



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **GOVERNANÇA METROPOLITANA E FPICs: Possibilidades e desafios na Região Metropolitana do Cariri - CE**

### **Autores:**

Francisco Raniere Moreira da Silva - Universidade Federal do Cariri - [raniere.moreira@ufca.edu.br](mailto:raniere.moreira@ufca.edu.br)  
Diego Coelho do Nascimento - Universidade Federal do Cariri - [diego.coelho@ufca.edu.br](mailto:diego.coelho@ufca.edu.br)

### **Resumo:**

O presente texto discute o processo de institucionalização da Região Metropolitana do Cariri face às transformações recentes na política metropolitana decorrentes do Estatuto da Metr pole. O objetivo   analisar a forma como se constroem os arranjos institucionais para a governança metropolitana envolvendo a coopera o entre diferentes atores governamentais, e o modo como são definidas e executadas as fun es públicas de interesse comum. Trata-se de um estudo de caráter exploratório descritivo, de caráter qualitativo e abordagem de estudo de caso  nico. Como procedimentos de coleta de dados, utilizou-se de pesquisa bibliográfica envolvendo os temas da metropoliza o, governança interfederativa e fun es públicas de interesse comum, e pesquisa documental em leis, relatórios técnicos, atas de reuniões e outros documentos disponibilizados em bases públicas ou fornecidos pela Secretaria das Cidades do Estado do Ceará. A partir das análises realizadas, afirma-se que a RM Cariri encontra-se em processo de institucionaliza o recente, enfrentando uma série de dificuldades   sua consolida o enquanto efetivo instrumento de desenvolvimento territorial. Todavia, o fato de ser recém-criada abre caminhos também para a estrutura o de arranjos inovadores de gestão e governança metropolitana, o que inaugura importantes possibilidades em termos de pesquisa e desenvolvimento. A análise do processo de institucionaliza o e defini o de instrumentos de gestão que está em curso na RM Cariri pode ser útil   outras experiências metropolitanas brasileiras, sobretudo tendo em vista o imperativo de adequa o aos dispositivos decorrentes do Estatuto das Metr poles.

# GOVERNANÇA METROPOLITANA E FPICs

## Possibilidades e desafios na Região Metropolitana do Cariri - CE

### INTRODUÇÃO

A profunda mudança da escala e natureza do desenvolvimento urbano a que se assistiu nas últimas décadas, alterou significativamente o modo pelo qual as políticas públicas urbanas e territoriais se constroem. A discussão em torno das Regiões Metropolitanas, enquanto nova territorialidade funcional, político-administrativa, percebida e vivida, tem ganhado peso na agenda política e acadêmica.

Face à necessidade de dar resposta às inerentes exigências das novas dinâmicas de nível metropolitano, os quadros político-institucionais envolvidos com a questão metropolitana têm suscitado o debate sobre a adoção de novos arranjos organizacionais mais flexíveis e abertos que fomentem soluções inovadoras de intervenção pública, de coordenação de atores e de articulação de políticas. No entanto, a discussão conceitual em torno das regiões metropolitanas e seus tipos: ‘emergentes’ e ‘consolidadas’; da ‘metrópole institucional’ à ‘metrópole real’ (ABADIA & SEIXAS, 2017); que ‘territorializam a governança’ ou que ‘neoinstitucionalizam a centralização’ (FERREIRA & SEIXAS, 2017); evidencia a polissemia em torno do conceito de região metropolitana e a necessidade de avançar na identificação de elementos comuns que as caracterizem e que auxiliem no delineamento de estratégias de colaboração e ação concertada entre os diversos atores.

No caso específico do Brasil, observam-se avanços recentes no estabelecimento de parâmetros institucionais e normativos que definem critérios para a definição das regiões metropolitanas, bem como instituem mecanismos de planejamento e gestão e formas de cooperação interfederativa. A Lei nº 13089/2015, mais conhecida como Estatuto da Metrópole, estabelece as

diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3o do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal”. (BRASIL, 2015, p.1)

Todavia, em que pesem os avanços em termos jurídicos e institucionais em termos de reconhecimento de aglomerados urbanos enquanto regiões metropolitanas, observam-se também diferenças substanciais quanto à integração dos municípios à dinâmica da aglomeração, entendida como o adensamento de fluxos econômicos e populacionais. Disso resultam unidades regionais bastante diferentes quanto ao efetivo processo de metropolização, o que dificulta a construção de sistemas de governança metropolitana.

O espaço metropolitano abriga, além do grande quantitativo populacional, diversas atividades geradoras de riqueza e alvo de diversos investimentos, porém, com a mesma intensidade, abriga uma parcela considerável de problemas, tais como: desigualdade social, pobreza, violência urbana, problemas ambientais, desemprego, periferização urbana, serviços públicos precários, entre outros. Dessa forma, trabalhar com os aspectos metropolitanos não é tarefa das mais simples, tendo em vista a grande quantidade de processos, consequências e repercussões que os cercam e as suas particularidades (NASCIMENTO, 2018). Entre os inúmeros desafios metropolitanos, pode-se destacar três: “O do desenvolvimento do país, o da superação das desigualdades socioespaciais e o da governança democrática da sociedade” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).

A Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri), localizada no sul do Estado do Ceará, pode ser tomada como expressão local destes problemas e desafios elencados. Criada pela Lei Complementar Estadual nº 78, de junho de 2009, a partir da conurbação formada pelos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha e incluindo outros 06 municípios do entorno, a RM Cariri enfrenta uma série de dificuldades à sua consolidação enquanto efetivo instrumento de desenvolvimento territorial. Trata-se de uma metrópole regional inserida em um contexto de desigualdades inter e intraregionais e criada em um momento complexo, marcado por intensa crise fiscal e restrição de gastos e investimentos. Todavia, reconhece-se aqui que, tão importante quanto a análise e identificação dos problemas resultantes do modelo de gestão metropolitana, é a elaboração de alternativas capazes de atenuar o quadro de precariedades experimentadas pelos habitantes destes territórios e apontar caminhos para o aprimoramento da política. O fato de ser recém-criada abre caminhos também para a estruturação de arranjos inovadores de gestão e governança metropolitana, o que inaugura importantes possibilidades em termos de pesquisa e desenvolvimento.

Neste sentido, o presente texto discute o processo de institucionalização da RM Cariri face às transformações recentes na política metropolitana decorrentes do Estatuto da Metrópole. O objetivo é analisar a forma como se constroem os arranjos institucionais para a governança metropolitana envolvendo a cooperação entre diferentes atores governamentais, e o modo como são definidas e executadas as funções públicas de interesse comum.

## A METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRA E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

A criação de áreas ou regiões metropolitanas vincula-se à existência de uma mesma unidade socioeconômica que, por sua vez, implicará na existência de problemáticas comuns

que, por envolverem/impactarem a mais de um município/província só podem ser solucionadas a partir da cooperação entre os municípios e as outras instâncias governamentais/territoriais por meio de serviços, políticas ou funções públicas de interesse comum.

Na experiência brasileira de reconhecimento de regiões metropolitanas, três marcos históricos são destacados. O primeiro remonta aos anos 70, quando a criação de regiões metropolitanas era competência da união. Neste período foram criadas as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, quais sejam: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro. Neste período, a coordenação das políticas urbanas era assumida pelo governo federal, cabendo ao mesmo a iniciativa de integrar, de forma planejada, a ação de estados e municípios nessas regiões. A percepção da importância econômica e política das áreas metropolitanas levou à constitucionalização da matéria, conferindo à União a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas. A forma adotada era consistente com o modelo centralizador do governo autoritário, que manteve as rédeas do processo, trabalhando junto aos órgãos estaduais responsáveis pela execução e coordenação das políticas setoriais nesses territórios.

O segundo marco foi a Constituição Federal de 1988, que trouxe duas mudanças que impactaram sobremaneira a discussão sobre a questão metropolitana no Brasil. Uma delas foi a competência para instituir regiões metropolitanas, que passou a ser dos governos estaduais, e a outra foi a autonomia obtida pelos municípios no âmbito do novo pacto federativo. De acordo com Garson (2009), a ação coordenada em territórios metropolitanos padece das dificuldades do sistema federativo brasileiro, destacando-se a inexistência de instâncias de cooperação que permitam reduzir as desigualdades inter e intra-regionais. Para Melo (2000, p.19), a autonomia municipal instaurada pela Constituição trouxe maior complexidade à construção de sistemas de governança metropolitana, ao estimular comportamentos não cooperativos: a competição fiscal e o neolocalismo, este fazendo crer que grande parte dos problemas pode ser resolvida localmente.

O terceiro marco, já mencionado, diz respeito à promulgação do Estatuto da MetrÓpole em 2015, que constitui o marco regulatório e institucional para o funcionamento das metrÓpoles brasileiras. Conforme Rodrigues (2015), existem atualmente no Brasil 71 regiões metropolitanas. Por conta principalmente da heterogeneidade de critérios adotados pelos governos estaduais na definição das regiões metropolitanas, tais arranjos institucionais apresentam diferenças significativas na sua composição e funcionamento (IPEA, 2013), bem como no seu estágio de consolidação.

Um dos temas centrais na discussão sobre regiões metropolitanas está relacionado aos mecanismos por meio dos quais os diferentes entes federativos poderão estabelecer acordos e colaborar entre si para a atuação sobre os problemas comuns. Isso remete ao debate teórico conceitual mais amplo sobre governança, podendo ser entendida como “uma mudança no entendimento de governo, um novo processo de governação ou uma mudança das regras, ou ainda um novo método pelo qual a sociedade é governada” (RHODES, 1996, pp. 652-653), e implica ainda em uma aproximação mais direta com a noção de governança interfederativa, definida pelo Estatuto da MetrÓpole como “compartilhamento de responsabilidades e ações

entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015, p.1).

Governança, no entanto, trata-se de um conceito polissêmico, o qual remete para uma multiplicidade de abordagens, algumas delas complementares, outras, nem tanto. O seu uso permeia ainda diversos campos de conhecimento, dentro e fora das Ciências Sociais. Um primeiro registro do termo é encontrado na obra de Coase (1937), *The Nature of the Firm*, sendo retomado posteriormente por Williamson (1970) para tratar das decisões e operações empresariais relacionadas à hierarquização e terceirização. No campo da ação pública estatal, a noção clássica de governança está relacionada à ação do Estado e aos processos de decisão dos governos. Todavia, os estudos contemporâneos, sobretudo a partir dos anos 90, reconhecem que a concepção de governança extrapola o ato de governar e está para além da ação dos governos, salientando a necessidade de articulação e partilha de decisões com outros atores sociais.

Rosenau (2000, apud DALLABRIDA e BECKER, 2003, p. 80) apresenta esta diferença entre governo e governança. Para o autor, o governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder jurídico que garante a implementação das políticas devidamente instituídas; enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, de poder jurídico para que sejam aceites e vençam resistências. Hatchuel (2000) acrescenta que a governança pode também ser entendida como o poder compartilhado ou a ação coletiva gerida, deliberada e sistemática. Neste quadro, a natureza horizontal, democrática e participativa da governança passa a ser valorizada. Já Milani e Solinís (2002, p.273), elencam alguns aspectos frequentemente evidenciados na literatura sobre governança, entre eles: (1) a legitimidade do espaço público em construção; (2) a repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; (3) os processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e mecanismos de coordenação); e (4) a descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

No entanto, Governa (2010) chama atenção para as diferenças significativas entre as ‘concepções tradicionais’ e as ‘novas formas’ de governança. Nas concepções tradicionais, ainda que haja participação de outros atores, o poder de decisão deles é relativo estando subordinado à ação do Estado. O Estado figura como coordenador das interações entre os atores, definindo as prioridades e as formas de relação entre os diferentes atores e interesses (GOVERNA, 2010, p.676). As novas formas de governança distinguem-se deste modelo tradicional, tanto pela pluralidade das relações entre atores quanto pela coexistência de formas de interação formais e informais entre atores públicos e privados, muitas das quais travadas fora da arena estatal.

Isso é claro no campo das reformas em curso na administração pública. De acordo com Bovaird e Löffler (2002), os governos começam agora a compreender que, embora a excelência de prestação de serviços continue a ser importante, não é mais suficiente. A aplicação de modelos (como a Nova Gestão Pública) centrados na excelência dos serviços desvendou a existência de "problemas perversos", os quais não se resolvem simplesmente

através da melhoria do serviço em cada uma das agências envolvidas. É neste quadro que a governança pública tem se afirmado como uma nova geração de reformas no setor público em que o interesse está, não só na qualidade dos serviços, mas também na melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e dos próprios processos de governança, isto é, na “boa governança” (BOVAIRD E LÖFFLER, 2003).

Neste quadro, Bovaird e Löffler (2003) entendem ‘governança pública’ como sendo as formas pelas quais as partes interessadas interagem umas com as outras para influenciar os resultados de políticas públicas, as quais incidem sobre a qualidade de vida. Já por “boa governança”, entendem a negociação por todas as partes interessadas numa questão (ou área) de melhoria dos resultados das políticas públicas e princípios de governança acordados, os quais são ambos implementados e regularmente avaliados por todas as partes interessadas. Em outras palavras, a qualidade de vida é o objetivo, as políticas públicas o meio e a boa governança é o melhor modelo para, num determinado contexto, garantir resultados.

De acordo com Grindle (2004), a boa governança exige melhorias que afetam praticamente todos os aspectos do sector público, desde instituições que estabelecem as regras do jogo para a interação económica e política, às organizações que gerem sistemas administrativos e entregam bens e serviços aos cidadãos, aos recursos humanos que integram as burocracias governamentais e à interface de funcionários e cidadãos em arenas políticas e burocráticas. Assim, práticas como responsabilidade social, respeito pelo estado de direito e participação pública na elaboração de políticas, são muitas vezes considerados como traços de boa governança (HENDRIKS, 2014). Neste contexto, Bovaird e Löffler (2003) argumentam que existe agora mais interesse em “medir” o sucesso das intervenções públicas em termos de mudanças de qualidade de vida que elas trazem para os cidadãos, ao invés da qualidade das próprias intervenções. Como consequência desta mudança de orientação, há agora um grande desafio para encontrar maneiras de avaliar melhorias na qualidade de vida, particularmente ao nível regional e local.

Assim, a relação entre governança e políticas públicas e os modos de interação entre os diferentes tipos de atores e os diversos níveis administrativos (centrais, regionais e locais) envolvidos na formulação de políticas, tem hoje considerável importância (HOOGHE & MARKS, 2003; SKELCHER, 2005; BENZ, 2012; COMMITTEE OF THE REGIONS, 2012). Neste quadro, além da governança multinível, o território (BARCA, 2009) e, especificamente, as regiões (OCDE, 2009; CE, 2011), têm sido afirmados como novos centros de racionalidade das políticas públicas e a territorialização de políticas e da governança passou a ser o paradigma a ser seguido remetendo para a necessidade de novos modelos de governança territorial.

Frey (2012) especifica esta necessidade, centrando-se na noção de governança para espaços metropolitanos como útil por potencializar respostas articuladas e multidisciplinares para as novas escalas dos problemas urbanos, evidenciando o papel cada vez mais ativo exercido pelas cidades ou regiões. Para além do componente institucional exercido pelos acordos formais entre governos e organismos públicos, convém observar também os diversos fluxos de relações e redes que se estabelecem entre os distintos atores não estatais e a forma como também contribuem para o desenvolvimento metropolitano, sobretudo assumindo o desafio de articulá-las às práticas institucionais já existentes e fortalecer os arranjos metropolitanos.

No entanto, as pesquisas mais recentes sobre os processos de governança nas AM/RM e o seu papel intermediador e de tradução na territorialização de políticas têm evidenciado uma série de problemáticas, tais como a discussão do conceito de RM e seus tipos: ‘emergentes’ e ‘consolidadas’; da ‘metrópole institucional’ à ‘metrópole real’; ‘territorialização estratégica’ versus ‘neoinstitucionalização instrumental’; ‘inovação/aprendizagem institucional’ versus ‘rede fechada de policymakers e consultores’ (FERREIRA & SEIXAS, 2017); objetivos/ fins bottom-up versus instrumentos/ meios top-down (DIAS & SEIXAS, 2018), as quais impõem uma nova agenda investigativa.

## FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O principal propósito de criação de regiões metropolitanas baseia-se na existência de necessidades comuns que, por sua vez, conforme está disposto no próprio constitucional, está expresso que as regiões metropolitanas devem ser criadas “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

Pode-se dizer que as funções públicas de interesse comum (FPIC) estão relacionadas a existência de determinados problemas que escapam à alçada administrativa e, especialmente, orçamentária da esfera municipal e, para que possam ser sanados, necessitam da articulação entre os entes federados. No Estatuto da Metrópole, as funções públicas de interesse comum são definidas como como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”. (BRASIL, 2015, p. 1).

Não há a indicação de quais serviços serão alvos de funções públicas de interesse comum, até mesmo pela abrangência das problemáticas comuns, porém o Estatuto da Metrópole afirma que por meio das leis complementares estaduais serão definidos “os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana” e “os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum”. (BRASIL, 2015, p. 2).

A Região Metropolitana do Cariri também justificou a necessidade de criação a partir da necessidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. O entendimento sobre as funções públicas de interesse comum na RM Cariri compreende:

- I – planejamento, a nível global ou setorial de questões territoriais, ambientais, econômicas, culturais, sociais e institucionais;
- II – execução de obras e implantação, operação e manutenção de serviços públicos;
- III – supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana (CEARÁ, 2009, p. 1).

Na lei de criação dessa região metropolitana há o indicativo dos campos de atuação para organização, planejamento execução das funções públicas de interesse comum na RM Cariri que deverão ser implementadas:

- I - no estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços;
- II - na ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico-territorial, a estruturação urbana, o movimento de terras, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;
- III - no desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração de emprego e distribuição de renda;
- IV - na infraestrutura econômica relativa, entre outros, a insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias e ferrovias;
- V - no sistema viário de trânsito, nos transportes e no tráfego de bens e pessoas;
- VI - na captação, na adução e na distribuição de água potável;
- VII - na coleta, no transporte, no tratamento e na destinação final dos esgotos sanitários;
- VIII - na macrodrenagem das águas superficiais e no controle de enchentes;
- IX - na destinação final e no tratamento dos resíduos sólidos;
- X - na política da oferta habitacional de interesse social;
- XI - na educação e na capacitação dos recursos humanos;
- XII - na saúde e na nutrição;
- XIII - na segurança pública (CEARÁ, 2009, p. 1).

Farias (2007, p. 3) reitera a importância do debate sobre as FPIC na RM Cariri e afirma que algumas delas estão muito evidentes, tais como questões ligadas ao transporte e trânsito, aos resíduos sólidos, à consolidação do polo turístico, ao saneamento e à água. “Agora nós precisamos é trabalhar quais são as dimensões em que serão colocadas essas políticas e quais são as prioridades que serão colocadas a partir das audiências públicas e a partir das instâncias deliberativas”.

Ainda sem adentrar na maneira como as FPICs vem sendo conduzidas na RM Cariri, é necessário focar os problemas que podem ser considerados comuns, ou seja, aqueles que impactam de maneira conjunta a dois ou mais municípios e que exigem medidas compartilhadas para resolução ou minimização.

No tocante a essas problemáticas, destacam-se: os problemas relacionados à mobilidade urbana e sistema viário, nos quais são evidentes a necessidade de integração do transporte coletivo entre os municípios da região, justificados pelo expressivo número de pessoas que se deslocam diariamente para outros municípios com finalidade de trabalho,

estudo ou compras; geração de emprego e renda, com a necessidade de criação de postos de trabalho que contemplem as especificidades locais; problemas ambientais em diferentes campos (hidrológico, aéreo, resíduos sólidos, recursos naturais e minerais, entre outros), sobretudo relacionados à preservação da Chapada do Araripe e dos mananciais hídricos; desigualdades socioespaciais; ausência de infraestrutura urbana; déficit habitacional e ocupação de áreas de risco; aumento da violência urbana; ausência de ordenamento territorial e uso indevido do solo urbano; ausência de equipamentos públicos importantes para provisão de serviços essenciais, entre outras.

## PROBLEMAS “COMUNS” NA RM CARIRI

Muitas das problemáticas comuns na RM Cariri são heranças históricas que, nos últimos anos, foram intensificadas pela maior integração socioeconômica ocorrida entre os municípios principais dessa RM. Algumas delas, inclusive, ao primeiro olhar podem parecer problemas de cunho municipal e não regional, mas resguardam implicações sobre outros municípios, como é o caso das desigualdades socioespaciais e da carência de políticas de emprego e renda que, em alguns casos, induzem a migração para outro município.

Ainda que alguns avanços relativos à integração socioeconômica, ações em prol da coletividade e de execução de funções públicas de interesse comum sejam percebidos, sobretudo na área de mobilidade e infraestrutura urbana, são muitos os desafios ou problemas “comuns” na área de abrangência da Região Metropolitana do Cariri. Um dos principais problemas diz respeito à necessidade de preservação da Chapada do Araripe e da Floresta Nacional do Araripe - FLONA Araripe.

A Área de Proteção Ambiental – APA da Chapada do Araripe, gerida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, foi criada por decreto em 04 de agosto de 1997 e totaliza 1.063.000 hectares em áreas dos estados do Ceará, Pernambuco e Piauí. Os municípios abrangidos são: i) No Ceará: Abaiara, Araripe, Barbalha, Brejo Santo, Campos Sales, Crato, Jardim, Jati, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Salitre e Santana do Cariri; ii) Em Pernambuco: Araripina, Bodocó, Cedro, Exu, Ipubi, Serrita, Moreilândia, Trindade; e iii) No Piauí: Fronteiras, Padre Marcos, São Julião, Simões, Caldeirão Grande do Piauí, Alegrete do Piauí, Marcolândia, Caridade do Piauí, Curral Novo do Piauí, Francisco Macedo. O principal objetivo da APA Chapada do Araripe é “proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (MMA, 2018a, s.p).

Dentro da APA da Chapada do Araripe, está encravada a Floresta Nacional do Araripe-Apodi - que é, inclusive, mais antiga que a própria APA, tendo sido criada pelo Decreto-Lei Nº 9.226 de 02 de maio de 1946 e ampliada em 2012, perfazendo, atualmente, 38.919 hectares. A gleba referente à Serra do Araripe abrange áreas dos municípios cearenses de Barbalha, Crato, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda, Santana do Cariri (MMA, 2018b). A FLONA Araripe, também gerida pelo ICMBio, é a primeira floresta nacional do Brasil e foi “criada para manter as fontes de água do semiárido e barrar o avanço da desertificação no Nordeste” (ICMBIO,

2016, s.p.) e teve como objetivo de criação da unidade de conservação o “uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas” (MMA, 2018b).

As Unidades de Conservação – UCs da região do Cariri cearense são conhecidas pela grande quantidade de fontes de água que jorram ao longo das faldas (base das montanhas) do Araripe, além da exuberância faunística e florística em uma área de transição de ecossistemas com fragmentos de Mata Atlântica, Cerrado, além do bioma principal, a Caatinga (ICMBIO, 2016). Essa área conta, inclusive, com uma espécie endêmica ameaçada de extinção, o Soldadinho do Araripe - *Antilophia Bokermanni*, além de outras espécies raras.

Atualmente, são muitos os problemas enfrentados pelas UCs do Cariri. Entre os principais “estão a pressão antrópica (do homem) decorrente da metropolização do Cariri cearense, os incêndios florestais, a caça ilegal, o lançamento de lixo por parte de usuários das estradas que cortam a UC e por visitantes, o atropelamento de fauna e o vandalismo” (ICMBIO, 2016, s.p).

Três problemas ambientais se destacam pelo volume e intensidade na Chapada do Araripe: o desmatamento, a ocupação das áreas de encosta e o desperdício/desvio das fontes de água. O desmatamento ainda é comum, seja para o plantio de alguma cultura e/ou pecuária. A ocupação de áreas de encosta da chapada está ligada à expansão urbana, alinhada à ausência ou diminuta fiscalização na área dessa UC, tornando-se fácil encontrar residências dos mais variados tipos e tamanhos no sopé da Chapada, cuja maior evidência se encontra nas cidades de Crato e Barbalha.

Essas problemáticas são reforçadas pelo crescimento sociodemográfico expressivo dos municípios da Região Metropolitana do Cariri, sobretudo, daqueles que abrigam áreas dessas unidades de conservação. Do conjunto metropolitano, seis municípios compõem, simultaneamente, as áreas da FLONA Araripe e da APA da Chapada do Araripe (Barbalha, Crato, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri). Os demais municípios dessa RM, apesar de não possuírem território integrante dessas UCs, também contribuem para a intensificação dos problemas ambientais na área.

Outro dos desafios ambientais comuns na Região Metropolitana do Cariri diz respeito à poluição da principal bacia hidrográfica da região, a Sub-bacia Hidrográfica do Rio Salgado. De acordo com a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH (2016), esta sub-bacia possui área de 12.636 Km<sup>2</sup> correspondente a 8,5% da área do Ceará e envolve 24 municípios (15 totalmente contidos e nove parcialmente).

A sub-bacia do Salgado abrange a maioria e também os municípios mais populosos da RM Cariri: Barbalha, Caririçu, Crato, Jardim, Juazeiro do Norte e Missão Velha. Segundo a COGERH (2016), é dividida em cinco “microbacias” que, na verdade, são agrupamentos de municípios, sendo a microbacia III composta pelos municípios de Barbalha, Caririçu, Crato, Juazeiro do Norte e Missão Velha.

Nos principais rios que perpassam esses municípios metropolitanos, podem ser verificados diversos tipos de impactos, oriundos, sobretudo, da expansão da urbanização às

margens ribeirinhas. Situações como enchentes, inundações, alagamentos, desmatamento da mata ciliar, ocupações irregulares e contaminação por esgotos domésticos e industriais são bastante comuns, em especial nos cursos de água que atravessam as cidades de Crato (Rio Granjeiro e Batateiras), Juazeiro do Norte (Rio Salgadinho e Carás do Umari) e Missão Velha (Rio Salgado).

A proteção dos mananciais hídricos da região, portanto, requer ação conjunta em prol de sua resolução e necessita ser refletida à luz das funções públicas comuns para a Região Metropolitana do Cariri. Há a perspectiva de melhora na situação da poluição do Rio Salgado, a partir da Transposição do Rio São Francisco que passará pelas águas do Salgado a partir do Eixo Norte.

Além da importância ambiental e hídrica, a Chapada do Araripe também abriga a maior reserva fossilífera do mundo, datada de mais de 110 milhões de anos e em excelente estado de preservação. Inclusive, a cidade de Santana do Cariri, integrante da RM Cariri, abriga um Museu de Paleontologia, atualmente mantido pela Universidade Regional do Cariri. O Museu de Paleontologia é um dos instrumentos de propulsão e preservação da paleontologia no Cariri, mantendo projetos de escavação permanente e coleta sistemática de fósseis nos municípios de Santana do Cariri e Nova Olinda. Fósseis comuns nessa região são os “truncos petrificados [..], impressões de samambaias, pinheiros e plantas com frutos; moluscos, artrópodes (crustáceos, aranhas, escorpiões e insetos); peixes (tubarões, raias e diversos peixes ósseos), anfíbios e répteis (tartarugas, lagartos, crocodilianos, pterossauros e dinossauros)”. (GEOPARK ARARIPE, s. a, s.p (b)).

Infelizmente, ainda são comuns os casos de contrabando de fósseis nessa região, apesar do empenho de organizações como o Geopark Araripe e Museu de Paleontologia no combate à exploração clandestina do patrimônio paleontológico local. Dessa maneira, é necessária a criação, implementação e aperfeiçoamento de políticas públicas nessa área, a fim de preservar a riqueza paleontológica existente e fomentar as pesquisas e o turismo a ela relacionados.

Vale ressaltar que o Geopark Araripe possui atuação destacada na preservação ambiental, paleontológica, cultural e social do Cariri, tendo sido o primeiro geoparque das américas e hemisfério sul reconhecido. Os geossítios do Geopark Araripe totalizam nove e são distribuídos em seis municípios da Região Metropolitana do Cariri: “Batateiras (Crato), Pedra Cariri e Ponte de Pedra (Nova Olinda), Parque dos Pterossauros e Pontal de Santa Cruz (Santana do Cariri), Cachoeira de Missão Velha e Floresta Petrificada (Missão Velha), Riacho do Meio (Barbalha), Colina do Horto (Juazeiro do Norte)”. (GEOPARK ARARIPE, 2018, s. p.).

Além dos problemas ambientais metropolitanos, outros desafios também podem ser apontados. Ainda que o Governo do estado tenha implementado diversas políticas urbanas recentes (em especial, no campo da reestruturação rodoviária e de mobilidade urbana), algumas outras problemáticas persistem. Dentre esses desafios, destaca-se a necessidade de ordenamento territorial e planejamento urbano nas áreas de expansão da conurbação, onde existem casos de “litígio” sobre a provisão de serviços públicos no qual o exemplo mais emblemático são as áreas do Distrito Industrial do Cariri e na divisa Juazeiro do Norte – Barbalha.

Nesse sentido, há a necessidade de direcionamento e execução quanto às políticas de uso e ocupação do solo metropolitano, bem como de um planejamento urbano integrado para essa RM. Essa não será uma das tarefas mais fáceis, haja vista que, dos nove municípios dessa RM, apenas três possuem planos diretores (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha) datados do ano 2000, portanto, sem a revisão decenal obrigatória. Também há que se mencionar a inexistência do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para a Região Metropolitana do Cariri, legislação obrigatória conforme preconiza o Estatuto da Metrôpole, a ser discutido posteriormente.

Já na área do transporte público, o VLT ou Metrô do Cariri também constitui em um desafio comum, pelas dificuldades de atendimento às reais necessidades de locomoção entre as duas cidades a que se propõe ligar (Crato e Juazeiro do Norte), seja pela manutenção do percurso ultrapassado da linha férrea que não acompanhou a expansão urbana dessas cidades, seja pela “ainda” não integração com o outro modal do sistema intermunicipal metropolitano de transporte de passageiros.

Além dessa última, outra alternativa também poderia ser implementada a fim de melhorar a operação do Metrô do Cariri e qualificá-lo para o atendimento das demandas, como a ampliação da malha metroviária na direção dos bairros mais populosos (João Cabral em Juazeiro do Norte e Seminário em Crato) ou com grande fluxo de passageiros (como os bairros que abrigam as universidades da região); ou ainda na direção de outros municípios dessa RM, como Barbalha e Missão Velha (este último, inclusive, mantém os trilhos da época da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima - RFFSA).

Na dimensão socioeconômica, um dos desafios que requer cooperação interfederativa é a reestruturação do Distrito Industrial do Cariri, visando à atração de novas empresas a partir dos princípios de responsabilidade socioambiental e de acordo com as vocações regionais. Um dos gargalos atuais é o acesso para a área destinada ao distrito, na confluência entre os municípios do Crajubar. Entretanto, esse problema pode ser minimizado a partir da construção da etapa 4 do anel viário de Juazeiro do Norte que passará pela área.

A indústria calçadista, enquanto principal setor industrial da região e um dos principais polos do país, pode ser beneficiada com a implementação de uma política industrial consistente e alinhar-se aos variados cursos técnicos e de nível superior da RM Cariri no desenvolvimento de tecnologia, processos e produtos, com vistas ao desenvolvimento do setor. Ainda nesse mesmo sentido, a união de esforços em prol da instalação de um porto seco regional seria interessante para o desenvolvimento econômico regional, na medida em que possibilitaria a escoação da produção local, tendo-se em vista a posição de destaque do Cariri no que tange à localização no sertão nordestino. Demanda corroborada por Farias (2017, p. 7), ao comentar que essa é uma das expectativas para atender o comércio atacadista e o polo calçadista da região.

O Aeroporto de Juazeiro do Norte - Orlando Bezerra de Menezes, anteriormente denominado Aeroporto Regional do Cariri, administrado e operado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO desde 2012, atende a população da Região Metropolitana do Cariri e demais cidades do sul e centro-sul cearense, além de também ser utilizado pela população de áreas dos estados vizinhos de Pernambuco, Paraíba e Piauí. A

estimativa é de que o aeroporto de Juazeiro do Norte atenda a 127 municípios, segundo a Secretaria de Aviação Civil (s.a).

Dos 59 aeroportos administrados pela INFRAERO, o aeroporto de Juazeiro do Norte ocupa a 29ª posição no quantitativo de passageiros no somatório de embarques e desembarques. O fluxo de passageiros vem crescendo anualmente e o aeroporto é o mais movimentado do sertão nordestino, com um contingente na ordem de 541.786 passageiros (embarques e desembarques) no acumulado anual de 2017, desbancando os aeroportos de cidades como Petrolina – PE e Campina Grande – PB e, inclusive, apresenta maior fluxo de passageiros do que os aeroportos de capitais brasileiras como Rio Branco - AC e Boa Vista – RR (INFRAERO, 2017).

Entretanto, no caso do Cariri, a infraestrutura aeroportuária não atende às demandas e fluxo de passageiros atual. Com voos diários para Fortaleza - CE, Recife - PE, Brasília - DF, Campinas e Guarulhos - SP pelas principais companhias aéreas (Gol, Avianca e Azul), o aeroporto Orlando Bezerra de Menezes perdeu algumas possibilidades de receber novos voos – inclusive para destinos diferentes dos realizados – devido à pista atual não comportar aeronaves maiores.

Dessa maneira, a luta pela ampliação e reestruturação desse equipamento aeroportuário se constitui em uma das demandas regionais. Nesse sentido, por meio de uma emenda parlamentar do atual senador Eunício Oliveira (PMDB – CE), o aeroporto cariense será reestruturado a fim de receber aeronaves maiores a partir da ampliação da pista de pouso e reestruturação aeroportuária a partir de um investimento na ordem de 30 milhões de reais. Porém, as obras ainda não foram iniciadas. É válido destacar que o Aeroporto Orlando Bezerra em Juazeiro do Norte está entre os treze novos aeroportos no Programa Nacional de Desestatização, a serem concedidos à iniciativa privada em Programas de Parcerias de Investimentos – PPI pelo Governo Federal, conforme o Decreto 9.180/2017(GOVERNO OFICIALIZA..., 2017).

Ainda no tocante aos problemas, demandas e desafios para a Região Metropolitana do Cariri, é necessário focar o turismo como vocação natural dessa região e, portanto, como potencialidade a ser desenvolvida estrategicamente. A RM Cariri abriga diversas vertentes e potencialidades turísticas nos mais diferentes aspectos: religioso, cultural, ecológico e de aventura, científico, histórico e rural.

Você tem uma região de uma riqueza cultural ímpar que você encontra em pouquíssimos lugares do mundo. Você tem uma região de uma riqueza natural também que você encontra em pouquíssimos lugares do mundo. [...] eu não “tô” (sic) falando só da chapada em si como um elemento de contemplação, mas da riqueza que tem ali dos geossítios, a relação que nós temos com os fósseis e com tudo que dele demanda de contribuição para a história. “Tô” falando da história do mundo, não é da história do Cariri, a história do mundo [...] Muita coisa da evolução do mundo “tali” (sic) (FARIAS, 2017, p. 7).

O turismo religioso continua sendo um vetor importante de desenvolvimento local. A cidade de Juazeiro do Norte, a partir de sua relação intrínseca com a figura do Padre Cícero Romão Batista, seu fundador, comanda o setor na RM Cariri e abriga diversas expressões e pontos turísticos ligados à figura desse “santo” nordestino. Os principais locais de visitação da cidade se situam na Colina do Horto, ponto mais alto do município, que concentra uma estátua de 27 metros de altura em homenagem ao Padre Cícero, além do Casarão do Padre Cícero com um Museu Vivo; a Igreja Bom Jesus do Horto, sonho do Padre Cícero (em construção); o Santo Sepulcro com uma trilha ecológica e diversas formações rochosas de granito consideradas as mais antigas da região, além de uma visão panorâmica da cidade.

Outros pontos turísticos religiosos de Juazeiro do Norte são: Basílica Menor de Nossa Senhora das Dores, Capela do Socorro (onde estão os restos mortais do Padre Cícero), Museu do Padre Cícero, Igreja de São Francisco das Chagas – Franciscanos e Igreja do Sagrado Coração de Jesus – Salesianos.

Todos esses pontos turísticos de âmbito religioso recebem grande fluxo de pessoas durante todo o ano, mas nos períodos de romaria o fluxo é bastante elevado. Estima-se que a cidade de Juazeiro do Norte receba contingentes superiores a 500 mil pessoas em cada um dos principais períodos de romaria (especialmente, nas romarias de Finados e de Nossa Senhora das Dores), conforme calendário de romarias do quadro 7. Milhares de romeiros se deslocam até Juazeiro do Norte de vários estados brasileiros, com destaque para os estados do Nordeste, em verdadeiras manifestações de fé, em forma de agradecimento com o pagamento de promessas, súplicas ou por tradição.

**Quadro 1 – Calendário de Romarias de Juazeiro do Norte**

<b>MÊS – DATA CHAVE</b>	<b>ROMARIAS</b>
<b>Fevereiro – 02/02</b>	Romaria das Candeias – Nossa Senhora das Candeias
<b>Março – 24/03</b>	Aniversário de Nascimento do Padre Cícero
<b>Julho – 20/07</b>	Aniversário de Morte do Padre Cícero
<b>Setembro – 15/09</b>	Romaria de Nossa Senhora das Dores (Padroeira do Município)
<b>Outubro – 04/10</b>	Romaria de São Francisco das Chagas
<b>Novembro – 02/11</b>	Romaria de Finados
<b>Dez./Jan. – 24/12 e 06/01</b>	Ciclo Natalino – Dia de Reis

Fonte: Elaboração própria (2017)

Além de Juazeiro do Norte, também estão inseridos no percurso do turismo religioso na RM Cariri, ainda que em menor intensidade, o município de Santana do Cariri, com a Beata

Benigna; Barbalha, com a tradicional festa em homenagem ao Padroeiro Santo Antônio; e Crato, a partir da construção de uma estátua medindo 45 metros de altura em homenagem à Nossa Senhora de Fátima.

Outro setor importante e com potencial turístico na RM Cariri é o cultural. A cultura popular caririense possui grande expressividade pela quantidade e diversas formas de manifestação, como são os casos da literatura de cordel, renovações em honra ao Sagrado Coração de Jesus e os variados grupos de penitentes, bandas cabaçais, mestres de cultura, grupos de reisado e lapinhas.

Todas essas manifestações reforçam a posição do Cariri como celeiro cultural e fizeram com que algumas instituições visualizassem esse potencial e criassem mecanismos de preservar e/ou divulgar a riqueza cultural ali existente. A Mostra SESC (Serviço Social do Comércio) Cariri de Culturas que ocorre anualmente, Guerrilha Cariri, o Centro Cultural do Banco do Nordeste com sede em Juazeiro do Norte e a Fundação Casa Grande – Memorial do Homem Kariri em Nova Olinda, dentre outros, são exemplos institucionais de promoção da cultura local.

Ainda no campo do turismo, outras potencialidades são o turismo ecológico e ambiental, com as várias trilhas na Chapada do Araripe e os geossítios do Geopark Araripe (que, aliado ao patrimônio paleontológico, também possibilitam o turismo científico). Além dos diversos balneários da região, tais como o Balneário do Caldas, Arajara Park e Caminho das Águas em Barbalha; e os clubes Granjeiro e Serrano em Crato, entre outros.

Diante de todo o contexto apresentado, percebe-se que é necessário o paralelo entre a existência de um problema comum metropolitano e sua transformação em função pública de interesse comum visando a resolução/minimização daquela problemática. O Governo do Estado do Ceará no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana do Cariri vem desempenhando papel importante no sentido de identificar os problemas metropolitanos e tomá-los como funções públicas de interesse comum que exigem planejamento e implementação de políticas públicas específicas para sua execução. Foram realizados um conjunto de audiências públicas nos municípios que compõem essa RM a fim de aproximar população local desse debate.

## INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA INTERFERATIVA E DAS FPICs NA RM CARIRI – AVANÇOS RECENTES E NOVOS DESAFIOS

Quando da criação da Região Metropolitana do Cariri pela Lei Complementar Estadual nº 78/2009, a estrutura de governança instituída pela referida lei foi o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri - CRMC, criado com o intuito de promover a adequação administrativa dos interesses metropolitanos e dar apoio aos agentes responsáveis pela execução das funções públicas de interesse comum.

A composição do CRMC envolvia atores dos governos estadual e municipal, sendo formada pelos titulares da Secretaria Estadual das Cidades, Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, Secretaria do Desenvolvimento Agrário - SDA, Secretaria da Infraestrutura - SEINFRA, Secretaria do Turismo - SETUR, Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social - SSPDS, Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico – CEDE, e Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente do Estado do Ceará – CONPAM, e pelos Prefeitos dos Municípios integrantes da Região Metropolitana do Cariri.

I - aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Metropolitano - PDDM, da RMC e todos os demais planos, programas e projetos indispensáveis à execução das funções públicas de interesse comum metropolitano;

II - definir as atividades, empreendimentos e serviços admitidos como funções de interesse comum metropolitano;

III - criar Câmaras Técnicas Setoriais, estabelecendo suas atribuições e competências;

IV - elaborar seu regimento interno. (CEARÁ, 2009, p.1)

Nos primeiros anos de funcionamento, a atividade do conselho foi praticamente nula. As competências elencadas acima não foram implementadas e não houve ações expressivas ou que tenham provocado mudanças significativas na forma de colaboração entre os municípios e de enfrentamento dos problemas comuns.

Após a promulgação do Estatuto das Metrôpoles em 2015, o Governo do Estado do Ceará passou a atuar de modo mais incisivo sobre a questão metropolitana, buscando adequar a legislação e os instrumentos existentes ao novo marco regulatório, bem como avançar em um modelo mais homogêneo de governança das suas metrôpoles. Neste sentido, em Janeiro de 2018 foi publicado o decreto estadual nº 32.490/2018 que definiu parâmetros unificados de governança a serem adotados pelas 3 regiões metropolitanas estaduais, entre as quais se inclui a RM Cariri. Tal decreto instituiu em cada Região Metropolitana a existência de uma Instância Executiva e uma Instância Colegiada Deliberativa.

Avançando ainda mais, em Julho de 2018 foi promulgada a Lei Complementar estadual nº 180/2018 que dispõe sobre o Programa de Governança Interfederativa do Estado do Ceará, denominado “Ceará um só”. Com isso, o Ceará assumiu um pioneirismo, tendo sido o primeiro estado brasileiro a instituir uma lei e um sistema unificado de governança interfederativa para as suas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

A estrutura básica da governança interfederativa das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas cearenses ficou definida da seguinte forma:

I - instância executiva, composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais;

II - instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

- III - organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV - sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. (CEARÁ, 2018, p. 11).

As instâncias executiva e colegiada deliberativa da RM Cariri foram instaladas em agosto de 2018 e desde então têm se reunido em caráter mensal para discutir e deliberar sobre as matérias da sua competência, representando um importante marco de institucionalização e consolidação da metrópole regional. A Secretaria Estadual das Cidades assumiu o papel de organização pública com funções técnico-consultivas. O sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas está em processo de construção.

Outro importante mecanismo nessa recente dinâmica de institucionalização metropolitana, é representado pelo processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RM Cariri. Referido plano estabelecerá diretrizes, projetos e ações para a região se constituindo num instrumento para o seu desenvolvimento sustentável e equilibrado. Contempla a elaboração de diagnóstico e diretrizes de ação nos próximos 10 anos para Funções Públicas de Interesse Comum dos municípios integrantes da RMC e a realização de um macrozoneamento com definição das áreas de interesse metropolitano (AIMs).

A elaboração do PDUI (Figura 1) tem se dado a partir da realização de estudos diagnósticos empreendidos pela equipe técnica da Secretaria das Cidades, com o apoio de especialistas das universidades situadas na RM Cariri. Além disso, já foram realizados 02 seminários e 02 audiências públicas regionais, bem como audiências públicas municipais em todos os 09 municípios integrantes da região metropolitana e um seminário de macrozoneamento envolvendo técnicos dos governos estaduais e municipais, pesquisadores e especialistas, bem como representantes das instâncias de governança.



**Figura 1 – Etapas e ações do PDUI da RM Cariri**

Fonte: Secretaria das Cidades do Ceará (2018)

A partir do diagnóstico das potencialidades e desafios regionais, bem como da discussão e deliberação pública sobre os problemas comuns metropolitanos, foram definidas

02 FPICs prioritárias, dentre o conjunto de funções públicas comuns definidas na lei de governança interfederativa, a serem trabalhadas de maneira sistemática neste primeiro PDUI. Tal priorização considerou ainda a identificação dos principais focos de ação dos programas e projetos já desenvolvidos ou demandados pelo governo estadual na Região, tendo em vista identificar, por meio das demandas e ações locais, os temas mais sensíveis a este contexto metropolitano. Com isto, consolidou-se também quais as funções públicas de interesse comum mais demandadas pela sociedade da Região.

Dois temas ganharam destaque, quais sejam: 1) o da **promoção do desenvolvimento sustentável** (envolvendo prioritariamente eixos de ação que englobam os temas do meio ambiente, saneamento e recursos hídricos); e 2) o da **promoção da mobilidade urbana**. De acordo com o relatório diagnóstico e o plano de trabalho para a construção do PDUI, ambos elaborados pela Secretaria das Cidades do Ceará, outros temas, não menos relevantes, estão contemplados de forma transversal a partir das FPIC's em foco (Quadro 2).

**Quadro 2 – FPICs, eixos estratégicos e subeixos do PDUI da RM Cariri**

FPIC	Eixo estratégico	Subeixo
<b>PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>	<b>Aspectos Institucionais da gestão ambiental e de saneamento</b>	Gestão ambiental
		Gestão em saneamento
	<b>Vulnerabilidade da infraestrutura de água e esgoto</b>	Abastecimento de água potável
		Esgotamento sanitário e drenagem
	<b>Tratamento de resíduos sólidos</b>	Gestão Municipal de resíduos sólidos
		Coleta domiciliary
		Coleta seletiva
		Destinação dos resíduos sólidos coletados
	<b>Vulnerabilidade habitacional</b>	Condição de Ocupação do Imóvel
		Padrão de revestimento dos domicílios
		Ações estaduais em habitação, o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e as Obras do PAC com impacto metropolitano
	<b>Pressão sobre o ambiente natural</b>	Produção de gases de efeito estufa, queimadas, desmatamento e o cenário da desertificação e de outros impactos ambientais
	<b>Caracterização das áreas verdes e dos geossítios</b>	Caracterização das unidades de conservação, geossítios e reservas particulares do patrimônio natural

	<b>Cenário dos recursos hídricos</b>	Precipitação pluviométrica, recursos e demanda hídrica
<b>PROMOÇÃO DA MOBILIDADE URBANA</b>	<b>Sistema de Transporte Público</b>	Abrangência das linhas regulares e complementares de transporte rodoviário
		Problemas operacionais das linhas regulares e complementares de transporte rodoviário
		A questão da Integração e os problemas entre os modais de transporte público
		Mobilidade urbana como forma de promoção do turismo regional
	<b>Infraestrutura de Transporte</b>	Rodovias e estacionamentos
		Apoio ao transporte público rodoviário
		Apoio ao transporte sobre trilhos
		Apoio ao transporte cicloviário
		Apoio ao pedestre
	<b>Governança e Planejamento em Mobilidade Urbana</b>	Planejamento em mobilidade urbana
		Fiscalização na área de mobilidade urbana

Fonte: Secretaria das Cidades do Ceará (2018)

Como pode ser observado no Quadro 2, cada uma das FPICs priorizadas avança em eixos e subeixos de ação que serão tomados como base para a elaboração do PDUI e dos Planos Setoriais Metropolitanos, bem como para a identificação das Áreas de Interesse Metropolitano (AIMs) e o macrozoneamento da RM Cariri. Tendo em vista as disposições normativas do Decreto estadual 32.490/2018 e da Lei Complementar Estadual 180/2018, o monitoramento da elaboração e da implementação dos instrumentos oriundos do PDUI deverão ser feitos pela Instância Colegiada Deliberativa, que possui representações dos governos estadual e municipais e da sociedade civil organizada.

Com base na observação das ações aqui descritas, verifica-se ao longo do último ano um avanço significativo na institucionalização da RM Cariri. As evidências de tal avanço são a estruturação das suas instâncias de governança e dos dispositivos de gestão metropolitana, tais como a definição das funções públicas de interesse comum prioritárias e a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado. A partir de agora, uma vez que os marcos regulatórios, arranjos de governança e dispositivos de gestão encontram-se em estágio relativamente avançado, o desafio que se coloca é o da necessária transição da metrópole institucional para a metrópole real.

O protagonismo assumido pela Secretaria das Cidades do Ceará, que tem atuado como um importante agente indutor da consolidação da metrópole, precisa ser paulatinamente assumido pelo conjunto dos municípios integrantes da região metropolitana, a partir da apropriação dos instrumentos, criação de convergências e ação compartilhada no território, sob o risco de que os esforços envidados no processo institucional não conduzam aos efeitos planejados, de promoção do desenvolvimento e equacionamento das assimetrias regionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central do estudo aqui empreendido foi analisar o processo de construção dos arranjos institucionais para a governança metropolitana e o modo como estão sendo definidas as funções públicas de interesse comum no âmbito da Região Metropolitana do Cariri, face às transformações recentes na política metropolitana decorrentes do Estatuto da Metrópole. O exercício de observação da institucionalização da RM Cariri constituiu um importante mecanismo para atestar a relevância estratégica desta territorialidade para a promoção do desenvolvimento regional na sua área de abrangência. Em que pese a centralidade – geográfica e político-institucional – representada pelos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (conturbação conhecida como triângulo CRAJUBAR), considerável parcela dos problemas comuns identificados extrapolam os limites geográficos da conturbação e são compartilhados com os demais municípios do entorno, demandando soluções integradas.

O avanço recente na estruturação dos marcos regulatórios, arranjos de governança e dispositivos de planejamento e gestão metropolitana, em grande medida impulsionado pela pressão dos prazos definidos pela Lei nº 13.089/2015, tem contribuído para que, ainda que timidamente, os governos locais e a população em geral comecem a assimilar o fato de viverem em uma região metropolitana. Todavia, convém ressaltar a necessidade de um efetivo envolvimento dos municípios com as questões inerentes à metrópole como um todo, superando as diferenças locais e atuando de modo convergente em prol do desenvolvimento regional. Outro desafio relacionado à consolidação da RM Cariri diz respeito à implementação dos instrumentos de gestão metropolitana e execução das políticas e funções públicas de interesse comum. A exequibilidade do PDU e dos demais dispositivos de planejamento não pode prescindir de um sistema de alocação de recursos adequado às necessidades e especificidades locais e regionais. Outro elemento estratégico para esta implementação é a existência de uma estrutura técnico-operacional de suporte às ações, que demonstre capacidade de gestão e atue mais diretamente na execução das políticas metropolitanas.

Os resultados da pesquisa possibilitaram perceber que as determinações do Estatuto da Metrópole têm sido cumpridas, sem grandes problemas, na forma como a governança e o planejamento metropolitano estão sendo construídos na RM Cariri. Algo que pode explicar isso é o fato de ser recém-criada e ainda não possuir dispositivos de gestão vigentes, diferente de outros contextos metropolitanos já consolidados, nos quais a adequação ao Estatuto da Metrópole pode provocar mudanças mais significativas no status quo. Tal constatação sugere uma hipótese, que não foi testada neste trabalho, mas que seria relevante de ser testada em

um estudo comparativo envolvendo regiões metropolitanas emergentes e consolidadas. Outra demanda importante para futuros estudos é a de avançar na identificação e categorização dos elementos capazes de impulsionar a governança metropolitana, com implicações na forma de integração intermunicipal e no planejamento e execução das FPICs. A estas intenções da pesquisa, soma-se ainda a preocupação com a democratização da gestão metropolitana e a necessidade de compreender as possibilidades de uma efetiva participação da sociedade na gestão destas áreas, apontando possíveis caminhos para uma gestão social dos espaços metropolitanos. Este conjunto de estudos indica a pertinência de uma agenda de estudos no campo da gestão metropolitana que avance na identificação de estratégias capazes de promover uma efetiva implementação do Estatuto da Metr pole, sobretudo no que diz respeito   gestão democrática da cidade e   promo o do desenvolvimento regional sustentável.

## REFERÊNCIAS

- BOVAIRD, Tony, & L FFLER, Elke. Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking “good local governance”. *International Review of Administrative Sciences*, 68(1), 9–24, 2002.
- BRASIL. Constitui o (1988). Constitui o da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as altera es determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordena o de Edi es Técnicas, 2016.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar N  14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Senado Federal, 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 13.089/2015. Institui o Estatuto da Metr pole, altera Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, *DOU*, 2015.
- CEARÁ. **Lei Complementar N  78**, de 26 de junho de 2009. Dispõe sobre a cria o da Região Metropolitana do Cariri, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integra o e o Fundo de Desenvolvimento e Integra o da Região Metropolitana do Cariri – FDMC, altera a composi o de microrregiões do estado do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará. Promulgada em 26 de junho de 2009. Série 3. Ano I.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança no/do Território, Logo, Governança Territorial: Distância Entre Concep es Teóricas e a Prática. In: *XV Encontro da Associa o Nacional de Programas de Pós-gradua o e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. (Anais)*. Recife- PE, Maio, 2013.

- \_\_\_\_\_. A gestão territorial através do diálogo e da participação. *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: v. 11, n. 245, 2007.
- \_\_\_\_\_; BECKER, Dinizar. Governança Territorial um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, v. 1, n. 2, p. 73-97, julho-dezembro, 2003.
- DIAS, Ricardo Cunha & SEIXAS, Paulo Castro. Modelos Regionais de Governança da Sustentabilidade: Uma Análise às Primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Regional em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, nº 48, pp. 5-16, 2018.
- FERREIRA, Filipe; SEIXAS, Paulo C. Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização? *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* (Brazilian Journal of Urban Management). 2017.
- FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. *urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana*. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 87-102, Junho, 2012.
- \_\_\_\_\_. Governança Urbana e Participação Pública. *RAC-Eletrônica*, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan./Abr. 2007.
- GOVERNA, Francesca. Competitiveness and cohesion: urban government and governance's strains of Italian cities. *Análise Social*, v.45, n.º 197, p. 663-683, 2010.
- HATCHUEL, A. Prospective et gouvernance: quelle théorie de l'action collective. In: HEUGEON, E.; LANDRIEU, J. (coord.) *Perspective pour une gouvernance démocratique*. Colloque de Cerisy: Éditions de l'aube, 2000.
- HOOGHE, Lisbeth. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford, Clarendon Press, 1996.
- HISSA, Cássio. Territórios de diálogos possíveis. In: RIBEIRO, M.T.F. E MILANI, C.R.S (Org), *Compreendendo a Complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: EDUFBA, 2009.
- KERSBERGEN, K. V., & VAN WAARDEN, F. "Governance" as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Res* (2004).
- MARKS, Gary. An actor-centred approach to multi-level governance. *Regional & Federal Studies*, 6 (2), pp. 20-38, 1996.
- MARKS, G., HOOGHE, L. & BLANK, K. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), pp. 341-378, 1996.

MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In Cafruny, A.W. & Rosenthal, G.G. (Eds.), *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner, 1993.

MARKS, Gary. Structural Policy in the European Community. In Sbragia, A. (Ed.), *Europolitics. Institutions and policymaking in the new European Community*. Washington DC: Brookings Institute, 1992.

MILANI, Carlos & SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs). *Democracia e governança mundial – que regulações para o século XXI*. Porto Alegre: UFRGS/Unesco, 2002.

NASCIMENTO, Diego Coelho do. Ser-Tão —metropolitano||: espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri. *Tese (doutorado)* - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Geografia, Recife, 2018.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil - Como Andam as Metrôpoles Brasileiras: São Paulo, Rio De Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Goiânia, Belém, Natal, Maringá. Dezembro de 2005. *Relatório Final* – 21 de Dezembro de 2005.

\_\_\_\_\_. *Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana: Relatório de Pesquisa*. Projeto Território, coesão social e governança democrática: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Belém, Natal, Goiânia, Maringá. Outubro de 2009.

SECRETARIA DAS CIDADES DO CEARÁ. PDUI: Plano de trabalho para a Região Metropolitana do Cariri. *Documento Técnico*. Fortaleza, Janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. PDUI da Região Metropolitana do Cariri: Apresentação geral e diagnóstico. *Relatório Técnico*. Fortaleza, Maio de 2018.

WILLIAMSON, O.E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, n. 36, p. 269-296, 1991..