimentos de UU\$ 70 milhões, sendo UU\$ 42 milhões financiados pelo BID. Atualmente, em sua segunda fase, os recursos do Proares II totalizam US\$ 64,2 milhões, financiados pelo Governo do Estado, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para a implementação do programa. Desse montante, US\$ 45 milhões são oriundos do BID e outros US\$ 19,2 milhões de contrapartidas Estadual e Municipal.

O programa atualmente é realizado em 62 dos 184 municípios cearenses, Coreaú é um dos beneficiados. Em 2016, como resultado da parceria entre o Governo do Estado e a prefeitura de Coreaú, na vigência da gestão 2013/2016, foi entregue um Centro Esportivo aos cidadãos no distrito de Ubaúna. O equipamento foi implementado através do PROARES II. O empreendimento teve investimento total de R\$ 1.798.134,10. Deste montante, R\$ 1.384.563,26 foram provenientes do Governo do Estado (via BID) e R\$ 413.570,84 de contrapartida da Prefeitura Municipal.

Para Coreaú ser contemplado pelo programa, outra contrapartida exigida do município foi à elaboração do Plano Participativo Municipal (PPM), que, em tese, envolveu a sociedade civil, a comunidade local e representantes do poder público. No plano, devia constar as causas e razões pelo qual o município devia receber o investimento, apresentando seus índices de vulnerabilidade social, para, assim, escolher qual equipamento seria implementado. O distrito de Ubaúna optou por um Centro de Esportes (foto 16).

A concessão para implementar o equipamento foi cedida à construtora TSR Construções LTDA, através de processo licitatório realizado pelo prefeitura municipal. A empresa é de capital privado, com sede em Fortaleza e uma filial no município de Varjota. Sua atividade econômica principal é a construção de edifícios e como atividade secundária a construção de instalações esportivas e recreativas. O valor pago na contratação dos seus serviços foi de R\$ 433.088,00. O empenho e coordenação dos trabalhos foram supervisionados pela Secretaria de Juventude, Esporte e Lazer do município.

A provisão desse equipamento levou ao distrito de Ubaúna a possibilidade de acesso a lazer e esporte para a comunidade. O Centro Esportivo foi entregue, em 2016. No ato da cerimônia de entrega foi montado um verdadeiro teatro, para promoção e visibilidade política dos políticos aliados. O evento reuniu o governador do Estado, deputados federais (Leônidas

Cristino) e estaduais (Ivo Gomes), a gestora municipal Erika Cristino, vereadores e a população como o todo. Durante o evento, em sua fala o governador do Ceará Camilo Santana, do Partido dos Trabalhadores (PT) declarou:

[...] Esse ginásio que entregamos hoje foi uma escolha da própria população, que queria um espaço de lazer. Aqui, crianças, jovens, adultos e idosos irão praticar esporte, dança. (Governador Camila Santana, em discurso, 17 de Dezembro, 2016).

Foto 16: Centro de Esportes – Ubaúna/distrito



Fonte: Site do Governo do Estado do Ceará, 2016.

Com o Centro de Esportes construído, o objetivo é que ele beneficiasse cerca de 1.500 crianças, adolescentes e jovens, por meio de atividades físicas, desportivas, recreativas, lúdicas e de lazer, com estímulo à melhoria da saúde, possibilitando também a interação da população infanto-juvenil com as famílias e a comunidade. Ao ser entrevistado sobre a construção do Centro, um servidor público e também habitante do distrito responde:

[...] É um dos maiores investimentos para o esporte de nossa cidade. Aqui em Ubaúna só havia uma quadra em uma escola local e tínhamos que dividir o espaço com todos os moradores. Agora temos mais uma opção de lazer. O Governo do Estado acertou muito ao nos dar esse equipamento. (Entrevista a Imprensa do Governo do Estado, 27 de Dezembro, 2016).

Note que na fala do cidadão entrevistado ele assume como a implementação do Centro Esportivo em Ubaúna era urgente e necessário para incentivar a prática de esportes e lazer na comunidade. A expressão do sujeito é carregada pelo sentimento de dívida e gratidão ao Governo do Estado por “ter dando” esse equipamento e não com o fato de que a realização dessas ações são cabíveis e próprias da gestão pública.

Outro programa executado em Coreaú pelo Governo do Estado que teve financiamento via empréstimo do Banco Interamericano – BID é o Programa Rodoviário Ceará III. Este tem como objetivo aumentar a competitividade e o desenvolvimento econômico e social do Estado, melhorar as condições de mobilidade e conectividade nos corredores rodoviários estratégicos de integração aos polos produtivos, facilitar o escoamento da produção, entre outros.

Como resultado do programa, em 2012, o então Governador do Estado, Cid Ferreira Gomes, entregou a rodovia estadual, nomeada CE 240, que liga o trecho Coreaú – Araquém a Tianguá a BR 222. Os trechos tiveram investimentos aproximadamente de R\$ 21 milhões e possuem 30 km de extensão. A rodovia recebeu o nome de Gerardo Cristino de Menezes em homenagem a uma figura importante da região. A concessão para operação da infraestrutura foi executada pela construtora Britânica, de Contagem/MG e fiscalizada pelo Departamento Estadual de Rodovias – DER.

Foto 17: Rodovia Gerardo Cristino – CE 240 que liga Coreaú – Araquém – Tianguá.



Fonte: BRAGA, J. M. 2017.

O registro fotográfico acima é à saída da cidade de Coreaú. O trecho inicial da rodovia dá acesso ao distrito de Araquém e Arapá (Tianguá). Os trechos implementados foram pavimentados receberam sinalização horizontal e vertical, serviços de terraplanagem, dentre outros.

A construção da rodovia Gerardo Cristino promoveu uma melhoria substancial na interligação econômica e social de Coreaú com os municípios da Serra da Ibiapaba, especialmente com Tianguá, e melhorou a rota de acesso a Sobral, municípios considerados

importantes centros comerciais da região. Além de trazer benefícios aos motoristas e passageiros que trafegam pelos trechos, no quesito segurança viária, ela se configurou como um importante fixo, facilitando o escoamento da produção na região. Sobre a relevância da implantação de infraestruturas logísticas como esta, o governador na época Cid Gomes, eleito pelo PSB em 2010, declarou:

Essas obras são de extrema importância principalmente para Coreaú, que agora irá se incorporar a grandes centros comerciais como o de Sobral e Tianguá, isso permitirá mais emprego e renda para o município. (Declaração do ex-Governador Cid Gomes a equipe de Imprensa do Governo do Estado, 2012).

As parcerias entre Coreaú e o Governo do Estado do Ceará não têm sido realizadas apenas através de programas financiados pelo BID. As transferências intergovernamentais voluntárias são responsáveis por parte de outros financiamentos que ocorreram no município, como a instalação de equipamentos, na área da saúde, educação.

Na área da educação, em 2012, após parceria firmada entre Governo do Estado e prefeitura municipal, o município de Coreaú recebeu a implantação de uma escola de ensino médio. A parceria envolveu a articulação dos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, pois a unidade recebeu aporte financeiro de R\$ 3 milhões, oriundos do Tesouro Estadual e do Ministério da Educação, e do governo local a doação do terreno, desapropriado e indenizado no valor de R\$ 20 mil pago ao proprietário, inclusive aliado político da gestão municipal da época.

A escola está localizada no distrito de Araquém e recebeu o nome Escola de Ensino Médio Maria Menezes Cristino (foto 18), em homenagem a uma importante professora e alfabetizadora do município, conhecida popularmente como Dona Ruth. Inclusive, é assim que a escola é chamada pela comunidade, Escola Ruth Cristino.

Foto 18: Frente da Escola Ruth Cristino – (Araquém/distrito).



Fonte: BRAGA, J.M. 2017.

A escola possui capacidade para atender mais de 300 alunos, nos turnos da manhã e tarde. Quanto à infraestrutura, dispõe de oito salas de aula, biblioteca, laboratório de Línguas, Informática, de Biologia, Química, Física e Matemática. Além disso, possui, ainda, espaço para o grêmio estudantil, quadra poliesportiva coberta e anfiteatro. A implementação desses equipamentos no município, notadamente no distrito de Araquém, sem dúvida foi uma conquista para comunidade. Isso porque o distrito nunca dispusera de uma escola desse modelo e padrão. A estrutura abrigada antes pelos alunos era um anexo da escola da sede e funcionava em casas residenciais normais, alugadas de terceiros.

Na área da saúde, em 2015, a parceria entre prefeitura municipal, na gestão 2013/2016, e o Governo do Estado promoveu a reforma e ampliação do hospital municipal Fernando Teles Camilo, construído há mais de 40 anos, mas que, desde então, nunca recebeu uma reforma.

Os recursos para a reconstrução do hospital (foto 19) vieram do Governo do Estado, no valor total de R\$ 1,3 milhões, por meio de convênios do Programa Cooperação Federativa<sup>35</sup> – (PCF), conquistados através de emenda parlamentar individual do deputado estadual Ivo Ferreira Gomes, na época forte aliado da gestão da prefeita Erika Cristino. A concessão para a reforma e ampliação da unidade foi cedida à construtora RR Portela Construções e Locação de veículos LTDA, com sede em Sobral, especializada em comércio

---

<sup>35</sup> O Programa, criado através do decreto nº 28.841, faculta aos deputados estaduais direcionar recursos do orçamento do Governo para obras e ações no valor de R\$ 500 mil, com bonificação de 20% quando os projetos forem destinados à área da saúde em qualquer município e de 10% quando a indicação for para as áreas da educação, cultura, esporte, habitação e saneamento, desde que alocadas nos municípios que apresentem colocação entre os 50 menores índices de desenvolvimento municipal (Site da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2007).

varejista de materiais de construções em geral. O valor do contrato pago à empresa construtora pelos seus serviços foi de aproximadamente R\$ 839.033,96. O empenho veio do Fundo municipal de Saúde.

Foto 19: Fachada do Hospital Municipal Dr. Fernando Teles Camilo, – (Coreaú/sede).



Fonte: Arquivo da Secretaria municipal de infraestrutura, 2016.

Após o investimento, com a reforma e ampliação, o hospital municipal ganhou duas novas alas, a de emergência e a de atenção às gestantes e recém-nascidos, com salas de pré-parto, parto e pós-parto.

De maneira geral, os espaços públicos de saúde, tais como o Hospital Municipal Fernando Camilo, sobretudo após a reforma e ampliação, as Unidades Básicas de Saúde – UBS; o Centro de Especialidades Odontológicas – CEO; e o Centro de Atenção Psicossocial – CAPS; são suficientes para suprir as condições mínimas de serviços médico-hospitalares, embora haja precariedade de médicos especialistas e exames específicos, deslocando a população para outras cidades, especialmente, Sobral.

Todas essas práticas e ações estratégicas desenvolvidas em Coreaú, a partir dessas políticas e programas, tiveram impacto na produção do seu espaço urbano e trouxeram melhoras tanto ao acesso de alguns serviços públicos como para a qualidade de vida da população.

No entanto, como dito anteriormente, não podemos ignorar que as políticas públicas do Estado, em todos os níveis federativos, passaram a ser condicionadas pela racionalidade mercadológica. O ajuste fiscal das cidades, a inserção da lógica das empresas para a gestão das cidades, assinalado pela governança urbana, e a descentralização das políticas públicas que passam a tem o Banco Mundial e o BID como um dos seus principais financiadores, representam algumas das razões que condicionaram essa mudança.

Por isso, é importante mencionar que as políticas para as cidades defendidas por essas instituições financeiras multilaterais não são imparciais e a destinação dos seus financiamentos aos gestores públicos está para além de promover a produção de uma cidade justa e socialmente igualitária. Como alerta Arantes (2006, p. 60) em suas constatações, os empréstimos do Banco Mundial e do BID – que aparecem aos gestores públicos como “tábuas de salvação” em tempos de crise –, não são “neutros” e carregam consigo uma agenda afirmativa: pretendem modelar um determinado padrão de uso do recurso público e de organização do Estado.

Na governança urbana, a mudança para o empreendedorismo em Coreaú, deve ser analisada na escala espacial que se refere ao Estado, como agente principal na produção do espaço, a partir das novas formas de buscar captação de recursos do governo federal. Portanto, este modelo novo de empreendedorismo urbano que compreende formulações e planos de intervenção, sobretudo, pela parceria público-privada, não se realiza efetivamente em Coreaú no sentido de apresentar mudanças estruturantes na cidade, haja vista que o município possui recursos limitados, depende das transferências intergovernamentais e que a atuação da maioria dos gestores públicos locais, em uma pequena cidade, como nesse caso, se efetivam pela implementação de equipamentos e infraestruturas para atendimentos básicos.

### **3.6. Impactos dos programas na morfologia urbana de Coreaú/CE**

Apreender as dinâmicas da produção do espaço urbano requer um conjunto de elementos que deem conta de captar a complexidade do espaço urbano. Nesse sentido, a morfologia e a estrutura da cidade podem oferecer importantes caminhos, pois as formas urbanas podem expressar: o plano urbano e sua evolução, o sítio urbano, tecido/desenho, densidade de ocupação, além da fisionomia urbana e a expansão da cidade.

A morfologia urbana como estudo das formas da cidade deve considerar os elementos essenciais que compõem esses espaços, assim, partindo do princípio da cidade como uma estrutura espacial, sua forma é resultante de fatores socioeconômicos, políticos e culturais. Por isso, a análise da morfologia urbana deve ir além das formas urbanas arquitetônicas e avançar para uma compreensão também do processo, isto é, como essas formas urbanas são delineadas e influenciam nas práticas sociais no espaço.

Essa discussão também perpassa a atuação dos vários agentes “que materializam os processos sociais na forma de um ambiente construído, seja a rede urbana, seja o espaço

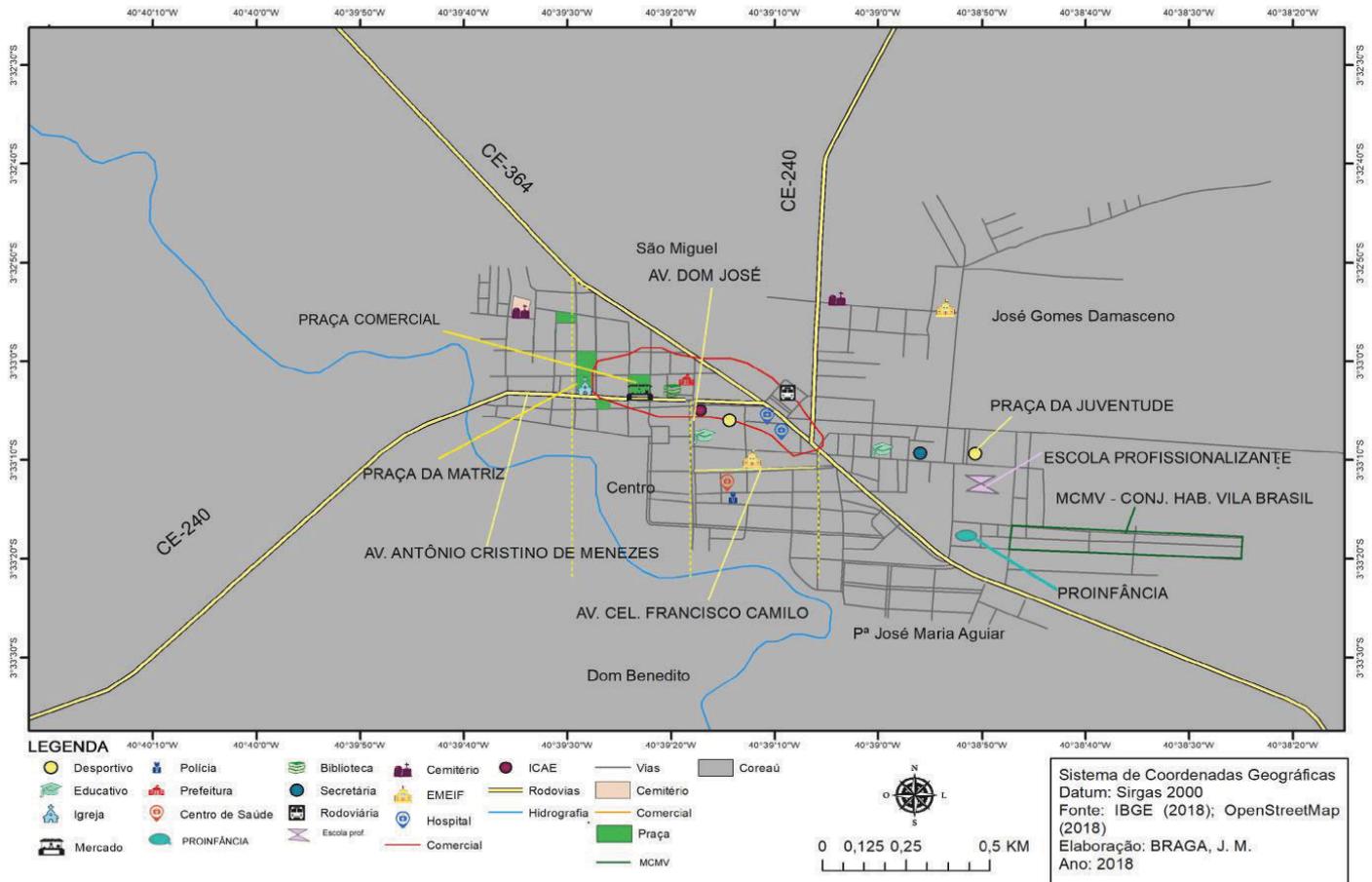
intraurbano da cidade.” (CORRÊA, 2011, pg. 44). Neste sentido, é por meio da análise morfológica da cidade (sua estrutura e relações de poder) que se torna possível identificar os agentes sociais que interferem diretamente na constante produção do espaço urbano.

As pequenas cidades são frequentemente associadas a espaços marcados pela tranquilidade, socialmente acolhedores e sem as costumeiras mazelas que marcam as cidades que têm uma maior circulação de capital. Para Endlich (2011), ainda que, às vezes, possa ser pertinente destacar seus atributos positivos, é fundamental a atenção às contradições sociais que nelas também podem ser encontradas. A análise do território e a morfologia urbana podem contribuir na desmistificação dessas interpretações equivocadas acerca das condições sociais e humanas vivenciadas em tais espaços.

A estruturação do espaço intraurbano de Coreaú (mapa 04), no que se refere à distribuição de equipamentos urbanos e infraestruturas sociais apresentam diferenças/desigualdades espaciais quando se trata dos bairros centrais (Centro e Dom Benedito) e da sua relação com os periféricos (São Miguel, José Maria Aguiar e José Damasceno). Nos primeiros, há um predomínio de funções comerciais e administrativas, dotados dos serviços públicos mais valorizados e melhores infraestruturas. Os demais, considerados periféricos, são bairros que espelham uma fisionomia urbana marcada por ruas habitadas por moradores com poder aquisitivo mais baixo, convivendo com a precariedade ou mesmo ausência de infraestruturas básicas e serviços.

Mapa 04:

## ESTRUTURA URBANA DE COREAÚ - CE



Como demonstrado no mapa acima, Coreaú tem traçado ortogonal<sup>36</sup>, como o da maior parte das cidades. Possui três principais avenidas – Avenida Antônio Cristino de Menezes (01), Avenida Dom José (02) e Avenida Coronel Francisco Camilo (03), que se cruzam paralelamente, conformando a área central (mapa 04). As principais atividades de comércio e prestação de serviços estão concentradas na Avenida Antônio Cristino de Menezes, entretanto, outras vias na área central são utilizadas para essa finalidade.

Ao longo da Antônio Cristino de Menezes, encontram-se estabelecimentos comerciais dos mais variados tipos: supermercados, lojas de móveis e eletroeletrônicos, papelarias, restaurantes e lanchonetes, pizzarias, depósito de materiais de construção, lojas de confecções e acessórios, frigoríficos, farmácias dentre outros, quanto a serviços dispõe, de bancos, lotérica, escritórios de contabilidade e advocacia, clínicas de exames gerais, de

<sup>36</sup> Entre as principais características da Planta Ortogonal destacam-se: traçado geométrico regular, ruas direitas, longas e por vezes largas, perpendiculares entre si, quarteirões geométricos constituídos por edifícios com as mesmas características (números de andares, arquitetura e etc.). Disponível em: <<http://sinop.unemat.br>>.

oftalmologia, fisioterapia, salão de beleza, pousadas e etc. A avenida segue um traçado regular, suas ruas são largas e bem sinalizadas, compondo uma área mista que embora concentre as principais atividades de serviços e comércios, também possui uso residencial, com padrão construtivo relativamente homogêneo, as construções possuem de 1 a 3 pisos.

Na Avenida Dom José, estão localizado estabelecimentos de ensino, algumas padarias, a sede da prefeitura e da câmara municipal e as secretarias: de Infraestrutura e Serviços, de Desenvolvimento Agrário e Meio Ambiente, de Assuntos Institucionais e de Gestão e Controle. O traçado regular da avenida segue duas quadras, com ruas largas, arborizada e de uso predominantemente residencial, com um padrão construtivo mais homogêneo, as residências possuem de 1 a 2 pisos, pelo estilo das construções pertencem a uma classe com melhor poder aquisitivo.

O traçado regular que compreende a Avenida Coronel Francisco Camilo abriga alguns serviços de saúde e educação. Nela localiza-se a Escola de Ensino Fundamental Nossa Senhora da Piedade e a Unidade Básica de Saúde Dr. Manoel Carneiro de França, além da pousada Carcará, algumas lojas de roupas e acessórios e pequenas bodegas. Ademais, a avenida percorre quatro quadras com ruas largas, arborizadas, com padrão relativamente homogêneo, as construções possuem de 1 a 3 pisos, e uso é predominantemente residencial.

As três avenidas receberam pavimentação asfáltica, os recursos foram adquiridos via PAC 2, na modalidade de infraestrutura urbana. Na Avenida Antônio Cristino de Menezes, além da pavimentação, foram construídos passeios padronizados e canteiros centrais com calçadas dos dois lados dos canteiros, utilizadas por pedestres. Configurou-se como uma importante materialidade para a cidade, ao proporcionar melhor mobilidade para a área central que concentra as principais atividades comerciais e de serviços, e por ser o eixo de ligação entre as duas principais CE's que cortam o município (CE 240 e CE 364). Nas Avenidas Dom José e Coronel Francisco Camilo, foram realizadas além da pavimentação asfáltica, a construção de canteiros centrais e arborização.

Na morfologia urbana de Coreáú há, ainda, a localização das duas praças públicas que passaram recentemente por um processo de revitalização, ambas estão no centro da cidade, ao longo da Avenida Antônio Cristino de Menezes. Os recursos foram oriundos do eixo equipamentos urbanos também do PAC 2. Na Praça do Mercado Público, oficialmente nomeada Maria Natividade Albuquerque, foi realizada a reforma da fachada do mercado público e estabelecimentos comerciais ao redor, construiu-se piso tátil, parquinhos com areia para as crianças, mesas e bancadas para jogar xadrez/dama. Na Praça da Matriz, assim

conhecida pela presença da igreja central, foram inseridas rampas de acesso, piso tátil e construíram um monumento religioso.

A implementação de outros equipamentos públicos como, a Praça da Juventude e a Escola Profissionalizante (ainda em fase de construção) ambas financiadas com recursos adquiridos pela parceria da prefeitura municipal com o Governo do Estado, e do Centro de Educação Infantil Maria Socorro Araújo Gomes com financiamento do Proinfância, representaram alterações na estrutura urbana de Coreaú, e sua singularidade reside no fato de terem sido construídas no José Damasceno, bairro que compõe a área periférica da cidade. As ruas onde estão situados tais equipamentos detêm um mínimo de infraestrutura básica (saneamento e calçamento), são regulares, mas, não são largas nem possuem arborização e o padrão construtivo é um pouco mais heterogêneo.

O uso e valorização de determinadas áreas na cidade estão intrinsecamente ligados às condições socioeconômicas da população. Isto se revela, inclusive, pelas contradições e desigualdades sociais expressas nas moradias e na utilização do solo urbano. As áreas recentemente incorporadas, ocupadas pela população mais pobre, possuem terrenos menores e distantes da área central como o Conjunto Habitacional Vila Brasil.

Conformando uma área de expansão urbana da cidade, o Conjunto Habitacional Vila Brasil, localizado no bairro José Damasceno, foi construído nos limites do perímetro urbano da cidade. Ele apresenta uma série de precariedades, caracterizando-se como um bairro segregado, que fica distante do centro da cidade, com residências de baixo padrão, ausência de pavimentação, calçamento, falta de arborização, de esgotamento sanitário e de coleta de lixo. Diante disso, verifica-se que a estrutura urbana da cidade vai perdendo qualidade, pois, nessa área, os terrenos são menores e as ruas mais estreitas, além da distância que os moradores têm que percorrer para ter acesso às áreas melhor equipadas da cidade.

De acordo com Capel (1983), a realização dessas operações urbanísticas surge como tentativa de resolver o problema de escassez de moradias, especialmente da classe trabalhadora. Com preços mais baixos, baixo padrão de construção, localização periférica e com problemas de integração ao restante da cidade, resultam de iniciativas públicas ou privadas, porém, geralmente, com financiamento estatal.

A atuação do Estado (em escalas distintas) na produção do espaço urbano deu-se diretamente pelo seu envolvimento na construção de conjuntos habitacionais, na distribuição desigual de infraestruturas sociais e equipamentos urbanos valorizando certas áreas da cidade em detrimento de outras e colaborando com o processo de diferenciação social. Coreaú

apresenta alguns aspectos na sua estrutura urbana semelhantes a outras cidades, e por isso, mantidas as devidas proporções, é uma pequena cidade que revela contradições sociais marcadas pela lógica capitalista que se contrapõem a lógica das necessidades humanas, pois, como Endlich (2011) coloca:

[...] guardadas as devidas proporções, estas pequenas cidades também expressam em sua paisagem as diferenças na distribuição de renda e de acumulação de riquezas. Portanto, embora se fale de uma maior integração social, observa-se que a diferenciação social também já se encontra materializada territorialmente nas pequenas cidades. É certo que a complexidade é menor em relação ao que se poderia identificar nas grandes ou médias cidades brasileiras. (ENDLICH, 2011, p. 07).

Desse processo não escapa nem mesmo as pequenas cidades, o que torna claro que não é uma questão conjuntural, de excesso de população e nem de falta de espaço, mas se trata da expressão material de uma sociedade dividida em classes sociais (CAPEL, 2002).

Produto e efeito do desenvolvimentismo excludente, os problemas que assolam as cidades brasileiras, como: “favelização, informalidade, serviços precários ou inexistentes, desigualdades sociais, degradação ambiental, violência urbana, e custos crescentes de um transporte público precário e espaços urbanos segregados” (VAINER, 2013, p. 39), não é mais exclusivo das cidades grandes e médias, é visível a expressão desse fenômeno nas pequenas cidades.

Então, para além de uma diferença na estrutura urbana, na forma das construções, nos planos municipais e, na expansão urbana, a realidade nos revela uma condição social de vida precária e, por vezes, inadequada, que dificulta a integração e a sociabilidade de parte dos moradores da cidade ao conjunto da vida urbana. Na pequena cidade, a estigmatização pelo local de moradia não é impessoal, já que todos se conhecem, somado a isto, a desigualdade no acesso a serviços de qualidade e infraestruturas básicas agravam ainda mais o problema (ENDLICH, 2011).

Diante do exposto, constata-se que a espacialidade dos programas de políticas públicas executados pelo Estado (em diferentes escalas) e demais agentes produtores do espaço urbano, são pensados prioritariamente pela lógica de consumo e produção econômica. Dessa forma, pouco refletindo sobre a acessibilidade, integralidade e efetividade dos direitos sociais e humanos como possibilidades de construção plena da cidadania dos sujeitos no urbano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arranjo federativo delimitado pelas normas da Constituição Federal de 1988 transformou o Brasil em um modelo de federação insólito, sem precedentes em sua história ao equiparar União, Estados, Distrito Federal e municípios como entes federados. Baseado nos princípios de cooperação/colaboração, esse modelo foi influenciado principalmente pelas circunstâncias que conduziram a redemocratização do país, sendo caracterizado também por um processo de descentralização (administrativa, política e fiscal) inédito, implementado, no entanto, de uma maneira caótica e desestruturada, inclusive por não levar em conta as desigualdades socioespaciais do país, cujas repercussões estão imbricadas na problemática que envolve as mudanças no perfil das gestões públicas e das relações intergovernamentais.

Como resultado, hoje se tem um modelo federativo bastante complexo e contraditório, visto que ele atribuiu alto grau de autonomia, igualou poderes e competências descentralizadas entre os entes federativos, mas, ao mesmo tempo, permanece a dependência do governo central em alguns aspectos, sobretudo, fiscal e financeiro.

A descentralização tornou-se o principal alicerce da Reforma do Estado ao incumbir competências para arrecadação de uma série de impostos, ampliar as transferências intergovernamentais e repassar ao município encargos com educação, saúde, assistencial social e outros. Ademais, constitui-se como um mecanismo político-institucional enquadrado na perspectiva neoliberal, que condicionou as cidades a lidar com as variáveis de eficiência e eficácia da gestão pública.

Como uma estratégia que visa entre outras coisas, maior eficiência e menores gastos e encargos sociais, a descentralização que virou moda dos anos 90 para cá, é, principalmente (embora não exclusivamente), a descentralização que, ao lado das privatizações e da desregulamentação, compõe o tripé do receituário neoliberal. E por isso, para Souza (2006, pg. 440) não se trataria de um verdadeiro movimento de democratização da sociedade e do Estado, no sentido de maior proximidade do Estado com os cidadãos, pode até estar presente, eventualmente, mas não traduz a preocupação essencial. Logo, a descentralização neoliberal que compreende basicamente “a terceirização de funções de governo” (SOUZA, 2006, pg. 432) não serve ao aumento da autonomia coletiva ou individual.

Essa nova estruturação política-administrativa e fiscal do Estado ocasionou impactos na provisão das políticas sociais. A Constituição de 1988 atribuiu para os três níveis de governo responsabilidades comuns, especialmente na prestação dos serviços públicos

(educação, saúde, segurança, saneamento, moradia e etc.), entretanto, com um arranjo federativo bastante dissonante do proposto em teoria, o federalismo brasileiro apresenta baixa capacidade endógena de colaboração interfederativa na provisão de serviços e ações territoriais de interesse em comum. Isto é, para que haja cooperação é necessário “garantir autonomia e igualdade de condições, incluindo financeira, para que seja mantido o equilíbrio de interesses entre os entes participantes, assim como são necessários mecanismos que estimulem a cooperação entre os entes” (CALDAS, 2016, p. 55).

Nesse contexto, as desigualdades socioespaciais entre os municípios, Estados e regiões são agravadas pela fragilidade (quando se tem) e ou mesmo pela ausência de mecanismos de colaboração e cooperação. E ao invés de se promover o incentivo de práticas como essas, o que se observa é o fortalecimento no país de estratégias de competição por financiamentos (públicos e privados) entres os entes federados.

O aumento das transferências intergovernamentais da União e dos Estados para os municípios, compõem uma tentativa de proporcionar esse equilíbrio entres os entes. No entanto, embora a descentralização fiscal tenha aumentando o poder tributário, na escala municipal, essa ação teve efeito pouco perceptível, principalmente nas pequenas cidades, devido à sua baixa capacidade de arrecadação própria, reafirmando a condição de dependência dessas em relação aos repasses estaduais e federais.

Desta forma, à medida que o governo central controle a alocação de um volume considerável de recursos, este condiciona os repasses aos governos locais baseado em critérios populacionais, de dispersão geográfica e administrativa, além da conotação política instituída pela coalizão de forças entre os diferentes níveis de governo.

Com limitada arrecadação própria, resta às pequenas cidades o acesso ao crédito e as transferências intergovernamentais, principalmente, as transferências voluntárias. Em Coreáú, estas se deram por meio de convênios do município com o governo estadual e a União, que tiveram origem nos processos seletivos conduzidos pelo executivo (federal) compondo o chamado orçamento programável, resultando em repasses para a execução de programas de políticas públicas, ou pelo legislativo (estadual e federal) com as emendas parlamentares individuais.

Essa condição tem imposto aos municípios com pequenas cidades como Coreáú, a convivência com relações de subordinação aos governos estaduais e federais, envolvidos em um constante jogo de poder, seja pelo interesse de garantir o controle político local, como para decidir sobre os recursos e ações a serem desenvolvidas no município. Desse modo, as

pequenas cidades encaram um dilema, isto é, buscam reafirmar sua autonomia como ente administrativo e político, porém nem sempre conseguem viabilizar-se economicamente, inclusive faltam condições financeiras para a execução de políticas públicas próprias.

É nesse cenário que as transferências voluntárias se inserem, usadas como um instrumento de alargamento do poder da União sobre as municipalidades. Essas transferências são responsáveis por compor uma parte essencial do orçamento público nas pequenas cidades, adquiridas por meio de convênios, são recursos destinados basicamente a investimentos municipais em infraestruturas sociais e equipamentos urbanos.

Em Coreaú, essas transferências viabilizaram a implementação de programas de políticas públicas territoriais como: o PAC, com investimentos nas áreas da educação, saúde, moradia e saneamento; o PROINFÂNCIA, na área da educação; e o PROARES, na área do lazer e esporte. Sem as correlações estabelecidas e coordenadas entre os três níveis de governos (município, Estado, União), a concretização dessas ações não seria possível.

Essas iniciativas articuladas por diferentes agentes e interesses tiveram impactos na produção do espaço urbano com rebatimentos na morfologia urbana da cidade que teve algumas formas alteradas, a partir: da organização da estrutura viária (rodovias e avenidas); da expansão da estrutura urbana em função dos equipamentos públicos, especialmente, pela instalação de creches infantis, centros esportivos, escolas e praças, além da segregação socioespacial identificada no bairro José Damasceno, notadamente, pela construção do Conjunto Habitacional Vila Brasil, sem infraestruturas básicas e com dificultado acesso aos serviços públicos.

A produção do espaço urbano de Coreaú foi impulsionada por meio das alianças e estratégias entre o Estado (entende-se também como poder público) com a participação de empresas construtoras (CAPEL, 1983), cuja participação revela-se, sobretudo, pelas suas estratégias de atuação para se beneficiarem dos fundos públicos, favorecidas pelos contratos firmados com a prefeitura mediante licitações. Essa coalizão de forças e interesses mútuos produziu impactos espaciais no urbano de Coreaú, a saber: a ampliação da malha urbana da cidade, com o surgimento do bairro Vila Brasil, em virtude da implementação de um conjunto habitacional popular em 2014; a construção e revitalização de inúmeros equipamentos urbanos e sociais (praças, creches, ginásios poliesportivos, escolas, hospitais e etc.); e a implantação de uma série de infraestruturas (pavimentação, urbanização de avenidas, saneamento, construção de passeios públicos, rodovias e etc.).

Vale ressaltar que, embora nosso recorte analítico seja a cidade, a atuação dessas políticas não se limitou apenas à cidade, mas se estendeu até os distritos, em Araquém, foram construídas: creche do Proinfância, escola de ensino médio, quadras poliesportivas, e revitalizou-se praça e UBS, no distrito de Ubaúna foi implantado um centro esportivo, passeios públicos, pavimentação asfáltica, saneamento e etc., e no Canto foi construído um ginásio poliesportivo.

As construtoras participaram desse processo ao se beneficiarem dos recursos públicos mediante a contratação da prefeitura via licitações públicas, abertas a qualquer empresa. As construtoras selecionadas para a implementar essas infraestruturas e equipamentos possuem diferentes origens, que vão desde cidades mais próximas situadas na região norte do estado às mais distante como a capital e região metropolitana. As práticas que envolvem terceirizações e contratos oportunizam ao empresariado prestar serviços e gerir setores do Estado. Dessa forma, as políticas sociais no Estado capitalista acabam por assumir uma articulação com a iniciativa privada.

Viu-se que programas estratégicos como foi o PAC, PROINFÂNCIA e o PROARES II, foram implantados visando o desenvolvimento e crescimento da cidade, não meramente como forma de garantir o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida da população local, mas também de atender os interesses das relações capitalistas, refletindo a política neoliberal adotada pela União que “têm sua máxima expressão nos aspectos da implementação de políticas econômicas e macroeconômicas e também em sua vertente gerencial na administração pública” (Bacelar, 2008, p. 124), ao mesmo tempo em que reflete a dinâmica da sociedade global.

Embora tenhamos identificado a participação do setor privado através da atuação dessas empresas construtoras, ficou evidente que o Estado em escala local, articulado com os demais níveis de governos, assume o papel de protagonista na produção do espaço urbano de Coreaú, ao implementar essas políticas e estabelecer as devidas alianças. Diante disso, percebe-se que o Estado atua na produção espaço urbano de Coreaú, através de estratégias e práticas, criando e refuncionalizando formas que acrescentaram novos conteúdos a esse espaço, com a implementação de políticas públicas territoriais, marcando um novo período para a história de Coreaú.

Ao analisamos a contribuição desses programas de políticas públicas para Coreaú, fica evidente que possibilitou melhor acesso dos cidadãos a diversos serviços, embora que sejam básicos e sem complexidade. No entanto, pela frágil base econômica que apresenta,

pelo jogo de interesses políticos e pela cultura política não-participativa da população, ainda deparamo-nos com a carência de políticas públicas que se voltem efetivamente para o desenvolvimento local, na perspectiva da sua região, bem como ações que visem melhores condições de vida para os seus habitantes.

Portanto, pode-se considerar que o espaço urbano de Coreaú está sendo produzido pela lógica capitalista, ainda que a organização obtida a partir desta produção venha em parte beneficiando os moradores da cidade e, em geral, do município, que necessita de infraestruturas sociais e equipamentos urbanos adequados e serviços públicos de qualidade. Tais ações estão sendo feitas pela racionalidade mercantil, visto que o Estado, em qualquer nível, assume o papel de articulador das dinâmicas e processos produtivos e de circulação do capital e da sociedade.

Compreender as relações espaciais que compõem a realidade das pequenas cidades é um desafio posto a Geografia e perpassa o debate em torno do federalismo brasileiro, enquanto forma de governo que congrega sociedade e território. Uma das discussões primordiais, se refere a autonomia municipal e o processo descentralizador derivado da Constituição Federal 1988. Não é coerente descentralizar e dar maior autonomia aos municípios, especialmente no caso dos que possuem pequenas cidades, sem garantias financeiras para a execução dos programas sociais a ela atrelados. Assim, é necessário um debate sobre a redistribuição orçamentária entre os entes federados para que políticas sociais sejam, de fato, realizadas (BACELAR, 2008, pg. 269).

Uma alternativa para promover o equilíbrio e a superar as desigualdades socioespaciais, que é um dos propósitos da CF de 1988 inclusive, diz respeito as formas de inserção das pequenas cidades na rede urbana regional por meio de políticas públicas locais de desenvolvimento produtivo/econômico, social, urbano e também ambiental.

A descentralização de funções e competências não acompanhou de fato uma descentralização de poder decisório que favoreça a situação de necessidades das populações locais, regionais ou nacionais. Diante disso, é preciso imprimir um rumo diferente de descentralização e planejamento da cidade como um caminho para a construção de um espaço urbano com alternativas mais democráticas para implementar um processo de desenvolvimento local e de melhoria da qualidade de vida.

Em Coreaú, isto, assume certo grau de dificuldade, tendo em vista que não há uma valorização dos instrumentos de gestão social e planejamento da cidade, sem transparência, o que prevalece é um cenário onde nada ou pouco se incentiva a participação da sociedade na

gestão municipal. Como forma de atenuar essa questão cabe ao governo em escala local buscar ampliar sua capacidade de articulação com a sociedade, democratizando as decisões sobre os programas, projetos e usos do espaço urbano, para que a partir disso possa se pensar em um projeto mais amplo de descentralização do poder via participação popular. E para além de descentralizar poder decisório no interior da máquina estatal é necessário o fazer da “pedagogia urbana” (SOUZA, 2008, pg. 444), começando pela escala local, a partir de cursos de capacitação, palestras e seminários populares que devem ser oferecidos regularmente e descentralizadamente, e projetos específicos e planos que devem ser profundamente discutidos com a população da cidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz.; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** In: *ResearchGate*. Jan. 2007. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/242213262>>. Acesso em: 20 out. 2016.
- ARANTES, Pedro Fiori. **O ajuste urbano: as políticas do Bando Mundial e do BID para as cidades.** In: Pós–20, São Paulo, 2006. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43485/47107>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais.** Educação e Sociedade. Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set/2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- \_\_\_\_\_. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p.1-26, 1996. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm)> acesso: Maio de 2018.
- ARAÚJO, Alex Macedo de. **Dinâmica do federalismo brasileiro e Guerra Fiscal.** 2009. Dissertação de mestrado (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009.
- ARAÚJO, Leonardo Alves de; LIMA, João Policarpo R. Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do semiárido nordestino. In: **Planejamento e políticas públicas**, n. 33, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/153>> acesso: maio de 2018.
- ASSIS, Lenilton Francisco de. As redes de comércio e de serviço entre a cidade média de Sobral e algumas cidades pequenas da região norte do Ceará. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina** – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo (USP). 2005.
- BANCO MUNDIAL. **Política urbana y desarrollo economico.** Un programa para el decenio de 1990. Washington: Banco Mundial, 1991.
- BARBOSA, Jorge Luiz. Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. In: **Scripta Nova**, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidade de Barcelona. Vol. XIV, núm. 331 (51), 1 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>> acesso: junho de 2018.
- BARCELAR, Winston Kleiber de Almeida. **A pequena cidade nas teias da aldeia global: relações e especificidades sócio-políticas nos municípios de Estrela do Sul, Cascalho Rico e Grupiara – MG.** 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 2008.

\_\_\_\_\_. **Os mitos do “sertão” e do Triângulo Mineiro: as cidades de Estrela do Sul e de Uberlândia nas teias da modernidade.** 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 2003.

BEZERRA, Anselmo César Vasconcelos. **Interface com as políticas territoriais recentes no Brasil e os conceitos de territórios e escala.** In: BITOUN, Jan; MIRANDA, Lívia. *Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais.* Recife: FASE: Observatório das Metrôpoles, 2009.

BEZERRA, Josineide da Silva. **O território como um trunfo: um estudo sobre a criação de município na Paraíba (anos 1990).** 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. 2006.

BORRAZ, Olivier; LE GALÈS, Patrick. **Urban Governance in Europe: the Government of What?** In: *Métrôpoles*, Vol. 7. 2010.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os novos municípios brasileiros instalados entre 1980 e 1990.** In: *IBAM*, Rio de Janeiro, 1991.

CALDAS, Maria Fernandes. O Federalismo Brasileiro e suas implicações na Política Urbana: Notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento. In: **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, janeiro/ junho 2016, p. 53 a 74.

\_\_\_\_\_. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil.** 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2015.

CAMAGNI, Roberto. **Economía Urbana.** Barcelona, Editor Manuel Girona, 2005.

CANO ALVAREZ, Carla Mariana Isolda. **Federalismo y Política fiscal.** México: Flacso México, 2014.

CAPEL, Horacio. **La morfología de las ciudades. Sociedad, cultura y paisaje urbano.** Barcelona, Serbal, 2002.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo y Morfología Urbana em Espanã.** Barcelona, Editor Cánoves, 1983.

\_\_\_\_\_. **Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español.** In: **Revista Catalanes amb Accés Obert** (Revista de Geografia), vol: 8, num, 1-2. 1974.

Disponível em:

<<https://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/view/45880/56672>> acesso: abril de 2018.

CARINHATO, Pedro Henrique. **Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil.** In: *Aurora*, Ano II, nº 3, 2008.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS Ana Fani A.; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO,

Maria Encarnação Beltrão. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2011.

\_\_\_\_\_. **Espaço-Tempo na Metrópole: a fragmentação da vida cotidiana.** São Paulo: Contexto, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Cidade.** São Paulo: Contexto, 1999.

\_\_\_\_\_. **Espaço e indústria.** São Paulo: Editora Contexto/Edusp. 7ª edição 1997.

\_\_\_\_\_. **A cidade (Coleção Repensando a Geografia).** 7 ed. São Paulo: Contexto, 1991.

CARLOTO, Denis Ricardo. **Por uma federação dos lugares: da desigualdade à solidariedade.** 2014. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2014.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Gestão Social: Alguns apontamentos para o debate.** In: *Gestão social: uma questão de debate.* São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições.** 6ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

CATAIA, Márcio Antônio **Federalismo brasileiro: as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (união/municípios).** In: **Revista Geográfica de América Central**, Número Especial EGAL, 2011- Costa Rica II Semestre 201. pp. 1-16. Disponível em: <<http://revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2799/2677>>. Acesso em: 29 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Território Nacional e Fronteiras Internas: a fragmentação do território brasileiro.** 2001. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2001.

CONSTITUIÇÃO DA RÉPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

COSTA, Joabio A. C; RODRIGUES, Lucas C. **A expansão do setor terciário nas pequenas cidades do Rio Grande do Norte.** In: **I Congresso de Geografia e Atualidades.** 10 e 11 de Julho de 2015, UNESP, Rio Claro, SP.

Disponível em: <<https://congeoat.files.wordpress.com/2015/08/a-expansc3a3o-do-setor-tercic3a1rio-nas-pequenas-cidades-do-rio-grande-do-norte.pdf>> acesso: maio de 2018.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada.** São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. **A mundialização do capital.** São Paulo: Editora Xamã, 1996.

CIGOLINI, Adilar Antônio. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no estado do Paraná.** 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina. 1999.

\_\_\_\_\_. **Território e criação de municípios no Brasil**: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2009.

COHEN, Michael. **Política urbana y desarrollo económico**: un programa para o decênio de 1990. Un documento de políticas del Banco Mundial. Washington/DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1991.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S. A., 1988.

COSTA, Sandro Coelho. **Programa Proinfância**: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de educação infantil. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2015.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS Ana Fani A; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (Org.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.

\_\_\_\_\_. Rede urbana: reflexões, hipóteses e questionamentos sobre um tema negligenciado. **Cidades**. Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.65-78, 2004.

\_\_\_\_\_. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2000.

\_\_\_\_\_. Globalização e reestruturação da rede urbana: uma nota sobre as pequenas cidades. In: **Revista Território**, ano IV, nº 6, jan./jun. 1999.

\_\_\_\_\_. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

\_\_\_\_\_. Identificação dos centros de gestão do território no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 57, n. 1, p. 83-102, jan./mar. 1995.  
Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/coleção\\_digital.htm](http://biblioteca.ibge.gov.br/coleção_digital.htm)  
Acesso em: mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **A rede urbana**. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. **A rede urbana**. São Paulo: Ática, 1989.

DAMIANI, Amélia. L.. Cidades médias e pequenas no processo de globalização. Apontamentos bibliográficos. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M; SILVEIRA, M. L. **América Latina**: cidade, campo e turismo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. Diciembre, 2006. Disponível em: <  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/08damiani.pdf>>. Acesso em: 20 de jul de 2011.

ENDLICH, Ângela Maria. Território e Morfologia Urbana em Pequenas Cidades: O Que Revelam? In: **Encuentro de Geógrafos de América Latina**, 13, 2011, San Jose, Costa Rica, 2011. Disponível em: <http://www.egal2011.geo.una.ac.cr/>

\_\_\_\_\_. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades no noroeste do Paraná.** FCT/UNESP (Tese de doutorado em Geografia). Presidente Prudente, 2006.

FAVERO, Edison. **Desmembramento territorial:** o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Escola Politécnica de Engenharia Civil, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

FERNANDES, Ana Cristina; BITOUN, Jan; ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Tipologia das Cidades.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

FERNANDES, Ana Cristina; NEGREIROS, Rovená. **Desenvolvimento econômico, divisão do trabalho, e mudanças na rede urbana brasileira:** do desenvolvimentismo ao Plano Real. In: VALENÇA, Márcio Moraes (org.); FERNANDES, Edesio (org.). *Brasil urbano.* Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

FILGUEIRAS, Luís. **História do Plano Real.** Ed. Boitempo, São Paulo, 2000.

FIORI, José. L. “O Federalismo diante do desafio da globalização”. In: Britto, Alvares, R.B e SILVA, Pedro L.B. (orgs.). *A Federação em Perspectiva. Ensaio Selecionados.* São Paulo, 1995

FRESCA, Tânia Maria. Centros locais e pequenas cidades: diferenças necessárias. In: **Mercator.** vol. 9, núm. 20, septiembre diciembre, p. 75-81. Universidade Federal do Ceará, 2010.

Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273619430006>> Acesso em: dezembro de 2017

\_\_\_\_\_. Em Defesa dos Estudos das Cidades Pequenas no Ensino de Geografia. In: **Geografia (Londrina)**, v. 10, n. 1, p. 27-34, jan./jun. 2001.

Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/view/10212/9028>> Acesso: novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **A dinâmica funcional da rede urbana do oeste paulista de casos:** Osvaldo Cruz e Inúbia Paulista. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual da Transparência.** FMI, 2007.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição. Pequenas cidades e dinâmicas de inserções no processo de globalização: uma leitura a partir da realidade brasileira. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n.º 2, Dezembro, 2012. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território.

Disponível em: <<http://www.cegot.org/ojs/index.php/GOT/article/download/52/19>> Acesso em: 20 de jan de 2016.

\_\_\_\_\_. Planejamento urbano e equipamentos sociais nas pequenas cidades do Rio Grande do Norte. In: **Scripta Nova**, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.

Universidade de Barcelona. ISSN: 1138 – 9788. Depósito legal: B. 21. 741-98 Vol. XIV, núm, 331 (58), 01 de agosto de 2010.

Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-58.htm>> acesso: outubro de 2016.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição; SILVA, Anieres Barbosa da; Silva, Valdenildo Pedro da. Gestão social das políticas públicas nas pequenas cidades. In: **Scripta Nova**, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidade de Barcelona. Vol. IX, núm. 194, 1 de agosto de 2005.

Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-34.htm>> acesso: maio de 2018.

HARVEY, David. **Breve Historia Del Neoliberalismo**. Madrid: Akal, 2007.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. Ed. Annablume. São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HOLANDA, Virgínia Célia Cavalcante de; AMORA, Zenilda Baima. Cidades médias do Ceará, Estado do Nordeste do Brasil, e suas dinâmicas contemporâneas. In: **Revista Geográfica da América Central**. Vol. 2, num. 47E. 2012.

HOLANDA, Virgínia Célia Cavalcante de. **Modernizações e espaços seletivos no Nordeste brasileiro**. Sobral: conexão lugar/mundo. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **O Município no Brasil**. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Regiões de influência das cidades - REGIC**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE. **Perfil básico municipal de Coreaú**. Fortaleza, 2016.

Disponível em: [www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)

Acesso: 05 de maio, 2017.

MEIRELLES, Hely L. (1993). **Direito municipal brasileiro**. SP: Editora Malheiros

MELO, Nágela Aparecida de; SOARES, Beatriz Ribeiro. Pequenas cidades: seus atributos, dilemas e cotidiano no contexto espacial da microrregião geográfica de Catalão (GO). In: **Observatório Geográfico da América Latina**.

LEITÃO, Karina Oliveira. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país.** 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) –Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace.** 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

LEFEVRE, Christian. **Building metropolitan governments in Europe: 1960-2000.** From Functional to Political Legitimacy. Paper presented to the International Forum on Metropolization. Santa Cruz, Bolivia, 1999.

MAIA, Doralice Sátyro. Cidades pequenas: como defini-las? Apontamentos para o estudo sobre as pequenas cidades no Brasil. **SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA. IX.** 2005, Manaus. Anais... Manaus: 18 a 21 out. 2005.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000.

MELO, Marcus André. **Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização?** In: *São Paulo em Perspectiva*, nº 10, 1996.

MENDES, Constantino Cronemberger. **Rede urbana, território e desenvolvimento regional.** In: *Regional, urbano e ambiental.* Ipea, 2009.

MÉSZÁROS, ISTVÁN. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** Tradução: Paulo Cezar Castanheiras, Sérgio Lessa. 1.ed.São Paulo: Boitempo, 2002.

MONTES, Silma Rabelo; SOARES, Beatriz Ribeiro. O distrito como unidade de organização do território rural e urbano: o exemplo de Tapuirama (Uberlândia – MG). In: **II Encontro de Grupos de Pesquisa: Agricultura, Desenvolvimento Regional e Transformações Socioespaciais.** 20 a 22 de junho de 2006, Uberlândia – MG.

MOREIRA, T. **Limites e Possibilidades da Governança Urbana no Brasil.** In: *Anais XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional.* Belém–PA, 2007.

MOREIRA JUNIOR, Orlando. **As cidades pequenas na região metropolitana de Campinas- SP: dinâmica demográfica, papéis urbanos e (re) produção do espaço.** 2014. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro. 2014.

MOTA JUNIOR, Vidal Dias Da. **A criação de pequenos municípios como um fenômeno da descentralização política: o caso de itaoca – SP.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos. 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. Os direitos do antivalor a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ, vozes, 1998.

PEREIRA, Anete Marília. **Cidade média e região:** o significado de Montes Claros no Norte de Minas Gerais. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia – MG. 2007.

PESSOA, Jomara Dantas. **Dinâmicas de reprodução do comércio e os novos papéis urbanos de pequenas cidades norte-rio-grandenses:** Um olhar a partir das redes associativistas de supermercados. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2015.

PILDAS, Leonardo. **A história de Coreau (1792 – 2002).** Sobral: Expressão gráfica e editora Ltda, 2003.

POCHMANN, Marcio. Os três tempos do neoliberalismo brasileiro: Collor, FHC e Temer. *In: Rede Brasil Atual*, 2016. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2016/12/neoliberalismo-em-tres-tempos-no-brasil-7265.html>>. Acesso em: 21 de julho, 2017.

PORTO-SALES, Andréa Leandra. **A situação espacial de franquias na América do Sul:** morfologia e centralidade urbanas em cidades médias da Argentina, Brasil e Chile. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Presidente Prudente, 2014.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. **O Banco Mundial e as cidades:** construindo instituições na periferia – o caso do PRODUR, Bahia. 2016. Tese (Doutorado em Geografia), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2006.

SANTOS, César Ricardo Simoni. Dos negócios na cidade a cidade como negócio: uma nova sorte de acumulação primitiva do espaço. *In: Cidades*, v. 3, n. 5, 2006, p. 101-122. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/506/539>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local:** dilemas da reforma municipal no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. 4ª ed. São Paulo: Edusp, 2012.

\_\_\_\_\_. **O espaço da cidade e outras reflexões.** *In:* SILVA, Elisiane da; NEVES, Gervásio Rodrigo; MARTINS, Liana Bach (orgs.). *Coleção O Pensamento Político Brasileiro*. V. 3. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

\_\_\_\_\_. **O espaço do Cidadão.** 7ª ed. São Paulo: Edusp, 2007.

\_\_\_\_\_. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo: Edusp, 2005.

\_\_\_\_\_. **“O retorno do território”**. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.). *Território: Globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, p. 15-28.

\_\_\_\_\_. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. **Espaço e método**. 1992

\_\_\_\_\_. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

\_\_\_\_\_. **Espaço e sociedade**. São Paulo: Vozes, 1979.

SHAH, Anwar. **Comparative Conclusions on Fiscal Federalism**. In: SHAH, Anwar (org.). *The Practice of Fiscal Federalism: comparative perspectives*. Canadá: McGill-Queen's University Press, 2007.

SILVA, Anieres Barbosa da. **Relações de poder, fragmentação e gestão do território no semi-árido nordestino: um olhar sobre o Cariri Paraibano**. Tese (doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, 2006.

SILVA, Anieres Barbosa da; GOMES, Rita de Cássia da Conceição; SILVA, Valdenildo. P. da. (Org.). **Pequenas cidades: uma abordagem geográfica**. Natal/RN: EDUFRN, 2009.

SILVA, Izabelle Trajano da. **Permanências e transformações no espaço comercial da pequena cidade de Juazeirinho-PB: da feira livre às redes de negócios**. Dissertação (mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, 2015.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 1998.

SOARES, Beatriz Ribeiro; MELO, Nágela Aparecida de. **Revisando o tema da pequena cidade**. In: SILVA, Anieres Barbosa; GOMES, Rita de Cássia da Conceição; SILVA, Valdenildo Pedro de. (Org.). *Pequenas cidades: uma abordagem geográfica*. Natal: Editora da UFRN, 2009.

SOBARZO, Oscar. **A Produção do Espaço Público: da dominação à apropriação**. In: **GEOUSP - Espaço e Tempo**, N° 19, São Paulo, 2006.  
Disponível em: <[www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/geousp](http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/geousp)>.  
Acesso em: 20 jun. 2017.

SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores, 1989.

SOUSA SANTOS, B. de. **A Gramática do tempo. Para uma nova cultura política**. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a Àgora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. Cidades, globalização e determinismo econômico. In: **Cidades**, v. 3, n. 5, 2006, p. 123-142.

Disponível em: <[revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/download/507/540](http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/download/507/540)>  
Acesso em maio de 2018.

\_\_\_\_\_. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Vlândia da Silva. **Emancipações político-administrativas no ceará: uma reflexão sobre o caso de Jurema / Caucaia – CE**. 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização**. In: *Geografia*, V. 35, n. 1, pp. 51-62, Rio Claro, 2010.

\_\_\_\_\_. **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo, Expressão Popular, 2007.

\_\_\_\_\_. **O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo**. 2004. 508 f. Tese (Livre Docência) - Unesp, Presidente Prudente, 2004.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1997.

STEINBERGER, Marília. **Território e federação na retomada da produção de políticas públicas espaciais pós-2002**. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs). *Pacto Federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a constituição de 1988**. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 17, Nº 48, fevereiro, 2002.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2004.

TOURAINÉ, Alain. **A crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

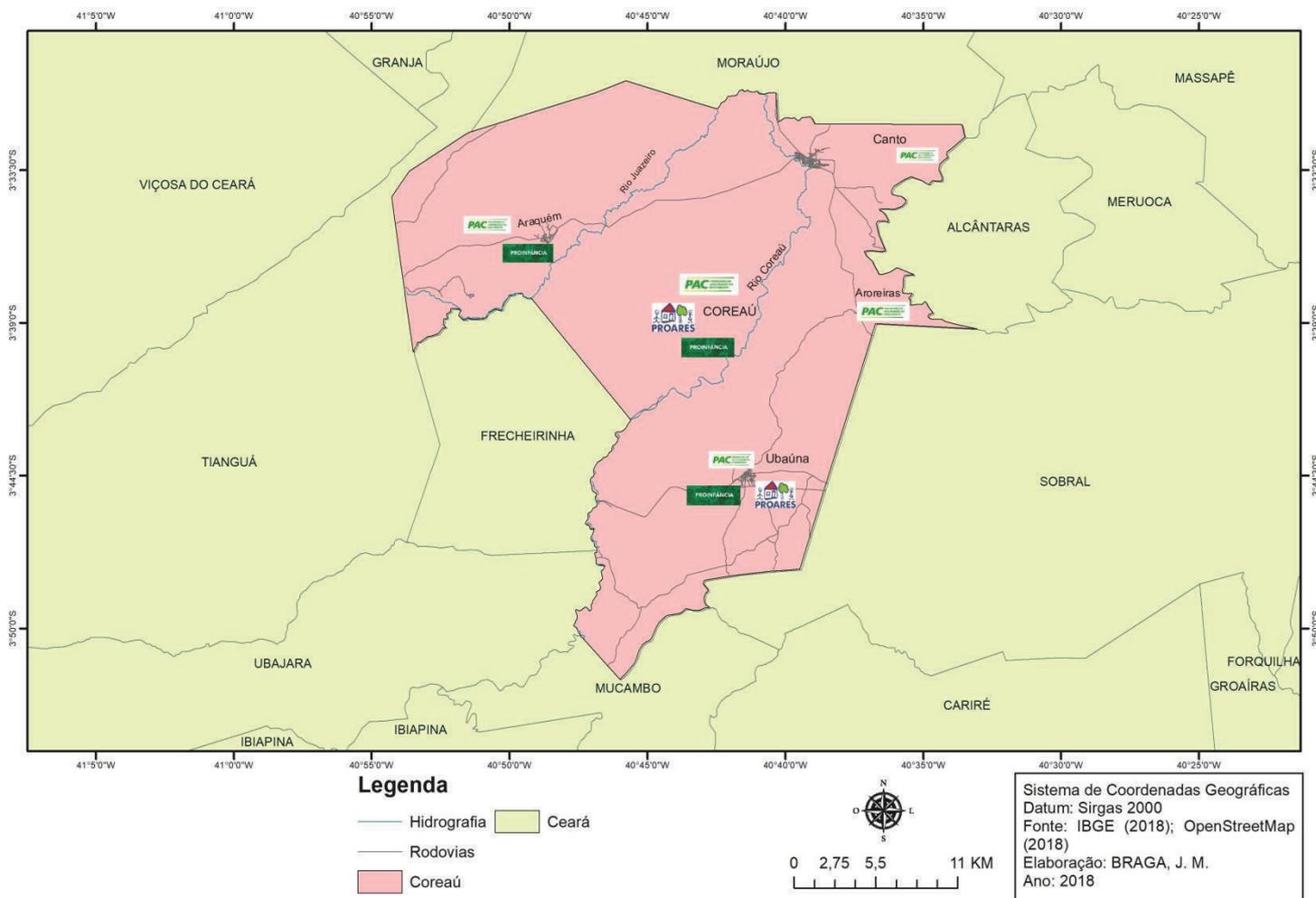
VAINER, C.B. Quando a cidade vai às ruas. In: **Cidades Rebeldes, Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. MARICATO, Ermínia [et. al.], São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano**. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação**. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V.9, Nº 1, maio, 2007.  
Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n1p9>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS NO MUNICÍPIO



- ❖ Coreaú (sede) – PAC, PROINFÂNCIA, PROARES II
- ❖ Ubaúna – PAC, PROINFÂNCIA, PROARES II
- ❖ Araquém – PAC, PROINFÂNCIA
- ❖ Aroeiras – PAC
- ❖ Canto - PAC

## APÊNDICE B – URBANIZAÇÃO, PADRONIZAÇÃO DOS PASSEIOS PÚBLICOS E ARBORIZAÇÃO.

Avenida Coronel Francisco Camilo (Coreaú/sede).



Fonte: BRAGA, J.M. 2017.

Avenida Francisco Bernardone (Coreaú/sede)



Fonte: BRAGA, J.M. 2017.

Avenida Dom José (Coreaú/sede).



Fonte: BRAGA, J.M. 201

## APÊNDICE C – REVITALIZAÇÕES DAS PRAÇAS PÚBLICAS

Praça Manoel Machado (Araquém/distrito)



Fonte: BRAGA, J.M. 2017.

Praça do Relógio (Coreaú/sede)



Fonte: BRAGA, J.M. 2017.

Praça da Matriz (Coreaú/sede)



Fonte: BRAGA, J.M. 2017.

Praça José Monte (Ubaúna/distrito)



Fonte: BRAGA, J.M. 2017.

## APÊNDICE D – ESCOLA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, MAIS UMA DESCONTINUIDADE.

**Foto 01**



Fonte: Secretária de Infraestrutura, 2016.

**Foto 02**



Fonte: BRAGA, J.M. 2018.

Em 2016, uma das últimas iniciativas da gestão 2013/2016 foi à parceria realizada envolvendo a prefeitura municipal, o Governo do Estado e o Governo Federal na figura do MEC. O convênio/parceria resultou no financiamento de uma escola profissionalizante, o equipamento foi orçado em mais de R\$9 milhões, o intuito era beneficiar cerca de 500 jovens entre os municípios de Coreaú, Moraújo e Alcântaras, além de fortalecer as relações com as cidades vizinhas.

Na primeira foto é março de 2016, a obra para a construção da escola tinha sido iniciada e o terreno para construção já estava preparado. Na segunda foto o registro consta de 2018, dois anos após o início a obra ainda está inacabada e com os trabalhos parado. O elevado grau de fragmentação e descontinuidade das ações públicas em Coreaú, e suas consequentes causas manifestadas em desperdícios de recursos públicos têm resultados quase sempre ineficientes, enquanto isso, a população é a mais prejudicada por ser privada da possibilidade de acesso a esses serviços.

**APÊNDICE E – ENTREVISTA REALIZADA COM OS RESPONSÁVEIS PELAS GESTÕES MUNICIPAIS 2009/2012 – 2013/2016**

1. A importância das Políticas Públicas de infraestrutura para Coreaú?
2. Você poderia citar as obras de infraestruturas executadas na sua gestão?
3. Como os convênios foram firmados (burocracia, exigiu-se algum projeto, quem o fez? O trâmite de aprovação.)
4. Como foi sua relação com o legislativo (Câmara) na aprovação/execução desses programas (oposição X situação)?
5. Como detectada a demanda por essas obras (criadas porque o recurso existia ou existia uma necessidade/demanda)?
6. Qual a relação que sua gestão tinha com setor empresarial (empresas construtoras), existiu algum financiamento da iniciativa privada nessas obras?
7. Qual o papel da prefeitura (escolha do terreno, no formato arquitetônico, quem construiu (empresas), processo licitatório)?
8. Como você avalia essa relação de dependência, enquanto gestora, com o governo estadual e federal. Como você lidou com isso?

**ANEXOS**

## OUTROS EQUIPAMENTOS, OUTRAS INFRAESTRUTURAS

### ANEXO A – ÉRIKA CRISTINO E CAMILO SANTANA INVESTEM CERCA DE R\$ 40 MILHÕES EM AÇÕES NO MUNICÍPIO DE COREAÚ



Na última quinta-feira (30) de junho, a prefeita Érika Cristino e o Governador Camilo Santana inauguraram obras e juntos anunciaram, uma série de investimentos para melhoria do município. Foram inaugurados a primeira etapa do Cinturão Digital; a CE-232, no trecho que liga os municípios de Massapê, Moraújo e Coreau; ampliação e reforma do Hospital Municipal Fernando Teles Camilo; reforma do Terminal Rodoviário Alferes Raimundo Leopoldo; entrega do Posto de Atendimento do Detran; assinatura de liberação de recursos para a construção do novo Mercado Público; anúncio de liberação de recurso para elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico, além de anunciar ações do São José III, Água para Todos e títulos de terra. No total, o Governo do Ceará investiu R\$ 38,7 milhões.

O evento contou ainda com a presença do ex-governador Cid Gomes e dos deputados federal Leônidas Cristino e Zezinho Albuquerque, assim como prefeitos, vereadores e lideranças políticas e comunitárias de vários municípios da região do Vale do Coreau.

Disponível em:

<<http://blogdooverissimo.com.br/site/2016/07/02/erika-cristino-e-camilo-santana-investem-cerca-de-r-40-milhoes-em-aco-es-no-municipio-de-coreau/>>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

## ANEXO B – ÉRIKA CRISTINO INAUGURA OBRAS EM COREAÚ

Postado por Sobral de Prima | Às 09:01 | Quarta Feira, 22 de Abril de 2015.

Com uma extensa agenda de obras em andamento nos quatro cantos do município de Coreaú, a prefeita Erika Frota Cristino tem sido alvo de muitas felicitações por parte de seus munícipes sempre que um novo equipamento ou benfeitoria é inaugurado.

Neste final de semana, acompanhada do deputado federal Leônidas Cristino, vereadores, secretários municipais e lideranças

políticas e comunitárias do município, a prefeita entregou uma importante obra no na comunidade rural de Boqueirão.

A prefeita entregou uma moderna quadra poliesportiva, construída com recursos do Governo Federal, através do Ministério da Educação, e que foi integrada a estrutura da Escola Vereador Raimundo Cardoso de Albuquerque, beneficiando diretamente 268 estudantes, mas que também servirá a todos os moradores da comunidade, uma vez que, por determinação da prefeita, o espaço será disponibilizado para atividades físicas e sociais de todos os habitantes.

Disponível em: <<http://sobraldeprima.blogspot.com/2015/04/erika-cristino-inaugura-e-visita-obras.html>>. Acesso em: 20 de maio, 2018.



## ANEXO C – PROPAGANDA DAS OBRAS DE ABASTECIMENTO NO MUNICÍPIO

Postado no perfil Érika Cristino Coreau| Às 23:36| Em 19 de Abril de 2016.

“Durante o período de uma das maiores estiagens que o Ceará passou fizemos um trabalho ostensivo para não faltar água, principalmente, para a população que vive na zona rural de Coreau. Foram 35 poços que também foram perfurados na sede e nos distritos para prevenir o colapso dos reservatórios que abastecem estas localidades. Hoje, podemos dizer, que mais de 70% do território coreauense é auto-suficiente em abastecimento d'Água, o restante abastecemos com carro-pipa.”



Disponível em:

<https://www.facebook.com/erikacristinocoreau/photos/a.1781118665445901.1073741828.1780196965538071/2005999782957787/?type=3&theater>. Acesso em: 20 de maio de 2018.