



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios – LaCITE  
Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas – LAURBS  
Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social – LIEGS

**PROJETO**  
**DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DOS MUNICÍPIOS DA**  
**REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI**

**TED MDR-UFCA**

**Relatório Técnico Final**

MAIO DE 2022

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI

**REITOR** Dr. Ricardo Luiz Lange Ness  
**VICE-REITORA** Dra. Laura Hévila Inocêncio Leite  
**DIRETOR DO CCSA** Dr. Mateus Ferreira

### EQUIPE TÉCNICA

**COORDENADOR** Dr. Francisco Raniere Moreira da Silva

Dr. Diego Coelho do Nascimento

**PROFESSORES** Dr. Ives Romero Tavares do Nascimento

Dr. Jeová Torres Silva Jr.

**PESQUISADORES**

Dr. João Martins de Oliveira Neto

Maykon Oliveira Monte

Alania Maria Leal Gouveia

Daniel de Souza Rocha

**ESTUDANTES** Davi André de Lima Siebra

Jorge Lucas de Sousa Moreira

Lázaro Almeida Galvão

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Esquema Metodológico do Diagnóstico de Governança na RMCariri	8
<b>Figura 2</b> - Limites municipais e distritais – Região de Planejamento do Cariri	22
<b>Figura 3</b> - Região Metropolitana do Cariri	29
<b>Figura 4</b> - Arranjo Populacional de Juazeiro do Norte/CE - Capital Regional B	31
<b>Figura 5</b> - Composição da Instância Colegiada Deliberativa da RMCariri	36
<b>Figura 6</b> - FPIC's, eixos estratégicos e subeixos do PDUI da RMCariri	40
<b>Figura 7</b> - A metáfora do Copo Meio Cheio	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>Figura 8</b> - A metáfora do Copo Meio Vazio	<b>Erro! Indicador não definido.</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - População Urbana x População Total	46
<b>Gráfico 2</b> - População Rural x População Urbana	47
<b>Gráfico 3</b> - População Rural x População Total	47
<b>Gráfico 4</b> - Distribuição por Sexo da população da RMCariri (2010)	53
<b>Gráfico 5</b> - Distribuição Étnico-racial da população da RMCariri (2010)	54
<b>Gráfico 6</b> - Variação do PIB: RM Cariri x Ceará x Brasil	153
<b>Gráfico 7</b> - Variação do PIB dos municípios da RMCariri	154

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Indicativo das RMs/RIDEs do Nordeste Brasileiro	19
<b>Tabela 2</b> - Composição da Instância Executiva da RMCariri	32
<b>Tabela 3</b> - Composição da Instância Colegiada Deliberativa da RMCariri	35
<b>Tabela 4</b> - População total das cidades da RMCariri	44
<b>Tabela 5</b> - População rural e urbana das cidades da RMCariri	45
<b>Tabela 6</b> - Dados da demografia regional da Região Metropolitana do Cariri	48
<b>Tabela 7</b> - Natalidade Estimada para municípios da RMCariri (2021)	55
<b>Tabela 8</b> - Mortalidade Estimada para municípios da RMCariri (2020)	56
<b>Tabela 9</b> - Análise dos dados da Dimensão Social da RMCariri	58
<b>Tabela 10</b> - Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil reais) – Referência 2010	63
<b>Tabela 11</b> - Taxa de comparação do crescimento do Produto Interno Bruto a preços correntes entre 2002 e 2018 (%)	65
<b>Tabela 12</b> - Taxa de variação do Produto Interno Bruto a preços correntes (%) entre 2003 e 2018 na RMCariri	65
<b>Tabela 13</b> - Valor adicionado bruto a preços correntes por atividade econômica em reais (2018)	68
<b>Tabela 14</b> - Taxa de valor adicionado bruto a preços correntes em números percentuais por atividade econômica (2018)	69
<b>Tabela 15</b> - PIB per capita dos municípios da Região Metropolitana do Cariri em reais (2018)	71
<b>Tabela 16</b> - Médias Geométricas da Variação do PIB a preços correntes [Referência 2010]	73
<b>Tabela 17</b> - Índices dos movimentos pendulares na RMCariri [2010]	76
<b>Tabela 18</b> - Variação do Produto Interno Bruto a preços correntes (%) [Referência 2010]	146
<b>Tabela 19</b> - Empregos por Área Setorial	147
<b>Tabela 20</b> - Domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita	148
<b>Tabela 21</b> - Domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar	149
<b>Tabela 22</b> - Movimento pendular por razões de trabalho e estudo	150
<b>Tabela 23</b> - Movimento pendular por razões de trabalho	151
<b>Tabela 24</b> - Movimento pendular por razões de estudo	152

## SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	4
1. INTRODUÇÃO	5
2. ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS ACERCA DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E DA RMCARIRI	10
2.1. Governança Interfederativa: itinerários e conceitos	10
2.2. Regiões Metropolitanas e o seu contexto no Brasil	12
2.2.1 As Regiões Metropolitanas no Nordeste	15
2.3. Contexto histórico da Região Metropolitana do Cariri (RMCariri)	23
2.3.1 A governança da Região Metropolitana do Cariri	32
2.3.2 Documentos estratégicos da política de desenvolvimento nacional/regional e as suas conexões com a RMCariri	38
3. PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DOS MUNICÍPIOS DA RM CARIRI	45
3.1. Dimensão Demográfica	45
3.1.1 População Total, População Rural, População Urbana e Taxa de Urbanização	45
3.1.2 Densidade Demográfica	49
3.1.3 Estimativa Populacional	51
3.1.4 Evolução Populacional (%)	52
3.1.5 Taxa Geométrica de Crescimento Anual (%)	53
3.1.6 Distribuição por Gênero	54
3.1.7 Taxas de Natalidade e Mortalidade	56
3.2. Dimensão Social	59
3.2.1 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	60
3.2.2 Taxa de Alfabetização	60
3.2.3 Escolarização	61
3.2.4 Percentual de Pobreza	62
3.2.5 Taxa de Desemprego	63
3.3. Dimensão Econômica	64
3.3.1 PIB (x1000)	64
3.3.2 PIB Real	67
3.3.3 PIB Setorial	69

3.3.4 PIB Per Capita	73
3.3.5 Taxa de Crescimento do PIB	74
3.3.6 Emprego por Áreas Setoriais	75
3.3.7 Renda Domiciliar e Renda Per Capita	77
3.4. Dimensão Integração	78
3.4.1 Movimentos Pendulares	78
3.5. Síntese Analítica	80
4. RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO E CONFLITO E OS DESAFIOS DA RM CARIRI	83
4.1. Notas Introdutórias	83
4.2. Dimensão integração e os desafios da RMCariri	87
4.3. Dimensão gestão e os desafios da RMCariri	93
4.4. Dimensão projetos e os desafios da RMCariri	97
4.5. Dimensão participação e os desafios da RMCariri	99
4.6. Síntese Analítica	103
5. GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E COESÃO SOCIOTERRITORIAL NA RM CARIRI	105
5.1. Notas sobre o conceito de coesão socioterritorial para análises de governança interfederativa	105
5.1.1 O inicial dilema teórico	106
5.1.2 Mirando a saída teórico-conceitual	108
5.1.3 Questões norteadoras para as análises da pesquisa	111
5.2. A coesão socioterritorial da/na RMCariri	111
5.2.1 A coesão socioterritorial pela Metáfora do Copo Meio Vazio	112
5.2.2 A coesão socioterritorial pela Metáfora do Copo Meio Cheio	119
5.3. Síntese analítica: é possível falar em coesão socioterritorial na/da RM Cariri?	122
6. A CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO PARA A RMCARIRI	125
6.1. Notas Introdutórias	125
6.2. A realidade como ponto de partida do projeto integrado de desenvolvimento	129
6.3. O delineamento de diretrizes e cursos de ação	132
REFERÊNCIAS	140
2. APÊNDICES	152

## 1. APRESENTAÇÃO

Apesar da proximidade física, cultural, religiosa, econômica, ambiental e política, cada municipalidade é dotada de traços que as distanciam-se e ao mesmo tempo justificam uma espacialidade própria para a RMCariri (NASCIMENTO, 2018). Neste sentido, considerando tais descrições e análises, o texto divide-se em sete partes, a contar com esta introdução. Em seguida, é apresentado o Contexto Histórico da RMCariri e os elementos que compõem as potencialidades e desafios dos seus municípios. A partir da terceira etapa do trabalho encontram-se as quatro dimensões que correspondem às categorias analisadas, são elas: Demográfica, Social, Econômica e Integração. Ocupando os tópicos três, quatro, cinco e seis, respectivamente.

Por fim, apresentam-se as Considerações Finais com uma síntese dos principais dados desta etapa inicial do Projeto, destacando os elementos municipais e metropolitanos significativos de serem comparados, acompanhadas de ideias em torno das possibilidades de colaborar e agir metropolitano.



## 1. INTRODUÇÃO

Desde que as cidades passaram a ser o centro da ocupação humana em escala mundial, o aumento considerável das estratégias de planejamento e gestão dos territórios têm recebido cada vez mais atenção pelos Estados. Trata-se de um movimento de mão dupla, pois na medida em que as cidades se expandem e, conseqüentemente, problemas de ordem física e social surgem, ações preventivas e corretivas precisam ser desenhadas.

Em âmbito local, o desafio consiste em olhar de forma panorâmica para dois espaços diferentes e complementares, o urbano e o rural. No Brasil, os efeitos da urbanização tomaram contornos mais intensos na segunda metade do século XX, e desde então, a influência das áreas urbanas sobre os espaços rurais tem sido constante, até mesmo em municípios predominantemente rurais.

O aumento do fluxo migratório do campo para a cidade, a redução da atividade agropecuária e a diminuição dos territórios rurais, são alguns dos exemplos comuns identificáveis. Paralelamente, a ampliação dos perímetros urbanos, além de absorver cada vez mais as áreas rurais, diminui a distância entre as áreas urbanas das municipalidades vizinhas, resultando no fenômeno chamado conurbação.

No Brasil, a união de manchas urbanas de municípios diferentes tem originado o surgimento de novas configurações territoriais próprias, dotadas de particularidades. Nessa perspectiva, as Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE), resultado da integração de áreas urbanas de municípios em estados diferentes, tem sido um meio de planejar os problemas comuns dos territórios, sendo competência da União instituí-las (IBGE, 2020).

Outra via encontrada para repensar o rumo das cidades reside na institucionalização de regiões metropolitanas, tipologia de organização territorial decorrente do agrupamento de municípios limítrofes para compartilhar o planejamento e a execução de Funções Públicas de Interesse Comum (BRASIL, 2015). Desde 1988, após a promulgação da Constituição Federal, os estados possuem a competência de instituir regiões metropolitanas, mediante lei complementar.

Com a mudança de delegação da União para os estados pela nova Carta Magna, houve um aumento significativo de regiões metropolitanas formalizadas, saltando de 09 durante a

gestão do Governo Federal de 1974<sup>1</sup>, para 74 atualmente (IBGE, 2020). A título exemplificativo, somente o estado da Paraíba agrupa 12 regiões metropolitanas, ocupando parcela considerável de todo o território estadual.

Em que pese a relevância do tema para se discutir os rumos do desenvolvimento urbano, regional e metropolitano, é imprescindível em meio a tantas regiões metropolitanas, analisar individualmente os reais motivos que influenciaram a tomada de decisão política dos atores envolvidos no processo de definição de regiões metropolitanas, assim como as razões que caracterizam, ou não, a necessidade de consolidar determinados municípios como metropolitanos.

Para Braga e Carvalho (2004), os critérios que caracterizam um território como região metropolitana dividem-se em dois traços complementares: de um lado, a existência de aglomerados urbanos compostos por municípios administrativamente autônomos, e de outro, integrados física e funcionalmente através de uma mancha urbana contínua. Apesar da observância a tais critérios, não significa dizer que todas as regiões metropolitanas legalmente definidas no Brasil sejam de fato assim, uma vez que cada caso é um caso, e os estados apresentam as mais variadas justificativas para propor e aprovar regiões metropolitanas.

Retomando ao estado da Paraíba, por exemplo, identificam-se motivos que partem tanto de uma noção voltada à importância de agrupar municípios em regiões metropolitanas devido ao caráter cultural regional, bem como por razões econômicas (SANTOS JÚNIOR *et.al.*, 2011). O argumento aqui levantado não visa deslegitimar a existência de regiões metropolitanas julgando as razões que as levaram a existir, pois o que importa, dentre outras coisas, é analisar as particularidades de cada ente metropolitano, observando suas dinâmicas próprias e refletir sobre um debate complexo e necessário de ser feito.

Considerando não somente o aparato legal que cerca determinada região metropolitana, os motivos que levaram à sua sustentação e os interesses envolvidos, mas de que forma esse movimento repercutiu temporal e territorialmente no âmbito dos municípios. Afinal, como pré-

---

<sup>1</sup> As regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza foram instituídas em 1973; e a do Rio de Janeiro em 1974 (NASCIMENTO, 2018).

condição para um devido funcionamento democrático e propositivo, a região metropolitana deve dispor de instrumentos que respaldam a governança interfederativa<sup>2</sup>.

É nesse contexto que o Projeto de Diagnóstico da Governança Interfederativa nos Municípios da Região Metropolitana do Cariri (RMCariri) insere-se, objetivando a elaboração de um diagnóstico da governança interfederativa com ênfase no fortalecimento das capacidades governativas para a gestão integrada das Funções Públicas de Interesse Comum, frente às mudanças institucionais decorrentes do Estatuto da Metrópole.

O objetivo geral é identificar as principais potencialidades e desafios à consolidação da RMCariri enquanto arranjo institucional de desenvolvimento regional, de modo a subsidiar ações de fortalecimento das capacidades governativas. Para tanto, têm-se os seguintes objetivos específicos:

1. Caracterizar o perfil sociodemográfico dos municípios da Região Metropolitana do Cariri;
2. Analisar as formas de interação (cooperação/conflito) estabelecidas pelos municípios para a execução das Funções Públicas de Interesse Comum de saneamento, recursos hídricos, resíduos sólidos, meio ambiente, transporte e mobilidade;
3. Identificar os principais fatores determinantes das relações de cooperação interfederativa no âmbito da Região Metropolitana do Cariri;
4. Elaborar uma proposta de projeto integrado de desenvolvimento metropolitano, com base na realidade identificada.

Para tanto, um passo importante consistiu na definição da metodologia de trabalho, de coleta, sistematização e análise de dados e de produção e socialização de informações adequadas para o alcance dos objetivos do projeto. O foco consistiu em entender as peculiaridades do ente metropolitano e dos seus municípios integrantes de modo a construir um diagnóstico capaz de apontar pistas para o delineamento de ações de fortalecimento da governança e das capacidades governativas em escala metropolitana. Tal exercício foi assumido no projeto a partir de um duplo esforço metodológico e analítico, sendo um de natureza quantitativa e outro de natureza qualitativa. O primeiro deles, relacionado ao objetivo específico

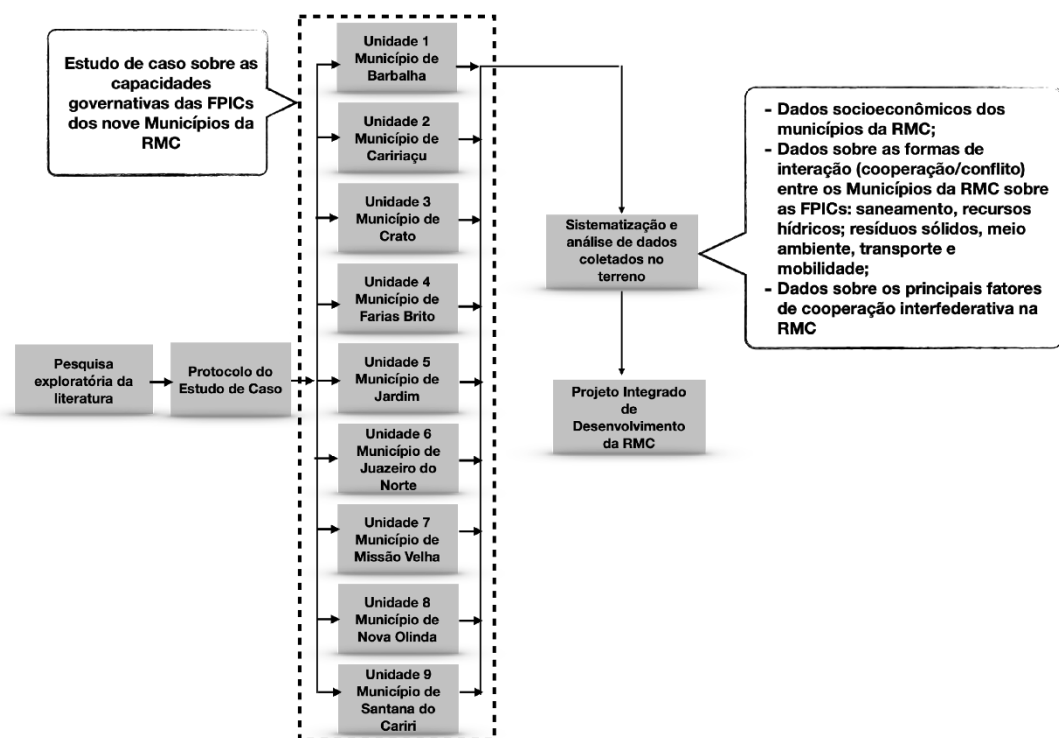
---

<sup>2</sup> Compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2015).

1, consistiu no levantamento e análise do perfil sociodemográfico dos municípios da Região Metropolitana do Cariri, quais sejam: Barbalha, Cariri, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri. A segunda frente de investigação, que articulou os objetivos específicos 2 e 3, envolveu uma ampla revisão da literatura acerca do tema, bem como a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores dos municípios metropolitanos.

A organização simplificada e sistemática das etapas, bem como o percurso metodológico seguido para o alcance dos Produtos está presente na Figura 01:

**Figura 1** - Esquema Metodológico do Diagnóstico de Governança na RMCariri



Fonte: Elaboração própria, 2021

A estratégia do estudo de caso (GEORGE; BENNETT, 2005; GERRING, 2004, 2007) foi utilizada para observar a realidade regional e analisar o fenômeno da governança interfederativa nos municípios da RMCariri. Por sua vez, o conjunto de informações obtidas a partir da consecução dos três primeiros objetivos específicos foi sistematizado a fim de lastrear

a construção da proposta de projeto integrado de desenvolvimento metropolitano – objetivo específico 4.

No sentido de apresentar os principais achados e resultados da pesquisa, bem como evidenciar o modo como o objeto e as metas estabelecidas no âmbito do Plano de trabalho do TED MDR-UFCA foram cumpridos, este Relatório Técnico Final está organizado em 7 capítulos. O primeiro deles consiste nesta introdução e apresenta os aspectos gerais do projeto, seus objetivos e percurso metodológico. O capítulo 2 oferece um panorama teórico conceitual acerca da governança interfederativa e da metropolização, bem como uma contextualização histórica da RMCariri e da sua inscrição na dinâmica regional. O terceiro capítulo diz respeito ao perfil sociodemográfico dos municípios da RMCariri, a partir das dimensões demográfica, social, econômica e integração. O capítulo 4 apresenta uma análise das formas de interação estabelecidas pelos municípios para a execução das FPICs, a partir das dimensões integração, gestão, projetos e participação e com base no material coletado ao longo das entrevistas com os prefeitos dos municípios metropolitanos. No capítulo 5 analisam-se os fatores determinantes das relações de cooperação interfederativa a partir da noção de coesão sócio-territorial. O sexto capítulo aponta um conjunto de diretrizes por forma a delinear uma proposta de projeto integrado de desenvolvimento para a RMCariri, com base na realidade identificada e analisada nos capítulos anteriores. Por fim, apresenta-se algumas considerações finais.

## 2. ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS ACERCA DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E DA RMCARIRI

### 2.1. Governança Interfederativa: itinerários e conceitos<sup>3</sup>

A governança é considerada como um dos conceitos centrais quando se pretende estudar e reportar como se toma decisões e implementa-se ações a partir do envolvimento dos atores Estado, sociedade civil e mercado em relação a administração pública e políticas públicas. Principalmente, quando se analisa a maneira como estes atores estão envolvidos em redes interorganizacionais, como cooperam na tomada de decisão e agem em coordenação no desenho, realização e acompanhamento das políticas públicas (RHODES, 1996, 2000, 2007).

No que se refere ao surgimento do termo governança é possível situá-lo desde Platão, na Grécia, com o verbo *kubernân*. Na história moderna, no continente europeu, encontramos os seus derivados lexicais a saber, *gubernare*, *gubernatia*, *governance* (BARATA, 2002). Onde, daí espalhou-se em direção às demais regiões do planeta, alcançando no mundo lusófono, principalmente no Brasil, a denominação atual de governança.

Enquanto conceito, o seu itinerário pode ser entendido de forma geral e abstrata. De modo geral, contempla “todas as formas assumidas pela regulação coletiva dos assuntos sociais” (MAYNTZ, 2006, p. 104). Por conseguinte, na forma abstrata “a governança se refere a todos os processos de organização e coordenação social” (BEVIR, 2012, p. 24). No sentido sócio-político, é compreendida como um sistema de redes de políticas públicas complexas que visam aportar soluções para os desafios de cooperação e coordenação multinível e/ou multiescala, onde se presume que as relações entre os envolvidos se dão de forma “interdependentes, não necessariamente equitativas, entre

---

<sup>3</sup> As ideias apresentadas nesta seção, inicialmente, e em parte, foram discutidas na tese de doutorado do membro da equipe do Projeto MDR/UFCA, cujo título é *Governança Metropolitana: desafios e perspectivas dos atores da sociedade civil e do Estado nos projetos de governança metropolitana do Brasil e Portugal* (OLIVEIRA NETO, 2022).



atores públicos, privados e da sociedade civil” (KLIJN, 2008, p. 6). Também poderá ser percebida como governança interativa quando “uma pluralidade de atores sociais e políticos com interesses divergentes interagem a fim de formular, promover e alcançar objetivos comuns por meio da mobilização, troca e implementação de uma gama de ideias, regras e recursos” (TORFING et al., 2012, p. 2–3). Na concepção das corporações econômicas privadas, relaciona-se às ideias de variável de tomada de decisão econômica (WILLIAMSON, 1985).

Acrescente-se ao trajeto sobre o conceito de governança, aquele entendido como normativo. Este é mais reconhecido como sendo o de boa governança, estando o mesmo relacionado aos preceitos de eficiência e monitorização dos gastos públicos; marco legal; participação da sociedade; e, transparência da informação (BUTA; TEIXEIRA, 2020; COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2003; GRINDLE, 2017; WORLD BANK, 1991). O conceito normativo, necessariamente, é relacionado a nova gestão pública (NPG). Pois, seus pressupostos procuram explicar como a administração central toma decisões, levando em consideração elementos de organizações estratégicas no seu planejamento, auscultando os níveis descentralizados de gestão e no envolvimento das demais partes interessadas (stakeholders) na implantação das políticas públicas (RHODES, 2000).

Na senda da nova gestão pública, insere-se o espaço territorial como lócus essencial da governança de políticas públicas por intermédio de ação recíproca entre atores da sociedade civil, mercado e Estado. Face a estes entendimentos, emerge no Brasil, no ano de 2015, a adjetivação de governança pelo termo interfederativa com o Estatuto da Metrópole. Para efeito de conceituação, o estatuto referido entende a governança interfederativa como sendo o “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. 2). O Estatuto da Metrópole, com a governança interfederativa, amplia o escopo da política de gestão do desenvolvimento urbano preconizado pelo Estatuto da Cidade para além do município, cujo objetivo consiste em “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 2008, p.15). A governança interfederativa, portanto, diz respeito à incorporação, ao desmembramento e fusão de

Municípios, à formalização de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas por seus planejamentos e a execução das funções públicas de interesses comuns (ARAÚJO; FERNANDES, 2014).

Face a este entendimento, a governança interfederativa, apresenta-se como uma política de desenvolvimento e planejamento regional que os entes da federação envolvidos - União, Estados e Municípios – “deverão aplicar na administração dos serviços públicos de interesse comum, contemplando, principalmente, questões que envolvem transporte público, saneamento básico, destinação dos diversos tipos de lixos urbanos, política habitacional de interesse social, saúde e educação” (SÁ et al., 2017, p. 207).

E bem assim, a partir desse ponto de vista, “além da governança, o território e, especificamente [no caso da RMCariri], a sua escala regional, têm sido afirmados como novos centros de racionalidade das políticas públicas, e a territorialização de políticas e da governança passou a ser um paradigma a ser seguido, remetendo para a necessidade de novos modelos de governança territorial” (SILVA; NASCIMENTO, 2020, p. 1102). Por conseguinte, face aos desafios e perspectivas apresentados, conciliar relações de poder, espacialidade e institucionalidades relacionadas às regiões metropolitanas e sua governança, passou a ser um dos temas centrais para as autoridades envolvidas a nível local buscarem construir uma estrutura formal como maneira de se organizarem regionalmente em associações intermunicipais a fim de promover o bem público.

Assentes nas análises aqui conhecidas acerca da governança e governança interfederativa, as regiões metropolitanas no Brasil, no Nordeste e, em especial, no Cariri cearense serão apresentadas nos itens que seguem para fins de contextualização espacial e institucional (NASCIMENTO, 2018).

## **2.2. Regiões Metropolitanas e o seu contexto no Brasil**

Há quase meio século, foram instituídas as primeiras regiões metropolitanas no Brasil. Precisamente no ano de 1973, através da Lei Complementar Federal nº 14/1973. As regiões metropolitanas originárias foram Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Estas capitais,



estrategicamente foram escolhidas nas cinco regiões administrativas brasileiras para comporem a centralidade das respectivas regiões criadas, inclusive emprestando seus nomes de cidades às novas institucionalidades e espacialidades. O intuito do governo e dos legisladores da época com a criação destas regiões era fortalecê-los enquanto polos de atração industrial e de crescimento demográfico populacional que se esboçava enquanto política pública de desenvolvimento. Era um período fortemente influenciado por uma política mundial geopoliticamente bipolar, protagonizado pelos Estados Unidos da América e a União Soviética e, “na visão do regime militar, essas regiões desempenhavam papel-chave na consolidação do processo de desenvolvimento do país” (KLINK, 2009, p. 419).

A ideia catalisadora no que se refere ao desenvolvimento e gestão territorial pretendido do espaço metropolitano prevalente neste período consistia no “planejamento e gestão de território centralizado, tecnocrata e autoritário, e que buscava construir o espaço nacional por meio de um arranjo institucional uniformizado” (KLINK, 2010, p. 100). Deste ponto de vista, a gestão das designadas institucionalidades metropolitanas continham as seguintes instâncias de governança, a saber: “novos fóruns, particularmente os conselhos deliberativos e consultivos, para coordenar a articulação com os municípios” (KLINK, 2009, p. 419). Acrescente-se também, de forma a facilitar a operacionalização da governança metropolitana, os serviços de interesse comum metropolitanos (SICs). Estes eram essencialmente constituídos pelo “planejamento para o desenvolvimento econômico e social, o saneamento (água, esgoto, gestão de resíduos sólidos), o uso e ocupação do solo, o transporte e as estradas, a produção e distribuição de gás canalizado, a gestão de recursos hídricos e o controle de poluição ambiental” (KLINK, 2009, p. 419).

Este primeiro marco histórico da institucionalização das Regiões Metropolitanas no Brasil, podemos caracterizá-lo como sendo de uma “arquitetura institucional e de gestão baseada na centralização de poder político e administrativo pelo governo central, tendo a sua origem na legislação federal nos anos 1970. Este período prevaleceu até a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (OLIVEIRA NETO, 2022, p. 127).

O segundo marco, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A Constituição inseriu duas mudanças que impactaram de forma propositiva a discussão

sobre a questão metropolitana no Brasil. Pois, a competência para instituir regiões metropolitanas, que era do governo federal passou a ser dos governos estaduais, e a outra foi a autonomia obtida pelos municípios no âmbito do novo pacto federativo (SILVA; NASCIMENTO, 2020). Um primeiro efeito visível destes fatos é que aumentou de 9 para 74 Regiões Metropolitanas nas cinco Regiões Político Administrativas brasileiras: Centro-Oeste (2); Nordeste (31); Norte (10); Sudeste (10); e Sul (21) (IBGE, 2019).

Um segundo reflexo, diz respeito a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios. Este fenômeno, colaborou para uma contradição no quadro institucional metropolitano. Afinal, o mesmo é “marcado por um arranjo federativo tridimensional que apresenta tensões e fissuras” (BALBIM et al., 2011, p. 168). Em consequência, as tensões e fissuras como as discussões deste arranjo institucional encontraram ressonância no “dilema decorrente do federalismo, no qual qualquer afirmação da gestão metropolitana é vista como um jogo de soma zero, em detrimento dos governos locais” (AZEVEDO; GUIA, 2015, p. 98).

Deste modo, e pela complexidade política e institucional de se construir sistemas de governança metropolitana que extrapole os problemas locais e estimule comportamentos cooperativos em vez da competição fiscal e o neolocalismo, a autonomia municipal conferida pela Constituição de 1988, configurou-se como um dos grandes desafios a ser superado politicamente pela governança metropolitana (MELO, 2000).

O terceiro marco, já mencionado neste relatório, diz respeito à promulgação do Estatuto da MetrÓpole em 2015, que constituiu o instrumento regulatório e institucional para o funcionamento das metrÓpoles brasileiras. 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, bem como no seu estágio de consolidação (MANCINI, 2011; SILVA; NASCIMENTO, 2020).

Em relação aos avanços que o Estatuto da MetrÓpole introduziu em relação a governança metropolitana, dentre outros, foi atualizar a nomenclatura dos serviços de interesse comum (SICs) para as funções públicas de interesse comum (FPICs). As FPICs “correspondem a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de uma entidade territorial, criada por lei complementar, que une

Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca” (FRANZONI, 2015, p. 21; FRANZONI; HOSHIRO, 2015, p. 118). São os interesses comuns o que se governa efetivamente nas regiões metropolitanas (FRANZONI, 2015; FRANZONI; HOSHIRO, 2015).

O conjunto de atividades estatais de condição interdependente das FPICs podem ser melhor apresentados observando a seguinte lógica: (i) Quanto à regulação de interesse comum: uso e ocupação do solo, habitação, meio ambiente, turismo; (ii) No que se refere ao prestação de serviço público de interesse comum: transporte, coleta de lixo e destinação de resíduos sólidos, saúde, educação e segurança; e, (iii) A infraestrutura de interesse comum: sistema viário, abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana, energia elétrica, comunicação, sistema de informação e cartográfico (OLIVEIRA NETO, 2022).

Face ao discutido, importa explicar que acontecimentos institucionais do passado – como os SICs aqui já mencionados - repercutiram nas definições das FPICs na governança das regiões metropolitanas. Este fenômeno, conforme a teoria do caminho dependente (*path dependence*), ocorre devido aos “acontecimentos do passado poderem dar vazão às cadeias de causalidades que influenciam o presente” (SOUZA, 2003, p. 139). Outra abordagem relevante para se entender este fenômeno são as regras do jogo institucionais. Pois, estas influenciam nas escolhas futuras dos atores individuais e organizações em constante interação (NORTH, 1990; 1998).

Realizado o esboço analítico das regiões metropolitanas no contexto brasileiro, nos itens que seguiremos explorar de forma mais específica as repercussões destes três marcos históricos sobre a Região Metropolitana do Cariri, no contexto do Nordeste do Brasil.

### 2.2.1 As Regiões Metropolitanas no Nordeste

Ainda repercute de forma institucional na composição das Regiões Metropolitanas do Nordeste, as regiões originárias de Fortaleza, Recife e Salvador do primeiro período de desenvolvimento urbano e territorial desta temática. Notadamente, com o passar do tempo cronológico, estas institucionalidades se aperfeiçoaram as novas legislações de

âmbito federal e estadual (Estatuto da Cidade e da Metrópole) e aos processos políticos, sociais e econômicos ocorridos no país, preservando a sua conceituac o ao fato de possuírem em seus territórios uma metrópole. A metrópole é aqui entendida como uma grande cidade, cuja centralidade nacional a possibilita ter capacidade de comando político e gestão de políticas públicas que se apresentam de forma moderna e complexas, articuladas as cadeias de economia nacionais e globais. E bem assim, o estudo Regiões de influências das cidades de 2018, apresenta as metrópoles originárias citadas como sendo de influência nacional, que por sua vez tem suas conexões internacionais (IBGE, 2020).

As três Regiões Metropolitanas são constituídas de metrópoles. Sendo que a de Fortaleza (RMF)   composta por 19 municípios e possui uma popula o estimada de 4.167.996 habitantes. Enquanto, a Região Metropolitana de Recife (RMR)   constituída por 14 municípios, cuja popula o total estimada é de 4.047.088 habitantes. Por conseguinte, a Região Metropolitana de Salvador (RMS), tem 13 municípios e 3.984.479 habitantes no total (Tabela 1).

Sob a perspectiva do segundo marco histórico inaugurado com a Constitui o Federal de 1988, que possibilitou os governos estaduais criarem as suas regiões metropolitanas, há um boom de institucionaliza o de regiões metropolitanas na região Nordeste. Este fenômeno foi acompanhado de uma nova conceptualiza o do termo. Visto que, a absorc o do léxico pelos governos estaduais, “esvaziou de conteúdo o conceito de região metropolitana na sua correspondência ao fato metropolitano” (OBSERVATÓRIO DAS METR POLES, 2004, p. 7). As regiões metropolitanas, como explica Gurgel (2017) em consonância com Teixeira (2005), a partir desta perspectiva define-se como sendo “compostas por um conjunto de municípios cujas áreas urbanas unem-se com certa continuidade, caracterizadas ainda por alta densidade demográfica e que compartilham familiaridades socioeconômicas que devem ser coordenadas por uma a o governamental conjuntamente planejada” (GURGEL, 2017, p. 842). Em vista disso, as regiões metropolitanas se constituem sem a necessidade da centralidade da metrópole conceituada anteriormente em um determinado espaço sociourbano. Para fins de defini o desta categoria espacial e institucional, admite-se também a centralidade de

uma hierarquia de cidades para além da metrópole, a saber: Capital Regional, Centro Sub-Regional, Centro de Zonas e Centro Locais (Tabela 1).

As Capitais Regionais, estão a um nível abaixo das metrópoles. São centros urbanos com um significado alto de concentração de gestão política, econômica e social. Estão divididas em três subcategorias: (i) Capital Regional A – com população entre 800 mil a 1,4 milhão de habitantes em 2018. No caso específico, são capitais estaduais da região Nordeste; (ii) Capital Regional B – com média populacional de 530 mil habitantes. Geralmente, são centralidades de referência no interior dos Estados; e, (iii) Capital Regional C - perfazendo uma média de população de 300 mil habitantes.

São três capitais estaduais localizadas na Região Norte. Outro contingente significativo desta categoria de cidades se encontra na Região Sudeste. No que se refere aos Centros Sub-Regionais, estes se constituem como o terceiro nível hierárquico de relação entre as cidades brasileiras. São cidades, com média populacional nacional de 85 mil habitantes. Apresentam-se em duas subcategorias: (i) Centro Sub-Regional A – Com média populacional de 120 mil habitantes, estão presentes em maior número nas Regiões Nordeste, Sudeste e Sul; e, (ii) Centro Sub-Regional B – se caracterizam por apresentar uma média populacional nacional de 70 mil habitantes. São cidades localizadas em grande proporção nas Regiões Nordeste e Sudeste (IBGE, 2020).

A categoria de cidades Centros de Zona, são aquelas com média populacional de 30 mil habitantes e de menores níveis de atividades de gestão. Estão organizadas em dois níveis: (i) Centro de Zona A - formado por cidades com média de 40 mil habitantes, 60 mil pessoas (Região Norte) e Regiões Sul e Centro-Oeste com cerca de 30 mil pessoas em média. As classificadas como de Centro de Zona B, possuem uma média de 25 mil habitantes. Estes centros encontram-se mais localizados na Região Nordeste, onde localizam-se 100 das 251 cidades nesta classificação. E por último, os Centros Locais possuem uma média populacional de 12,5 mil pessoas, representando o maior contingente de unidades urbanas no Brasil (82,4%). Os Centros Locais e Centros de Zona tem sua predominância na Região Nordeste e, este fato demonstra o quanto é importante para a região estas pequenas cidades para as relações de proximidade da sua rede urbana (IBGE, 2020).

Assente no que se analisa, os Estados de Alagoas e da Paraíba se destacam na Região Nordeste por possuírem na sua rede de hierarquia de cidades regiões metropolitanas, na sua maioria, formada por cidades pólos de influência classificadas por Centro Sub-Regional e Centro de Zonas. Neste caso, o Estado de Alagoas se destaque por existir 7 (sete) do total de 9 (nove) regiões metropolitanas classificadas como Centro Sub-Regional. Na Paraíba há 4 (quatro) Centro Sub-Regional e 6 (seis) Centro de Zonas num total de 12 (doze) regiões metropolitanas (Tabela 1).

Levando-se em conta esta hierarquia de cidades, o que emerge do conhecimento explicitado é que a centralidade das regiões metropolitanas possa não só se constituir de uma metrópole, mas também de um Centro de Zona, Centro Sub-Regional ou Capital Regional. Isto é, “são cidades com área de influência regional e não nacional e cujos bens e serviços que oferecem são de menor complexidade” (FIRKOWSKI, 2012, p. 37). Por conseguinte, percebe-se pelas evidências aqui destacadas que a maioria das institucionalidades metropolitanas na Região Nordeste são ‘metropolitanas sem metrópole’ (FIRKOWSKI, 2012) ou possuem regiões metropolitanas com uma ‘metrópole fora do eixo’ (QUEIROZ, 2014). São fora do eixo, pois, remetem a um aglomerado urbano sem as características consolidadas na literatura nacional como sendo de espacialidades metropolitanas.

Outro episódio de destaque sobre as Regiões Metropolitanas do Nordeste é o quantitativo de cidades envolvidas na institucionalidade metropolitana do Sudoeste do Maranhão (MA), ou seja, 22 cidades; Guarabira (PB), com 20 cidades; e, Patos (PB), com 23 cidades (Tabela 1).

Como foco deste estudo, a Região Metropolitana do Cariri, com seus 9 (nove) municípios constituintes: Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririáçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri, cuja população total estimada é de 616.454 habitantes e tendo como cidade polo Juazeiro do Norte classificada como Capital Regional B nos itens que seguem será melhor detalhada quanto a sua constituição, territorialidade e governança.



**Tabela 1** - Indicativo das RMs/RIDEs do Nordeste Brasileiro

Estado	Denominação da RM/RIDE	População estimativa IBGE (2021)	Nº de cidades	Ano de criação	Cidade-polo	Legislação*	Regiões de influência IBGE (2020)
Alagoas	Zona da Mata	303.323	16	2011	União dos Palmares	LCE nº 31/2011	Centro Sub-Regional B
	Caetés	119.975	2	2012	São Miguel dos Campos	LCE nº 35/2012	Centro Sub-Regional B
	Maceió	1.307.433	12	1998	Maceió	LCE nº 18/1998 e LCE nº 40/2014	Capital Regional A
	Palmeira dos Índios	36.158	3	2012	Palmeira dos Índios	LCE nº 32/2012	Centro Sub-Regional B
	Agreste	588.382	18	2009	Arapiraca	LCE nº 27/2009 e LCE nº 49/2019	Capital Regional C
	Médio Sertão	150.671	9	2013	Santana do Ipanema	LCE nº 39/2013	Centro Sub-Regional B
	São Francisco	131.504	5	2012	Penedo	LCE nº 33/2012	Centro Sub-Regional B
	Sertão	161.739	7	2012	Delmiro Gouveia	LCE nº 36/2012	Centro Sub-Regional B
	Vale do Paraíba	179.410	11	2011	Atalaia	LCE nº 30/2011 e nº 49/2019	Centro Sub-Regional A

RELATÓRIO TÉCNICO FINAL  
DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

Bahia	Feira de Santana	926.979	16	2011	Feira de Santana	LCE nº 35/2011	Capital Regional B
	Salvador	3.984.479	13	1973	Salvador	LCF nº 14/1973; LCE nº 30/2008 e LCE nº 32/2009	Metrópole
Ceará	Fortaleza	4.167.996	19	1973	Fortaleza	LCF nº 14/1973; LCF nº 52/1986; LCE nº 18/1999; LCE nº 78/2009; LCE nº 144/2014	Metrópole
	Sobral	503.671	18	2016	Sobral	LCE nº 168/2016	Capital Regional C
	Cariri	616.454	9	2009	Juazeiro do Norte	LCE nº 78/2009	Capital Regional B
Maranhão	Grande São Luís	1.656.503	13	2015	São Luís	LCE nº 174/2015	Capital Regional A
	Sudoeste Maranhense	740.346	22	2005	Imperatriz	LCE nº 89/2005 e nº 204/2017	Capital Regional C
Paraíba	Araruna	68.237	6	2013	Araruna	LCE nº 119/2013	Centro de Zona C
	Barra de Santa Rosa	81.953	8	2012	Barra de Sta. Rosa	LCE nº 110/2012	Centro de Zona C
	Cajazeiras	178.797	15	2012	Cajazeiras	LCE nº 107/2012	Centro Sub-Regional A
	Campina Grande	645.779	19	2009	Campina Grande	LCE nº 92/2009 e LCE nº 95/2010	Capital Regional C
	Esperança	142.933	9	2012	Esperança	LCE nº 106/2012	Centro de Zona C
	Guarabira	250.772	20	2011	Guarabira	LCE nº 101/2011 e LCE nº 138/2016	Centro Sub-Regional B



RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

	Itabaiana	137.039	12	2013	Itabaiana	LCE nº 118/2013 e LCE nº 133/2015	Centro de Zona C
	João Pessoa	1.301.752	12	2003	João Pessoa	LCE nº 59/2003; LCE nº 90/2009 e LCE nº 93/2009	Capital Regional A
	Patos	230.760	23	2011	Patos	LCE nº 103/2011	Centro Sub-Regional A
	Sousa	118.110	9	2013	Sousa	LCE nº 117/2013	Centro Sub-Regional B
	Vale do Mamanguape	123.123	9	2013	Mamanguape	LCE nº 116/2013	Centro de Zona A
	Vale do Piancó	137.112	17	2012	Piancó	LCE nº 109/2012	Centro de Zona B
Pernambuco	Recife	4.047.088	14	1973	Recife	LCF nº 14/1973 e LCE nº 10/1994	Metrópole
R. G. do Norte	Natal	1.647.414	15	1997	Natal	LCE nº 152/1997; LCE nº 221/2002; LCE nº 315/2005; LCE nº 391/2009; LCE nº 485/2013; LCE nº 540/2015; LCE nº 559/2015 e LCE nº 648/2019	Capital Regional A
Sergipe	Aracaju	983.876	4	1995	Aracaju	LCE nº 25/1995 e LCE nº 86/2003	Capital Regional A
PE/BA	Juazeiro – Petrolina	794.012	8	2001	Petrolina	LCF nº 113/2001 e DLF nº 10.296/2020	Capital Regional C

RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

MA/PI	Grande Teresina	1.233.792	14	2001	Teresina	LCF nº 112/2001 e DLF nº 10.129/2019	Capital Regional A
-------	-----------------	-----------	----	------	----------	--------------------------------------	--------------------

Fonte: Elaboração própria, 2022, a partir de dados da legislação federal e estadual; censitários de estimativa; das regiões de influência das cidades 2018 (IBGE, 2020, 2021) e do estudo metrópoles do interior do Nordeste do Brasil (GURGEL, 2017).

Nota\*: Lei Complementar Federal (LCF); Lei Complementar Estadual (LCE); Decreto Lei Federal (DLF).



O cenário demográfico da região, cujo crescimento entre 2010 e 2021 (estimativa) representa 7,87%, é apenas um dos detalhes significativos do Cariri. Historicamente, ainda no século XIX, os municípios do Cariri já despontavam como relevantes e influentes no Ceará. Alguns deles, integrantes da Região Metropolitana do Cariri, território aqui analisado.

Para efeito de marco temporal e histórico, pode-se enunciar que o itinerário institucional de construção do espaço urbano-territorial da RMCariri foi inaugurado ainda no século XIX, quando o ato político da Câmara Municipal do Crato fundou a ‘Província dos Cariris’, em 1828. Seu território, primeiramente, era constituído por espaços geográficos pertencentes aos estados limítrofes ao Ceará como o da Paraíba, Pernambuco e Piauí. Neste período, a cidade do Crato, destacava-se por seu protagonismo político e econômico resultante do poder de uma elite local que se projetava para além do contexto regional cearense alcançando o nordestino (OLIVEIRA NETO, 2022).

Subsequente a fundação da ‘Província dos Cariris’, o Senador José de Alencar, em 1839, deu entrada na Assembleia Geral Legislativa com “o projeto de criação de uma nova Província que se denominaria “Província do Cariri Novo” cuja capital, por sua vez, seria a Vila de Crato” (QUEIROZ, 2017, p. 54). O relevo que a cidade do Crato e a região disponham nesta ocasião estava ancorada também por uma organização econômica assentada “pelas amplas disponibilidades de recursos naturais, além de potencial hídrico, favoráveis a uma base agrícola diversificada e à expansão da agricultura, seja através de culturas tradicionais ou do cultivo de cana-de-açúcar e algodão e de sua conseqüente estrutura de beneficiamento” (RODRIGUES; ALVES; PINHEIRO, 2017, p. 26).

Já nas primeiras três décadas do século XX, o fenômeno de fluxos migratórios intrarregionais em direção a Região do Cariri, visava aproveitar suas potencialidades econômicas, ambiental, religiosa e espacial, dentre outras possibilidades, permitiu o surgimento da expansão urbana nos municípios do Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (acrônimo CRAJUBAR), reestruturando as suas fortalezas econômicas e redesenhando o seu espaço urbano-territorial (NASCIMENTO, 2018). O componente religioso foi um dos principais motivos de “atração de um expressivo contingente populacional, na esteira do fenômeno Padre Cícero, e vai, nas próximas décadas, delineando uma estrutura industrial que se constituiria numa das mais importantes do Estado” (RODRIGUES; ALVES; PINHEIRO, 2017, p. 27).

Na década de 1950, outra vez a discussão sobre a autonomia do Cariri entra em evidência no debate político da Assembleia Legislativa Estadual, por iniciativa do Deputado Estadual Wilson Roriz que apresenta um projeto de lei com este intuito, não obtendo êxito. Na segunda metade do século XX, principalmente entre os anos de 1960 e 1990, a cidade do Crato passou a coparticipar o seu protagonismo com as cidades de Juazeiro do Norte e Barbalha. Juazeiro do Norte se destacou por ter se tornado uma importante cidade comercial regional. Enquanto Barbalha centralizava os projetos industriais de beneficiamento da cana de açúcar e os equipamentos de saúde pública do território (QUEIROZ, 2014, 2017; RODRIGUES; ALVES; PINHEIRO, 2017).

Os mesmos argumentos utilizados pelo parlamentar foram também replicados nos discursos de autonomia da região nas tentativas anteriores. E isso não é à toa. O Cariri está imerso em meio a Floresta Nacional do Araripe (Flona Araripe), primeira floresta do Brasil institucionalizada enquanto Unidade de Conservação (UC) em 02 de maio de 1946, abarcando os estados do Ceará, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte (ICMBIO, 2016). No contexto da própria Floresta, é criada a Área de Proteção Ambiental (APA) da Chapada do Araripe, em 1997, englobando os territórios de cinco municípios caririenses, quais sejam: Barbalha, Crato, Jardim, Missão Velha e Santana do Cariri. Com o objetivo de garantir a preservação da fauna e flora local, a Chapada do Araripe é palco de importantes pesquisas científicas de diferentes naturezas, além de possuir nove Geossítios<sup>5</sup> distribuídos entre os municípios integrantes do Geopark Araripe, fortalecendo o turismo ecológico e a economia regional (ICMBIO, 2016).

Do ponto de vista econômico, a região possui considerável centralidade em três municípios do CRAJUBAR. Crato é visto como o berço da cultura regional, além de se consolidar enquanto centro principal no Cariri nos séculos passados, recebendo notório crescimento demográfico e constante movimento pendular até hoje, além de destacar-se, até meados dos anos 2000, como polo educacional, dispondo da Escola Agrotécnica e da Universidade Regional do Cariri (URCA).

---

<sup>5</sup> Espaço geograficamente delimitado, cujos valores ambientais, científicos, culturais e turísticos são preservados. No caso dos Geossítios caririenses, existem 09, quais sejam: Batateira (Crato); Cachoeira de Missão Velha (Missão Velha); Colina do Horto (Juazeiro do Norte); Floresta Petrificada do Cariri (Missão Velha); Parque dos Pterossauros (Santana do Cariri); Pedra Cariri (Nova Olinda); Ponta da Santa Cruz (Santana do Cariri); Ponte de Pedra (Nova Olinda); Riacho do Meio (Barbalha).

Barbalha, por outro lado, é tida como polo de saúde, consequência decorrente da presença do Hospital e Maternidade São Vicente de Paulo, bem como pela existência do curso de medicina da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Já Juazeiro do Norte encontra na atividade comercial sua vocação desde 1960, acompanhado de um considerável aumento demográfico em função do turismo religioso, sobretudo em razão da figura do Padre Cícero Romão Batista, político e religioso influente no Nordeste (QUEIROZ, 2017). Hoje, porém, essas funções estão cada vez mais entrelaçadas e os municípios mais interdependentes.

Além disso, políticas públicas implementadas pelo Governo do Estado a partir da segunda metade do século passado, mais especificamente a partir de 1960, influenciaram o rápido processo de crescimento socioeconômico do CRAJUBAR e, conseqüentemente, a urbanização. Dentre tais iniciativas encontra-se o Projeto Asimow, responsável por investimentos no setor industrial (Quadro 01).

**Quadro 1** - Projetos industriais implantados pelo Projeto Asimow no CRAJUBAR

MUNICÍPIO	UNIDADE INDUSTRIAL	ANO
Crato	IMOCASA – Indústria de Moagem de Milho S. A	1962
	INAESA – Indústria de Alimentos Enlatados S.A	1962
Juazeiro do Norte	IESA – Indústria Eletromaquinal S.A*	1963
	LUNA (1963) – fabricação de calçados	1963
Barbalha	CECASA – Cerâmica do Cariri S.A.	1962
	IBACIP – Indústria Barbalhense de Cimento Portland S.A	1963

Fonte: Soares; Rocha. 1989 apud Queiroz, 2014.

Com exceção da IBACIP e CECASA, ambas em Barbalha, os demais empreendimentos não ultrapassaram os anos 1970, todavia, contribuíram para a expansão da atividade industrial no interior do Estado, bem como para a atração de trabalhadores, os quais fixaram residência nos perímetros urbanos, influenciando diretamente a expansão da mancha urbana de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, e intensificando o processo de conurbação<sup>6</sup> (CASTRO, 2017).

<sup>6</sup> Formação de uma cidade, no sentido geográfico, sobretudo físico, a partir da fusão das áreas urbanas de vários municípios limítrofes, constituindo uma mancha urbana única e contínua com grandes dimensões, ultrapassando os limites político administrativos de cada uma das localidades integrantes (FREITAS, 2009).



No que se refere aos demais municípios da RMCariri, ressaltam-se duas características em comum que os diferenciam do CRAJUBAR: o baixo dinamismo econômico e a ausência de indícios de conurbação. No entanto, esses municípios encontram nas atividades religiosas, turísticas, arquitetônicas e culturais, potenciais em termos de desenvolvimento e valorização local, apesar de, na maioria das vezes, continuarem dependendo da Administração Pública como uma das principais bases econômicas.

Em Farias Brito, a religiosidade em torno da imagem do Padre Cícero garante ao município importante visibilidade turística no Pontal do Padre Cícero, localizado no distrito de Quincuncá. Contudo, dentre as nove municipalidades metropolitanas, Farias Brito foi o único a perder população entre os anos de 2013 e 2016, resultado da baixa geração de emprego e a busca por qualificação profissional pelos habitantes em cidades vizinhas (CASTRO, 2017).

Nos mesmos trilhos do potencial religioso, Jardim encontra nas festividades do padroeiro Santo Antônio, oportunidades de intensificar o movimento de fiéis pela cidade. Acompanhado desse atrativo, o município dispõe de diversas fontes naturais que mobilizam o turismo ambiental e o funcionamento de balneários localizados no distrito de Horizonte e na sede do município. Dentre os desafios locais, ressalta-se que Jardim perde, anualmente, habitantes que migram rumo ao Centro-oeste brasileiro para trabalho sazonal no campo, devido ao baixo dinamismo econômico no setor agropecuário (CASTRO, 2017; VIANA *et.al.*, 2016).

Do lado oposto a Jardim, o município de Missão Velha retira do setor agropecuário as maiores contribuições que compõem o Produto Interno Bruto local. Além disso, o município dispõe de dois geossítios que integram o Geopark Araripe e que contribuem para o desenvolvimento de pesquisas e a atração de turistas, quais sejam: a Cachoeira de Missão Velha e a Floresta Petrificada. Juntamente com Farias Brito e Jardim, o município integra o grupo de municípios da RMCariri com o quantitativo populacional rural superior a zona urbana, reforçando uma singularidade dessa área metropolitana.

Não distanciando-se dos municípios anteriores, Caririaçu também encontra na agropecuária, nos serviços e através do comércio local, os principais elementos constitutivos da economia. Dispondo de várias igrejas espalhadas pelo território, Caririaçu reforça a influência da religião nas tradições cotidianas, sobretudo durante os cortejos do padroeiro do município, São Pedro, durante o mês de junho. No mais, dadas essas particularidades em Caririaçu,

considera-se que as mesmas características observáveis em Jardim, Farias Brito e Missão Velha em termos de espacialidade e serviços, também o distinguem do CRAJUBAR.

Em Nova Olinda, identifica-se o menor quantitativo demográfico da RMCariri, compreendendo 14.256 habitantes em 2010, por outro lado, possui a estimativa de crescimento populacional mais expressiva fora do Eixo CRAJUBAR, com 15.310 habitantes em 2016 (IBGE, 2010; CASTRO, 2017). O município destaca-se pelo turismo decorrente da Fundação Casa Grande – Memorial do Homem Kariri, onde ocorrem atividades artísticas, culturais, de comunicação e valorização da memória regional. Além disso, Nova Olinda abriga dois geossítios integrantes do Geopark Araripe, Pedra Cariri e o Ponte de Pedra. Segundo Castro (2017), ainda que o município disponha de um considerável turismo ambiental e cultural, Nova Olinda apresenta fragilidades institucionais que tratam do tema com mais atenção, além da ausência de incentivos ao turismo e a melhoria da infraestrutura física dos atrativos.

Por fim, em Santana do Cariri, assim como em Nova Olinda e Missão Velha, há dois geossítios: 1) o Pontal da Santa Cruz; e 2) o Parque dos Pterossauros. Ambos abrigam as riquezas naturais do município e repercutem como atrativos para turistas e pesquisadores regionais e internacionais, interessados, principalmente, nos achados paleontológicos. Adicionalmente, ressalta-se o nome da “Santa Benigna”, figura popular local de visibilidade nacional que movimenta, anualmente, romarias no chamado “Corredor da Fé” (CASTRO, 2017). E em que pese o conjunto cultural, religioso e científico de Santana do Cariri, tema de constantes debates pelo poder público, o município carece de problemas relacionados a geração de emprego e renda, levando os habitantes a buscarem alternativas entre as cidades vizinhas (CASTRO, 2017).

É aproveitando essa dinâmica interurbana, ambiental, socioeconômica e singular dos municípios do Cariri, especialmente devido ao crescimento econômico do CRAJUBAR e sua influência regional, que a partir de 2002 iniciam-se as proposições de institucionalização de um território metropolitano caririense.

Deslocando para o século XXI, nos anos 2003/2006, e tendo em conta a centralidade exercida pelo CRAJUBAR em relação às demais cidades que compõem a Macrorregião do Cariri<sup>7</sup> e dos estados limítrofes, a Deputada Maria Íris Tavares Farias, na 26ª. Legislatura,

<sup>7</sup> A Macrorregião do Cariri é uma das nove regiões de planejamento do Estado do Ceará. É composta por 29 municípios: Abaiara, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Aurora, Barbalha, Barro, Brejo Santo,



apresentou uma proposta de projeto de Lei Complementar na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará para criação da Região Cícero Metropolitana do Cariri. Assim, nascia o primeiro embrião institucional do que mais adiante daria origem à Região Metropolitana do Cariri. Os municípios iniciais propostos para compor a referida região metropolitana, a saber, eram Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha (CRAJUBAR), Caririçu e Missão Velha (QUEIROZ, 2014, 2017).

No que se observa o fenômeno metropolitano ocorrido pela conurbação dos municípios do CRAJUBAR, a sua dinâmica sócio espacial já demonstrava possuir um perfil de mancha urbana contíguos, com um movimento de migração pendular, concentrando a maioria da população, equipamentos de gestão territorial e uma oferta diversificada de serviços e empregos (IBGE, 2008). Este fenômeno, por sua vez, “estabelece uma interdependência funcional entre a cidade-núcleo e outros municípios, e é exemplificado por um mercado de trabalho com mais oportunidades e uma maior oferta de equipamentos urbanos e serviços” (GURGEL, 2019, p. 5).

Sete anos depois, o debate metropolitano do Cariri retoma a seara política do governo estadual, e desta vez, recebe atenção especial. Foi no ano de 2009, portanto, por meio da Lei Complementar Estadual nº 78/2009, Art.1º, (D.O.E do dia 03.07.2009) que se instituiu a Região Metropolitana do Cariri, constituída pelo agrupamento de nove municípios localizados no extremo-sul do Estado do Ceará, conhecidos como microrregião Cariri Central, a saber: Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri. Sendo que o objetivo gerador de sua fundação como unidade organizacional foi a necessidade de uma melhor gestão e planejamento do espaço funcional territorial metropolitano, capaz de coordenar em cooperação com os municípios aderentes os desafios, dentre outros, de natureza geoeconômica, social e cultural (CEARÁ, 2009). Observe-se que a fato gerador institucional da RMCariri coincide em referência “a discussão da região metropolitana como institucionalidade significa, no Brasil [e principalmente na Região Nordeste], atribuir ao termo um caráter mais relacionado a uma perspectiva de desenvolvimento regional do que urbano-metropolitano” (FIRKOWSKI, 2012, p. 37).

---

Campos Sales, Caririçu, Crato, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Tarrafas e Várzea Alegre.

A RMCariri (Figura 03) incorpora as cidades do CRAJUBAR e seis cidades limítrofes.

**Figura 3 - Região Metropolitana do Cariri**



Fonte: IPECE (2021).

Conforme a lei, a criação da RMCariri está pautada em:

- I - Evidência ou tendência de conurbação;
- II - Necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;
- III - Existência de relação de integração de natureza socioeconômica ou de serviços. (CEARÁ, 2009, p. 1).

Importa ressaltar também que a RMCariri, identificada como uma das regiões metropolitanas contemporâneas do interior do Nordeste – RMINEs (GURGEL, 2017), é composta por uma Capital Regional B<sup>8</sup> (Juazeiro do Norte - CE). A tipologia de Capital Regional B, no Brasil, é utilizada pelo estudo de regiões de influências das cidades de 2018 – REGIC 2018 (IBGE, 2020) para demonstrar a centralidade que determinada cidade possui em relação às demais cidades de seu entorno e região. Nesta conjuntura, a institucionalização da RMCariri, se consolida na contemporaneidade o seu papel estratégico de poder político e

<sup>8</sup> Cf. IBGE (2020). As Capitais regionais B, como as metrópoles, também se relacionam com o estrato superior da rede urbana. Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. Sendo que a Capital regional B são aquelas cidades, geralmente, centralidades de referência no interior dos Estados. Caracterizando-se por possuírem, em média, 530 mil habitantes.

econômico que referida porção territorial localizada no extremo-sul do Estado do Ceará possui em relação ao próprio estado e nos Sertões nordestinos do Brasil (QUEIROZ, 2014, 2017).

Em evidência, Juazeiro do Norte, se configura como cidade-núcleo da RMCariri. A sua população estimada é de 463.453 habitantes, densidade demográfica de 232 hab/Km<sup>2</sup> e uma área de extensão de 1.995 Km<sup>2</sup>. Há 64 cidades sob a sua área de influência. Neste universo, a população total estimada equivale a 1.975.953 habitantes, distribuídos numa área de 54.434 Km<sup>2</sup>, com uma densidade de 36 hab/km<sup>2</sup>. Ocupa a centralidade na influência das cidades em seu entorno e nos estados vizinhos do Piauí, Pernambuco e Paraíba. Estabelecendo, a partir desta hierarquia de regiões de influência das cidades, conexões para além deste entorno regional com as metrópoles de Fortaleza, Recife, Brasília e São Paulo (Figura 4) (IBGE, 2020).



RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

**DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI**

A estrutura de governança da Região Metropolitana do Cariri – RMCariri, ainda se situa no campo dos propósitos da reforma institucional promovida pelo Governo do Estado do Ceará, onde se estabeleceu a governança interfederativa das regiões metropolitanas do Ceará<sup>9</sup>. Há duas instâncias de decisão. Uma é a Instância Executiva (IE-RMCariri) e a outra a Instância Colegiada Deliberativa (ICD-RMCariri)<sup>10</sup>. Antes, porém, a lei que dispõe sobre a criação da RMCariri trazia no seu texto constitucional o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri (CRMC)<sup>11</sup> como o espaço político de governança desta região metropolitana.

A IE-RMCariri (Tabela 2), é composta pelos 9 Prefeitos Municipais do aglomerado metropolitano e por 10 titulares das Secretarias do Estado do Ceará, a saber: Casa Civil, Secretaria das Cidades – SCIDADES, Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA, Secretaria de Infraestrutura, Secretaria do Turismo – SETUR, Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS, Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE, Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, Secretaria de Recursos Hídricos – SRH e Secretaria da Fazenda – SEFAZ, conforme expressa o Art.2º do Decreto nº 32.490/2018.

**Tabela 2 - Composição da Instância Executiva da RMCariri**

Ator Corporativo Municipal	Ator Corporativo Estadual
Prefeito de Crato	Casa Civil
Prefeito de Juazeiro do Norte	Secretaria das Cidades – SCIDADES
Prefeito de Barbalha	Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG
Prefeito de Jardim	Secretaria de Desenvolvimento Agrário – DAS
Prefeito de Pacatuba	Secretaria de Infraestrutura, Secretaria do Turismo – SETUR
Prefeito de Missão Velha	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS
Prefeito de Cariri	Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE

<sup>9</sup> LCE nº 180, de 18.07.18 (D.O. de 19.07.2018). Dispõe sobre o programa de Governança Interfederativa do Estado do Ceará, denominado de “Ceará um Só”.

<sup>10</sup> Decreto nº 32.490, de 08.01.18 (D.O. de 09.01.2018). Institui a instância executiva e a instância colegiada deliberativa no âmbito das regiões metropolitanas do Estado do Ceará e dá outras providências.

<sup>11</sup> LCE nº 78, de 26.06.09 (D.O. de 03.07.2009). Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração e o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri – FDMC, altera a composição de microrregiões do Estado do Ceará e dá outras providências.



RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

**DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI**

---

Prefeito de Farias Brito	Secretaria do Meio Ambiente – SEMA
Prefeito de Nova Olinda	Secretaria de Recursos Hídricos – SRH
Prefeito de Santana do Cariri	Secretaria da Fazenda – SEFAZ

Fonte: Elaboração própria, 2021. Com referência no Decreto nº 32.490, de 08.01.18 (D.O. 09.01.2018).

É do encargo da instância executiva agir de forma coordenada na governança estratégia da RMCariri considerando um ambiente de cooperação entre os municípios participantes, sem interferir na autonomia dos mesmos. E, a partir de uma aceção normativa (MARCH; OLSEN, 1989), composta por uma coleção de regras e normas inter-relacionadas, proceder no planejamento, definição e execução das políticas públicas consubstanciadas com as funções públicas de interesse comum – FPICs. Pode-se afirmar que a instância executiva composta por atores corporativos estaduais e municipais é considerada tanto como uma oportunidade/vantagem ou desafio/ameaça para os problemas/oportunidades que a RMCariri tem de enfrentar nos seus diversos aspectos de integração política territorial e urbana metropolitana. Pois, um dos principais obstáculos que se tem de enfrentar no aspecto da interação política se relaciona ao “receio cultivado por parte das lideranças políticas locais em perderem autonomia. Ademais, a defesa quase intransigente dos interesses locais, ao lado das disputas interlocais, dificulta a construção de uma unidade regional” (QUEIROZ, 2016, p. 452).

A IE é o ‘coração’ político e decisório da RMCariri. E, dada as circunstâncias, configura-se como um dos paradoxos para a governança metropolitana a ser enfrentado devido às características de autonomia administrativa-financeira estabelecida pela CF/1988 aos municípios brasileiros. Visto que,

com a valorização concomitante do poder municipal e, principalmente, as falhas de articulação entre as três esferas de governo e as deficiências nas relações intergovernamentais, expressando os problemas do federalismo brasileiro, a gestão metropolitana no Brasil entrou, a partir de 1988, em um processo de enfraquecimento e desarticulação (BALBIM et al., 2011, p. 159–160).

Sendo a IE a responsável por definir o ritmo do funcionamento e sobrevivência dos demais órgãos que compõem a governança metropolitana, seu líder deverá ser habilidoso para contornar os desafios de natureza política complexos que surjam. Principalmente, seja capaz de promover a cooperação entre os níveis de governo federal, estadual e municipal para se atingir os objetivos comuns do território metropolitana. Pois, se assim não proceder, o processo de

enfraquecimento e desarticulação que se verifica na atualidade, persistirá no âmbito da governança metropolitana da RMCariri.

O fato relevante que se pode perceber deste cenário de fragmentação de lideranças é a constatação do ainda incipiente protagonismo político dos Prefeitos Municipais de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (CRAJUBAR) na IE-RMCariri nas articulações para o funcionamento da instância de governança do projeto metropolitano do Cariri. Referimo-nos essencialmente a estas três lideranças devido às mesmas se constituírem – em tese – nos protagonistas da RMCariri. Afinal, é no aglomerado urbano CRAJUBAR onde se destacam as sedes de exercício do poder político e económico do território metropolitano (MOREIRA, 2009).

Quanto à instância colegiada deliberativa – ICD-RMCariri, é composta de representantes dos atores corporativos do Estado e da sociedade civil (Tabela 3). O representante do Poder Executivo Estadual é o titular da Secretaria das Cidades – SCIDADES; do Poder Legislativo, um Deputado Estadual indicado pelos pares; do Poder Executivo Municipal, 01 (um) Secretário Municipal de cada um dos 9 Municípios que compõem a RMCariri. Sendo que estes secretários deverão ser indicados dentre as seguintes Secretarias Municipais, a saber: Planejamento ou equivalente; Meio Ambiente ou equivalente; Infraestrutura ou equivalente. Os atores da sociedade civil organizada<sup>12</sup> que compõem esta instância são: um representante do Comitê de Bacias Hidrográficas; um representante do Conselho das Cidades do Ceará – CONCIDADES/CE; um representante de Universidade Pública que esteja instalada no contexto territorial metropolitano; um representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará – CREA/CE; e um representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Ceará – CAU/CE.

---

<sup>12</sup> Assumimos neste estudo que os atores da sociedade civil organizada incluem: organizações de ensino, pesquisa e extensão; sindicatos e organizações de empregadores ("parceiros sociais"); organizações não governamentais; associações profissionais; organizações caritativas; organizações de base; organizações que promovem a participação dos cidadãos na vida local e municipal, contando com uma contribuição especial das igrejas e comunidades religiosas (COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL, 1999).

**Tabela 3** - Composição da Instância Colegiada Deliberativa da RMCariri

Atores do Estado	Atores da Sociedades Civil
1 (um) o titular da Secretaria das Cidades – SCIDADES/CE	1 (um) representante do Comitê de Bacias Hidrográficas
1 (um) Deputado Estadual, representante Poder Legislativo	1 (um) representante do Conselho das Cidades do Ceará – CONCIDADES/CE
1 (um) Secretaria Municipal de Crato	1 (um) representante de Universidade Pública
1 (um) Secretaria Municipal de Juazeiro do Norte	1 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará – CREA/CE
1 (um) Secretaria Municipal de Barbalha	1 (um) representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Ceará – CAU/CE
1 (um) Secretaria Municipal de Jardim	
1 (um) Secretaria Municipal de Missão Velha	
1 (um) Secretaria Municipal de Caririaçu	
1 (um) Secretaria Municipal de Farias Brito	
1 (um) Secretaria Municipal de Nova Olinda	
1 (um) Secretaria Municipal de Santana do Cariri	

Fonte: Elaboração própria, 2021. Com referência no Decreto nº 32.490, de 08.01.18 (D.O. 09.01.2018).

Nota:1. Os representantes das Secretarias Municipais são escolhidos entre uma das seguintes secretarias: Planejamento ou equivalente; Meio Ambiente ou equivalente; Infraestrutura ou equivalente.

2. O Representante da Universidade Pública é indicado pelo Conselho de Reitores das Universidades Cearenses – CRUC.

As principais atribuições da ICD-RMCariri são discutir, acompanhar, deliberar e aprovar temas pertinentes aos atos da instância executiva, necessariamente sobre as funções públicas de interesse comum e aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, que lhes são encaminhados para deliberação pela IE-RMCariri. Também de apoiar e acompanhar a execução nas municipalidades de projetos e ações que promovam o desenvolvimento do território metropolitano de forma integrado, dentre outras, conforme a redação do Art.5º, do Decreto nº 32.490, a saber:

I - Elaborar, de forma participativa, proposta de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI e de Planos Setoriais Interfederativos;

II - Desenvolver planos, programas, projetos, estudos e atividades de caráter metropolitano, perseguindo as metas e prioridades definidas pelo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, bem como as suas compatibilizações com as diretrizes fixadas por tal Instrumento;

III - Agendar, convocar, organizar e secretariar as reuniões da Instância Executiva e da Instância Colegiada Deliberativa;

IV - Orientar e apoiar em assuntos de caráter técnico e operacional;



- V - Preparar e tramitar documentação de natureza técnica e administrativa;
- VI - Acompanhar os trabalhos das equipes técnicas e administrativas;
- VII - Mobilizar os meios técnicos, logísticos e operacionais necessários à consecução dos trabalhos da Instância Executiva e da Instância Colegiada Deliberativa;
- VIII - Elaborar relatórios periódicos sobre os andamentos dos trabalhos realizados;
- IX - Apresentar, semestralmente, para análise da Instância Executiva, relatório de progresso dos trabalhos realizados (CEARÁ, 2018a, p. 3).

Em relação ao percurso das decisões no projeto metropolitano da RMCariri, o esquema de fluxograma da governança interfederativa (Figura 5), situa a Instância Executiva (IE-RMCariri), composta pelos nove prefeitos municipais e secretários da estrutura organizacional do Governo do Estado do Ceará, como o coração político e decisório do projeto metropolitano. São os atores que participam do IE-RMCariri quem detém a palavra final sobre quais investimentos e a quantidade de recursos necessários deverão ser utilizados do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano do Cariri (FDMC) e Consórcio Multifinalitário Metropolitano do Cariri (CMMC) para implementar as políticas públicas que circunscrevem as funções públicas de interesse comum ao conjunto dos municípios do território metropolitano.

A Instância Colegiada Deliberativa (ICD-RMCariri), ocupa lugar de destaque neste fluxograma. Seja por reunir as demais forças da sociedade civil e secretários municipais dos nove municípios ou pelo fato de o marco legal lhe reservar destaque na estrutura institucional do projeto metropolitano do Cariri. A Conferência Metropolitana e CODUR/SCIDADES são atores auxiliares sem poder de deliberação.

**Figura 5** - Composição da Instância Colegiada Deliberativa da RMCariri

Fonte: Ceará (2020, p. 87)

No contexto atual da RMCariri, não se pode deixar de observar, acontece um avanço do ponto de vista institucional com a sociedade civil representada na composição da instância colegiada deliberativa. Porém, é de se notar que o poder da representatividade do ator Estado prevalece sobre a do ator sociedade civil no ICD-RMCariri (MEYER; ROWAN, 1991). E, isto é observado utilizando como critério a proporcionalidade na representação ou de condições de impor a sua agenda para a RMCariri através de seus representantes no colegiado deliberativo. Deste modo, verifica-se que os atores representantes da sociedade civil, exercem apenas influência, não poder político nesta instância colegiada (HABERMAS, 1996).

A seguir, apresenta-se a RMCariri no contexto de seu documento estratégico o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI e de outros documentos e planos dos governos estadual e federal.

### 2.3.2 Documentos estratégicos da política de desenvolvimento nacional/regional e as suas conexões com a RMCariri

A existência de um ou do conjunto de documentos que sintetizam o projeto de governança metropolitano, constitui prova e símbolo de que o projeto é real. Pois, configura-se como sendo um dos principais documentos da gestão metropolitana. Por meio dele, o projeto metropolitano torna-se notório e perceptível (LEFÈVRE, 2004). Por conseguinte, o documento

de planejamento do projeto metropolitano configura-se como uma bússola a orientar o caminho a ser percorrido pelas Instâncias Executiva (IE-RMCariri) e Deliberativa Colegiada (IDC-RMCariri) na execução de políticas públicas que atendam ao conjunto dos municípios envolvidos no território metropolitano através das funções públicas de interesse comum – FPICs.

No caso da RMCariri, nota-se a ausência da versão final e aprovada do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI. Esta evidência, remete a um viés a análise sobre esta categoria no projeto de governança metropolitana, o que impossibilita perceber e analisar este projeto em sua forma real a partir de seu documento síntese. Entretanto, há uma versão preliminar – ainda não aprovada do PDUI<sup>13</sup> - e outros planos estratégicos elaborados pelo governo do Estado para região que podem ser consultados como suporte para a análise aqui pretendida, a saber, “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural e Sustentável – PTDRS” (BRASIL, 2010), “Programa Cidades-Polos”, “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, “Cinturão Digital”, “Cinturão das Águas” e “Projeto de Desenvolvimento Económico Regional do Ceará - Cidades do Ceará (Cariri Central)” (QUEIROZ, 2016).

Conforme o Estatuto da Metrópole definiu no Art.2º, as regiões metropolitanas para serem consideradas como tendo a sua gestão plena deveriam obedecer a três quesitos: i) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; ii) estrutura de governança interfederativa própria; e iii) um plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado – PDUI (BRASIL, 2015). Dos três quesitos necessários para a concretização da gestão plena da RMCariri, apenas o item primeiro é observável (CEARÁ, 2018b). Quanto ao segundo quesito, constata-se que atualmente não há uma estrutura exclusiva de governança interfederativa. Mas, é a SCIDADES, através da CODUR, a assumir o papel de estrutura de governança. Quanto ao PDUI, há uma versão preliminar elaborada por um processo participativo que aguarda a sua aprovação pela ICD-RMCariri.

O documento real da RMCariri, portanto, denomina-se PDUI. Este transporta, ainda que na sua versão preliminar, a síntese do projeto de governança metropolitano. A sua elaboração

---

<sup>13</sup> A versão do plano elaborado aguarda agora a sua aprovação pela ICD-RMCariri para seguir para a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará para se tornar Lei. Dois motivos impedem este documento seguir seu curso traçado até a sua efetivação como documento real síntese do projeto de governança metropolitano do Cariri. O primeiro, a posse dos membros do ICD-RMCariri a fim de que seja aprovada nesta instância deliberativa metropolitana. E, o segundo, a pandemia causada pelo SARS-Cov-2 que impossibilitou a reunião presencial deste colegiado.

foi protagonizada pela Secretaria das Cidades do Estado do Ceará e contou com a mobilização da sociedade civil de forma participativa através de consultas, audiências e reuniões públicas ocorridas nos nove municípios que pertencem ao território metropolitano.

Decorridos quase dez anos da criação da RMCariri é que se concluiu quais seriam as FPICs priorizadas para região, delimitadas no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)<sup>14</sup>. Conduzido pelo governo estadual através da Secretaria Estadual das Cidades (SCIDADES), o PDUI da RMCariri seguiu, dentre suas etapas, aquilo que consta na Lei Federal N° 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da MetrÓpole, realizando seminários regionais, audiências públicas nos nove municípios metropolitanos e aprovando a Instância Colegiada Deliberativa, conforme cronograma presente na Figura 04:

---

<sup>14</sup> Política obrigatória para áreas metropolitanas, devendo ser planejada e executada pelos entes municipais da seara metropolitana com o apoio dos governos federal e estadual.

RELATÓRIO TÉCNICO FINAL  
DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

**Quadro 2 - Cronograma do PDUI da RMCariri**

I) PROCEDIMENTOS PRELIMINARES	2017								2018											
	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
AP 1 - I Seminário do PDUI da RMC	■																			
AT 1 - Estruturação, aprovação e publicação do Plano de Trabalho do PDUI	■	■	■	■	■	■	■	■												
AT 2 - Construção de base de dados secundários e indicação de FPIC's alvo e eixos estratégicos respectivos				■	■	■	■	■	■											
AT 3 - Coleta de dados primários com as setoriais do Governo do Estado e prefeituras da RMC				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■							
AP 2 - Consolidação da Instância Colegiada Deliberativa									■	■	■	■	■	■						
AT 4 - Construção da plataforma digital do PDUI									■	■	■	■	■	■						
<b>II) ELABORAÇÃO DO DIAGNÓSTICO E DIRETRIZES METROPOLITANAS</b>	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
AT 5 - Elaboração do diagnóstico técnico					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■					
AP 3 - Realização de oficinas de diagnóstico com as setoriais do Estado, com técnicos e gestores das prefeituras da RMC e com a participação da sociedade local.											■	■	■	■	■					
AP 4 - Diagnóstico Participativo do PDUI por meio da plataforma digital														■	■					
AP 5 - Audiências municipais																■	■			
AT 6 - Tabulação dos dados;																■	■			
AT 7 - Elaborar a versão do diagnóstico, diretrizes e ações prioritárias do PDUI (Visão Técnica e participativa);																	■	■		
AT 8 - II Seminário do PDUI – O Estatuto das Metrôpoles e seus instrumentos																	■	■		
AP 6 - Audiência regional de macrozoneamento e apresentação da versão final do quadro de diretrizes																		■	■	
AT 9 - Compatibilização e Publicização da versão final do Diagnóstico, das Diretrizes e do Macrozoneamento Metropolitano (a partir da aprovação da ICD)																			■	■
<b>III) MINUTA DE LEI</b>	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
AT 10 - Elaboração das minutas de leis do PDUI da RMC																				■
AP 7 – Audiência regional de validação da minuta de lei do PDUI																				■
AT 11 – Publicização das minutas de leis																				■
AP 8 - II Seminário do PDUI - entrega do PDUI ao legislativo estadual																				■

Fonte: Secretaria das Cidades do Ceará (2017).

O conteúdo embarcado no texto preliminar, apresenta de forma ampla um plano consolidado de ações para o período de dez anos (2018 – 2028), a saber, um diagnóstico contendo os desafios “Metrópole que temos” e as diretrizes “Metrópole que queremos”; as Funções Públicas de Interesse Comum; as diretrizes de zoneamento e áreas de interesse metropolitano da RMCariri; as macro diretrizes, diretrizes, ações estratégicas (por eixo, subeixo, ZIM e AIM); e, a governança metropolitana, com seus sistemas de alocação de recursos, acompanhamento e controle (CEARÁ, 2020).

O PDUI, pelas suas características, converte o projeto de governança metropolitana da RMCariri em termos perceptível, notório e real. O documento, com as FPICs definidas pelo processo participativos de diagnóstico e discussões entre os atores da sociedade civil e do



Estado no território metropolitano, traduz para realidade o que se deve governar para se alcançar o desenvolvimento desta região (FRANZONI, 2015; FRANZONI; HOSHIRO, 2015).

A promoção do desenvolvimento sustentável e a promoção da mobilidade urbana foram os dois problemas estratégicos identificados que deveriam, por as suas características de ir para além dos limites exclusivos de um único município, serem cuidados como FPICs para o projeto metropolitano do Cariri. Deriva-se das FPICs dez eixos estratégicos e doze subeixos que revelam a complexidade das decisões na governança do projeto metropolitano analisado (Figura X).

**Figura 6 - FPIC's, eixos estratégicos e subeixos do PDUI da RMCariri**

FPIC	Eixo estratégico	Subeixo
PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	Aspectos Institucionais da gestão ambiental e de saneamento	Gestão ambiental
		Gestão em saneamento
	Infraestrutura de água e esgoto	Abastecimento de água potável
		Esgotamento sanitário e drenagem
	Tratamento de resíduos sólidos	Gestão integrada de resíduos sólidos
	Vulnerabilidade habitacional	Condição de Ocupação de Imóveis; Padrão de Revestimento dos Domicílios; e Ações Estaduais em Habitação.
	Mudanças Climáticas	Controle da Emissão de Gases de Efeito Estufa, Queimadas, Desmatamento e de outros impactos ambientais, difusão da Agroecologia e mitigação da desertificação.
Caracterização das áreas verdes e dos geossítios	Gestão das Áreas Verdes, das Áreas Protegidas e Geossítios	
Cenário dos recursos hídricos	Recursos e demanda hídrica	
PROMOÇÃO DA MOBILIDADE URBANA	Governança e Planejamento em Mobilidade Urbana	Promoção do Sistema Integrado de Mobilidade Metropolitana
	Sistema de Transporte Público	Implementação do Sistema Integrado de Transporte Público Metropolitano=
	Infraestrutura de Transporte	Ampliação e qualificação da Infraestrutura de Transporte Metropolitano

Fonte: Ceará (2020, pp. 20-21)

Em função destes dados é possível reafirmar a importância das FPICs na definição das políticas públicas comuns a alguns ou ao todo dos municípios que compõem o território

metropolitano. Por sua vez, deve-se, ainda enfatizar que estas FPICs foram definidas observando que os problemas de desenvolvimento sustentável e de mobilidade urbana afetam de maneira comum “dois ou mais municípios e que exigem medidas compartilhadas para a sua resolução ou minimização” (SILVA; NASCIMENTO, 2020, p. 1105).

Deduz-se pelo conjunto volume de temas destacados no eixo estratégico (Figura 6) que os desafios de desenvolvimento sustentável deverão constar como estímulo essenciais a serem superados sem descuidar dos econômicos e de mobilidade urbana na RMCariri. Estes fatores, necessariamente, estão associados à condição especial da região onde para seu desenvolvimento sustentável, deve-se cuidar da Área de Proteção Ambiental – APA da Chapada do Araripe e da Floresta Nacional do Araripe - FLONA.

Compreende-se, face ao analisado, que mesmo o PDUI - em sua versão preliminar - constitui uma declaração estratégica importante para RMCariri. Pois, apresenta de forma objetiva as funções de interesse comum que são estratégicas para o projeto metropolitano. Relacionando-as “a existência de determinados problemas que escapam à alçada [exclusiva] administrativa e, especialmente, orçamentária da esfera municipal e, para que possam ser sanados, necessitam da articulação entre os entes federados” (SILVA; NASCIMENTO, 2020, p. 1104).

Dos fatos apresentados, pode-se considerar que o PDUI da RMCariri, mesmo que ainda em versão preliminar, se configura como uma manifestação real, síntese do projeto metropolitano analisado. Afinal, as contribuições contidas neste documento foram discutidas e acordadas pelos diversos atores da sociedade civil e Estado no território, nos anos de 2017 e 2018, refletindo o consenso possível de desenvolvimento do território metropolitano pretendido para a RMCariri.

Vale ressaltar, todavia, que apesar de considerar no corpo do plano elementos que conferem relevância aos temas ambiental e de mobilidade urbana, e, conseqüentemente, tratando de questões caras à economia regional e metropolitana, o atraso em aprovar o PDUI e promulgar a lei acaba por dificultar a implementação coordenada das estratégias previstas, numa perspectiva de encontro não somente restrita aos nove municípios, mas, sobretudo em parceria com instâncias governamentais do estado e da união, atores indispensáveis na condução de políticas públicas de caráter metropolitano.



RELATÓRIO TÉCNICO FINAL  
DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

---

E, bem assim, assente nos contributos teóricos-históricos discutidos nesta seção, a seguir apresentamos para conhecimento e análise os dados sociodemográficos da RMCariri considerados relevantes para os objetivos deste relatório.

### 3. PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DOS MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

Este capítulo oferece uma caracterização e análise do Perfil sociodemográfico, econômico e de integração da Região Metropolitana do Cariri, incluindo dados sobre elementos particulares de cada municipalidade ao lado da dinâmica metropolitana. De modo a subsidiar as discussões nas metas e nos produtos seguintes. *O material responde ao objetivo específico 1 do projeto, correspondente à Meta 1 do Plano de Trabalho do TED - Caracterização do perfil sociodemográfico dos municípios da Região Metropolitana do Cariri.*

Ao longo do texto, são apresentados e discutidos os indicadores relacionados a cada uma das dimensões mobilizadas para a caracterização do perfil, a saber: demográfica, social, econômica e integração. Por fim, delinea-se uma síntese analítica destacando os principais achados e resultados e o modo como contribuem para o propósito central do projeto. O percurso metodológico para a elaboração deste estudo envolveu coleta de dados primários e secundários, a partir de bases de dados secundários estaduais e nacionais, bem como de informações levantadas no próprio território por pesquisadores e grupos de pesquisa da região. Posteriormente, procedeu-se a sistematização e análise dos dados com uso de recursos de estatística descritiva.

#### 3.1. Dimensão Demográfica

A presente seção apresenta os dados diretamente relacionados aos indicadores populacionais dos nove municípios metropolitanos e da RMCariri como um todo, através do quantitativo, as estimativas mais recentes, as evoluções, bem como as distribuições por raça e gênero, acompanhados das taxas de natalidade e mortalidade.

##### 3.1.1 População Total, População Rural, População Urbana e Taxa de Urbanização

A compreensão da população total de um território é um dos dados demográficos básicos, servindo de referência para a elaboração de outros indicadores, como taxa de urbanização, densidade demográfica e evolução populacional, por exemplo, além de mensurar

a quantidade de indivíduos residentes em espaço e tempo definidos. Nesse sentido, observa-se o seguinte cenário no âmbito da RMCariri:

**Tabela 4** - População total das cidades da RMCariri

TERRITÓRIO	POPULAÇÃO TOTAL – 2010	CONTRIBUIÇÃO NA RMC (%)
Barbalha	55.323	9,63%
Caririaçu	26.393	4,59%
Crato	121.428	21,14%
Farias Brito	19.007	3,31%
Jardim	26.688	4,65%
Juazeiro do Norte	249.939	43,51%
Missão Velha	34.274	5,97%
Nova Olinda	14.256	2,48%
Santana do Cariri	17.170	2,99%
<b>RMCariri</b>	<b>574.478</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico, IBGE (2010).

Diante da Tabela 4, fica evidente a concentração dos habitantes na área de conurbação conhecida como CRAJUBAR, composta pelos municípios de Crato (121.428), Juazeiro do Norte (249.939) e Barbalha (55.323); que juntos contribuem com quase 3/4 (74,27%) da população total da RMCariri (574.478). Os dois primeiros são os únicos a superarem a média da região de 62.720 habitantes por município. Todos os outros ficam abaixo, em ordem decrescente: Barbalha, Missão Velha (34.274), Jardim (26.688), Caririaçu (26.393), Farias Brito (19.007), Santana do Cariri (17.170) e Nova Olinda (14.256).

A fim de acompanhar o recente processo de urbanização, outro ponto a se observar na população é a divisão entre os subconjuntos rural e urbano, complementares em relação ao total. De acordo com o Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, a divisão de zonas é feita pelos municípios (BRASIL, 1938), mas, como aponta IBGE (2017, p. 11), geralmente a legislação tem um ritmo muito lento em relação às transformações do espaço.

Essa demarcação rural-urbana é tradicionalmente feita levando-se em consideração aspectos populacionais e morfológicos do território (IBGE, 2017). Todavia, Williams (2011 *apud* IBGE, 2017) alerta para a heterogeneidade das características do campo e da cidade. Portanto, tais perspectivas devem ser levadas em conta ao analisar os contingentes populacionais rurais e urbanos, bem como a taxa de urbanização (quociente da população urbana pela população total).

**Tabela 5 - População rural e urbana das cidades da RMCariri**

TERRITÓRIO	POPULAÇÃO RURAL - 2010	POPULAÇÃO URBANA - 2010	TAXA DE URBANIZAÇÃO - 2010
<b>Barbalha</b>	17.301	38.022	68,73%
<b>Caririaçu</b>	12.362	14.031	53,16%
<b>Crato</b>	20.512	100.916	83,11%
<b>Farias Brito</b>	10.136	8.871	46,67%
<b>Jardim</b>	17.694	8.994	33,70%
<b>Juazeiro do Norte</b>	9.811	240.128	96,07%
<b>Missão Velha</b>	18.855	15.419	44,99%
<b>Nova Olinda</b>	4.560	9.696	68,01%
<b>Santana do Cariri</b>	8.348	8.822	51,38%
<b>RMCariri</b>	119.579	444.899	77,44%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico, IBGE (2010).

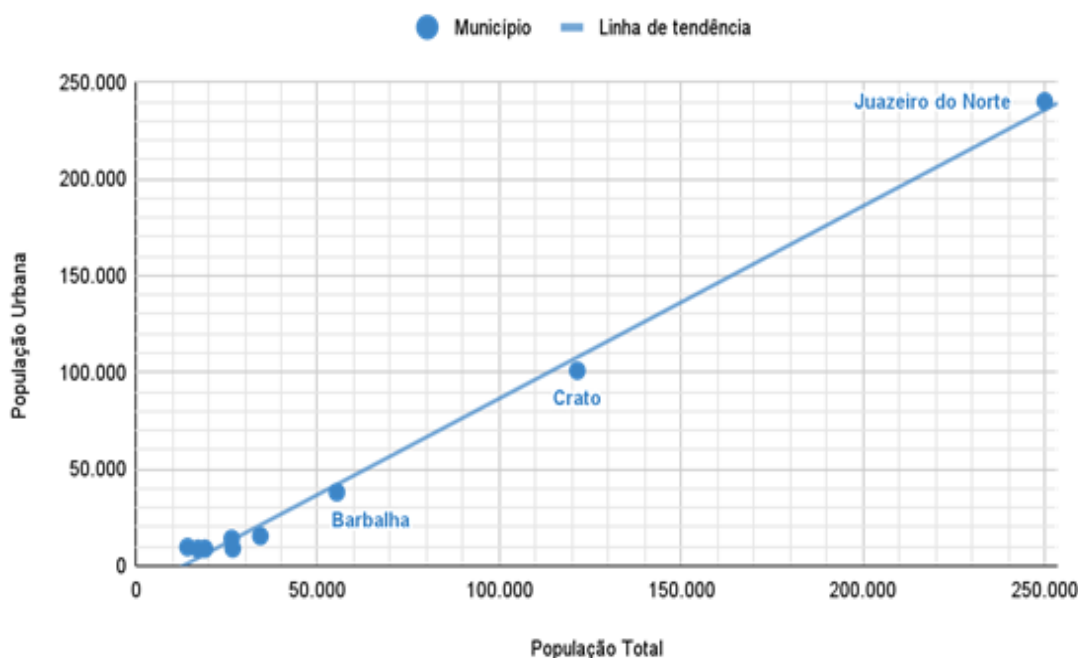
A Tabela 5 mostra mais uma concentração no triângulo CRAJUBAR, desta vez com relação à população urbana. Juazeiro do Norte (240.128) concentra, sozinho, mais de 50% dos habitantes das zonas urbanas da RMCariri (444.899). Somado ao Crato (100.916), representa mais de três quartos (76,66%). Completando com Barbalha (38.022), a área abrange 85,20%.

Crato e Juazeiro do Norte são os únicos municípios que superam a taxa de urbanização da região (77,44%), com 83,11% e 96,07%, respectivamente. Todos os outros ficam abaixo, em ordem decrescente: Barbalha (68,73%), Nova Olinda (68,01%), Caririaçu (53,16%), Santana

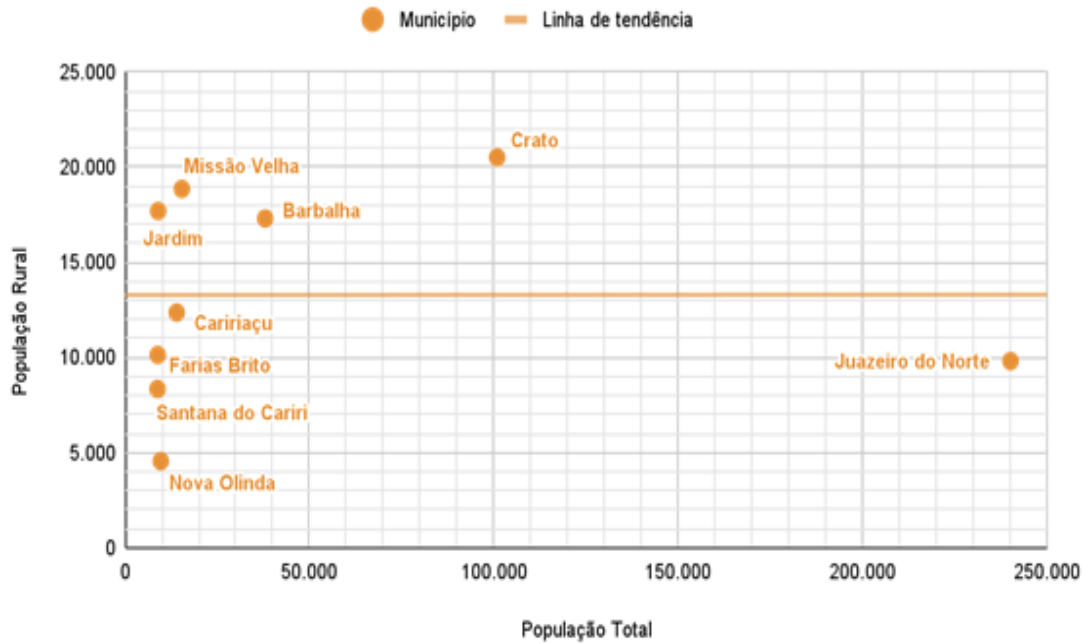
do Cariri (51,38%), Farias Brito (46,67%), Missão Velha (44,99%) e Jardim (33,70%). Destaque para os três últimos que possuem população majoritariamente rural.

Para tornar a leitura dos dados mais precisa, é possível realizar uma análise dos indicadores através do coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ). Esse coeficiente corresponde a um número entre -1 e 1, que define a direção e a magnitude da “associação linear entre as variáveis” (PARANHOS *et al*, 2014, p. 69). Entre as populações urbanas e os totais,  $r = 0,9975$ , apresentando uma correlação muito forte. Já nas relações rurais-urbanas e rurais-totais, os valores de  $r$  são, respectivamente, 0,0011 e 0,0718, de correlações muito fracas. Isto se deve ao enorme peso que Juazeiro do Norte exerce com sua grande população e sua alta taxa de urbanização. Excluindo esse município, os valores de  $r$  passam a ser 0,5859 e 0,6863, que são magnitudes moderada e moderada-forte, respectivamente, segundo Dancey e Reidy (2006 apud PARANHOS, 2014, p. 69). Os gráficos de dispersão entre os indicadores ajudam a visualizar melhor essas relações.

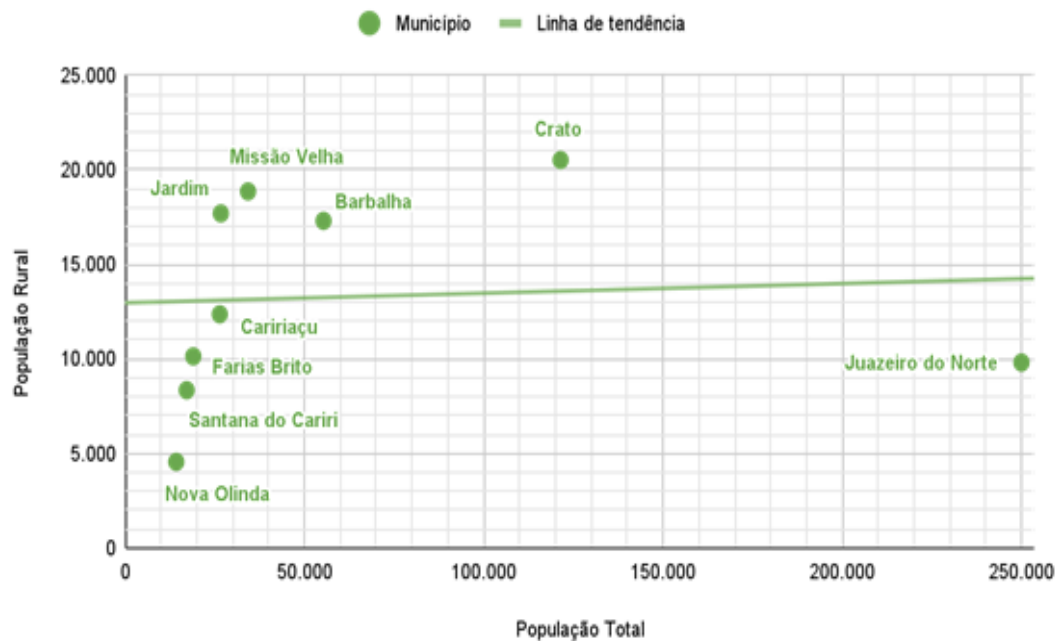
**Gráfico 1 - População Urbana x População Total**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico, IBGE (2010).

**Gráfico 2 - População Rural x População Urbana**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

**Gráfico 3 - População Rural x População Total**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

### 3.1.2 Densidade Demográfica

Em conformidade com Santos, Holmes e Ramos (2018), densidade demográfica é por definição o número médio de habitantes por quilômetros quadrados (hab./Km<sup>2</sup>), ou seja, o número de pessoas em relação a uma unidade de área. Ainda segundo o IBGE, a densidade demográfica refere-se a uma contagem populacional detalhada que somada a outros aspectos constituem o censo demográfico que, por sua vez, oferece dados para análises de densidade, sendo a mais complexa operação estatística realizada por um país e constitui a única fonte de referência para o conhecimento das condições de vida da população em diferentes esferas no território nacional.

Diante da coleta de dados informativos da população, tais como quantitativo populacional, taxa de natalidade, taxa de fecundidade, mortalidade, densidade demográfica, dentre outras, é que se faz possível a elaboração e implantação de políticas públicas eficientes para o atendimento das necessidades econômicas e sociais da população. Além disso, a densidade demográfica permite analisar os problemas relacionados à concentração populacional, como a poluição, desmatamento, produção de lixo, dentre outros impactos ambientais provocados pela aglomeração de indivíduos em determinadas áreas ou regiões. Análises que possibilitam a elaboração de ações estratégicas nas áreas de trânsito, saúde, educação, saneamento e segurança pública, tais como explicitado por Santos, Holmes e Ramos (2018).

**Tabela 6** - Dados da demografia regional da Região Metropolitana do Cariri

Município	Densidade demográfica	Estimativa populacional (2010)	Estimativa populacional (2021)	Evolução populacional (%) (2010 - 2021)	Taxa geométrica de crescimento anual (%) (2010 - 2021)
Barbalha	97,14 hab/km <sup>2</sup>	55.323	61.662	11,46%	0,99%
Caririaçu	42,33 hab/km <sup>2</sup>	26.393	27.008	2,33%	0,21%
Crato	103,21 hab/km <sup>2</sup>	121.428	133.913	10,28%	0,89%
Farias Brito	37,74 hab/km <sup>2</sup>	19.007	19.330	1,70%	0,15%
Jardim	48,31 hab/km <sup>2</sup>	26.688	27.187	1,87%	0,17%
Juazeiro do Norte	1.004,45 hab/km <sup>2</sup>	249.939	278.264	11,33%	0,98%
Missão Velha	53,08 hab/km <sup>2</sup>	34.274	35.566	3,77%	0,34%



RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

<b>Nova Olinda</b>	50,13 hab/km <sup>2</sup>	14.256	15.798	10,82%	0,94%
<b>Santana do Cariri</b>	20,07 hab/km <sup>2</sup>	17.170	17.726	3,24%	0,29%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico, IBGE (2010).

Diante dos dados apresentados, observa-se o grande quantitativo populacional do município de Barbalha, uma cidade que concentra uma população estimada em 61.662 habitantes, representando com isso uma taxa de evolução populacional de aproximadamente 0,99%, se comparado a sua respectiva estimativa do ano de 2010, a maior taxa de evolução dentre os municípios da Região Metropolitana do Cariri considerando a estimativa de 2010, superando a taxa geométrica de crescimento anual de municípios como Juazeiro do Norte (0,98%), Nova Olinda (0,94%) e Crato (0,89%) no mesmo período. Vale ressaltar, ainda, os baixos índices apresentados pelos outros municípios da RMCariri nesse recorte temporal, como a cidade de Farias Brito com uma taxa de crescimento de aproximadamente 0,15%, Jardim (0,17%) e Caririçu (0,21%), que possuem uma população estimada em 19.330, 27.187 e 27.008 habitantes, respectivamente.

### 3.1.3 Estimativa Populacional

Segundo o IBGE, as estimativas da população são de suma importância para a distribuição do fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Além disso, as estimativas municipais de população contribuem para atualizações da divisão político-administrativa do país que refletem, por sua vez, as alterações dos limites territoriais dos municípios ocorrendo após cada censo demográfico.

As estimativas populacionais publicadas anualmente pelo IBGE, correspondem ao resultado obtido com o método matemático desenvolvido por João Lyra Madeira e Celso Cardoso da Silva Simões (2008), denominado AiBi. Trata-se de um procedimento que utiliza como insumos básicos às populações obtidas das projeções da população para o Brasil e as Unidades da Federação mais recentes, bem como o crescimento populacional de cada município

na última década, tracejado pelas respectivas populações recenseadas nos dois últimos Censos Demográficos realizados (IBGE, 2010).

Sendo assim, as estimativas atuais correspondem às estimativas das populações para as Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2021, sendo estas obtidas pela soma dos municípios que as compõem. Logo, “as diferenças entre as populações das Unidades da Federação aqui estimadas [...], devem-se às alterações de limites territoriais ocorridas entre os estados, após o Censo Demográfico 2010” (IBGE, 2021).

Nesse sentido, frente ao perfil demográfico do Estado do Ceará, a partir dos dados da Pesquisa Regional por Amostras de Domicílio (PRAD) em 2019, lançado pela Gerência de Estatística, Geografia e Informações (GEGIN) e a Diretoria de Estudos Sociais (DISOC) do IPECE, observa-se que o contingente populacional da RMCariri, em detrimento de suas estimativas populacionais, possui a maior estimativa populacional do Ceará, abaixo apenas da Grande Fortaleza.

Em 2019, a população total, segundo regiões de planejamento apresentados pela pesquisa realizada pelo IPECE (2019), classifica a região do Cariri como sendo a segunda maior estimativa populacional do Ceará com um total de 1.023.031 habitantes em números totais, o que corresponde a 11,2% da população do estado. A Grande Fortaleza, nesse sentido, possui um quantitativo de 4.186.221 habitantes, correspondendo a 45,7% da população.

### *3.1.4 Evolução Populacional (%)*

A evolução populacional refere-se a um procedimento de aumento da quantidade de pessoas que ocupam determinada localidade. Trata-se aqui de um processo contínuo demarcado por períodos em que o crescimento da população é baixo e outros em que há um crescimento vertiginoso. Diante disso, pode-se perceber a interferência de alguns fatores nesse sistema, como as próprias mudanças sociais, por exemplo. Tais alterações se dão em correspondência a fatores como a qualidade de vida dos indivíduos, saúde, violência, pacificação etc.

Além disso, a evolução populacional, assim como outros dados demográficos, auxilia na produção de políticas públicas de enfrentamento das irregularidades que ocorrem em

decorrência da ação humana, como o aumento da poluição, degradação de recursos ambientais, aumento da produção de lixo, perda de espécies animais e vegetais, escassez de alimento e água potável, dentre outras consequências.

Segundo Cerqueira e Francisco (2018), “o crescimento populacional de um determinado território ocorre através de dois fatores: a migração e o crescimento vegetativo, esse último é a relação entre as taxas de natalidade e as de mortalidade”. Em conformidade com os autores, dentre os dois principais fatores motivadores da evolução populacional, destaca-se o crescimento vegetativo na realidade brasileira, uma vez que, segundo eles, este é o principal responsável pelo aumento populacional, já que os fluxos migratórios ocorreram de forma mais intensa entre 1800 e 1950, período em que a população brasileira totalizava 51.944,397 habitantes, indicando uma considerável diferença expressa nos mais 211 milhões de habitantes que o país possui atualmente.

Reconhecendo os fatores propostos pelos autores como motivadores do crescimento populacional, observou-se na RMCariri, como será melhor visto na seção 6 (Dimensão de Integração), a expansão relativa a ocupação das áreas urbanas nos últimos anos e principalmente a formação de conurbação entre municípios – “entendida como a fusão de duas ou mais áreas urbanas em uma única, envolvendo integração física e funcional” (GURGEL, 2017, p. 845) –, estabelece uma dinâmica de transição entre cidades próximas ao longo do dia, para as mais diversas atividades ou mesmo, no caso da RMCariri, uma migração interestadual. Nesse sentido, os movimentos pendulares são importantes indicativos da integração e interdependência entre os municípios na região e serão mais bem trabalhados na seção 6.

### 3.1.5 Taxa Geométrica de Crescimento Anual (%)

A taxa geométrica de crescimento anual corresponde a um recurso utilizado pelo IBGE, com o objetivo de indicar o ritmo de crescimento populacional de um dado território. Assim, a taxa é influenciada diretamente pelos números de migrações, mortalidade e natalidade. Dessa forma, a taxa de crescimento da população equivale ao percentual de soma médio anual da população residente em determinado espaço geográfico, logo, é o resultado de um cálculo entre censos realizados em diferentes anos. Ou seja, o valor da taxa refere-se à média anual obtida

para um período de anos compreendido entre dois momentos, em geral correspondentes aos censos demográficos.

Dentre as funções para qual a taxa é empregada, ressalta-se a análise de variações geográficas e temporais do crescimento populacional, elaboração de estimativas e projeções populacionais para períodos curtos, e subsídio a processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas específicas estão entre as principais. Assim, vale ressaltar o posicionamento da RMCariri e seu arranjo espacial frente sua distribuição demográfica. Levando em consideração a evolução populacional da região entre os anos de 2012 a 2018, como expressa a pesquisa realizada pelo IPECE (2018), a dinâmica de crescimento manifestou-se com uma taxa de crescimento relativo de 5,38%.

Tão logo, nesse sentido, a taxa média geométrica de crescimento anual da população residente na RMCariri, índice responsável por indicar o ritmo de crescimento populacional, deteve para o período abordado no estudo entre os anos de 2012 e 2018, segundo o IPECE (2018), uma taxa de crescimento de 0,88%.

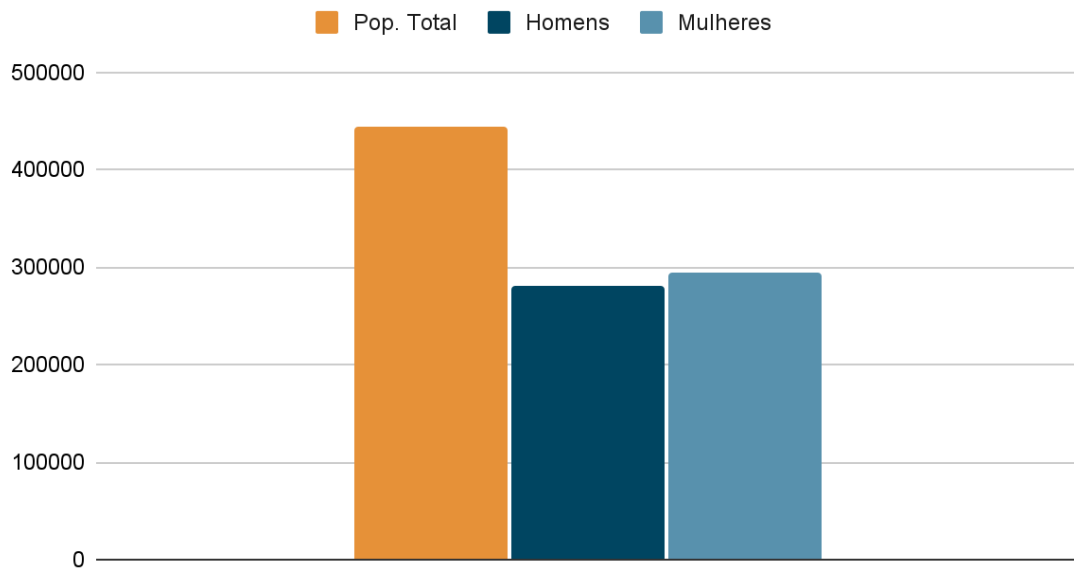
### 3.1.6 Distribuição por Gênero

A **Distribuição por gênero** corresponde a divisão numérico-biológica entre homens e mulheres de uma determinada população, em determinado espaço geográfico e período considerado. No que tange ao referido índice demográfico, do total populacional dos municípios da Região Metropolitana do Cariri em 2010 de 444.899 indivíduos, a parcela feminina correspondia a 293.822, totalizando 51,14%, e a masculina, 280.656 homens, o que equivale a 48,85% do total (Gráfico 4). O aparente equilíbrio é consoante às tendências estaduais do mesmo ano, pois no estado do Ceará as mulheres correspondiam a 4.332.293 de habitantes (51,26%) e os homens a 4.120.088 (48,74%) (IPECE, 2010). No Brasil, os homens eram 93.406.990 (48,97%) e as mulheres 97.348.809 (51,03%) (IBGE, 2010).

No que se refere à **Razão de Gênero**, a qual expressa o número de pessoas do sexo masculino para cada 100 pessoas do sexo feminino, em 2010, os municípios da RMCariri apresentavam uma proporção de 95,5 homens para cada 100 mulheres. No Estado do Ceará, em 2008, esta medida era de 94,8 homens para cada 100 mulheres, valor idêntico ao observado para o Brasil (7).

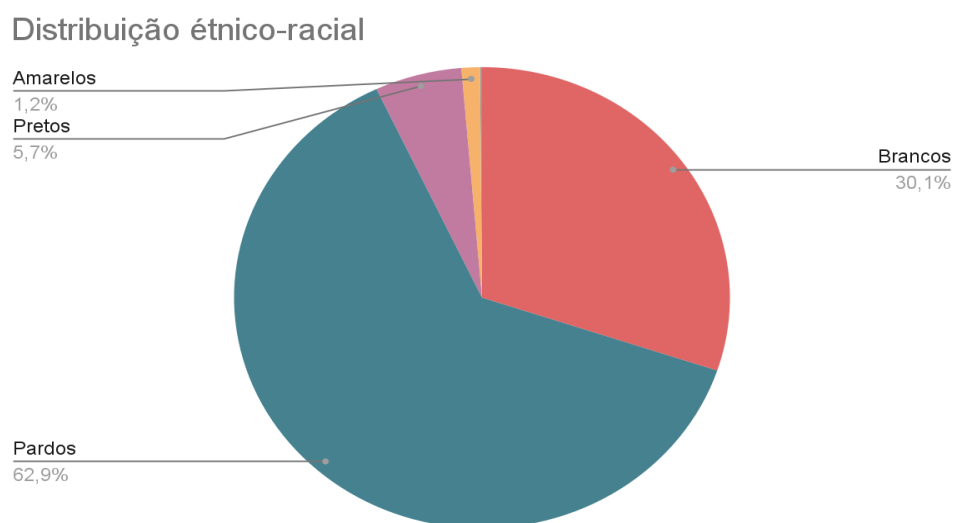
**Gráfico 4** - Distribuição por Sexo da população da RMCariri (2010)

## Distribuição por Sexo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

A **Distribuição Étnico-Racial** se refere à divisão por etnias, raças e cores de uma determinada população, em determinado espaço geográfico e período considerados. No que tange ao referido índice demográfico, o total populacional dos municípios da Região Metropolitana do Cariri em 2010 de 444.899 indivíduos, a maior população é a negra, composta por pardos (62,9%) e pretos (5,7%), seguida por brancos (30,1%), amarelos (1,2%) e indígenas (0,1%) (Gráfico 5).

**Gráfico 5** - Distribuição Étnico-racial da população da RMCariri (2010)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

### 3.1.7 Taxas de Natalidade e Mortalidade

Os indicadores de saúde, como o número de nascidos vivos e o número de óbitos, são medidas-síntese sobre determinados atributos e dimensões do estado de saúde, bem como o desempenho do sistema de saúde de uma região. A construção dos indicadores perpassa desde uma simples contagem direta até cálculos de proporções, razões, taxas ou índices mais sofisticados. Os indicadores são ferramentas fundamentais para gestão e avaliação das situações de saúde em todos os níveis. Um conjunto de indicadores eventualmente resulta em evidências sobre a situação sanitária e suas tendências, sendo a base empírica para a identificação e estratificação de risco epidemiológico dos grupos humanos, além de definir áreas críticas (BRASIL, 2008).

O Número Absoluto de Nascidos Vivos corresponde ao total de nascidos vivos em determinada população, espaço geográfico e ano considerado. Os dados referidos são ofertados pelo Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC), uma ramificação do Departamento de informática do Sistema Único de Saúde do Brasil (DATASUS). A análise

estatística do número de nascidos vivos possibilita a formulação de outros índices fundamentais, como as Taxas de Fecundidade e Natalidade (BRASIL, 2020a).

Os índices de Natalidade, e mais especificamente a Taxa Bruta de Natalidade, pode ser obtido por meio da razão entre o número de nascidos vivos residentes e a população residente multiplicada por 1000 (BRASIL, 2008). No entanto, a realização do último censo demográfico brasileiro em 2010, propicia apenas a população estimada em 2020. Portanto, apresentamos na Tabela 7 o cálculo da Taxa Bruta de Natalidade Estimada para os municípios da RMCariri com base no número absoluto de nascidos vivos em 2020 (BRASIL, 2020) e na população estimada para 2021 em cada município (IBGE, 2010). As maiores taxas de natalidade estimadas são Barbalha (20,72), Jardim (16,29) e Missão Velha (16,25), em contrapartida, os menores índices são de Farias Brito (12,46), Santana do Cariri (13,31) e Juazeiro do Norte (14,29).

**Tabela 7 - Natalidade Estimada para municípios da RMCariri (2021)**

<b>Cidades</b>	<b>Nascidos Vivos</b>	<b>População Estimada (2021)</b>	<b>Natalidade Estimada</b>
<b>Barbalha</b>	1.278	61.228	<b>20,72</b>
<b>Caririaçu</b>	396	26.987	<b>14,66</b>
<b>Crato</b>	2.101	133.031	<b>15,68</b>
<b>Farias Brito</b>	241	19.389	<b>12,46</b>
<b>Jardim</b>	443	27.181	<b>16,29</b>
<b>Juazeiro Do Norte</b>	3.979	276.264	<b>14,29</b>
<b>Missão Velha</b>	578	35.480	<b>16,25</b>
<b>Nova Olinda</b>	254	15.684	<b>16,07</b>



RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

<b>Santana Do Cariri</b>	236	17.712	<b>13,31</b>
<b>Região Metropolitana Do Cariri</b>	9.506	612.956	<b>15,42</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do SINASC (2020) e IBGE (2010).

O Número Absoluto de Óbitos corresponde ao total de mortes em determinada população, espaço geográfico e ano considerado. As informações referidas são ofertadas pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), outra subdivisão do DATASUS (BRASIL, 2020). A análise estatística do número de óbitos possibilita a elaboração de outros índices fundamentais, como as Taxas de Mortalidade (BRASIL, 2020).

A Taxa Bruta de Mortalidade é obtida por meio da razão entre o número total de óbitos de residentes e a população residente multiplicada por 1000 (BRASIL, 2008). Ao seguir um método de elaboração de dados análogos ao da Taxa de Natalidade Estimada, apresentamos na Tabela 8 os dados da Taxa Bruta de Mortalidade Estimada para os municípios da RMCariri, com base no número absoluto de óbitos em 2020 (BRASIL, 2020b) e os dados da população estimada para 2021 (IBGE, 2010). As maiores taxas de mortalidade estimadas são Farias Brito (9,41), Nova Olinda (8,41) e Caririação (8,25), em contrapartida, os menores indicadores são de Santana do Cariri (6,03), Missão Velha (7,19) e Crato (7,51).

**Tabela 8 - Mortalidade Estimada para municípios da RMCariri (2020)**

<b>Cidades</b>	<b>Óbitos</b>	<b>População Estimada</b>	<b>Mortalidade Estimada</b>
<b>Barbalha</b>	487	61.228	<b>7,89</b>
<b>Caririação</b>	223	26.987	<b>8,25</b>
<b>Crato</b>	1.007	133.031	<b>7,51</b>
<b>Farias Brito</b>	182	19.389	<b>9,41</b>

<b>Jardim</b>	215	27.181	<b>7,90</b>
<b>Juazeiro Do Norte</b>	2.211	276.264	<b>7,94</b>
<b>Missão Velha</b>	256	35.480	<b>7,19</b>
<b>Nova Olinda</b>	133	15.684	<b>8,41</b>
<b>Santana Do Cariri</b>	107	17.712	<b>6,03</b>
<b>Região Metropolitana Do Cariri</b>	4.821	612.956	<b>7,82</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do SIM (2020) e IBGE (2010).

### 3.2. Dimensão Social

O conceito de espaço é central e compreendido como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações que estão acontecendo e manifestam-se através de processos e funções. “O espaço é um verdadeiro campo de forças cuja formação é desigual. Eis a razão pela qual a evolução espacial não se apresenta de igual forma em todos os lugares (SANTOS, 1978, p. 122).

Para Santos (1979), o espaço precisa ser considerado como totalidade: conjunto de relações realizadas através de funções e formas apresentadas historicamente por processos tanto do passado como do presente. O espaço é resultado e condição dos processos sociais, elaboração amplamente difusa na geografia dos anos 1970-80 em países como a França, EUA e Brasil, pois era compreendido como uma categoria fundamental quando predominava a utilização de princípios do materialismo histórico e dialético.

Nesse ínterim, a dimensão social foi analisada com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), taxas de alfabetização e de escolarização, percentual de pobreza e taxa de desemprego, conforme expresso na tabela 9. Todos os dados podem ser visualizados no nível municipal e metropolitano (total) e as análises de cada um serão interpretadas a seguir.

**Tabela 9** - Análise dos dados da Dimensão Social da RMCariri

LOCAL	IDH - 2010	ALFABETIZAÇÃO- 2020	ESCOLARIZAÇÃO- 2019	PERCENTUAL DE POBREZA- 2010	TAXA DE DESEMPREGO- 2010
BARBALHA	0,683	99,90%	98,30%	12,97%	9,89%
CARIRIAÇU	0,578	96,9%	96,10%	31,75%	6,83%
CRATO	0,713	96,40%	97,80%	11,05%	8,62%
FARIAS BRITO	0,633	96,80%	99,30%	34,40%	7,20%
JARDIM	0,614	98%	98,40%	29,96%	4,92%
JUAZEIRO DO NORTE	0,694	93,20%	97,30%	9,64%	9,59%
MISSÃO VELHA	0,622	91,20%	96,80%	22,66%	4,28%
NOVA OLINDA	0,625	100%	97,30%	27,83%	5,28%
SANTANA DO CARIRI	0,612	94,70%	97,90%	39,54%	5,64%
REGIÃO METROPOLITAN A DO CARIRI	0,641	96,28%	97,69%	24,42%	6,92%

Fonte: IBGE (2010), CEARÁ (2019) e CEARÁ (2020).

### 3.2.1 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) busca mensurar as realizações médias de um país por meio de uma medida que permita quantificar o acesso a uma vida prolongada e saudável, à educação e aos recursos necessários para uma vida decente. O IDH resulta, portanto, da combinação de três dimensões básicas: saúde, educação e renda (OLIVEIRA, 2006). Na RMCariri, os maiores IDHs são de Crato (0,713), Juazeiro do Norte (0,694) e Barbalha (0,683), e os menores, Caririaçu (0,578), Santana do Cariri (0,612) e Jardim (0,614). Então, reforça-se a importância do CRAJUBAR na composição geral do resultado para a RMCariri que, necessariamente nesta ordem, possui os melhores IDHs de todo o recorte metropolitano. Todos os municípios permaneceram abaixo da média brasileira de 0,765 em 2020, estando ainda distantes dos índices considerados ideais cujos valores são cada vez mais próximos do valor um em países desenvolvidos (ONU, 2020).

### 3.2.2 Taxa de Alfabetização

Em relação à Taxa de Alfabetização, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) avalia a escala da alfabetização, cuja série de referência é o 2º ano do Ensino Fundamental. O índice é constituído por cinco padrões, representados pelas seguintes pontuações: até 75 pontos – não alfabetizado; de 75 a 100 – alfabetização incompleta; de 100 a 125 – intermediário, de 125 a 150 – suficiente; e, acima de 150 – nível desejável. São considerados para o índice de alfabetizados a soma dos índices intermediário, suficiente e desejável. Em relação aos municípios da RMCariri em 2019, as maiores taxas de alfabetização foram Nova Olinda (100%), Barbalha (99,90%), e Jardim (98%) e os menores, Missão Velha (91,20%), Juazeiro do Norte (93,2%) e Santana do Cariri (94,70%) (CEARÁ, 2020).

Com relação a essa taxa, chama a atenção o fato que os principais municípios da RMCariri não obtiveram os melhores resultados, com exceção de Barbalha. Inclusive, o município de Juazeiro do Norte está nas últimas colocações, ficando à frente apenas do município de Santana do Cariri.

### 3.2.3 Escolarização

A Taxa de Escolarização Bruta (TEB) expressa o percentual da matrícula total em determinado nível de ensino em relação à população na faixa etária teoricamente adequada para frequentá-lo. Para o ensino fundamental, calcula-se a TEBef, em que se divide o número de alunos matriculados no ensino fundamental pela população entre 6 e 14 anos e multiplica-se por 100 (CEARÁ, 2014). Para o indicador educacional referido, os municípios da RMCariri com maiores taxas de escolarização são Farias Brito (99,3%), Jardim (98,4 %) e Barbalha (98,3 %) e os menores, Caririaçu (96,1%), Juazeiro do Norte (97,3%) e Nova Olinda (97,3%). As TEBef estão consonantes aos indicadores nacionais, regionais e estaduais, cujos indicadores são Brasil (99,3%), Nordeste (99,2%) e Ceará (99,5%), denotando praticamente a universalização deste fator (CEARÁ, 2019).

Aqui, novamente, Barbalha é o único município do CRAJUBAR que figura nas primeiras posições, reforçando a importância atribuída às questões educacionais no município. Por outro lado, mais uma vez, o município de Juazeiro do Norte está na penúltima posição no ranking no quesito analisado, o que demonstra a necessidade do município de focar estratégias

e estabelecer parcerias no sentido de aumentar a taxa de escolarização, bem como de alfabetização.

No que se refere ao Ensino Fundamental brasileiro, 99,7% (25,8 milhões) dos 6 aos 14 anos – percentual próximo à universalização – em 2020 (IBGE, 2020). O Ceará mantém as perspectivas nacionais na medida em que, ao todo, 99,7% da população cearense nesta faixa etária estavam matriculados em 2019. Embora em 2016 o padrão já fosse elevado, com 98,7% das crianças e adolescentes nas escolas, o Ceará manteve o ritmo de crescimento (CEARÁ, 2020).

### 3.2.4 Percentual de Pobreza

O conceito demográfico de Percentual de Pobreza refere-se à população com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário-mínimo, em determinado espaço geográfico, no ano considerado, ou seja, expressa a proporção da população geral considerada em estado de pobreza, de acordo com a renda pessoal (BRASIL, 2000). No entanto, no contexto cearense, foram disponibilizados dados em relação à população extremamente pobre, com rendimento domiciliar *per capita* mensal de até R\$ 70,00. No ano de 2010, dentre os municípios da RMCariri, os menores percentuais de pobreza eram Juazeiro do Norte (9,64%), Crato (11,05%) e Barbalha (12,97%), enquanto os maiores são Santana do Cariri (39,54%), Farias Brito (34,40%) e Caririáçu (31,75%) (CEARÁ, 2019).

A tríade de principais municípios do arranjo são os que possuem o menor percentual de pobreza, com Juazeiro do Norte com o melhor resultado. Dentre os municípios da RMCariri com os piores índices, destaca-se o município de Caririáçu que, além de obter o maior percentual de pobreza do arranjo, também esteve dentre os três piores desempenhos na análise do IDH e da taxa de escolarização.

O levantamento do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Ibre) constatou que 24 das 27 unidades federativas brasileiras apresentaram aumento na parcela da população classificada como pobre entre os meses de janeiro dos anos de 2019 e 2020. Apenas o Acre apresentou ligeira redução nos indicadores de pobreza. Tocantins e Pará, por sua vez, mantiveram os índices pré-pandêmicos. No Brasil, a pobreza avançou de 25,2% em

janeiro de 2019 para 29,5% em janeiro de 2021. Já a extrema pobreza passou de 6,1% para 9,6% no período analisado (QUEIROZ, 2021).

A concentração de pessoas que vivem em situação de pobreza no Nordeste é a maior entre as cinco regiões brasileiras. O levantamento estatístico aponta que a região Nordeste concentra um valor proporcional a 47,9% da concentração da pobreza no Brasil. Em seguida, também com índice alto, vem a região Norte, com 26,1%. O Sudeste é a terceira região, com 17,8%. Por fim, Centro-Oeste (2,5%) e Sul (5,7%) apresentam as menores taxas percentuais do país, com pouca concentração de pobreza, em relação às demais regiões (CÉSAR, 2020).

No Ceará, o aumento da parcela da população classificada como pobre foi de 2,8 pontos percentuais. Embora o impacto da crise sanitária tenha sido menor que em outros 17 estados, a quantidade elevada de pessoas que já viviam na pobreza anteriormente agravou o quadro histórico de desigualdade social e dificuldades econômicas. Segundo o economista Alex Araújo, uma característica da economia cearense e nordestina, de um modo geral, que contribuiu com a queda na renda é o alto nível de atividade informal, que depende exatamente da circulação de pessoas e a pandemia a afetou duramente (QUEIROZ, 2021).

### 3.2.5 Taxa de Desemprego

A Taxa de Desemprego é descrita como o percentual da população de 16 anos e mais, economicamente ativa, desocupada. O levantamento estatístico apontou que, dentre os municípios da RMCariri, as maiores taxas eram de Barbalha (9,89%), Juazeiro do Norte (9,59%) e Crato (8,62%), e as menores, Missão Velha (4,28%), Jardim (4,92%) e Nova Olinda (5,28%) (BRASIL, 2010). No período pré-crise econômica, a taxa de desocupação no Ceará era decrescente, variando de 7,7% a 7,1% entre 2012 e 2014. Em 2015, a taxa saltou para 8,7% e chegando a 12,3% em 2017. Em 2018, a taxa retrocedeu para 11,5%. Portanto, o Ceará experimentou um aumento de 3,8% na taxa de desocupação. Vale salientar que o Ceará apresentou taxa de desocupação sempre menor que a média regional, a qual alcançou 14,5% em 2018. Em 2017 e 2018, o Ceará mostrou taxas de desocupação inferiores à média nacional, a qual chegou a 12,0% no último ano da série (CEARÁ, 2020).

O número de desempregos no Ceará bateu recorde no fim do ano passado. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), a taxa de



desocupação no Estado ficou em 14,4% no último trimestre de 2020, representando o pior resultado desde 2012, início da série histórica. Com esta taxa, que representa uma elevação de 4,3 pontos percentuais em relação a igual período do ano anterior, a pesquisa indicou que a população desocupada no Ceará foi estimada em 549 mil pessoas. Ao todo, o dado representa um aumento de 126 mil pessoas desocupadas em relação ao período de comparação (QUINTELA, 2021).

### 3.3. Dimensão Econômica

A presente análise incorre sobre alguns resultados referentes à economia da Região Metropolitana do Cariri, compreendendo informações sobre o Produto Interno Bruto – PIB, PIB *per capita*, setorial, renda domiciliar e renda *per capita* e o emprego do PIB por áreas setoriais. Esses dados serão apresentados segundo seu respectivo valor absoluto para cada município, bem como sua taxa de variação anual por ano. São demonstrados ainda, indicadores econômicos de variação do PIB e do perfil de rendimento mensal domiciliar em cada município.

#### 3.3.1 PIB (x1000)

Indicadores como o PIB de um território servem para auxiliar no processo de compreensão da dinâmica econômica processada nesse âmbito. Assim, o Produto Interno Bruto de um país é um dos principais indicadores responsáveis por medir em dinheiro toda a produção realizada em um determinado período.

Logo, esta medida é uma importante fonte de estudos para a percepção do crescimento ou compreensão da atividade econômica, como uma determinante variável para se entender o perfil sociodemográfico da região. Em conformidade com Colletti (2006), o PIB representa a soma de todas as riquezas finais produzidas em uma determinada região ou parcela da sociedade, seja país, estado ou cidade, durante um período determinado (mês, trimestre, ano etc.).

Nesse sentido, o PIB foi analisado observando alguns caracteres próprios propostos pelo IBGE, através da Tabela do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), em parceria

com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

De Antemão, as variáveis que compreendem o PIB de cada município apresentado na Tabela 10: Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil reais), correspondem aos preços correntes, impostos líquidos de subsídios sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações. À vista disso, a tabela mencionada apresenta algumas projeções relativas aos anos de 2002 a 2018 referendados no ano de 2010. Porém, acatando a objetividade como uma relevante característica desse processo de delineamento sociodemográfico, a seguir constam períodos determinados que circunscrevem a evolução do PIB em curto, médio e longo prazos (2002, 2010 e 2018, respectivamente).

**Tabela 10** - Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil reais) – Referência 2010

Município	2002	2010	2018
<b>Barbalha (CE)</b>	152.974	464.715	861.470
<b>Caririaçu (CE)</b>	41.408	100.203	202.562
<b>Crato (CE)</b>	376.323	985.410	1.348.194
<b>Farias Brito (CE)</b>	32.132	75.301	154.741
<b>Jardim (CE)</b>	40.333	107.867	205.432
<b>Juazeiro do Norte (CE)</b>	639.519	2.151.335	4.820.056
<b>Missão Velha (CE)</b>	53.199	165.701	484.487
<b>Nova Olinda (CE)</b>	25.246	68.469	128.999
<b>Santana do Cariri (CE)</b>	28.953	71.494	121.975
<b>Região Metropolitana do Cariri</b>	1.390.087	4.190.495	8.327.916
<b>Ceará</b>	28.718.840	79.336.299	155.903.825
<b>Brasil</b>	1.488.787.276	3.885.847.000	7.004.141.000

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Elaboração própria.

Diante dos dados acima apresentados, nota-se que todos os municípios da RMCariri apresentam crescimento do PIB, contudo, alguns municípios exibiram um crescimento mais acentuado que os demais. Nesse caso, observando o período de 2002 a 2010, vê-se que Juazeiro do Norte, Missão Velha e Barbalha demonstraram os maiores valores do PIB. Em números percentuais, temos Juazeiro do Norte com um crescimento de aproximadamente 236%, Missão

Velha (211%) e Barbalha (204%) produziram índices de crescimento que sobressaem até o percentual de crescimento da região (201%), estado (176%) e do país (161%).

Em relação aos menores índices de crescimento do PIB, identifica-se como sendo os três municípios com os menores índices de crescimento no período de 2002 a 2010, o município de Farias Brito com o Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil reais) equivalente a 43.169,00, Caririaçu com 58.795,00 e Santana do Cariri com 42.541,00, o equivalente em números percentuais a taxa de crescimento de 134%, 142% e 147%, nessa ordem.

Já em relação ao segundo período apresentado na tabela acima, entre 2010 e 2018, os municípios de Missão Velha, Juazeiro do Norte e Caririaçu concentram os maiores valores do PIB, Missão Velha somou 318.786,00 reais a seu PIB nesse período, ao passo que Juazeiro do Norte somou uma quantia monetária substancial de R\$ 2.668.721,00 e Caririaçu R\$ 102.359,00, em ambos os casos, um crescimento de mais que o dobro em relação ao antigo valor. Em números percentuais, temos que o crescimento do PIB em Missão Velha, no período apresentado, correspondeu a aproximadamente 192%, já em Juazeiro do Norte e Caririaçu, a porcentagem equivale a 124% e 102%, respectivamente.

Entre 2010 e 2018, observa-se um fato importante a ser mencionado. Embora os municípios que demonstraram crescimento no primeiro período (Juazeiro do Norte, Missão Velha e Barbalha) tenham mantido sua performance de crescimento, com exceção de Barbalha que foi substituído no *ranking* por Caririaçu, os municípios que apresentaram as menores taxas (Farias Brito, Caririaçu e Santana do Cariri) demonstraram um comportamento econômico muito diferente, pois nenhum deles tornou a compor o elenco dos menores índices.

No que se refere aos menores índices de crescimento do PIB, constata-se que os municípios de Crato, Santana do Cariri e Barbalha foram, neste período (2010 a 2018), os três municípios com os menores índices de crescimento. O município de Crato teve o PIB a preços correntes (Mil reais) equivalente a R\$ 362.784,00, Santana do Cariri com R\$ 50.481,00 e Barbalha com R\$ 396.755,00, o equivalente em números percentuais a taxa de crescimento de 37%, 70% e 85%, por essa ordem.

Diante dos dados apresentados, é claramente discernível que são muitos os números que compõem os dados, o que é justificado pelo caráter quantitativo da pesquisa. Assim, com um intuito de facilitar a leitura dos dados do PIB a preços correntes (%), são apresentados na Tabela 11 - Referência 2010, elementos para uma leitura panorâmica.

**Tabela 11** - Taxa de comparação do crescimento do Produto Interno Bruto a preços correntes entre 2002 e 2018 (%)

Município	2002	2010	2010	2018
Barbalha (CE)	204%		85%	
Caririaçu (CE)	142%		102%	
Crato (CE)	162%		37%	
Farias Brito (CE)	134%		101%	
Jardim (CE)	137%		90%	
Juazeiro do Norte (CE)	236%		124%	
Missão Velha (CE)	211%		192%	
Nova Olinda (CE)	171%		88%	
Santana do Cariri (CE)	147%		70%	
Região Metropolitana do Cariri	201%		98%	
Ceará	176%		96%	
Brasil	161%		80%	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE, SUFRAMA (2010).

### 3.3.2 PIB Real

Em observância ao PIB real, sendo esse o valor correspondente à soma simples dos bens e serviços produzidos, percebe-se uma dinâmica própria estabelecida na RMCariri, apresentando um crescimento constante. Conforme expresso na Tabela 12, tratando-se da variação do PIB a preços correntes (%), o único ano em que a taxa percentual de variação anual diminui é de 2017 para 2018. Sendo que de 2013 para 2014 houve um salto exponencial de 11,09 %.

**Tabela 12** - Taxa de variação do Produto Interno Bruto a preços correntes (%) entre 2003 e 2018 na RMCariri

Municípios	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Barbalha	0,19%	19,79%	18,82%	0,1616	-2,77%	-7,02%

RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

<b>Caririaçu</b>	24,71%	21,42%	13,27%	0,0067	0,50%	1,42%
<b>Crato</b>	13,80%	12,09%	13,09%	0,0777	0,02%	-12,33%
<b>Farias Brito</b>	26,12%	22,81%	4,36%	0,0241	-30,50%	-20,56%
<b>Jardim</b>	21,84%	24,06%	3,28%	0,0289	-2,14%	5,73%
<b>Juazeiro do Norte</b>	12,74%	23,01%	15,86%	0,1431	2,68%	8,84%
<b>Missão Velha</b>	17,70%	63,73%	21,77%	-0,0668	69,13%	-21,40%
<b>Nova Olinda</b>	3,77%	22,59%	17,36%	-0,0001	2,09%	-8,53%
<b>Santana do Cariri</b>	10,44%	16,14%	21,59%	-0,0475	-10,17%	-8,11%
<b>Região Metropolitana do Cariri</b>	12,55%	21,19%	15,20%	0,1072	3,06%	-0,52%

Fonte: IBGE (2010).

Diante dos dados acima, verifica-se, dentre outras questões, que em 2006 todos os municípios tiveram uma taxa de variação anual positiva. Sendo que os três maiores índices foram, respectivamente, dos municípios de Missão Velha (63,73%), Jardim (24,06%) e Juazeiro do Norte (23,01%). Observou-se, ainda, sobre o Produto Interno Bruto a preços correntes, impostos e líquidos de subsídios, que em relação aos municípios com as menores taxas, Crato (12,09%), Santana do Cariri (16,14%) e Barbalha (19,79%) ocuparam as três primeiras posições nesse quesito (IBGE, 2010).

Os dados acima apresentados estão distribuídos a partir de um recorte temporal demarcado pela exposição dos índices de variação do Produto Interno Bruto a preços correntes a cada três anos, para que assim se possa observar a variação econômica, nesse sentido, sob uma ótica macro que torne possível a identificação de variações que venham se interligar na presente análise.

Ainda, observa-se, segundo a tabela apresentada, que em 2009, todos os municípios tiveram uma taxa de variação anual positiva. Sendo que as três maiores foram Missão Velha (21,77%), Santana do Cariri (21,59%) e Barbalha (18,82%). Nesse sentido, vale ressaltar outro aspecto importante a ser notado, que se refere à variação, pois dentre os municípios da RMCariri, quatro estiveram abaixo da taxa de variação da região (Caririaçu com 13,27%, Crato

com 13,09%, Farias Brito com 4,36% e Jardim com 3,28%), enquanto os demais sobressaíram acima da taxa metropolitana (15,20%).

Analisando esse cenário, observa-se que essa dinâmica de crescimento se repete nos anos de 2011, 2014 e 2017. No ano de 2018, verificou-se que este foi o único ano em que a RMCariri registou uma taxa de variação negativa (-0,52%). Nesse ano, os únicos municípios a manterem o crescimento constante durante esse período foram Juazeiro do Norte (8,84%), Jardim (5,73%) e Caririáçu (1,42%), sendo que dentre estes apenas Juazeiro do Norte e Jardim tiveram uma taxa de crescimento superior ao do estado do Ceará.

Mediante a observação dos dados, notam-se alguns aspectos que necessitam ser destacados para melhor compreensão sociodemográfica da região, bem como contribuir diretamente na própria percepção que se há sobre determinado município. Diante da Tabela 12, verificou-se que Juazeiro do Norte e Caririáçu foram os únicos municípios que mantiveram taxas positivas em todo o período abordado.

Além disso, outro aspecto observado foi que os municípios de Crato e Jardim foram os únicos municípios a reproduzirem uma dinâmica da variação do Produto Interno Bruto a preços correntes semelhantes às mudanças no âmbito da RMCariri. Ainda assim, Crato foi o que melhor reproduziu o desenvolvimento da região, pois apresentou índices positivos consecutivos em relação às variações do Produto Interno Bruto a preços correntes (%) entre 2003 e 2018 na RMCariri.

Os demais municípios que compõem a região apresentaram comportamentos semelhantes, com exceção de Santana do Cariri que apresentou uma taxa negativa em três períodos distintos, a equivalência entre os comportamentos dos diferentes municípios se dá em relação a apenas duas ocasiões distintas na qual a taxa de variação não se mostra positiva. Nesse sentido, temos Barbalha e Farias Brito, ambos com a taxa de variação do PIB negativa nos anos de 2015 e 2018, seguido pelos municípios de Missão Velha e Nova Olinda, tanto um quanto o outro com taxas negativas nos períodos de 2012 e 2018.

### 3.3.3 PIB Setorial



O PIB compreende os bens e serviços do território em valores financeiros, podendo ser classificado como PIB nominal e PIB real. Sendo o primeiro o valor correspondente à soma simples dos bens e serviços produzidos; e o segundo a uma correção inflacionária.

Segundo Passos *et al.* (2012), os principais setores da economia responsáveis pela composição do PIB são a agropecuária, a indústria e o setor de serviços. Sendo assim, na Tabela 13, sobre os valores brutos adicionados a preços correntes por atividade econômica, vê-se a distribuição do PIB setorial, entre os municípios componentes da Região Metropolitana do Cariri (IBGE, 2010).

**Tabela 13** - Valor adicionado bruto a preços correntes por atividade econômica em reais (2018)

Municípios	PIB Setorial				Total
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Serviços Públicos	
<b>Barbalha</b>	80.271,41	111.717,24	369.098,80	233.166,82	<b>794.254,27</b>
<b>Caririaçu</b>	43.669,21	6.039,87	49.229,74	97.184,50	<b>196.123,32</b>
<b>Crato</b>	36.488,56	122.761,54	640.058,98	438.452,71	<b>1.237.761,79</b>
<b>Farias Brito</b>	33.346,10	5.127,34	37.804,56	74.162,72	<b>150.440,72</b>
<b>Jardim</b>	38.092,23	4.692,44	52.242,71	104.256,46	<b>199.283,84</b>
<b>Juazeiro do Norte</b>	22.466,99	411.441,58	2.948.426,77	916.971,11	<b>4.299.306,45</b>
<b>Missão Velha</b>	213.714,25	23.051,75	97.717,32	129.904,97	<b>464.388,29</b>
<b>Nova Olinda</b>	2.651,29	2.012,19	11.232,50	31.120,30	<b>47.016,28</b>
<b>Santana do Cariri</b>	14.498,48	4.602,96	31.104,13	68.324,75	<b>118.530,32</b>
<b>Região Metropolitana do Cariri</b>	<b>485.198,52</b>	<b>691.446,91</b>	<b>4.236.915,51</b>	<b>2.093.544,34</b>	<b>7.507.105,28</b>

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA (2018). Elaboração própria.

Frente a análise dos três segmentos que compõem o PIB: agropecuária, serviços e indústria, observa-se, em retrospectiva aos dados atuais, que em 2017, o município de Missão Velha ficou em primeiro lugar na participação do PIB decorrente da atividade agropecuária de todo o Ceará (4,21%). Vale ressaltar que, em 2002, esse município ocupava o 60º lugar. Diante disso, na Tabela 13, vê-se que Missão Velha somou uma quantia monetária considerável de 213.714,25 mantendo-se, dessa forma, como uma grande potência da RMCariri no setor da agropecuária.

Além disso, em conformidade com o IPECE (2019), Missão Velha foi também o que apresentou a maior participação no setor agropecuário (53,01%) em 2017 em relação a participação dos demais municípios cearenses no respectivo setor, sendo o único município com mais de 50% de sua economia advinda dessa atividade.

Ainda segundo o painel de informações do IBGE sobre os municípios e estados do Brasil, em 2011, Missão Velha ocupava a 38ª colocação no ranking entre os municípios do estado em relação à atividade agropecuária. Contudo, após três anos, sua participação no PIB no setor da agropecuária possibilitou a ocupação do primeiro lugar em 2015, não apenas na RMCariri, como também no estado do Ceará.

Além do município de Missão Velha, temos o município de Barbalha, o segundo potencial da região no setor agropecuário, com 80.271,41 reais de seu PIB total a preços correntes (794.254,27), conseqüente do setor. Em termos comparativos no âmbito estadual, verificam-se números superiores à capital Fortaleza, cujo valor para o setor representava 65.986,57 em 2018.

Outros municípios a ganharem destaque com a participação econômica nesse setor, porém de forma negativa, devido comporem menores índices, foi Nova Olinda com 2.651,29 de seu PIB total (47.016,28) o equivalente a 5,64% do PIB em relação ao valor adicionado bruto a preços correntes, sendo o menor PIB da Região Metropolitana do Cariri, seguido por Santana do Cariri com 12,23% (14.498,48) e Juazeiro do Norte com 0,52% (22.466,9).

**Tabela 14** - Taxa de valor adicionado bruto a preços correntes em números percentuais por atividade econômica (2018)

Municípios	PIB Setorial				Total
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Serviços Públicos	
Barbalha	10,11	14,07	46,47	29,36	<b>100,00</b>
Caririaçu	22,27	3,08	25,10	49,55	<b>100,00</b>
Crato	2,95	9,92	51,71	35,42	<b>100,00</b>
Farias Brito	22,17	3,41	25,13	49,30	<b>100,00</b>
Jardim	19,11	2,35	26,22	52,32	<b>100,00</b>
Juazeiro do Norte	0,52	9,57	68,58	21,33	<b>100,00</b>
Missão Velha	46,02	4,96	21,04	27,97	<b>100,00</b>
Nova Olinda	5,64	4,28	23,89	66,19	<b>100,00</b>
Santana do Cariri	12,23	3,88	26,24	57,64	<b>100,00</b>

<b>Região Metropolitana do Cariri</b>	<b>6,46</b>	<b>9,21</b>	<b>56,44</b>	<b>27,89</b>	<b>100,00</b>
---------------------------------------	-------------	-------------	--------------	--------------	---------------

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA (2018). Elaboração própria.

Em relação ao segundo segmento que compõe o PIB, isto é, a atividade industrial, vê-se que diante dos números apresentados referentes ao PIB setorial dos municípios da Região Metropolitana do Cariri, conforme os dados da Tabela 13 e 14, que apresentam a distribuição das taxas do PIB setorial para os municípios da RMCariri segundo sua respectiva participação no PIB setorial para o ano de 2018, a cidade de Barbalha foi quem mais se destacou, sendo 14,07% (111.717,24), seguido pelos municípios de Crato com 9,92% (122.761,54) e Juazeiro do Norte 9,57% (411.441,58).

Analisando os municípios com maior participação no PIB setorial, em relação a atividade industrial, verificou-se, ainda, que em valor bruto a preços correntes por atividade econômica, as cidades que concentram os menores PIBs são Nova Olinda (2.012,19), seguido por Santana do Cariri (4.602,96) e Jardim (4.692,44). Vale ressaltar que o ano de referência dos dados apresentados estão alicerçados nas estimativas do IBGE CIDADES (2018).

Por outro lado, em números percentuais observa-se que os municípios com maiores ou menores porcentagens de participação no PIB setorial da indústria, mudam conforme a variação percentual a qual seus valores correspondem. Nesse sentido, os municípios de maiores percentuais se mantiveram, contudo, em relação aos de menores índices, estes não assumiram a mesma ordem, pois percentualmente os municípios com menores índices são Jardim (2,35%), Caririaçu (3,08%) e Farias Brito (3,41%).

Já se tratando das atividades referentes à serviços (administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social), que para fins didáticos está nomeado na tabela como “serviços gerais”, verificou-se que entre os nove municípios que compõem a RMCariri, sua organização ocorre de maneira dinâmica subdividida em serviços gerais e serviços públicos em torno dessa atividade. Deste modo, Juazeiro do Norte é o município que se posiciona como líder do ranking nesse setor com 68,58% (2.948.426,77), precedido imediatamente por Crato com 51,71% (640.058,98) e Barbalha (369.098,80). Por outro lado, temos os municípios de Nova Olinda (11.232,50), Santana do Cariri (31.104,13) e Farias Brito (37.804,56), com os menores valores.

Por fim, não menos importante, como último setor da divisão, temos os serviços, composto pelos gastos com a administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social. Observa-se que Nova Olinda, com 66,19% (31.120,30) de seu PIB resultante de atividades no setor de serviços públicos, Santana do Cariri com 57,64% (68.324,75) e Jardim com 52,32% (104.256,46) ocupam as primeiras colocações.

Em contrapartida, temos os municípios de Juazeiro do Norte com 21,33% (916.971,11), Missão Velha com 27,97% (129.904,97) e Barbalha com 29,36% (369.098,80), como antagonicos em relação às colocações, ocupando nesse sentido as três últimas colocações.

### 3.3.4 PIB Per Capita

A evolução econômica medida por meio do PIB *per capita* concentrado na Região Metropolitana do Cariri na Tabela 15 indica a colocação de cada município deste arranjo.

**Tabela 15** - PIB per capita dos municípios da Região Metropolitana do Cariri em reais (2018)

Municípios	PIB per capita
Barbalha	14.320,84
Cariri	7.476,01
Crato	10.262,41
Farias Brito	8.195,13
Jardim	7.529,39
Juazeiro do Norte	17.725,62
Missão Velha	13.585,53
Nova Olinda	8.311,80
Santana do Cariri	6.921,76
Região Metropolitana do Cariri	94.328,49

Fonte: IBGE (2010).

Os municípios que ocuparam as primeiras colocações em relação ao PIB *per capita* foram Juazeiro do Norte (R\$ 17.1725,620, Barbalha (R\$ 14.320,84) e Missão Velha (R\$

13.585,53). No aspecto econômico, sempre há a expectativa da dianteira dos municípios do CRAJUBAR, porém, neste quesito de PIB *per capita*, o município de Missão Velha ocupou a terceira colocação.

Por outro lado, temos os municípios com os menores índices frente aos dados apresentados, Santana do Cariri é o município com o menor PIB *per capita* entre os municípios com (6.921,76), seguido por Caririaçu (7.476,01) e Jardim (7.529,39), respectivamente.

Nesse sentido, o PIB *per capita* é um indicador econômico que possibilita uma análise comparativa com outros territórios. Assim, essa medida refere-se basicamente ao valor do PIB dividido pelo número de habitantes de um dado território. Vale ressaltar, diante disso, que o PIB não tem a capacidade de classificar o bem ou mesmo representar por si só um pleno desenvolvimento que não seja unicamente econômico. Sendo assim, apesar de o PIB *per capita* servir para medir de certa maneira a distribuição econômica de um país, este não observa necessariamente os níveis de disparidades sociais existentes. Por isso, a qualidade de vida e distribuição de renda não fazem parte da análise que o Produto Interno Bruto pode possibilitar, mas, como já mencionado, apenas dados que fomentem uma perspectiva comparativa entre diferentes territórios.

### 3.3.5 Taxa de Crescimento do PIB

Para analisar valores monetários ao longo do tempo é importante levar em consideração as variações causadas pela inflação e fazer as correções necessárias, usando a mesma referência para todos os casos. A Tabela 18 (Variação do Produto Interno Bruto a preços correntes (%) [Referência 2010]) e os Gráficos 6 (Variação do PIB: RMCariri x Ceará x Brasil) e 7 (Variação do PIB dos Municípios da RM Cariri), anexadas ao relatório, detalham as variações dos PIBs dos municípios da RMCariri, da região, do Ceará e do Brasil; de acordo com o IBGE (2021), que usa como referência o ano de 2010.

Nota-se que a taxa de variação da RMCariri acompanha de perto as taxas do estado e do país. Quando se distancia, o faz geralmente superando, principalmente a partir de 2009 – ano de criação da região metropolitana. A exceção é o ano de 2018, quando após uma drástica diminuição do crescimento em 2015, a região parecia apresentar recuperação mais acelerada, porém sofreu queda em seis municípios, apresentando variação negativa, inclusive dois do

CRAJUBAR: Crato (-12,3%) e Barbalha (-7%). Chama a atenção os casos de Farias Brito e Missão Velha, que apresentam variações fora da curva em mais de uma ocasião. Farias Brito, inclusive, apresenta a maior alta (90,8%) e a segunda maior baixa (-30,5%) gerais em anos consecutivos.

É interessante investigar o comportamento das variações antes e depois da criação da RMCariri. Para fazer essa análise, a Tabela 16 traz os detalhes das médias geométricas nos diferentes períodos.

**Tabela 16** - Médias Geométricas da Variação do PIB a preços correntes [Referência 2010]

Município	Média Geométrica Total	Média Geométrica (de 2003 a 2008)	Média Geométrica (de 2009 a 2014)	Média Geométrica (de 2015 a 2018)
Barbalha	11,4%	11,8%	16,0%	4,3%
Caririaçu	10,4%	12,2%	11,2%	6,8%
Crato	8,3%	11,5%	11,9%	-1,3%
Farias Brito	10,3%	12,1%	20,8%	-5,9%
Jardim	10,7%	15,0%	11,4%	3,6%
Juazeiro do Norte	13,5%	14,3%	17,9%	6,0%
Missão Velha	14,8%	19,2%	11,7%	13,0%
Nova Olinda	10,7%	11,7%	16,3%	1,5%
Santana do Cariri	9,4%	11,7%	13,5%	0,3%
<b>Região Metropolitana do Cariri</b>	<b>11,8%</b>	<b>13,3%</b>	<b>15,6%</b>	<b>4,3%</b>
<b>Ceará</b>	<b>11,2%</b>	<b>13,2%</b>	<b>13,0%</b>	<b>5,5%</b>
<b>Brasil</b>	<b>10,2%</b>	<b>13,1%</b>	<b>10,9%</b>	<b>4,9%</b>

Fonte: Adaptado de IBGE (2021).

Percebe-se que em todo o período analisado, a média da região supera a estadual e a nacional. Porém, a diferença é ampliada a partir 2009, com apenas 3 municípios sofrendo queda na média: Missão Velha (-7,5%), Jardim (-3,7%) e Caririaçu (-1%). Curiosamente, esses também apresentam, em geral, os maiores PIBs fora do CRAJUBAR, também nessa ordem. Apenas a partir de 2015, a região apresenta média menor, tendo duas cidades com médias negativas: Crato (-1,3%) e Farias Brito (-5,9%).

### 3.3.6 Emprego por Áreas Setoriais



A investigação da distribuição dos empregos em cada área é uma forma de compreender a diversidade setorial – ou falta dela – em cada município. O Quadro 3, baseado em dados do IPECE, mostra a quantidade de empregos por setor em 2019.

Analisando os dados, percebe-se o predomínio de três setores que juntos correspondem a 80% dos empregos formais da RMCari: serviços, administração pública e comércio. Vale ressaltar também a indústria de transformação que emprega 15,7% dos trabalhadores formais da região.

Levando em conta a proporção dentro do total de cada município, os maiores e menores de cada área são:

**Quadro 3 - Maiores e menores de cada área setorial**

Áreas Setoriais	Maiores	Menores
Administração Pública	Santana do Cariri (88,5%) Caririaçu (86,8%) Farias Brito (82,3%)	Crato (27,2%) Barbalha (26,7%) Juazeiro do Norte (17,9%)
Agropecuária	Missão Velha (23,5%) Barbalha (2,4%) Santana do Cariri (1,8%)	Farias Brito (0,0%) Jardim (0,0%) Caririaçu (0,0%)
Comércio	Juazeiro do Norte (26,2%) Crato (21,5%) Barbalha (15,2%)	Jardim (9,7%) Caririaçu (6,2%) Santana do Cariri (5,5%)
Construção Civil	Barbalha (2,3%) Crato (1,9%) Juazeiro do Norte (1,8%)	Caririaçu (0,2%) Farias Brito (0,0%) Santana do Cariri (0,0%)
Extrativa Mineral	Nova Olinda (4,2%) Crato (0,2%) Santana do Cariri (0,2%)	Farias Brito (0,0%) Jardim (0,0%) Caririaçu (0,0%)
Indústria de Transformação	Barbalha (24%) Crato (21,6%) Nova Olinda (17,2%)	Farias Brito (0,8%) Caririaçu (0,7%) Santana do Cariri (0,0%)
Serviços	Juazeiro do Norte (38,5%) Barbalha (29,3%) Crato (25,4%)	Nova Olinda (5,2%) Santana do Cariri (4,1%) Farias Brito (3,9%)
Serviços Industriais de Utilidade Pública	Juazeiro do Norte (1,4%) Crato (1,3%) Farias Brito (0,4%)	Caririaçu (0,0%) Missão Velha (0,0%) Barbalha (0,0%)

Fonte: Adaptado de IPECE (2021).

Mais uma vez, o município de Juazeiro do Norte mostra seu protagonismo, abrigando sozinho 56,9% dos postos de trabalho e liderando, inclusive proporcionalmente, o setor de serviços – principal motor do PIB da região. O CRAJUBAR concentra 88,9% do total, enquanto os 11,1% restantes são divididos de forma mais equilibrada entre os outros seis municípios.

Chama a atenção a dependência da administração pública por parte dos municípios fora do CRAJUBAR. Em todos, sem exceção, esse setor corresponde a mais de 50% dos empregos formais. Em ordem crescente: Missão Velha (51,4%), Nova Olinda (59,2%), Jardim (79,5%), Farias Brito (82,3%), Caririaçu (86,8%) e Santana do Cariri (88,5%).

### 3.3.7 Renda Domiciliar e Renda Per Capita

Uma alternativa para fazer uma análise mais profunda da distribuição econômica dos territórios é investigar a renda domiciliar e a renda domiciliar *per capita*. A Tabela 19 mostra o detalhamento da renda domiciliar nos municípios da RMCariri, no Ceará e no Brasil.

Antes, é importante deixar claro que domicílio particular permanente é compreendido como “o domicílio construído para servir exclusivamente à habitação e que, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas” (IBGE, 2021).

Percebe-se que a maioria dos domicílios da região (91,8%) possuem uma renda mensal de até 5 salários-mínimos, acompanhando de perto a média estadual (90,1%). Vale ressaltar que mais de 1/3 dos domicílios têm renda de até 1 salário-mínimo, sendo que 4 cidades apresentam taxas superiores a 50% nessa faixa: Caririaçu (51%), Farias Brito (52,6%), Nova Olinda (53,8%) e Santana do Cariri (55,7%). Apenas um município possui uma porcentagem maior que a média estadual de 9,9% entre os domicílios com renda acima de 5 salários-mínimos: Crato (11,5%). Mas ainda fica bem abaixo da média nacional de 21,3%.

A Tabela 20, anexada ao relatório, apresenta o detalhamento da renda domiciliar *per capita*, permitindo conferir que mais da metade dos domicílios da RMCariri possuem renda *per capita* de até 1/2 salário. Novamente as taxas da região seguem de perto as do estado, com o CRAJUBAR apresentando os melhores índices. O Crato se destaca mais uma vez, sendo o único abaixo dos 50% em domicílios com renda per capita de até 1/2 salário e superando a média estadual em domicílios com renda per capita acima de 2 salários.

### 3.4. Dimensão Integração

Após analisar os indicadores demográficos, sociais e econômicos da Região Metropolitana do Cariri, é imprescindível observar as conexões entre os municípios, a fim de lançar um primeiro olhar sobre as necessidades e possibilidades de governança interfederativa. Para isso, observou-se o fenômeno de movimento pendular interno à região. Este fenômeno é “entendido como o deslocamento diário entre municípios diferentes, motivado por razões de estudo e/ou trabalho, que propiciam um elo entre as relações sociais em diferentes áreas, mediante mudanças no mercado de trabalho, habitacional e urbanização” (OLIVEIRA, 2006 *apud* SILVA, QUEIROZ e SIDRIM, 2017, p. 1).

#### 3.4.1 Movimentos Pendulares

Com a expansão das áreas urbanas e principalmente a formação de conurbações – “entendida como a fusão de duas ou mais áreas urbanas em uma única, envolvendo integração física e funcional” (GURGEL, 2017, p. 845) – torna-se comum que as pessoas transitem entre cidades próximas ao longo do dia, para as mais diversas atividades. Assim, os movimentos pendulares passam a ser um importante indicativo da integração e interdependência entre os municípios. Nesse sentido, a Tabela 17 apresenta os índices dos movimentos pendulares na RMCariri no ano de 2010, o Quadro 4 e as Tabelas 22, 23, 21 e 24 (Anexos) apresentam os detalhes dos movimentos pendulares entre as cidades da RMCariri, de acordo com os microdados da amostra do Censo Demográfico 2010. A partir delas é possível identificar as seguintes informações:

**Tabela 17 - Índices dos movimentos pendulares na RMCariri [2010]**

Município	Intensidade	Saldo	Percentual de Chegadas	Percentual de Saídas
<b>Barbalha</b>	7.101	-2.119	35,08%	64,92%
<b>Caririaçu</b>	1.131	-575	24,58%	75,42%
<b>Crato</b>	11.646	-2.390	39,74%	60,26%
<b>Farias Brito</b>	954	-356	31,34%	68,66%

RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

<b>Jardim</b>	745	-481	17,72%	82,28%
<b>Juazeiro do Norte</b>	16.640	6.868	70,64%	29,36%
<b>Missão Velha</b>	1.822	-784	28,49%	71,51%
<b>Nova Olinda</b>	917	63	53,44%	46,56%
<b>Santana do Cariri</b>	768	-228	35,29%	64,71%
<b>Região Metropolitana do Cariri</b>	<b>20.862</b>	-	-	

Fonte: Adaptado de SILVA, QUEIROZ e SIDRIM (2017).

**Quadro 4** - Origens, destinos e motivações dos movimentos pendulares na RMCariri [2010]

Município	Principais Origens	Principais Destinos	Principal Motivação
<b>Barbalha</b>	Juazeiro do Norte Missão Velha Crato	Juazeiro do Norte Crato Missão Velha	Trabalho
<b>Caririaçu</b>	Juazeiro do Norte Missão Velha Crato	Juazeiro do Norte Crato Barbalha	Trabalho
<b>Crato</b>	Juazeiro do Norte Barbalha Farias Brito	Juazeiro do Norte Barbalha Nova Olinda	Trabalho
<b>Farias Brito</b>	Crato Juazeiro do Norte Caririaçu	Crato Juazeiro do Norte Barbalha	Trabalho
<b>Jardim</b>	Juazeiro do Norte Barbalha Crato	Juazeiro do Norte Crato Barbalha	Estudo
<b>Juazeiro do Norte</b>	Crato Barbalha Missão Velha	Crato Barbalha Missão Velha	Trabalho
<b>Missão Velha</b>	Juazeiro do Norte Barbalha Crato	Juazeiro do Norte Barbalha Crato	Trabalho
<b>Nova Olinda</b>	Crato Santana do Cariri Barbalha	Crato Santana do Cariri Juazeiro do Norte	Estudo

<b>Santana do Cariri</b>	Nova Olinda Crato Juazeiro do Norte	Crato Nova Olinda Juazeiro do Norte	Estudo
<b>Região Metropolitana do Cariri</b>	<b>Crato</b> <b>Juazeiro do Norte</b> <b>Barbalha</b>	<b>Juazeiro do Norte</b> <b>Crato</b> <b>Barbalha</b>	<b>Trabalho</b>

Fonte: Adaptado de SILVA, QUEIROZ e SIDRIM (2017).

O saldo corresponde ao total de saídas subtraído do total de chegadas (1), enquanto a intensidade é a soma desses dois números (2). Já o percentual de chegadas e saídas equivale ao quociente desses índices pela intensidade, expresso em porcentagem (3 e 4). As principais origens e destinos foram dispostas em ordem decrescente.

$$(1) \text{ Saldo} = \text{Total de Chegadas} - \text{Total de Saídas}$$

$$(2) \text{ Intensidade} = \text{Total de Chegadas} + \text{Total de Saídas}$$

$$(3) \text{ Percentual de Chegadas} = \frac{\text{Chegadas}}{\text{Intensidade}} \times 100\%$$

$$(4) \text{ Percentual de Saídas} = \frac{\text{Saídas}}{\text{Intensidade}} \times 100\%$$

É interessante notar que em todas as principais origens e destinos, figuram pelo menos em duas cidades do CRAJUBAR. Além de ficar evidente a força atrativa de Juazeiro do Norte, que lidera com folga a intensidade de movimentos pendulares e o saldo de chegadas entre todos os municípios, no geral, e em ambas as motivações. Também se destaca que a intensidade dos movimentos apenas entre as cidades do CRAJUBAR corresponde a 71,6% da intensidade total da região.

Vale ressaltar ainda que apenas 2 cidades possuem saldo positivo nos movimentos para estudo: Crato (305) e Juazeiro do Norte (2.820). São justamente estas as que possuem os principais polos de Educação Básica e Ensino Superior da região. Igualmente, apenas elas recebem e enviam pessoas para todos os outros municípios.

### 3.5. Síntese Analítica

Ao analisar o perfil sociodemográfico dos municípios da Região Metropolitana do Cariri e, adicionalmente, os dados referentes à economia e à integração metropolitana, observam-se

semelhanças e disparidades que situam a RMCariri enquanto território plural e particular. Criada sob a égide da conurbação envolvendo as cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, bem com pelas interlocuções com demais municípios vizinhos: Caririaçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri, desde a sua institucionalização em 2009, as perspectivas em torno da região sinalizam estratégias promissoras, observáveis no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da região.

O PDUI resguarda as Funções Públicas de Interesse Comum as quais os municípios e os governos estadual e federal devem agir articuladamente, institucionalizando o planejamento das FPICs: 1) Promoção do Desenvolvimento Sustentável; e 2) Promoção da Mobilidade Urbana, como aponta a Lei Complementar N° 78/2009, de criação da RMCariri. Trata-se de um avanço relevante em termos de encaminhamentos e organização socioespacial em longo prazo.

Não obstante, o PDUI refere-se a uma tratativa de escala metropolitana, cujos resultados dependem da governança interfederativa dos entes envolvidos e das condições sociais, econômicas e demográficas. Nesse sentido, o conhecimento dessas diferentes condições possibilita não somente identificar as potencialidades locais, como também os desafios enfrentados pelas nove municipalidades.

Por conseguinte, observam-se, a partir dos dados apresentados, consideráveis centralidades sociodemográficas e econômicas no âmbito dos municípios do Triângulo CRAJUBAR, reforçando a predominância deles na escala metropolitana. Dado o rápido processo de conurbação dos mesmos, as taxas de urbanização sobressaem com folga em relação aos demais municípios limítrofes, sobretudo comparados a Farias Brito, Jardim e Missão Velha, municípios predominantemente rurais.

Situação semelhante ocorre entre os indicadores sociais relacionados a elementos basilares para a qualidade de vida: saúde, educação e renda. Novamente, Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha ocupam as primeiras posições, enquanto Santana do Cariri, Jardim e principalmente Caririaçu, amargam valores bastante inferiores. Conjuntura intensificada pelo baixo dinamismo econômico dos entes vizinhos ao CRAJUBAR, nos quais o PIB depende quase que exclusivamente dos serviços públicos locais.

A força do comércio e da indústria, embora façam parte da dinâmica econômica dos seis municípios, não são tão expressivas como no CRAJUBAR. Ocasionalmente, dentre outras coisas,



em movimentos pendulares diários rumo ao CRAJUBAR para trabalhar e estudar. O que não ocorre de forma contrária na mesma intensidade, gerando certo desequilíbrio em termos de oportunidades, fluxos e crescimentos demográficos cada vez mais concentrados em Crato e Juazeiro do Norte.

As nuances municipais representam um lado da moeda necessário de análise comparativamente, sobretudo considerando que se trata de municípios distantes dos padrões de outros municípios que comumente integram regiões metropolitanas capitaneadas pelas capitais e/ou imersos em áreas litorâneas, localizações essas historicamente marcadas por intensas concentrações de pessoas, organizações públicas e privadas, e crescimentos exponenciais.

O outro lado da moeda é olhar para a RMCariri como um todo e compreendê-la enquanto um território dotado de uma institucionalidade recente e uma espacialidade específica, onde os trabalhos cooperativos caminham vagarosamente. O histórico dos municípios metropolitanos revela em parte a capacidade política de ação local em promover mudanças radicais em escala regional, como nota-se em Crato e Juazeiro do Norte, especialmente. O que indica uma janela de oportunidade que pode ser maturada ao longo do tempo.

O desafio consiste, dentre outras coisas, em não perder de vista as especificidades de cada ente, considerando, principalmente, as possibilidades e limites locais. Municípios como Caririaçu, Nova Olinda e Jardim, por exemplo, não têm as mesmas condições econômicas de competir com Juazeiro do Norte ou Barbalha para atrair investimentos voltados ao desenvolvimento industrial. No entanto, como vizinhos metropolitanos, é possível definir isso colaborativamente. E para tanto, mais do que conhecer a realidade sociodemográfica do vizinho, é necessário realçar o sentimento identitário da região metropolitana.

Desta forma, reconhecer e sobressaltar as relações de cooperação, conflitos e os desafios que perpassam o espectro social, político e econômico da RMCariri se configura como essencial para o fortalecimento dessa identidade metropolitana. É o que nos propomos a discutir no próximo item.

#### 4. RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO E CONFLITO E OS DESAFIOS DA RM CARIRI

Este capítulo apresenta uma análise das formas de interação (cooperação e conflito) estabelecidas pelos municípios para a execução das FPICs, a partir das dimensões integração, gestão, projetos e participação e com base no material coletado ao longo das entrevistas com os prefeitos dos municípios metropolitanos. *O material responde ao objetivo específico 2 do projeto, correspondente à Meta 2 do Plano de Trabalho do TED - Análise das formas de interação (cooperação/conflito) estabelecidas pelos municípios para a execução das funções públicas de interesse comum de saneamento, recursos hídricos, resíduos sólidos, meio ambiente, transporte e mobilidade.*

Ao longo do texto, apresenta-se um conjunto de notas introdutórias que descrevem o percurso metodológico, seguida da análise de cada dimensão e discussão dos desafios a elas relacionados, a partir das falas dos entrevistados. Por fim, delinea-se uma síntese analítica destacando os principais achados e resultados e o modo como contribuem para o propósito central do projeto.

##### 4.1. Notas Introdutórias

As informações apresentadas e discutidas a seguir fazem parte de um levantamento significativo de dados junto a seis dos nove prefeitos dos municípios da RMCariri. O perfil dos entrevistados está exposto no Quadro 5. As entrevistas foram efetuadas diretamente com os prefeitos de Crato (em 28/07/2021), Jardim (em 14/10/2021), Juazeiro do Norte (em 20/11/2021), Missão Velha (em 12/11/2021), Nova Olinda (em 04/08/2021) e Santana do Cariri (em 09/09/2021). Infelizmente, apesar das tentativas e em alguns casos até mesmo com entrevistas agendadas, mas em seguida canceladas, não foi possível entrevistar os prefeitos dos municípios de Barbalha, Caririagu e Farias Brito.

**Quadro 5** - Perfil dos Entrevistados

Código	Gênero	Função	Mandato	Partido Político	Cidade
--------	--------	--------	---------	------------------	--------

RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

E1-CRT	Masculino	Prefeito	2º	PT	Crato (CRT)
E2-JRD	Masculino	Prefeito	2º	PSB	Jardim (JRD)
E3-JDN	Masculino	Prefeito	1º	Podemos	Juazeiro do Norte (JDN)
E4-MVL	Masculino	Prefeito	1º	PDT	Missão Velha (MVL)
E5-NVD	Masculino	Prefeito	1º	PP	Nova Olinda (NVD)
E6-STC	Masculino	Prefeito	1º	DEM	Santana do Cariri (STC)

Fonte: Elaboração da equipe, 2022.

Vale ressaltar, todavia, que as entrevistas são relevantes do ponto de vista da quantidade e da qualidade da amostra. Tem-se 66,6% dos municípios da RMCariri cobertos e dentre eles, o município com maior PIB, população e indicadores de desenvolvimento da região (Juazeiro do Norte). É o principal município do interior do Estado e um dos 20 primeiros do Nordeste, tendo o PIB como parâmetro. No Ceará só fica atrás de três municípios que formam a Região Metropolitana de Fortaleza (a capital, Maracanaú e Caucaia). Juazeiro do Norte também tem um polo de ensino superior expressivo, com campus de duas instituições federais, de uma universidade estadual e de três centros universitários privados, além de unidades de uma dezena de instituições nacionais privadas de ensino superior.

Ao se ter Juazeiro do Norte, junto com o Crato, tem-se também dois terços daqueles municípios que formam o núcleo central da RMCariri, conhecido como CRAJUBAR (Barbalha, como já informado, está ausente). O Crato também é o segundo município mais destacado, seja pela sua história de dois séculos e meio, pela sede da Floresta Nacional do Araripe (FLONA) ou pela pujante tradição cultural e religiosa. Convém lembrar que além de ser a cidade natal do Padre Cícero, ainda hoje o Crato é a sede da Diocese Católica para 32 municípios do Sul do Estado do Ceará, incluindo todos os que compõem a RMCariri.

Já o Município de Missão Velha tem uma economia rural que é relevante não só para a RMCariri, mas para todo o Brasil. O Brasil é um dos maiores produtores de banana do mundo e o município de Missão Velha é o oitavo município produtor de banana do país (CAMPOS et al., 2020). Além disso, o município abriga um dos trechos da ferrovia transnordestina que ao fim da sua construção ligará esta cidade aos Portos do Pecém, no Ceará, e de Suape, em Pernambuco. A cidade também é passagem quase obrigatória para quem sai de Juazeiro do Norte em direção à Rodovia BR-116 para chegar à capital do Estado.

Jardim é um município que se situa no topo da Chapada do Araripe, já na zona fronteiriça entre os Estados do Ceará e Pernambuco. Isto tem impacto por ser um município que diversas vezes tem sua realidade social, econômica, política e cultural hibridizada resultado, sobretudo, da equidistância de duas cidades relevantes do interior de cada um destes Estados (Salgueiro, em Pernambuco, e Juazeiro do Norte, no Ceará). O município tem uma importância econômica no turismo de lazer com destino para as suas mais de 40 fontes de água cristalinas que afloram dos lençóis freáticos da Chapada.

Santana do Cariri é mais um dos municípios da RMCariri que tem seus limites com municípios do Estado de Pernambuco, mas o fato de se localizar no meio do platô da Chapada do Araripe e cercado da mata densa da FLONA, não tem seu destaque pela influência do estado vizinho. Ressalta-se a importância deste município pelo que ele aporta como um dos mais marcantes sítios paleontológicos do Brasil (SAYÃO et al., 2020), berço de algumas espécies de dinossauros, como o *Santanaraptor placidus*, o *Ubirajara jubatus*, o *Kariridraco diana* e o *Aratasaurus museunacionali*. Os fósseis de alguns destes dinossauros e de outras espécies estão expostos na cidade, no Museu de Paleontologia Plácido Cidade Nuvens da Universidade Regional do Cariri (URCA). Santana do Cariri também se mostra pela relevância geológica. O município abriga dois dos nove geossítios Geopark Araripe. Além do turismo associado às descobertas geológicas e paleontológicas, Santana do Cariri também tem um forte apelo para o turismo religioso. Como já exposto, o município abriga o santuário da Menina 'Santa Benigna', cujo processo de beatificação avança no Vaticano, autorizado em 2019. Esta será a primeira beatificação da história do Estado do Ceará, conforme afirma Rodrigues (2019).

Por fim, Nova Olinda também preenche bem o espaço representativo dos seis municípios que tiveram os seus gestores entrevistados para esta pesquisa. Nova Olinda é uma cidade que está na rota obrigatória dos que trafegam, pela CE-060, da RMCariri em direção às dezenas de municípios do chamado Cariri Oeste cearense e também ao Estado do Piauí. Todavia, Nova Olinda não se sobressai por ser terra de passagem. Ela é uma cidade de destino turístico. Mais que isso, uma vez que desde 2007, o município é reconhecido pelo Ministério do Turismo brasileiro como um dos 65 destinos indutores ao desenvolvimento turístico do país. Segundo Alves e Endlich (2017), os destinos indutores foram assim qualificados por serem capazes de atrair fluxos turísticos nacionais e internacionais, induzindo o desenvolvimento da região em que estão inseridos. Somente Nova Olinda possui este título na RMCariri, sendo

também um dos quatro municípios (ao lado de Fortaleza, Aracati e Jijoca de Jericoacoara) do Estado do Ceará com tal distinção (FERNANDES; CORIOLANO, 2015) e um dos dez municípios do Brasil, entre os 65 destinos indutores, com população abaixo de 20 mil habitantes (ALVES; ENDLICH, 2017). E o que confere a este município tão singular enquadramento, é o turismo de base comunitária fomentando a partir da Fundação Casa Grande - Memorial do Homem Kariri.

Após esta qualificação dos municípios, cujos prefeitos foram entrevistados, para que se justificasse o quanto os dados obtidos em seis dos nove municípios da RMCariri já contêm uma representativa em relação à totalidade da região, serão expostas e analisadas a seguir as informações das entrevistas. Estas entrevistas são tratadas a partir de um quadro analítico estruturado em 4 dimensões: **Integração; Gestão; Projetos; e Participação**. Cada dimensão, por sua vez, se subdivide em categorias, conforme o quadro 6. Parte-se da compreensão de que a partir da análise das dimensões e suas categorias é possível delinear um panorama dos principais fatores que configuram ou interferem nas formas de interação (cooperação e conflito) entre os municípios da RMCariri, para a execução das FPICs.

**Quadro 6 - Dimensões e categorias analíticas**

Dimensão	Categoria
Integração	Inclusão do município na RM
	Atividades econômicas
	Integração entre os municípios
	Integração da população
Gestão	Criação, ajuste ou extinção de projetos
	Existência de municípios centralizadores
	Instâncias executivas e colegiadas de gestão

	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)
	Sistema Integrado de Alocação de Recursos (SIAR)
Projetos	Projetos de parcerias já realizados
	Projetos atuais e futuros
	Divisão de custos de projetos
	Captação de recursos
	Desafios na execução das FPICs
Participação	Participação na elaboração de projetos de políticas públicas
	Atendimento dos interesses da população,
	Prestação de contas e transparência
	Desafios de governança compartilhada

Fonte: Adaptado a partir de Silva, 2021.

#### 4.2. Dimensão integração e os desafios da RMCariri

A **dimensão integração** diz respeito à identificação de formas de relacionamento entre os municípios metropolitanos e entre a sua população, bem como o modo como estas relações se dão. É composta pelas seguintes categorias: inclusão dos municípios, atividades econômicas, integração entre os municípios e integração da população.

Nesta primeira categoria, os desafios englobam a evolução das alterações no relacionamento entre os municípios da RMCariri desde sua incorporação à dita RM - onde verifica-se de fato o percurso histórico para uma maior integração. Como justificativa para a inclusão dos municípios na RMCariri, notam-se pontos positivos que contribuem para o desenvolvimento dessa região metropolitana.

A integração entre os municípios da RMCariri foi contestada pelos gestores municipais entrevistados. Houve o reconhecimento de Juazeiro do Norte como atrator dos maiores



investimentos, tanto públicos quanto da iniciativa privada. Esta centralidade de investimentos provoca descontentamento entre os gestores por não contemplarem investimentos equilibrados que fomentem o crescimento dessas cidades. O entrevistado E3-JDN defende o protagonismo de Juazeiro do Norte e ainda afirma que a designação da atual RMCariri deveria ser “Região Metropolitana de Juazeiro do Norte pelo fato da cidade ser notoriamente a mais desenvolvida em muitos aspectos”.

Ele também considera que a integração deste município com as demais cidades da RMCariri ocorre de maneira 'natural', sem direcionamento para que essa integração se desenvolva. Para E3-JDN o município é referência da região quando se trata de comércio, serviços e gastronomia. Na sua perspectiva acerca do que se qualifica como metrópole,

“Juazeiro do Norte é a metrópole do Cariri porque possui características metropolitanas, têm potenciais e seus indicadores demonstram isso. Essa região metropolitana foi criada com base numa ideia de enfrentar dificuldades comuns a todos os municípios, uma vez que está numa região conurbada. Juazeiro do Norte é também a cidade que, sem dúvida, deve puxar esse desenvolvimento e fazer com que a RMCariri tenha razão de existir” (Entrevistado E3-JDN).

Uma visão diferente desta foi apresentada pelo entrevistado E1-CRT quando se trata dos propósitos da criação da RMCariri. Conforme ele, a RMCariri “foi criada com a finalidade de desenvolver políticas públicas voltadas para a região em conjunto com suas cidades”. Este entrevistado assevera que isso permitiria se pensar de “uma maneira integrada e não isolada, como acontece hoje. Pode-se afirmar que existe um percurso distante até o alcance de uma integração maior”. O entrevistado E1-CRT aponta ainda a necessidade que se considere a associação entre “políticas públicas do Governo Estadual e Governo Federal para o desenvolvimento da RMCariri”. Posição similar é assumida por E2-JRD, quando afirma que “há uma força política e econômica dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha - CRAJUBAR” que os privilegia na RMCariri. Para ele, a não integração permite que os outros municípios - como Jardim - sejam “marginalizados, principalmente na captação dos recursos a nível de infraestrutura, fornecidos pelo Governo Estadual e Governo Federal”. Esta afirmação

é compartilhada pelo entrevistado E4-MVL ao reclamar que “diante do contexto metropolitano, estão sendo 'escanteados'” com os reduzidos investimentos em Missão Velha.

Por outro lado, o entrevistado E5-NVD defende que a integração já está institucionalizada. Inicialmente, ele destacou que “a criação da RMCariri foi fundamental porque aproxima as cidades. O intuito é que cada vez mais as cidades cresçam e se conurbem, trazendo benefícios”. Segundo este entrevistado, um desses benefícios já percebido está relacionado a mobilidade e ao transporte entre os municípios, destacando “a facilidade de transitar entre as cidades”. Outro benefício apontado por E5-NVD é “a continuação de serviços e o seu fortalecimento em cada município. Com isso cria-se o consórcio entre as cidades beneficiadas e estende-se essa ideia para outros serviços coletivos, fortalecendo as cidades e aproximando os serviços dos municípios”. Em termos de ações efetivas para a integração metropolitana ele ainda apontou a criação da Associação dos Municípios do Cariri Oeste, organismo representativo “para a luta pelos serviços públicos coletivos intermunicipais, como o caso do policiamento na RMCariri”.

Acerca da categoria que trata das principais atividades econômicas dos municípios da RMCariri, como apontado em algumas seções deste relatório, os municípios possuem características econômicas marcantes, incluindo recursos naturais para serem mais valorizados e recursos potenciais a serem aproveitados. Contudo, para que se reflita em um ganho econômico comum na RMCariri, as disputas políticas entre os municípios que ainda são uma realidade na região, precisam ser reduzidas para que a RMCariri não continue sendo prejudicada na sua totalidade. As entrevistas mostram que existem convergências nas atividades econômicas, mas elas não são tratadas de forma integrada entre os municípios da RMCariri.

O entrevistado E3-JDN apontou que as “principais atividades econômicas de Juazeiro do Norte são a prestação de serviços, a gastronomia e o comércio”. Ele ainda ressaltou que uma parte destacada do comércio se ampara na esfera da informalidade. Segundo este entrevistado, a atividade econômica informal no município é reforçada nos períodos de romarias. Estas atividades econômicas apontadas como destaques de Juazeiro do Norte são seguidas apenas por um outro município na RMCariri, conforme as falas dos entrevistados. Trata-se do município do Crato. E2-CRT relatou que o “comércio e a prestação de serviços estão entre as principais atividades econômicas da cidade de Crato”. Entretanto, não foram identificadas ações

integradas para potencializarem e desenvolverem de modo sistemático estes setores que representam a força econômica comum dos dois principais PIBs da RMCariri.

Da mesma forma, foram verificadas através das entrevistas poucas ações integradoras entre os municípios que se destacam em outros setores da economia. E5-NVD expôs que “a cidade de Nova Olinda é privilegiada nas questões econômicas devido às riquezas naturais, indústrias e turismo”. Acerca das riquezas naturais, o entrevistado destaca que a paleontologia está presente e contribui para que Nova Olinda seja destaque. Já em termos industriais, um dos pontos da força econômica do município é a exploração de rochas de calcário na Chapada do Araripe, fomentando a geração de empregos. E sobre o turismo, E5-NVD indicou que Nova Olinda “tem duas instituições reconhecidas nacionalmente: a Fundação Casa Grande e Seu Espedito Seleiro”. Em termos de integração neste setor econômico, o entrevistado lembrou que “foi criada a rota turística do Cariri a partir do aeroporto de Juazeiro do Norte que é uma porta de entrada, para conectar mais as cidades e explorar os pontos turísticos de cada município na RMCariri”.

Missão Velha tem a sua base econômica fundada na agricultura (na zona rural) e o comércio (que ocupa a sede do município). Quanto ao setor agrícola, o município está entre os maiores produtores de banana do país, com o Sítio Barreiras, Paraíso Verde e os inúmeros pequenos produtores que abastecem o Cariri, o estado do Ceará e demais regiões do país. Segundo E4-MVL, o município possui “vasta área territorial com enorme potencial na agricultura, com solos muito férteis, e outro ponto favorável está no acesso facilitado, através de rodovias, à principal cidade da região que é Juazeiro do Norte”.

Contudo, este entrevistado comentou “que não existem políticas de incentivo do Governo Municipal ou Governo Federal”. Nesse sentido, apesar do grande potencial agrícola do município, a agricultura não é explorada com toda a sua capacidade. Esta é uma percepção comum a de E2-JRD, que refere-se à agricultura como principal atividade econômica do município de Jardim. Para o entrevistado, “a agricultura familiar, com destaque para hortifruticultura - plantação e distribuição de alfaces, tomates e cheiro verde - tem enorme potencial de crescimento, mas que se encontra desvalorizada”.

Finalmente, Santana do Cariri também tem a agropecuária como atividade econômica principal, de acordo com o revelado por E6-STC, destacando “o grande plantio de milho e bacia leiteira, ainda em desenvolvimento. (...) Como atividades secundárias tem a produção de fumo

na Chapada do Araripe e a apicultura, com a exportação de mel”. Apesar de expor que há um esforço de atração de parcerias para uma melhor renda para os produtores, em momento algum E6-STC apontou que isso seja feito de modo integrado com os demais municípios da RMCariri.

Quanto à integração dos municípios em relação a uma estrutura de governança da RMCariri, percebe-se que as explicações entre os entrevistados se complementam. Sobre a governança são visíveis os poucos avanços e as aproximações dos municípios acontecem naturalmente, ainda que não sejam formalizadas. Neste caso, a dimensão de integração merece maior atenção. Para E3-JDN, há uma integração natural. Ele observou que “cada cidade da região metropolitana possui suas características e potencialidades que vão sendo moldadas naturalmente. Um exemplo é a procura pela medicina de Barbalha. Outro, a gastronomia e o polo universitário de Juazeiro do Norte”.

Por seu turno, E2-CRT defendeu que “pode-se pensar o Crato de uma maneira integrada apenas com a aglomeração urbana do CRAJUBAR, que são os três principais municípios da RMCariri. Há diálogos entre os prefeitos que compõem os três municípios em benefício comuns”. Ele citou como principal exemplo o consórcio dos resíduos sólidos, já em andamento, e os projetos com foco na mobilidade urbana e no desenvolvimento da indústria. Segundo este entrevistado, ainda cabe avanços na criação de um plano de turismo integrado voltado à pauta da geração de empregos a ser pensado.

Acerca destas ações de mobilidade urbana e desenvolvimento industrial integrando o CRAJUBAR, E5-NVD teve uma posição contestatória. O entrevistado afirmou que “o investimento em mobilidade urbana, com o metrô que conecta o centro de Juazeiro do Norte ao centro de Crato, soma pouco para a região devido transitar mais em áreas desertas que casas ou áreas de trabalho/indústrias”. Ele complementou apontando que outra área a ser repensada é a distribuição dos setores industriais que é desigual e injusta. Para este entrevistado “existe um direcionamento político por parte do Governo do Estado (...), as cidades maiores possuem mais relevância política (...) detém informações privilegiadas, de tal forma que as cidades pequenas são prejudicadas em relação a novos empreendimentos”. E5-NVD aprofunda ainda mais sua crítica ao declarar que “não há integração de Nova Olinda à RMCariri, porque apenas a criação da nomenclatura, legalmente falando, não garante integração. No popular, ainda estão engatinhando”.

Por seu turno, E6-STC tem um posicionamento mais moderado quanto à integração entre os municípios da RMCariri. Este entrevistado defendeu que a integração existe, “mas faltam políticas públicas de região metropolitana que considerem que cada cidade tem suas potencialidades. Hoje, os investimentos do Governo Federal e Governo Estadual são voltados para os municípios com mais população e com potencial de avanços”. Contudo, E6-STC espera que esta postura se modifique e que se chegue “um maior alcance desses investimentos para os municípios com menor população, para serem vistos, de fato, como parte da RMCariri”.

Esta é uma perspectiva partilhada por outros dois entrevistados. O E3-JDN compreende que algumas ações de integração acontecem em função da imposição do contexto, mas não há uma boa integração. Conforme o entrevistado, existe integração por necessidade na área da saúde, com o Hospital Regional do Cariri. O mesmo acontece educacionalmente falando com a educação básica e as universidades bastante centralizadas. Ademais, na avaliação de E3-JDN, a integração a nível de governança é inexistente. Já E4-MVL evidenciou que o município de Missão Velha está pouco integrado na RMCariri, mas está buscando “uma maior aproximação entre municípios para firmar parcerias e participar ativamente das decisões da região metropolitana”.

Quando questionados sobre a integração a partir da circulação das populações entre os municípios da RMCariri as respostas foram comuns. Os entrevistados expuseram que há um nível satisfatório de circulação. As razões que levam a circulação são diversas. De acordo com E3-JDN e E6-STC, a circulação na RMCariri acontece motivada pelo comércio, ida ao shopping e demais serviços de referência de Juazeiro do Norte, assim como a saúde é o motivo maior da atração da circulação em Barbalha.

Além dos fatores já mencionados, E2-JRD acrescenta outra causa para circulação da população interna à região metropolitana do Cariri que seria a educação superior com as Universidades, Institutos, Centros Universitários e Faculdades instaladas na RMCariri. E4-MVL também reconheceu o elevado fluxo de integração da população em sua resposta. Por fim, E5-NVD teve compreensão similar, mas entendeu que seria oportuno um investimento do governo do Estado para descentralizar serviços em benefício dos municípios menores da RMCariri de maneira que a circulação ocorra, mas não seja direcionada pela atração de alguns municípios somente.



### 4.3. Dimensão gestão e os desafios da RMCariri

Nesta **dimensão gestão** estão em perspectiva os mecanismos, institucionais ou não, que interferem na indução de relacionamentos interfederativos, seja entre os municípios e/ou destes com outros entes da federação. Referida dimensão envolve categorias relacionadas a criação, ajuste ou extinção de projetos, municípios centralizadores, instâncias executivas e colegiadas de gestão, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), Sistema Integrado de Alocação de Recursos (SIAR). Ao analisar as entrevistas sob o prisma da dimensão de gestão, percebe-se como as principais estratégias de gestão e governança das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) estão sendo implementadas na RMCariri.

Alguns entrevistados apontaram que os municípios estão dialogando constantemente e se articulando em parcerias para execução e gestão de projetos ligados às FPICs. E3-JDN informou que há uma maior aproximação política e não partidária-eleitoral entre os três municípios do CRAJUBAR a fim de encontrar alternativas e firmar parcerias em conjunto. Segundo o entrevistado, “há um esforço para que Juazeiro do Norte faça parte do Consórcio Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (COMARES)”. Atualmente, Juazeiro do Norte está fora do Consórcio COMARES. Ele acrescentou que “firmaram também parceria com a Universidade Federal do Cariri (UFCA) para a criação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e que os prefeitos de Crato e Barbalha, querem avançar nessa questão”. E3-JDN afirmou que pretende compartilhar as informações do PDDU entre os gestores dos demais municípios da RMCariri para garantir um panorama regionalizado.

E3-JDN ainda lembrou de outras áreas de ações de construção de projetos comuns, como “na área da saúde, que participam do Consórcio da Policlínica e Centro de Especialidades Odontológicas (CEO)”, e “na área do turismo, existem diálogos para a chamada Rota Cariri, uma iniciativa do prefeito de Barbalha que pretende entrelaçar a Região do Cariri e criar uma rota turística a partir das potencialidades regionais”. E6-STC e E2-JDR, em suas entrevistas, expuseram o mesmo conjunto de ações de cooperação e gestão comuns de projetos expostas por E3-JDN.

Nesta mesma pauta, E4-MVL apenas acrescentou o diálogo que começa a ser estabelecido entre alguns municípios e o Governo do Estado do Ceará para projetos comuns na RMCariri, como “a possibilidade de estender o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), que liga



atualmente Juazeiro-Crato, para Missão Velha, por meio de linha férrea já existente nesse município”. Também foi solicitado um estudo de viabilidade de transportes coletivos na rodovia que liga Missão Velha ao aeroporto de Juazeiro do Norte. Já E1-CRT reforçou que “aquilo que é comum aos municípios são os consórcios. O avanço no projeto de integração dos resíduos sólidos é a questão chave ligada às FPICs”.

Mesma defesa que fez E5-NVD ao afirmar que “os projetos de FPICs junto à RMCariri são os consórcios de saúde pública e aterro sanitário. Com o consórcio de saúde, que está mais adiantado, é fornecido o transporte sanitário dessas cidades para as UPAs e para os CEOs, nos atendimentos odontológicos”. De acordo com este entrevistado, insiste-se nessa forma de consorciamento porque é a mais viável para descentralizar serviços: “Hoje, as cidades que não possuem aterro sanitário descumprem a Lei Ambiental e financeiramente, é uma gestão cara arquitetar e administrar aterros sanitários separadamente”.

Sobre a percepção se algum município assume o papel de centralização nas decisões e na economia da RMCariri foram percebidos posicionamentos diversos da parte dos entrevistados. E5-NVD comentou de modo mais genérico que “os municípios que concentram as maiores riquezas e os maiores serviços são centralizadores econômicos e de decisões. Isso prejudica aqueles com menor poder financeiro, e com isso menor poder de decisão”. Este comentário inicial é complementado com uma análise sobre o poder de negociação e reconhecimento que o governo estadual destina para os municípios maiores. Segundo este entrevistado, é “mais fácil conseguir diálogo com o Governo do Estado quando se é gestor de municípios com maior poder de solução de problemas. Um meio para ganhar reconhecimento é com a união dos municípios menores na discussão de pautas comuns”. Já E6-STC nomeou o conjunto dos três municípios que formam o CRAJUBAR como os centralizadores “de decisões pelo poder econômico e populacional que tem. É lá onde estão o aeroporto, as indústrias, os hospitais etc.”.

Outros três entrevistados foram mais específicos e apontaram o município de Juazeiro do Norte como catalisador dos investimentos, da atenção política e do desenvolvimento econômico da RMCariri que provoca a centralização neste município. É o caso de E2-JRD ao afirmar que este “é um município centralizador e com forte interesse político de decisões, por ser economicamente viável”. Na mesma visão, E1-CRT vaticinou que “é inegável o avanço do poder econômico de Juazeiro do Norte quando pensado no desenvolvimento econômico. Existe,

sim, a captação de recursos e empreendimentos de forma majoritária”. E3-JDN assumiu a mesma posição defendida pelos outros dois, mas fez algumas ressalvas. Na apreciação deste entrevistado, Juazeiro do Norte “é um centralizador econômico, mas não de decisões”. Ele justificou sua posição, atestando que se este município é, por um lado, “a cidade da RMCariri que mais oferece empregos e naturalmente com maiores condições, economicamente falando (...). Por outro, não existem diálogos periódicos que ofereçam um norte sobre RMCariri, muito menos de decisões”.

O entrevistado E3-JDN, inclusive reforçou neste ponto, sua reivindicação do reconhecimento oficial de Juazeiro do Norte como a metrópole da RMCariri. Para este entrevistado este reconhecimento acontece “em situações pontuais, mas nada que justifique melhorias enquanto metrópole”. Se para o entrevistado E3-JDN esta condição não é atendida pelo governo do Estado, ela não faz coro para o entrevistado E4-MVL que claramente assumiu “Juazeiro do Norte, por toda a sua história, como a capital do Cariri”. Porém, mesmo admitindo o poder catalizador deste município, E4-MVL preferiu dividir a importância econômica e referencial de Juazeiro do Norte com outros municípios da RMCariri, incluindo Missão Velha (“pela agricultura, economia, o Porto Seco e a passagem da Ferrovia Transnordestina”), Barbalha (“referência na saúde para os municípios que fazem fronteiras, inclusive são dependentes nessa questão”) e Crato (“forte no desenvolvimento da saúde e economia”).

Ao tratar-se do funcionamento e da participação dos municípios na gestão das Instâncias Executiva e Colegiada Deliberativa da RMCariri, o que obteve-se é que estas questões ainda não estão esclarecidas para os entrevistados. O que se pode constatar das entrevistas é que a falta de regulamentação e de um amplo debate sobre a RMCariri impacta no estabelecimento das suas instâncias de gestão e governança. As divergências em torno das respostas dos entrevistados sobre este ponto são extremas. Escutou-se tanto um entrevistado afirmando que as instâncias não estão em execução ainda, quanto outro afirmando que está implantada, ainda que funcione de forma insatisfatória. E5-NVD foi aquele que informou que “as instâncias Executiva e Instância Colegiada Deliberativa não estão em funcionamento”. Conforme este entrevistado “foi estabelecido hierarquias - presidente, vice-presidente e secretários - para os consórcios já citados, mas não tem nenhum tipo de instituição que regulamente e fiscalize outros serviços”.

E6-STC, por sua vez, mostrou desconhecimento sobre o atual contexto de funcionamento dessas instâncias gestoras da RMCariri. Para ele, “o funcionamento dessas instâncias é difícil pontuar”. Por seu turno, os entrevistados E3-JDN e E4-MVL não disseram se as instâncias estavam em funcionamento, apenas reportaram que seus municípios não foram convidados para integrá-las. Já E1-CRT comunicou que “em termos de instâncias, o que está em funcionamento na RMCariri é o avanço dos consórcios”. Finalmente, diferente de todos os demais, E2-JRD foi o único que atestou a implantação da Instância Executiva e da Instância Colegiada Deliberativa da RMCariri, ao indicar que “as duas instâncias funcionam, ainda que timidamente”.

Quando se trouxe a discussão da participação e gestão do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) pelos municípios da RMCariri o que ficou evidente é o desconhecimento, em primeiro plano, e a desconfiança dos entrevistados. Os entrevistados E2-JRD, E5-NVD e E6-STC destacaram que a situação atual do PDUI da RMCariri é de paralisia. E4-MVL tem a mesma posição dos três entrevistados citados antes e acrescenta que há falta de convites para discutir a RMCariri, com o seu município “deixado de lado nas discussões e decisões”. A falta de diálogo também foi pautada por E3-JDN. Este entrevistado mencionou que “na condição de vereador participei de alguns encontros que citavam PDUI, mas apenas na perspectiva de discussão do Ceará 2050. Depois de eleito prefeito, não ouvi mais falar”.

Apenas E1-CRT, na contraposição dos demais, informou que “atualmente, encontra-se em funcionamento, mas está em situação de lentidão. Foi realizado diagnóstico, mas apesar disso pouco tem avançado porque falta integração dos municípios”. O entrevistado não deu detalhes sobre o que caracterizaria o funcionamento do PDUI da RMCariri e nem o que provocaria a lentidão. Porém acrescentou que “está claro que sem iniciativas ou esforços dos próprios gestores no que compete a integração da região, não se trabalha de forma coletiva”.

Quando convidados a falarem sobre a constituição e gestão do Sistema Integrado de Alocação de Recursos (SIAR), a quase totalidade dos entrevistados demonstraram desconhecimento da existência desse instrumento que está exposto na lei estadual de gestão e alocação dos recursos para as RM do Estado do Ceará. E2-JRD, E5-NVD e E6-STC, por exemplo, alegaram falta de conhecimento sobre o SIAR destinado para fortalecimento da RMCariri. E4-MVL foi além e justificou que seu tempo de gestão e conhecimento das atuais discussões sobre RMCariri eram insuficientes para responder a questão. O entrevistado E1-

CRT foi o único a noticiar que conhecia o SIAR, mas ficou explícito que o seu funcionamento é restrito. Este entrevistado disse que “a principal fonte de arrecadação da cidade de Crato, para compor o SIAR, é do Governo do Estado através de emendas parlamentares para custeio de projetos que o Governo vem promovendo no Estado, com apoio de deputados federais”. Sua resposta não representa precisamente o que é o SIAR e como está sua constituição e gestão na RMCariri.

Por último, em relação aos principais desafios e avanços na gestão da RMCariri são confrontados com o dia a dia, entre as cooperações e os conflitos das gestões atuais e anteriores. Para E3-JDN, “neste aspecto não houve avanço concreto. Acontecem diálogos pontuais sobre uma ou outra dimensão, mas não avança. É tudo ainda muito embrionário”. De acordo com o entrevistado, “os desafios para serem resolvidos começam na compreensão do que vem a ser uma Região Metropolitana. Não se pode criar a lei em gabinetes ou apenas por força política sem a devida compreensão das necessidades e potencialidades regionais”. Na sua resposta, E5-NVD retratou que “os principais desafios na gestão da RMCariri é a descentralização de riquezas e serviços entre os municípios”. Esta posição é integralmente defendida por E2-JRD. E6-STC precisa um desafio diferente deste para a gestão da RMCariri. Conforme este entrevistado, os principais desafios na gestão da RMCariri começam na falta de uma maior integração. E4-MVL complementa que a falta de integração deixa municípios de fora da gestão, das discussões e decisões na RMCariri.

#### 4.4. Dimensão projetos e os desafios da RMCariri

A **dimensão projetos** é tratada com ênfase nas seguintes categorias: projetos de parcerias já realizados, projetos atuais e futuros, divisão de custos de projetos, captação de recursos e desafios na execução das FPICs. Na dimensão projetos, as questões das entrevistas foram consideradas em relação às redes de parceria desenvolvidas pelos municípios da RMCariri nas cinco principais áreas de atuação, que configuram as FPICs da RMCariri: saneamento, recursos hídricos, resíduos sólidos, meio ambiente, transporte e mobilidade.

Os entrevistados foram questionados sobre quais os principais projetos já realizados que envolveram a parceria do município com outro da RMCariri. Nas respostas, foi unânime que não existiram ações de parceria entre estes municípios para projetos e as iniciativas de

realização dos projetos sempre foram da ação individual de cada município. A ressalva a isto, são os consórcios já iniciados, mas foi apontado que sempre parte da iniciativa do governo do estado ou governo federal para racionalizar os investimentos, conforme realçaram E3-JDN e E4-MVL. E6-STC comunicou que “não houveram projetos anteriores que envolveram a parceria desse município com outro da RMCariri. A questão do consórcio dos resíduos sólidos está se retomando agora”. Isto também é atestado por E2-JRD quando disse que “a gestão da RMCariri ainda é muito individualizada nos municípios maiores e os municípios menores acabam prejudicados, até mesmo na conquista de parcerias que é exigido poder político”. Exposição semelhante à efetuada por E5-NVD ao afirmar que além dos consórcios já citados, “não existem ações coletivas. Existem, sim, ações dos gestores, mas a nível individual”. Mesmo os consórcios, o entrevistado E1-CRT comentou que “o único projeto que existe parceria é o dos resíduos sólidos, mas não está em execução.

No que concerne aos projetos atuais e futuros que o município realiza e realizará em parceria com outro município da RMCariri, segundo os entrevistados não há perspectivas de ações, além dos consórcios, pois são necessárias parcerias concretas em âmbito metropolitano que vão além de parcerias informais. Esta foi a resposta comum emitida por E1-CRT, E4-MVL, E5-NVD e E6-STC. O único a apresentar uma resposta diferente e admitir o engajamento em projetos futuros foi E3-JDN. De acordo com este entrevistado, “os projetos futuros que pretendem desenvolver com parceiros metropolitanos envolvem o potencial turístico e ecológico da RMCariri - mananciais, balneários, trilhas e paleontologia”.

Já sobre a divisão de custos dos projetos citados, conforme os entrevistados são efetuados consoante a realidade de cada município. Para E6-STC, “a divisão de custos dos consórcios da saúde e resíduos sólidos é feita pelo cálculo populacional”. Este entrevistado sugeriu que esse é um critério “justo porque as cidades maiores, caso de Juazeiro do Norte, contribuem mais que Santana do Cariri que é bem menor em população”. E3-JDN também mencionou a divisão de custos dos projetos/consórcios efetuada a partir da dimensão populacional dos municípios. Ele exemplificou que “isso aconteceu no caso do consórcio da Policlínica, na área da saúde e em relação ao consórcio COMARES”. Posição igual foi revelada por E1-CRT e E4-MVL. E5-NVD, contrariando os demais entrevistados, repassou que os projetos já citados e que Nova Olinda participou, não houve nenhuma divisão de custos.



Em relação à arrecadação de recursos para a execução dos projetos das FPICs, os entrevistados apontaram que, atualmente, se dividem em duas formas complementares. Existem os recursos próprios dos municípios oriundos de impostos e os recursos do Governo do Estado. Esses dois tipos de arrecadação ajudam a custear os projetos. E1-CRT noticiou que o imposto que assegura “os recursos para a execução desses projetos em Crato é o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU”. Já E6-STC comunicou que “a arrecadação para a execução desses projetos vem do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, captada na fonte”. Segundo E2-JRD, a arrecadação de impostos no município para a execução de projetos é precária. Este entrevistado esclareceu que “existe o imposto da indústria que é mínimo, em torno de 3%, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS e brevemente o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU”.

Outros entrevistados não apontaram quais impostos municipais contribuem para o financiamento dos projetos da RMCariri, nos seus municípios. E4-MVL e E5-NVD preferiram ressaltar a contrapartida financeira do governo do estado para custear estes projetos. A este propósito, E1-CRT apontou que “as formas de arrecadação de recursos do município são insuficientes para projetos de FPICs. É necessário recursos do Governo Estadual e do Governo Federal”. Este posicionamento da deficiência de arrecadação dos recursos dos impostos municipais para execução dos projetos da RMCariri e a necessidade de ampliar o aporte dos governos estadual e federal com esta finalidade é reforçado por outros entrevistados, como E3-JDN, E4-MVL e E6-STC.

Por fim, nesta dimensão, os entrevistados foram questionados sobre os principais desafios na execução de projetos das FPICs. As respostas foram diversas entre os entrevistados. E3-JDN mencionou que o principal desafio “é obter recursos para custear os projetos das FPICs. As atuais fontes de financiamento - arrecadação própria, receitas tributárias, transferências e emendas -, não 'pagam' Juazeiro do Norte”. Para E1-CRT, o desafio é concluir e implementar o PDUI, pois “o plano diretor para toda a região é indispensável para delimitar e regular a execução de projetos comuns”. Por sua vez, E5-NVD afirmou que a falta de pensamento comum e ação coletiva é o desafio. E4-MVL e E6-STC, finalmente, alegaram que o desafio é essencialmente o pouco reconhecimento da RMCariri por seus membros e a falta de integração.

#### 4.5. Dimensão participação e os desafios da RMCariri



A **dimensão participação** é descrita a partir de um conjunto de categorias que a compõe. Estão no rol das categorias, a participação na elaboração de projetos de políticas públicas, o atendimento dos interesses da população, a prestação de contas e transparência e os desafios de governança compartilhada. Todas estas categorias serão analisadas a seguir. Ademais, a dimensão de participação analisa os desafios e as perspectivas existentes na governança metropolitana e gestão dos municípios. A Constituição Brasileira de 1988 preconiza alguns princípios norteadores da Administração Pública como a transparência dos atos públicos e a defesa da participação social nos processos que envolvem os interesses coletivos. A dimensão de participação remonta ao modo como a sociedade interage com os projetos executados pelos gestores. Portanto, esta participação deve ser lastreada na transparência dos atos públicos e no controle da sociedade exercido sobre o governo como forma de se exercer a cidadania democrática.

Perguntados se a população dos municípios participou ou participa da elaboração de ajustes ou extinção de projetos de políticas públicas da RMCariri, a resposta mais apresentada pela quase totalidade dos entrevistados é que não há envolvimento da população. Essa foi a expressão da visão de E2-JRD, E3-JDN, E4-MVL, E5-NVD e E6-STD. Para este último, “não há integração da população do município na elaboração de projetos públicos. Existe também uma dificuldade de integração entre os próprios gestores, o que dificulta ainda mais ouvir a população”. E4-MVL também defendeu tese semelhante acerca da não participação da população estar relacionada a falta de integração e debate dos próprios gestores. Conforme este entrevistado, “na governança da RMCariri não é frequente a discussão de assuntos metropolitanos entre os municípios vizinhos”. E5-NVD, em complemento ao que expuseram os dois entrevistados citados, reforçou que “cada município por meio de assembleias tem poder de voto na elaboração de ajustes ou extinção de projetos, mas não há envolvimento direto da população”. Já E2-JRD vaticinou que “não houve a participação da população para a discussão de projetos, apenas discussão entre secretários e prefeitos. Talvez, por esse motivo, a população é descrente em projetos públicos”. Apenas um entrevistado, E1-CRT, reconheceu momentos de participação na elaboração de ajustes ou extinção de projetos de políticas públicas para e na RMCariri, mas como ações raras e pontuais. E1-CRT, por exemplo, lembrou que “a

participação da população do município ocorreu apenas na elaboração do PDUI, em audiências públicas”.

Os entrevistados tiveram que responder se consideravam **as necessidades das populações dos municípios ouvidas e atendidas** quanto às FPICs, no âmbito da RMCariri. Não houve convergência no aspecto central do conjunto das respostas e as justificativas foram bastante diversificadas. E6-STC precisou que “as necessidades das populações dos municípios com relação às FPICs não são ouvidas, nem atendidas”. O entrevistado E5-NVD alargou o debate ao afirmar que “as necessidades não são ouvidas e nem atendidas, pois faltam ainda conhecer o que é, de fato, a Região Metropolitana e os seus benefícios para o bem coletivo”. Para E2-JRD, a questão está no desconhecimento da RMCariri e na falta de uma coordenação regional para revigorá-la. O entrevistado revelou que “as necessidades da população quanto às FPICs não são ouvidas e nem atendidas. A falta de uma liderança na conquista de recursos para a RMCariri influencia negativamente”.

E1-CRT também assumiu discurso semelhante a este último entrevistado ao dizer que “a falta de organização e comando nos prejudica de ouvir e atender a população quanto às suas necessidades. (...) e discussão em sociedade acerca do desenvolvimento da RMCariri”. Posições contrárias a estas foram reveladas pelos entrevistados E3-JDN e E4-MVL. O primeiro expôs que “as necessidades das populações dos municípios da RMCariri são ouvidas e atendidas no momento adequado. As reivindicações das populações são levadas em consideração quando movimentos de diálogo acontecem nos vários fóruns de discussão”. O segundo entrevistado também pronunciou que “busca atendê-los, pois esse sentimento faz com que a população permaneça ativa nos conselhos e nas deliberações do município”.

Em outra questão procurou-se conhecer se há **prestação de contas** de projetos e qual a participação da sociedade neste processo. De acordo com E2-JRD e E3-JDN não há prestação de contas com a participação da sociedade no âmbito da RMCariri. Este último entrevistado evidencia que “não existem prestação de contas ou essa informação não é de conhecimento dos gestores”. E2-JRD reforçou a ideia que “a prestação de contas na RMCariri ainda não é transparente. É preciso uma política de continuidade e não extinção na prestação de contas de projetos”.

Ademais, E6-STC foi categórico ao afirmar que embora seu município realize “as prestações de contas dos projetos e divulgue nas redes sociais, via rádio e no site institucional,

no âmbito da RMCariri desconhece totalmente qualquer ação de participação na prestação de contas”. E5-NVD propaga a mesma compreensão de E2-JRD e E6-STC. Em relação aos demais entrevistados, há uma divergência com o posicionamento dos entrevistados já citados antes. E1-CRT ponderou que “existem, sim, prestação de contas, mas cada município realiza a sua e inclusive podem ser encontradas no Portal da Transparência de Crato”. Posição similar foi defendida por E4-MVL ao destacar que “a prestação de contas é feita mensalmente e pode ser acompanhada no portal da transparência do município que sempre é atualizado”.

Em complementaridade ao foco da questão acerca da realização da prestação de contas de projetos com a participação da sociedade da RMCariri, os entrevistados foram indagados se há transparência nos projetos metropolitanos, as respostas foram unânimes ao transmitirem que não há transparência, neste caso. E3-JDN externou, por exemplo, que “a realidade metropolitana é que não há transparência na elaboração de projetos porque não existem projetos da região”. Já E5-NVD lamentou que não exista “transparência na elaboração de projetos metropolitanos, infelizmente”. E2-JRD, E4-MVL e E6-STC apresentaram suas posições com conteúdo similar aos outros entrevistados citados. Por fim, mesmo se alinhando com o posicionamento dos demais entrevistados, E1-CRT foi mais específico ao informar que “sobre a transparência na elaboração de projetos metropolitanos, a RMCariri não possui portal próprio. As principais informações sobre a RMCariri encontram-se em custódia da Secretaria das Cidades”.

Quanto aos principais desafios da governança compartilhada, última categoria questionada aos entrevistados, as respostas não se concentraram em um tema. E1-CRT apresentou um desafio que é antes de tudo a busca por fazer a RMCariri concluir seu processo de implantação. Para este entrevistado, “é competência do Governo Federal junto ao Governo Estadual cumprir com a criação da RMCariri, delineando quais eixos são necessários para o seu completo desenvolvimento”. A alegação de que o maior desafio é mesmo a implantação da RMCariri também foi o teor de outro entrevistado. Conforme E3-JDN, “com relação a uma efetiva governança, entende-se que a RMCariri precisa de um 'pontapé inicial'. É necessária a presença do Governo do Estado e não apenas a boa vontade dos gestores locais”.

De acordo com E5-NVD, “dentre os principais desafios para uma efetiva governança está a descentralização de serviços. As instâncias superiores e os prefeitos das cidades maiores devem prezar pelo coletivo e entendê-lo como benefício a longo prazo para todos os municípios

da RMCariri”. Por sua vez, E6-STC defendeu que o desafio é que “os recursos do Governo Federal e Governo Estadual deveriam ser encaminhados para os municípios que estão integrados na RMCariri e melhor investidos, sobretudo nas potencialidades”. Já E4-MVL argumentou que “são muitos os desafios a serem resolvidos com relação a uma efetiva governança. Dentre eles está a falta de integração. Os municípios maiores precisam colaborar com os municípios menores”. Finalmente, E2-JRD alegou que o principal desafio é superar o vácuo de liderança. Nas palavras deste entrevistado, “os principais desafios a serem resolvidos para uma efetiva governança na RMCariri centralizam-se na ausência de liderança. Faltam gestores que unam forças políticas para defender a região”.

#### 4.6. Síntese Analítica

Diante de toda abordagem dos eixos explorados, pode-se realizar um resgate de elementos que envolvem o direito à cidade e, conseqüentemente, os instrumentos responsáveis pela promoção das políticas de desenvolvimento urbano, como é o caso do marco histórico da promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade. A partir desse caminho, notou-se que as diretrizes formuladas para o uso da cidade ganharam status de direito fundamental, pois prezar pelo bem estar dos indivíduos no meio urbano além de ser um direito fundamental é essencial para a qualidade de vida das pessoas que o habitam.

Seguindo esse contexto, destaca-se o papel das legislações nesses processos que buscam o desenvolvimento das cidades e territórios e observa-se quão relevante é o papel que as leis assumem para normatizar os instrumentos, já que eles são os meios pelos quais as políticas acontecem. O princípio da função social da propriedade se faz crucial para lastrear todo esse caminho de acesso a uma cidade equilibrada, pois ele é dotado de uma essência voltada ao uso comum da cidade, não se importando apenas com fatores mercadológicos.

Ocorre que mesmo com toda a positivação desses direitos referentes à cidade, muitos outros fatores externos influenciam nesse processo. Pode-se usar a carência de planejamento de profissionais na área da gestão como um deles, levando em consideração que para esses mesmos mecanismos há déficits de práticas fiscalizatórias que também deveriam partir da iniciativa do poder público e que acabam acarretando num conflito de direitos. Para tanto, enxerga-se que os gestores públicos da RMCariri devem explorar mais as FPICs, além de trabalhar de forma

integrada com sociedade para promoção de uma gestão participativa nos momentos de elaboração das demandas das cidades, pois só assim torna-se possível alcançar um ideal de cidade mais justa e desenvolvida para todos.

Outrossim, nas entrevistas, os gestores entrevistados indicaram os portais da transparência presentes nos sites das prefeituras como meio utilizado para a divulgação e acompanhamento das ações desenvolvidas em âmbito municipal, porém o engajamento dos habitantes mostrou-se baixo. De posse dessas informações, constatou-se que isso ocorre devido a uma falha na integração da sociedade nas decisões públicas e por não haver eficácia e acessibilidade na divulgação dessas atividades. Ademais, o acompanhamento de ações que promovem a participação social como as audiências públicas, por exemplo, ainda é bastante baixo. Por seu turno, o Estatuto da Cidade revela em seu artigo 4º que qualquer ação que resulte em dispêndio de recursos pelo poder público deve ser objeto de controle e transparência para a população, garantido a participação dos indivíduos, movimentos, terceiro setor, etc. Essa informação demonstra o interesse ou tentativa do Estatuto de incluir a população no desenvolvimento das políticas no tecido urbano.

Por fim, este diagnóstico evidencia que a RMCariri já está no discurso dos prefeitos dos municípios que a compõem. Todavia, ainda existem diversos passos a serem dados no caminho da institucionalização desta região metropolitana. A sua integração ainda é algo que precisa ser reforçado. Os projetos comuns, sobretudo os inseridos nas FPICs devem ser fomentados. A participação da sociedade civil na delimitação dos temas dos projetos, na sua elaboração e gestão devem ser estimulados. Este diagnóstico foi uma etapa importante para ampliar a compreensão da RMCariri. Contudo, pesquisas futuras para o aprofundamento dos dados coletados devem ser realizadas para que consiga ampliar o entendimento e auxiliar no encaminhamento de soluções para os problemas de constituição, gestão e continuidade da Região Metropolitana do Cariri.

Face às evidências expostas quanto à cooperação, conflitos e desafios aqui elencados e analisados é importante também compreender como suas consequências impactam na governança e moldam a coesão socioterritorial da RMCariri.

## 5. GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E COESÃO SOCIOTERRITORIAL NA RM CARIRI

Este capítulo tem foco na identificação dos fatores determinantes das relações de cooperação interfederativa a partir da noção de coesão socioterritorial, de modo a identificar elementos que facilitam e elementos que dificultam as relações de cooperação e, em consequência, a melhoria da coesão socioterritorial, referente ao Projeto Diagnóstico da governança interfederativa dos municípios da Região Metropolitana do Cariri. *O material está relacionado ao objetivo específico 3 do projeto, e à Meta 3 do Plano de Trabalho do TED, qual seja: Identificação dos principais fatores determinantes das relações de cooperação interfederativa em âmbito metropolitano.*

O texto é composto por 4 seções. O item sucessor a esta apresentação informa quais são as bases teórico-analíticas utilizadas para as análises, enquanto estas são discutidas na seção seguinte. Depois, na próxima seção se apresenta uma síntese analítica do capítulo.

### 5.1. Notas sobre o conceito de coesão socioterritorial para análises de governança interfederativa

Aqui se apresentam as sustentações teórico-metodológicas utilizadas para o debate analítico da investigação aqui reportada. Uma versão preliminar deste Item foi submetida à avaliação pela Revista Territórios e Fronteiras, com vistas a ser publicada caso aprovada<sup>15</sup>.

O foco analítico residiu em identificar fatores determinantes das relações de cooperação e conflito interfederativo na RMCariri, com ênfase nas tratativas para se estabelecer as FPICs, nomeadamente atreladas a questões comuns entre esses entes federativos como transporte público e mobilidade, saneamento básico, recursos hídricos, resíduos sólidos e meio ambiente. Postas em uma única categoria analítica, as FPICs podem representar, dentre outras

---

<sup>15</sup> A Revista Territórios e Fronteiras (ISSN 1984-9036) está disponível para ser acessada gratuitamente no sítio eletrônico <http://ppghis.com/territorios&fronteiras/index.php/v03n02/index>. Até a conclusão deste relatório, o texto a ela submetido encontra-se na fase de aguardar a designação de avaliadores por parte da Editoria do periódico. Os autores são: Ives Romero Tavares do Nascimento, João Martins de Oliveira Neto e Francisco Ranieri Moreira da Silva, pesquisadores vinculados ao projeto-base.



possibilidades, oportunidades de se compreender os aspectos do que se convencionou nomear “coesão socioterritorial”.

As FPICs, para o projeto, assumem a função de marcos analíticos para se identificar, refletir e explicar como os municípios da RMCariri ora convergem ora divergem no que diz respeito ao trato compartilhado dessas mesmas questões. Isso contribuirá para a elaboração do diagnóstico de sua situação de relação interfederativa enquanto parte de uma mesma Região Metropolitana. Mas, de qualquer forma, a definição de coesão socioterritorial, cerne do objetivo do projeto em questão, encontrou, por parte da equipe executora, um problema científico: como defini-la?

Assim, o intuito desta seção de notas introdutórias é apresentar a construção teórica definidora do termo coesão socioterritorial para a condução das atividades do projeto “Diagnóstico da Governança Interfederativa dos Municípios da Região Metropolitana do Cariri”.

### *5.1.1 O inicial dilema teórico*

Como ocorre em muitos casos nas ciências sociais aplicadas e nas ciências humanas, as tentativas de se enunciar leis e teorias na explicação de fatos e fenômenos que ocorrem no mundo da experimentação (TRUJILLO FERRARI, 1982; MARCONI; LAKATOS, 2021a, 2021b) pode incorrer na dificuldade de se pacificar o entendimento sobre determinados conceitos gerais que lidam com a construção científico-acadêmica de diferentes paradigmas. Em outras palavras, conceituar fatos e fenômenos (sociais e humanos, por exemplo) pode ser uma tarefa igualmente plural e indefinida, admitindo-se o paradoxo de que a ação que conceitua não consiga fazê-lo: diante de muitas definições diversas e que não se auto excluem, dificulta-se a aceitação de um só conceito geral e aplicável.

Por conseguinte, em outra medida, acerca do termo coesão socioterritorial, um dos primeiros momentos de sua aplicação ocorreu “nos estudos de Emile Durkheim, que a definiu como a interdependência entre os membros da sociedade, identificando as ‘lealdades partilhadas’ e a solidariedade como os factores-chave” (GOMES, 2010, p. 8). Mas, ainda segundo a estudiosa, um século depois o termo emerge na esfera política para assumir a função de interpretar a relação estabelecida entre pessoas para resolver problemas de interesse coletivo,

sem, por outro lado, ter tido tempo para se desenvolver no âmbito científico. E daí decorreu sua fragilidade conceitual e teórica.

Cumprido destacar que essa fraqueza não decorre de um conceito pouco explicativo. Pelo contrário: diante de visões distintas, assume diferentes definições, o que pode gerar incompatibilidade compreensiva em análises científicas. Em adição, o termo coesão socioterritorial revela e pode assumir outros adjetivos como “econômica” ou apenas “social” e ainda “territorial” (GOMES, 2010). Ainda no plano desta questão, a experiência europeia de compreensão do termo já havia sido discutida no “Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia”, elaborado pela Comissão das Comunidades Europeias (2008). Dentre as questões aventadas por esta Comissão, reside a necessidade de se responder à pergunta: “Qual a definição mais adequada de coesão territorial?” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2008, p. 13).

Por óbvio, a resposta ao questionamento não é única e tampouco pode ser capturada de forma resumida. Contudo, uma das possibilidades para se responder e compreender ao questionamento sobre a definição de coesão territorial, no caso europeu, é o de que ela “auxilia as instituições territoriais na realização do seu potencial, reduz as disparidades espaciais, melhora a coerência das políticas setoriais com impacto territorial e reforça a integração territorial através da cooperação” (FALUDI, 2009, p. 16, tradução nossa).

Neste sentido, esforços para se dar uma resposta já haviam sido expostos em documento intitulado Estratégia de Lisboa, resultante de reunião extraordinária do Conselho Europeu em Lisboa, Portugal, ocorrida em março de 2000. Da leitura do documento, o substantivo “coesão” vem atrelado ao adjetivo “social” como um dos vetores para o “novo objectivo estratégico para a União tendo em vista reforçar o emprego, a reforma económica e a coesão social no âmbito de uma economia baseada no conhecimento” (CONSELHO EUROPEU, 2000, s. p.), o que nos faz admitir a variada definição do termo indicada por Gomes (2010).

Contudo, merece destaque o fato de o Conselho Europeu (2000) já ter inserido no debate sobre coesão a necessidade de se atrelá-lo à noção de um governo e governança territorial mais bem desenvolvido. Assente neste debate que “a política de coesão territorial se refere a medidas de promoção da boa governação territorial com o objetivo de alcançar a coerência [social, econômica e territorial] conforme descrito” (FALUDI, 2009, p. 24, grifo nosso, tradução nossa).

Face ao que se discute, a experiência europeia tem potencial de inspiração para a definição de coesão socioterritorial ao projeto aqui relatado.

### *5.1.2 Mirando a saída teórico-conceitual*

É típico à caminhada de pesquisadores deparar-se com situações dilemáticas com potencial fator dificultante, que se tornam verdadeiros “quebra-cabeças científicos” (MORGAN, 2007). Esses fatores podem ter cunho metodológico, como a inexistência de métodos de coleta e análise de dados mais adequados a novos problemas de pesquisa, ou ainda lacunas teóricas que limitam a compreensão do investigador frente a uma nova necessidade de construção de saberes científicos.

Todavia, o próprio Morgan (2007) já apresenta uma solução: o emprego de metáforas na análise organizacional e, *mutatis mutandi*, para investigações científicas como a apresentada nesta Nota de Pesquisa. E, admite-se, vai além: pode ser uma solução frente à pluralidade conceitual que a ideia de coesão socioterritorial assume e pode representar um empecilho metodológico a projetos de pesquisa que lidam com governança de regiões metropolitanas, por exemplo. “Em vez da tentativa de forjar uma síntese sobre bases limitadas, [a lógica das metáforas] emerge como meta apropriada [a] um pluralismo teórico consciente e de alcance amplo” (MORGAN, 2007, p. 19, grifo nosso). O que este autor quer dizer é que as metáforas, mesmo que enquanto figuras de linguagem, possam oferecer uma visão alegórica e limitada da realidade, ao mesmo tempo podem, quando conjugadas, suplementar as abordagens tradicionais, e contradizê-las ao tempo em que superam suas fraquezas e eliminam os pontos cegos de uma análise usual (MORGAN, 2007).

Na fase de pesquisa exploratória, onde dados preliminares foram coletados numa primeira visita ao campo, assumiram destaque os contrastes de indicadores sociais, políticos e econômicos, por exemplo, entre os municípios que compõem a RMCariri. Ainda que seja pacífico considerar que as regiões metropolitanas brasileiras não agregam municípios altamente semelhantes entre si, os outros critérios como movimentos pendulares constantes e relevante interação intermunicipal (dentre outros) foram forças determinantes para a criação da RMCariri, mesmo que seus integrantes – Barbalha, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do

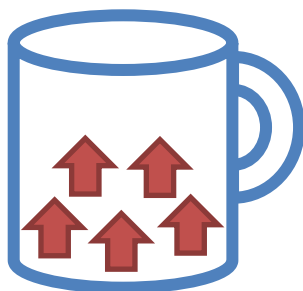
Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri – tenham destacada diferenciação em termos sociodemográficos.

Essa observação preliminar resultou na reflexão acerca de como viabilizar a análise de uma provável existência de coesão entre entes municípios, a partir de uma coordenação vertical (nacional-subnacional) e horizontal (subnacional), dado serem tão díspares entre si. A reflexão subsequente fez questionar: em que medida se aproximam? Em qual medida se distanciam? Se a coesão socioterritorial é una, dupla é a forma de encará-la.

Assim, seguindo a sugestão de Morgan (2007), a proposta da pesquisa em tela sobre a governança metropolitana da RMCariri, no que concerne à coesão socioterritorial, foi admitir a montagem do entendimento deste termo-chave a partir da utilização de uma Metáfora dos Copos para compreendê-lo. Explica-se:

Sabe-se, pelo adágio, que há uma forma de se explicar a maneira como os seres humanos podem refletir sobre tudo o que permeia a vida das pessoas por uma dupla visão paradigmática mais positiva ou mais negativa diante da metáfora de um copo preenchido por um líquido qualquer em sua metade na capacidade de volume. A visão positiva encara esse copo como meio cheio, admitindo-se haver ali uma vantagem de se ter meio copo cheio, que poderá ser completado por um esforço subsequente. Já a visão negativa simboliza o mesmo recipiente como meio vazio, incorporando uma percepção de existir nele uma desvantagem de não se ter o que se quer: todo o volume não preenchido aliado à sensação de uma falta, uma ausência.

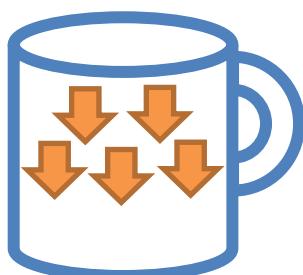
Desse modo, a equipe de pesquisa estabeleceu uma Metáfora dos Copos para pensar o conceito de coesão socioterritorial a ser aplicado na fase das análises dos dados sobre a governança metropolitana da RMCariri, conforme se apresenta nas Figuras 7 e 8.

**Figura SEQ Figura \\* ARABIC 7 - A metáfora do Copo Meio Cheio**

**O copo meio cheio:** a partir desta metáfora, a pesquisa assumiu que a governança entre os municípios da RMCariri, no que tange à coesão socioterritorial, pode ser admitida a partir da integração dos entes municipais pela compreensão de suas diferenças, no sentido de fazê-las diminuir ao assumir dois compromissos:

Verificar se há o esforço de cada integrante de identificar forças e fraquezas e estabelecer acordos de que cada município possa contribuir com a RMCariri a partir daquilo em que é mais capaz, como tensionador de turismo, meio ambiente, educação etc.;

Fonte: elaboração própria, 2021.

**Figura SEQ Figura \\* ARABIC 8 - A metáfora do Copo Meio Vazio**

**O copo meio vazio:** diante desta segunda visão metafórica, a equipe da pesquisa identificou a possibilidade de analisar a coesão socioterritorial a partir das faltas e ausências entre os municípios membros da RMCariri. Neste caso, as assimetrias funcionam como unidades de análise, de modo a figurarem como a centralidade dos esforços da ação de governo e governança entre os municípios. Dessa forma, a investigação irá se concentrar, neste outro âmbito da metáfora, a verificar se existe coesão socioterritorial a partir do reconhecimento das diferenças municipais e se há esforços para dirimi-las, de maneira a aproximar os índices sociais, ambientais, políticos, dentre outros, entre cada integrante da RMCariri

Fonte: elaboração própria, 2021.

Cumprе ressaltar que, em que pese o fato de a Metáfora dos Copos levar em conta sobretudo as relações entre os municípios metropolitanos (coordenação horizontal), as análises que dela se depreende podem ser úteis à orientação das ações de outros níveis de governo – federal e estadual (coordenação vertical) endereçadas ao fortalecimento da governança e da coesão socioterritorial.

### 5.1.3 Questões norteadoras para as análises da pesquisa

Estas questões norteadoras têm a intenção de apresentar a solução de quebra-cabeças científicos (MORGAN, 2007) que se impuseram à metodologia de uma investigação científica em curso no Ceará, que busca contribuir para a criação de um diagnóstico da governança da RMCariri, no que tange à definição do conceito de coesão socioterritorial.

Não foi o intuito esgotar as possibilidades interpretativas do termo, mas sim encontrar uma aceção plausível para as necessidades metodológicas do estudo em tela. Por outro lado, admite-se que, em pesquisas congêneres, pode ser que estas Notas de Pesquisa sirvam de inspiração para outras investigações.

Para a equipe do projeto, compreender coesão socioterritorial por uma metáfora de copos ora meio cheios, ora meio vazios possibilitou a construção de uma dimensão analítica de dupla hélice que ajudará como os movimentos presentes no exercício da governança da RMCariri. Esta pode ser uma prática igualmente polissêmica, tal como processos de desenvolvimento regional.

## 5.2. A coesão socioterritorial da/na RMCariri

A análise da coesão socioterritorial da/na RMCariri perpassa pela oportunidade metodológica de se promover a realização de uma Triangulação de Dados, em que três fontes de registro de informação são dispostas em uma “arena” que as faz confrontarem-se. Nesse espaço, cada grupo de dados ocupa uma função específica: o primeiro, os dados socioeconômicos (cfe. Dimensão Demográfica, Social, Econômica e Integração), informa quantitativamente como pode ser estabelecida uma relação de coesão socioterritorial por meio da discussão dos índices sociais, demográficos, ambientais e políticos, dentre outros. O segundo grupo – a literatura especializada – explica essas relações do ponto de vista teórico, enquanto o terceiro, as entrevistas com os prefeitos municipais (de Crato, Nova Olinda, Santana do Cariri, Jardim, Missão Velha e Juazeiro do Norte) – debate as principais análises.

Convém informar que a Metáfora dos Copos apresentada no capítulo 2 será empregada como eixo transversal às discussões apresentadas nos subitens a seguir.



### 5.2.1 A coesão socioterritorial pela Metáfora do Copo Meio Vazio

A Metáfora do Copo Meio Vazio é a primeira a ser considerada neste estudo com vistas a identificar analiticamente como se percebem as diferenciações entre os municípios da RMCariri no que diz respeito às assimetrias percebidas entre eles. Destaque é dado ao que pôde ser verificado nos índices socioeconômicos e relatado no teor das entrevistas realizadas com os prefeitos municipais que aceitaram participar do estudo sobre a governança da referida região metropolitana.

Em primeiro lugar, no que tange ao aspecto demográfico, há expressiva disparidade entre os municípios da RMCariri: enquanto três (Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte) concentram quase 75% da população total – em torno de 575 mil habitantes – os outros seis, juntos, somam quase 138 mil habitantes (IBGE, 2010). Ainda nesse aspecto, a população dos nove integrantes da RMCariri é desproporcionalmente distribuída entre a zona rural e a zona urbana: em três municípios – Farias Brito, Jardim e Missão Velha – a maioria da população vive na zona rural, enquanto no restante daqueles entes federativos a maioria (mais que 50%) da população está localizada nas zonas urbanas (Barbalha, Caririáçu, Crato, Juazeiro do Norte, Nova Olinda e Santana do Cariri). Chama a atenção o fato de dois destes – Juazeiro do Norte e Crato – serem detentores das maiores taxas de urbanização da RMCariri, com índices de 96,07% e 83,11%, respectivamente (vide Tabela 4 do Relatório).

Mesmo quando são observadas as estimativas populacionais para os municípios da RMCariri para o ano de 2021, as disparidades demográficas se mantêm e confirmam a baixa uniformidade entre os nove integrantes dessa região metropolitana (vide Tabela 5 do Relatório). Porém, convém destacar os números que a Tabela 7 informa acerca da taxa de natalidade entre os municípios: mesmo diante da discrepância populacional e sua estimativa para o ano de 2021, a natalidade estimada é homogênea, apresentando uma média de 15,42% para toda a RMCariri sem relevantes distorções entre os nove municípios. Essa mesma proporção se mantêm para a taxa de mortalidade esperada, que é de 8% aproximadamente (Tabela 8) para toda a região metropolitana.

A Tabela 9 compila cinco relevantes índices territoriais que interessam ao debate sobre coesão: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Alfabetização, Escolaridade, Pobreza e Desemprego. Com a análise desse elemento visual, é possível afirmar que a RMCariri não

apresenta coesão socioterritorial quando consideradas as taxas de desemprego e pobreza, que oscilam consideravelmente quando são individualizados os municípios. Porém, quando se considera os indicadores de escolarização e alfabetização, o cenário muda: há para ambos os índices uma aproximação de 100%. Em destaque, o IDH de todos os municípios é médio (acima de 0,500) e as taxas oscilam entre a mais baixa de 0,578, em Caririaçu, e a mais alta, em Crato, com valor de 0,713. Assim, nestes últimos aspectos, é possível informar que os municípios são territorialmente coesos, muito embora não se considere, preliminarmente, que tais resultados sejam produto de ações metropolitanas.

A Dimensão Econômica apresenta resultados que ressaltam as questões ligadas à avaliação da coesão socioterritorial entre os municípios da RMCariri. No que tange ao Produto Interno Bruto (PIB) de cada ente, a desproporcionalidade dos dados estatísticos revela que os municípios não são coesos entre si: segundo a Tabela 10, Juazeiro do Norte, no ano de 2018, concentrou sozinho um PIB de R\$ 4.820,056, valor que não é alcançado pela soma do PIB de todos os demais oito municípios que compõem a RMCariri, que é de R\$ 3.507,860, mesmo contabilizado o PIB de Crato, que sozinho tem o valor de R\$ 1.348,194.

A falta de coesão entre os municípios em tela se expressa mais fortemente quando são observados e analisados os dados revelados pela Tabela 13, que trata do valor bruto adicionado a preços correntes por atividade econômica, em reais, no ano de 2018. Quando se considera os setores da agropecuária, indústria, serviços e serviços públicos nos nove entes da RMCariri, constata-se que há considerável assimetria entre eles. Por exemplo, não é possível estabelecer uma proporção direta entre municípios mais “urbanos” e a presença de setores mais fortes ligados à indústria, como é o caso de Nova Olinda e Caririaçu, ainda que, por outro lado, confirma-se a expectativa de que os serviços e os serviços públicos ocupem uma posição mais relevantes na economia de tais entes federativos. Porém, de qualquer maneira, não é possível identificar coesão socioterritorial num vetor vertical – que considere agropecuária e indústria, por exemplo, para todos – ou num vetor horizontal, que busque identificar possíveis aproximações estatísticas entre os quatro setores informados para um mesmo município. O fenômeno observado confirma, portanto, não haver coesão socioterritorial na economia da RMCariri.

Outro ponto que merece relevância na discussão acerca da coesão socioterritorial pela Metáfora do Copo Meio Vazio diz respeito aos dados apresentados na Tabela 19, onde estão

dispostos os índices relativos aos trabalhos formais em áreas setoriais nos nove municípios da RMCariri. Dentre os três maiores destes – Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte – está a predominância de empregos nas áreas do comércio, construção civil e serviços, o que informa serem estes entes municipais pontos de atração de atividades laborativas mais especializadas e que possuem capacidade de concentrar valor agregado com mais intensidade do que seus vizinhos. Corroborando com essa assimetria regional, os municípios com menores PIB apresentam resultados que os colocam como maiores empregadores nos setores da administração pública, por exemplo, que é uma fonte de emprego e renda inerente ao funcionamento das atividades de Estado e não depende (a priori) de outras dinâmicas socioeconômicas dos municípios.

Em outras palavras, a verificação de que os municípios da RMCariri também são assimétricos no que tange à composição majoritária da origem dos empregos formais apresenta duas revelações importantes: a primeira se alinha com o fato de que, mesmo próximos e pertencentes a uma mesma região metropolitana, sob esse aspecto os municípios são muito díspares entre si. E, em segundo lugar, mesmo a égide da RMCariri ainda não foi suficiente para homogeneizar as atividades econômicas, dado este que apresenta da região metropolitana ainda muito heterogênea. Assim, não é possível afirmar haver coesão socioterritorial quando se analisa pelo viés da Metáfora do Copo Meio Vazio.

A Dimensão Integração, por sua vez, trata especificamente dos movimentos pendulares que as pessoas residentes nos municípios da RMCariri realizam diariamente com fins diversos. Essa análise é importante para se entender como tais direções interferem e sedimentam as relações sociais existentes da região metropolitana, de maneira a se entender se existe e como se daria a coesão socioterritorial sob esse aspecto. As Tabelas 23 e 24 informam haver dois dados relevantes para esta nova análise: o primeiro se conecta com o fato de existir uma atração de pessoas para Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte, centrais não apenas no quesito geográfico da RMCariri, mas mais ainda pela razão de concentrarem as maiores economias, negócios e oportunidades de emprego e renda. Isso justifica o fato de estes três municípios concentrarem as motivações de maiores graus de chegada em toda a região metropolitana. Também cumpre informar, como segundo dado, que as duas maiores motivações para os movimentos pendulares rumo ao Triângulo Crajubar se assentam em trabalho e estudo (Tabela 22). Cumpre dizer que Crato e Juazeiro do Norte são os municípios caririenses que concentram a presença de

instituições públicas e privadas de ensino básico, médio e superior, atraindo pessoas dos demais entes federativos da RMCari.

Dentro da perspectiva da segunda fonte de dados considerada para estas análises sobre a coesão socioterritorial da RMCari no seio da Metáfora do Copo Meio Vazio, destacam-se as entrevistas concedidas pelos prefeitos municipais de Crato, Nova Olinda, Santana do Cariri, Jardim, Missão Velha e Juazeiro do Norte. O roteiro utilizado para a condução das entrevistas continha 25 questões distribuídas em quatro categorias: Integração, Gestão, Projetos e Participação no âmbito da RMCari. Após a transcrição das entrevistas, as informações foram agrupadas conforme as dimensões analíticas (as quatro categorias), de modo que revelações complementares sobre a coesão socioterritorial pudessem ser obtidas.

Portanto, no que tange à Dimensão Integração, os prefeitos municipais entrevistados são uníssonos em afirmar que não há qualquer ação integradora dos municípios da RMCari, inicialmente. Ainda que consigam identificar existir uma atividade conjunta ligada ao consórcio intermunicipal para a gestão dos resíduos sólidos e de saúde pública, a análise dos discursos coletados revela não existir projetos que aproximem os municípios para além de uma interação “natural”<sup>16</sup> indicada pelo prefeito municipal de Juazeiro do Norte (2021):

Existe uma integração natural, eu não vejo nada muito guiado, e profissionalmente falando eu não vejo que os municípios desenvolveram situações que permitam identificar claramente que a ação começa em um município ela se estende para outro, mas naturalmente acontece. por exemplo a necessidade de muitos dos juazeirenses irem buscar respostas na medicina em Barbalha [...] (BEZERRA, 2021).

Também foi afirmado que há uma assimetria na destinação dos investimentos públicos à RMCari, notadamente daqueles oriundos do Governo do Estado do Ceará, posto que, na opinião do prefeito municipal de Nova Olinda, se concentram em maior escala nos maiores municípios em detrimento dos menores. Isso, ainda segundo esse entrevistado, só não existira se houvesse uma descentralização desse orçamento para as cidades menores que integram a região metropolitana.

[...] Juazeiro... Logicamente pelo poder econômico e populacional que eles têm né... Então assim o poder de barganha... Eu vou falar do Crajubar né... Crato Juazeiro e Barbalha é infinitamente maior do que Santana Nova Olinda né... E sem sombra de

<sup>16</sup> Explicando: essa interação natural se refere aos movimentos pendulares pré-existentes que têm Juazeiro do Norte como ponto de atração de serviços como educação, saúde e negócios, por exemplo.

dúvidas... Nós somos nove municípios que fazem parte né... Então acredito que Crato Juazeiro e Barbalha se concentram logicamente essa decisão... Lá é onde estão as indústrias... Um dos maiores hospitais... Enfim... Aeroporto... Por esses motivos (sic) (WERTON, 2021).

O prefeito de Missão Velha, em adição, afirma haver um “escanteamento” dos demais municípios que não fazem parte do chamado Triângulo Crajubar (Crato + Juazeiro do Norte + Barbalha), e propôs, de modo metafórico, que esta sigla se tornasse Crajubam, com a letra M representando Missão Velha. Isso revela um desejo de integrar-se aos municípios da RMCariri mais economicamente vívidos para além da formalidade das articulações institucionais e rumando à construção de uma nova percepção identitária dentro da própria RMCariri, como se metaforicamente percebêssemos a coexistência de múltiplos territórios dentro de uma mesma região metropolitana.

[...] Acho que Missão Velha fica realmente um pouco à parte dessa região metropolitana onde se tem mais visão ou mais, vamos dizer assim, mais atenção ao Crajubar mesmo, e deixa nós aqui de Missão Velha meio que afastado [...]. A gente tem como realmente contribuir muito com esse desenvolvimento e a gente tem esse sentimento aqui que nós estamos um pouco escanteado na região metropolitana, mas nós temos muito a contribuir (MACÊDO FILHO, 2021).

No que toca à perspectiva da Dimensão Gestão, todos os prefeitos ouvidos afirmaram desconhecer e/ou não participar da Instância Executiva e da Instância Colegiada Deliberativa. Isso significa que os municípios da RMCariri não estão interligados diretamente no que diz respeito à gestão dos projetos comuns. Na verdade, à exceção dos consórcios de saúde e gestão dos resíduos sólidos, os prefeitos afirmaram não haver outros projetos que deem subsídios à ação coletiva em torno das FPICs e no âmbito da Instância Executiva e da Instância Colegiada Deliberativa.

Contudo, convém destacar algumas ponderações feitas por alguns prefeitos no que toca à gestão da RMCariri. A primeira ênfase é para o discurso do prefeito municipal de Nova Olinda, que afirmou que Crato e Juazeiro do Norte acabam concentrando em si a maior parte das ações da região metropolitana – destinação de recursos públicos, concentração de atividades ligadas a negócios etc. – e isso promove a assimetria com os demais municípios caririenses. Essa visão é corroborada pelo prefeito municipal de Missão Velha, como também pelo próprio titular do Poder Executivo de Juazeiro do Norte. Para este, a principal razão para a concentração

das atividades de interesse no município reside no fato de a economia daquele ente federativo atrair negócios e o interesse público e privado.

Em segundo lugar, e atuação em projetos que poderiam viabilizar a gestão integrada e intermunicipal, quando existe, é informal e embrionária (para o prefeito de Nova Olinda), quando diz que “a semente foi plantada em criar a nomenclatura, legalmente falando... Então legalmente falando foi criado... Contudo na prática ainda a gente está engatinhando” (ALVES, 2021), além de ser fruto de iniciativas individuais (segundo o prefeito de Juazeiro do Norte). Isso reforça a visão desintegrada da RMCariri, que por motivos como destinação concentrada de orçamento público, investimento privado e não atenção às questões territoriais comuns podem inviabilizar as vantagens de se projetar ações regionais e, por conseguinte, tornar sua gestão um bem comum.

O que eu acho que falta é exatamente essa boa vontade por parte dos gestores e principalmente do Governador em tentar enxergar essa descentralização de serviços como uma forma benéfica... Criando estradas de qualidade e levando os serviços que são concentrados em cidades maiores para as cidades menores (ALVES, 2021).

E, em terceiro lugar, restou latente o fato de a proximidade geográfica, social e econômica de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha – o Triângulo Crajubar – representar um impeditivo de união com os demais municípios da RMCariri. A análise do discurso dos prefeitos municipais entrevistados revelou existir sentimentos de desejo de maior aproximação com essa tríade, por um lado, e de afastamento, por outro. Na perspectiva da coesão socioterritorial, ela demonstra não existir quando se percebe a polarização das ações destinadas a toda a RMCariri sendo concentradas pelo Crajubar. Ou seja, a sensação é de existir um Copo Meio Vazio dentro da região metropolitana analisada: sempre falta alguma coisa para que ela exista por completo.

Na terceira dimensão analítica, Projetos, procurou-se compreender, pela visão dos respondentes, quais as percepções acerca da existência e das possíveis reverberações de projetos conduzidos entre os municípios componentes da RMCariri. Como consequência das respostas às questões ligadas à dimensão anterior, de modo esperado as revelações obtidas se situaram na esteira de não haver projetos integrados, corroborando-se com as afirmações, em sintonia, de que a não existência de ações metropolitanas robustas impede a gestão dessas mesmas iniciativas e, por conseguinte, a integração dos municípios caririenses e de seus habitantes.



Quando indagados, os prefeitos municipais afirmaram em uníssono que poderia haver uma maior força caso houvesse uma maior integração das ações intermunicipais, mas o que existe, em termos de projetos e suas gestões, ocorre no plano individual (de cada ente metropolitano). Uma possível explicação para essa dissociação foi dada pelo Prefeito Municipal de Juazeiro do Norte, ao afirmar que a forma como a RMCariri foi criada provavelmente tenha atrapalhado o crescimento mais integrado:

Eu acredito que temos que ter a real compreensão do que vem a ser uma região metropolitana... Como ela foi criada por lei talvez ela foi forjada dentro de gabinetes legislativos muito mais como uma iniciativa política do que propriamente a gente ter a devida compreensão das nossas necessidades das nossas potencialidades (BEZERRA, 2021).

Para ele, o maior desafio da RMCariri é financiar as ações coletivas de gestão dos projetos que sustentariam as FPICs.

Por fim, a quarta dimensão – Participação – envolveu questões atreladas ao espaço comum das FPICs, dos PDUIs, da transparência dos projetos e da participação efetiva das pessoas nessas ações. De plano, todos os respondentes afirmaram não haver participação dos habitantes da RMCariri nos assuntos que lhes são de interesse.

Isso ocorre pelo fato de, no nível macro, os municípios da região metropolitana não terem conseguido estabelecer acordos e projetos que pudessem viabilizar uma “vida metropolitana” para além do que percebe: movimentos pendulares atraídos por Crato e Juazeiro do Norte, em sua maioria, investimentos públicos e privados em maior parte destinados ao Triângulo Crajubar, e a percepção de que os demais entes federativos da RMCariri estão afastados dos três maiores: Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha.

[...] Então, por exemplo, uma das coisas que me fez encabeçar a associação dos prefeitos foi porque por exemplo a gente vai para o Governo do Estado atrás de resolver uma demanda e o prefeito do Crato... Prefeito de Juazeiro... Têm um reconhecimento na hora de chegar em uma atenção para ser resolvido as coisas muito maior do que os municípios pequenos... Então não é justo... Era para ser o inverso já que eles têm mais poder de solução de problema porque tem mais dinheiro... O governo era para ter um olhar melhor para cidades que têm menos dinheiro... Para que a gente pudesse trazer uma maior igualdade mas o que acontece na prática é o inverso... (ALVES, 2021).

Dessa maneira, se não há participação, não há projetos integrados (e vice-versa). E na ausência de projetos, não há como se falar em transparência, segundo a opinião do prefeito municipal de Juazeiro do Norte. Por isso, a população acaba não sendo ouvida, segundo o representante do Poder Executivo de Santana do Cariri, o que se coloca como um desafio ao atendimento das necessidades básicas dos habitantes da região. Para este respondente, a falta de participação também se dá no nível dos municípios, pois se não há equidade na distribuição dos recursos que financiam os projetos de interesse comum, aos pequenos entes metropolitanos resta observar sua diminuição.

### *5.2.2 A coesão socioterritorial pela Metáfora do Copo Meio Cheio*

Pela metáfora do Copo Meio Cheio, a coesão socioterritorial foi analisada sob duas perspectivas: a) verificar se há o esforço de cada integrante de identificar forças e fraquezas e estabelecer acordos de que cada município possa contribuir com a RMCariri a partir daquilo em que é mais capaz, como tensionador de turismo, meio ambiente, educação etc.; e b) buscar entender se existe o movimento político-institucional de se revisar as assimetrias e atuar frente ao impulso das potencialidades de cada integrante da RMCariri.

Esta dimensão é eminentemente qualitativa. Em razão disso, o sustentáculo analítico que aqui é disposto baseia-se nas entrevistas concedidas pelos prefeitos municipais de Crato, Nova Olinda, Santana do Cariri, Jardim, Missão Velha e Juazeiro do Norte. Utilizou-se as mesmas dimensões de análise da metáfora anterior (Copo Meio Vazio): Integração, Gestão, Projetos e Participação no âmbito da RMCariri.

No que tange à primeira variável, Integração, os prefeitos municipais destacaram, em maior medida, o potencial integrador da RMCariri quando são considerados os aspectos econômicos, sociais e ambientais dos seus nove integrantes. Para o prefeito municipal de Santana do Cariri, essas possíveis ações teriam o poder de gerar valor agregado à RMCariri dada a proximidade econômica e ambiental que os municípios detêm consigo mesmos, mesmo quando não se considera, segundo o prefeito municipal de Crato, a viabilidade de projetos e políticas públicas comuns para os membros da região metropolitana caririense. Para este respondente, percebe-se a chance de estender a visão integrada que há sobre o Triângulo Crajubar para toda a RMCariri.

Bom... O que eu vejo é o seguinte... O que nós precisamos é de ter um foco... Uma coordenação de toda a Região Metropolitana do cariri onde ela possa direcionar e congregar os prefeitos da região com representantes do Governo Federal e do Governo Estadual e discutir os principais problemas da região e fazemos as críticas necessárias e quais as soluções que nós possamos encontrar para que efetivamente se torne uma Região Metropolitana e para que a gente possa pensar no crescimento econômico para toda a região (BRASIL, 2021).

Além disso, para o prefeito municipal de Juazeiro do Norte, a RMCariri já experimenta ações menores que dão indícios de serem viáveis à toda região metropolitana, como o desenvolvimento dos polos educacional e saúde muito presentes no Crajubar, que se estendem nos últimos anos para os setores de turismo e gastronomia. Portanto, o que se pode inferir é que a própria RMCariri teria exemplos de quais atividades econômicas, dentre outras, poderiam ser estimuladas com o objetivo direto ou indireto de se promover ações integradoras aos municípios que a compõem.

Em seguida, no que concerne à Dimensão Gestão, os prefeitos de Crato, Nova Olinda e Santana do Cariri destacaram a existência dos consórcios de gestão dos resíduos sólidos e de saúde pública como exemplos que, apesar de embrionários, podem indicar outras chances de se realizar ações em conjunto com outros entes federativos. Por sua vez, o prefeito municipal de Missão Velha indicou a melhoria dos acessos rodoviários e a possibilidade de se construir uma sede do Porto Seco neste município como ações que tem como tendência incrementar a coesão socioterritorial na RMCariri.

No que se refere à Dimensão Projetos, pouco se extrai das falas dos entrevistados que pode ser útil à compreensão de como a percepção dos prefeitos municipais se alinha com a perspectiva das ações metropolitanas na esteira da coesão socioterritorial. Isso se dá pela razão de não existirem muitos projetos consorciados, a exemplo do trato dos resíduos sólidos e da saúde pública. Neste caso, em especial, o representante do Poder Executivo de Santana do Cariri informa que no consórcio de tratamento dos resíduos sólidos a taxação de cada município é feita de maneira proporcional.

Porém, os prefeitos municipais de Crato e Juazeiro do Norte apresentam a possibilidade de serem desenvolvidas novas ações intermunicipais ligadas ao turismo e ao meio ambiente que poderiam contribuir para a aproximação dos municípios da RMCariri: “Hoje na questão de

desenvolver o potencial turístico da região como todo acho que nós temos de melhor na região do Cariri é a gente explorar o nosso potencial turístico” (BEZERRA, 2021). Para o prefeito José Ailton Brasil, de Crato, há o alinhamento com a posição do prefeito de Juazeiro do Norte, Gledson Bezerra, quando diz:

Eu vejo quando foi criada a Região Metropolitana do Cariri ela foi criada com a finalidade de desenvolvermos políticas públicas voltadas para a região como um todo... Pensar não de uma maneira isolada, mas de uma maneira integrada (BRASIL, 2021).

Por fim, para a Dimensão Participação, os entrevistados foram unânimes em informar que há na RMCariri o potencial de serem desenvolvidas ações que contem com a expressa participação dos municípios e das pessoas que neles habitam. Para o prefeito municipal de Crato, haveria ainda a chance de se desenvolver uma representatividade maior da RMCariri junto a outras instâncias federativas caso ações integradoras e participativas pudessem ser empreendidas na região metropolitana caririense.

Assim, o que se pôde identificar como oportunidades à RMCariri em termos de coesão socioterritorial pela Metáfora do Copo Meio Cheio é que ações concretas são escassas e não extrapolam os consórcios intermunicipais existentes, ainda que seja claro para todos os entrevistados que a região metropolitana poderia ter avançado mais dado seu potencial integrador.

[...] Esse é o principal ponto que está em andamento, mas nós precisamos avançar... Principalmente em termos da indústria... Do crescimento econômico... Principalmente um projeto turístico voltado para a região... Lá que nós temos aí a exemplo o Crato que você tem Crato e Barbalha Santana do Cariri e a Chapada do Araripe... Nós temos a questão das riquezas naturais... as trilhas na Chapada... turismo religioso Crato Juazeiro com Padre Cícero (BRASIL, 2021).

Então, acho que pela proximidade já é uma justificativa para fazer parte da região metropolitana, mas não tanto na questão da geografia, mas na questão da economia... Nós temos potencialidades aqui turísticas enormes [...] Então acredito que a gente tem um potencial enorme explorado que agrega valor a nossa região metropolitana (WERTON, 2021).

Do ponto de vista da visão paradigmática desta metáfora, não há maior esforço em promover coesão socioterritorial entre os municípios, ainda que se perceba claramente as assimetrias sociais, econômicas e políticas entre os membros da RMCariri. Ações mais

concretas para a aproximação entre os municípios da RMCariri ainda não são observáveis. Os municípios se enxergam muito distantes entre si, a despeito da confirmação dos movimentos pendulares e do reconhecimento cultural comum a todos os envolvidos na região metropolitana.

### **5.3. Síntese analítica: é possível falar em coesão socioterritorial na/da RM Cariri?**

Ao ponto desta síntese, não é possível afirmar que exista coesão socioterritorial na RMCariri. A análise do contexto local pelo paradigma do Copo ora Meio Vazio ora Meio Cheio revelou que as articulações ainda se estabelecem de modo muito incipiente, restringindo-se a projetos embrionários que fazem com que os representantes dos municípios componentes da região metropolitana caririense possam estabelecer os primeiros obstáculos à integração, a despeito da já conhecida gama de oportunidades de desenvolvimento para o Cariri enquanto espaço metropolitano.

Dentre as principais barreiras à coesão socioterritorial ilustrada tanto pelos dados quantitativos quanto pelos dados qualitativos podem figurar como mais expressivas as assimetrias sociais, econômicas e políticas. No primeiro termo, a composição sócio-histórica dos nove municípios da RMCariri os fez apresentar demografias muito díspares entre si, aumentadas quando a RMCariri foi instituída. Se a literatura explica que uma região é composta por entes federativos que possuem similaridades entre si, esta condição para o caso cearense não pode ser confirmada.

Isso atrapalha a integração e a coesão socioterritorial quando se coloca a perspectiva econômica. A maior população leva, na maior parte dos casos, a um maior aporte de investimentos e financiamento público e privado, o que, confirmado pelas entrevistas, desemboca numa manutenção das assimetrias sociais, que agora assumem uma diferenciação gradativa em termos econômicos. Além disso, não foi percebida a chegada de aportes orçamentários públicos que favorecessem a RMCariri em detrimento da individualidade municipal. E isso, para os representantes do Poder Executivo dos municípios que não fazem parte do Triângulo Crajubar, aumenta a distância entre os membros da RMCariri.

Como consequência, observa-se que a RMCariri caminha para uma desunião metropolitana caso as disparidades sociais e econômicas não sejam dirimidas, podendo culminar num problema político (e não somente partidário) para a gestão e governo da região

metropolitana, e inviabilizar o propósito de sua criação. Apesar disso, todos os prefeitos municipais entrevistados categoricamente afirmam que há muita potencialidade na RMCariri em aproveitar as oportunidades sociais, turísticas, ambientais e econômicas para se desenvolver ações integradoras e que estabeleçam a união entre os entes federativos que já se reconhecem como membros de um mesmo território – o Cariri cearense – mas que são impedidos (por forças endógenas e exógenas) de se aproximarem ainda mais.

De modo a orientar a visualização das análises feitas acerca da coesão socioterritorial na RMCariri, elaborou-se o Quadro 7 que se segue:

**Quadro 7 - Síntese da análise da coesão socioterritorial na RMCariri**

<b>Há coesão socioterritorial entre os municípios da RMCariri?</b>	Em aspectos quantitativos	Na demografia?	Não há. Há concentração demográfica no Triângulo Crajubar – Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha – e baixo índice populacional nos demais seis integrantes da região.
		Na sociedade?	Não há coesão em termos sociais, à exceção do IDH, alfabetização e escolaridade, índices que são praticamente iguais entre todos os membros da RMCariri.
		Na economia?	Não há. A distribuição das atividades em cada ente federativo é muito heterogênea, e essa realidade se segue no tipo de atividades mais e menos desenvolvidas, bem como no que tange ao desempenho econômico de cada setor nos municípios.
		Na integração?	Não há, pois ainda não foi possível estabelecer uma série de ações e projetos intermunicipais que pudessem aproximar os entes envolvidos em atividades metropolitanas.
	Em aspectos qualitativos	No que toca à integração	A integração observada se refere mais a uma condição cultural e de potencial turístico e ambiental para que possam ser desenvolvidas ações mais contundentes em direção a uma coesão socioterritorial mais bem definida.
		No que toca a projetos	Uma vez que os projetos integrados quase não podem ser citados em razão de serem poucos os atualmente em execução. Uma oportunidade que se observa à RMCariri é o estímulo a iniciativas intermunicipais, pois verificou-se um desejo latente dos municípios de



RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

			participarem com mais intensidade da vida metropolitana. Então não há coesão socioterritorial.
		No que toca à gestão	Não há coesão socioterritorial, pois se não há projetos não é possível se falar em gestão. Todavia, os consórcios de saúde pública e resíduos sólidos mostram, segundo as entrevistas, a capacidade institucional de se promover uma boa governança da RMCariri.
		No que toca à participação	Por fim, se não há projetos, não há gestão. Logo, não é possível afirmar que há coesão socioterritorial no âmago da participação e da transparência, por conseguinte. Porém há expectativas de que numa situação em que mais ações institucionais as pessoas possam participar mais da vida metropolitana, o que geraria desenvolvimento e melhoria de vida.

Fonte: elaboração própria, 2022.

## 6. A CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO PARA A RMCARIRI

Este capítulo aponta e discute um conjunto de diretrizes por forma a delinear uma proposta de projeto integrado de desenvolvimento para a RMCariri, com base na realidade diagnosticada ao longo da pesquisa e debatida nos capítulos anteriores deste Relatório Técnico Final. *O material responde ao objetivo específico 4 do projeto, correspondente à Meta 4 do Plano de Trabalho do TED, qual seja: Elaboração de uma proposta de projeto integrado de desenvolvimento metropolitano, com base na realidade identificada.*

Inicialmente, a título de notas introdutórias, apresenta-se uma breve discussão acerca das concepções de desenvolvimento e de projeto integrado que nortearam a construção da proposta. Em seguida são retomados os principais achados dos capítulos anteriores, sistematizados na forma de um quadro síntese do diagnóstico inspirado na metodologia de análise SWOT, apontando, destacando os pontos fortes e fracos, bem como as oportunidades e ameaças evidenciadas no contexto investigado. A partir deste quadro síntese, delineou-se um conjunto de diretrizes e estratégias de ação a serem consideradas no contexto regional. Por fim, se oferece um roteiro para elaboração de projeto integrado de desenvolvimento metropolitano, não como uma receita a ser seguida, mas como um guia para a ação.

### 6.1. Notas Introdutórias

Antes de partir para a elaboração de uma proposta de projeto integrado de desenvolvimento, faz-se necessário debater o que se compreende por desenvolvimento e quais as suas relações com o território, no intuito de aclarar as concepções compartilhadas que norteiam e orientam a construção de um projeto.

Como conceito dinâmico e polissêmico, o desenvolvimento comporta uma diversidade de abordagens e formas de apreciação que vão se alterando ao longo da história. Sendo um processo socialmente construído, historicamente datado e espacialmente situado, o desenvolvimento está sempre circunscrito a um contexto político, social, econômico e cultural, de maneira que as concepções a seu respeito vão sofrendo mutações ao longo do tempo e nas diferentes sociedades (SILVA, 2017). Não há como desconsiderar ainda a diversidade de

campos de conhecimento e correntes de pensamento preocupadas com o tema, bem como de interesses envolvidos na sua defesa, o que contribui para tornar o conceito tão difuso como se apresenta.

De acordo com Oliveira (2002), o conceito de desenvolvimento é geralmente assimilado enquanto desenvolvimento econômico, noção “que ficou muito em moda nas décadas anteriores, hoje substituída no discurso dominante por crescimento” (OLIVEIRA, 2002, p.11).

Sobretudo a partir da década de 1970, num contexto de profundas transformações institucionais, econômicas e sociais, começam a ser pensadas propostas que apontam para um desenvolvimento mais integral. Este equivaleria a um conjunto de transformações pluralistas e multidimensionais que possibilitam o bem-estar social e a sua expressão em diferentes modos de vida e formas participativas de organização política. Com isso, a ideia de universalidade perde espaço para a possibilidade de pensar o desenvolvimento de diversas maneiras, isto é, diversos desenvolvimentos possíveis, embora um deles continue a ser hegemônico. É este contexto que viabiliza o fortalecimento das ideias de desenvolvimento local, fundado na participação social.

Entre as dimensões mais substantivas do desenvolvimento local, Oliveira (2002) elenca aspectos como a capacidade de participação da cidadania no “governo local”, dada a insuficiência da democracia representativa no contexto contemporâneo; a possibilidade de que opere a ruptura da tendência concentradora capitalista; e a criticidade para atuar diante do processo globalizante, sob o risco de esfacelamento da cidadania na medida em que se enfraquece a ideia do Estado-Nação.

Esta dimensão do local remete a um outro elemento muito caro à discussão acerca do desenvolvimento, que é o território. É no território, e por meio dele, que se explicita boa parte dos conflitos e embates que forjam as relações sociais. Assim, compreende-se o território como elemento organizador da ação social e política dos indivíduos, da vida de maneira geral.

Uma discussão importante nesse contexto diz respeito à indução externa ou interna do processo de desenvolvimento na escala local e regional. Silva (2003) observa uma tendência histórica de valorização dos processos de indução externa e defende a necessidade de políticas indutoras de processos de desenvolvimento, pautadas por uma ressignificação da escala local, inserida no contexto mais amplo, multiescalar. Este deve ser, segundo o autor, o eixo central da discussão sobre território e desenvolvimento.

Aqui, defende-se a necessária atenção às questões das novas territorialidades, marcadas por relações de poder e conflito, tanto quanto de coesão e solidariedade (SANTOS; NEVES, 1994; SILVA, 2003a) e aos novos conceitos de desenvolvimento, que o diferenciam de crescimento e progresso, considerando-o como “capacidade de construção social, participação das bases sociais, descentralização e significativas práticas ambientais” (WORLD BANK, 1989, p.36) O desenvolvimento, dessa forma, apresenta-se como uma rede de conceitos que podem estar diretamente associados ao conjunto de adjetivos traduzidos em expressões como local, integrado, sustentável, territorial, bem como endógeno e exógeno, a depender das forças propulsoras (internas ou externas), global, regional, local, da escala geográfica e ainda humano, econômico, político, ambiental, a depender das dimensões sociais (FISCHER, 2002).

Na trajetória brasileira, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, observa-se diversas iniciativas e projetos estratégicos orientados ao desenvolvimento regional e local. Algumas destas iniciativas assumiram um caráter estrutural, de redução de desigualdades regionais, como foi o caso da criação de importantes instituições tendo em vista esse objetivo, tais como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Banco do Nordeste (BNB) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Com a Constituição de 88, o seu modelo de descentralização político-administrativa e a consequente revalorização do local como espaço privilegiado de ação e de implementação de políticas públicas, esta escala foi alçada à condição de ambiente de experimentação e exercício de novas práticas de desenvolvimento.

Um dos destaques aqui diz respeito ao fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) e às estratégias de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), ao longo da década de 90 (SILVA, 2017). Já no início do século XXI, empreendeu-se um conjunto de iniciativas que partiam do reconhecimento das desigualdades regionais em múltiplas escalas de intervenção e orientavam políticas e programas nacionais, cuja implementação deveria ser organizada em bases territoriais. É o caso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que comparecem, no âmbito deste projeto, como importantes referenciais para a ação.

O momento atual, caracterizado por incertezas de diversas ordens – econômica, política, institucional –, sinaliza também uma espécie de crise generalizada dos modelos de desenvolvimento que descortina um paradoxo. Ao passo que se observa a derrocada de

estratégias e o abandono de marcas que outrora representaram a aposta clara do Estado no desenvolvimento e na redução das desigualdades locais, verifica-se também uma profusão de esforços de construção de novas formas de ação e novos modelos de intervenção no/sobre o território.

Uma escala intermediária no tocante ao lócus de formulação e implementação de estratégias de desenvolvimento territorial diz respeito às Regiões Metropolitanas. O foco específico nesta escala intermediária de intervenção evidencia a necessidade de ação integrada na direção da busca pelo aproveitamento de potencialidades e pela mitigação de problemas comuns, que impactam a mais de uma municipalidade e, portanto, devem mobilizar esforços integrados de mais de um ente federativo. Isto aponta para o imperativo de fortalecimento das capacidades de coordenação interfederativa e de cooperação entre atores distintos, do Estado e da sociedade.

O Estatuto da Metrópole – Lei 13089/2015, significou um avanço no sentido de regulamentar um rol de instrumentos de apoio ao planejamento, gestão e governança das regiões metropolitanas e à execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), tais como a Governança Interfederativa, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e o Sistema Integrado de Alocação de Recursos (SIAR). Em que pese os avanços em termos de existência dos instrumentos, observa-se ainda muitas dificuldades no sentido de formulação e implementação por parte das regiões metropolitanas, sobretudo por envolver, necessariamente, a articulação de diferentes setores de governo e de distintos entes federados, bem como da sociedade.

Neste sentido, a proposta aqui delineada leva em conta estes aspectos e tenta avançar na identificação e construção de possibilidades de fortalecimento da ação integrada para o desenvolvimento no âmbito da Região Metropolitana do Cariri. Para tanto, o diagnóstico realizado ao longo da execução do TED e debatido nos capítulos anteriores, bem como as interações com gestores locais e outros atores públicos, privados e da sociedade organizada constituíram o insumo principal para a elaboração da proposta. Outros elementos que balizaram este processo são as diretrizes do Programa de Fortalecimento das Capacidades Governativas dos Entes Subnacionais (PFCG/MDR), instituído pela Portaria nº 2.652, de 11 de novembro de 2019, cuja a finalidade é mobilizar políticas, ações, instrumentos e parcerias para criar um ambiente colaborativo voltado à ampliação das capacidades de gestão e da sustentabilidade

institucional dos entes federados; e o alinhamento com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, a Política nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU e o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE.

## **6.2. A realidade como ponto de partida do projeto integrado de desenvolvimento**

Nesta seção são retomados os principais achados dos capítulos anteriores, sistematizados na forma de um quadro síntese do diagnóstico inspirado na metodologia de análise SWOT, apontando, destacando os pontos fortes e fracos, bem como as oportunidades e ameaças evidenciadas no contexto investigado. O intuito é possibilitar a visualização de aspectos endógenos e exógenos do território, a partir dos quais poderão ser desenvolvidas diretrizes, metodologias e instrumentos de ação cujo objetivo central é o desenvolvimento territorial. Referida síntese encontra-se expressa no quadro 08.



**Quadro 08 – Síntese do Diagnóstico**

<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos Fracos</b>
Centralidade sociodemográfica e econômica, bem como de atrativos e investimentos nos municípios do CRAJUBAR	Desigualdades intrarregionais, notadamente entre os municípios do Eixo CRAJUBAR e os demais municípios metropolitanos
PDUI em fase de conclusão, construído a partir de diagnóstico e debate público	Distribuição desequilibrada de investimentos em infraestrutura, equipamentos e serviços públicos
Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) definidas	Baixo dinamismo econômico dos municípios periféricos (fora do CRAJUBAR)
Lei complementar 78/2009, que cria a Região Metropolitana do Cariri	Ausência de uma estrutura executiva para a gestão metropolitana e execução das FPICs, como uma agência executiva ou similar
Lei Complementar 180/2018, que regulamenta a instalação e funcionamento das instâncias de governança metropolitana	Ausência de mecanismos claros e bem definidos para a cooperação entre os municípios
Arranjo Populacional de Juazeiro do Norte configura como Capital Regional B, no âmbito da REGIC	Carência de integração entre as gestões municipais
Influência e capacidade política de ação local em promover mudanças em escala regional	Gap de competências e carência de qualificação dos quadros técnicos municipais para as ações metropolitanas
Avanços recentes em termos de governança do turismo regional	Instâncias de governança metropolitana (ICD e IE) criadas e instaladas, mas sem funcionamento
Existência do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Cariri	Inexistência de um planejamento integrado efetivo de ações em nível metropolitano
Recente institucionalização do Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos (COMARES)	Baixa coesão socioterritorial entre os municípios da RM Cariri

Oportunidades	Ameaças
Posição geográfica privilegiada, no centro do Nordeste brasileiro	Movimentos pendulares e concentração das oportunidades, fluxos e crescimento demográficos no CRAJUBAR
Fortalecimento das vocações econômicas relacionadas à agropecuária, mineração, indústria, comércio e serviços	Falta de clareza, por parte de agentes políticos, gestores municipais e sociedade, do que seja efetivamente uma região metropolitana
Alto e diversificado potencial turístico, incentivado por meio da criação da Rota Cariri	Ausência de uma cultura e identidade metropolitana
RMCariri, embora de institucionalização recente, já está no discurso dos prefeitos dos municípios que a compõem	Baixa integração entre os municípios metropolitanos para a discussão de questões, execução de projetos e solução de problemas comuns
Polo científico e universitário, com presença de grandes instituições de ensino superior federais, estaduais e privadas	Atraso na implementação dos instrumentos de governança metropolitana
Existência de grupos de pesquisa e programas de pesquisa e extensão universitária dedicados à questão urbana e metropolitana no Cariri	Inexistência de mecanismos e aportes orçamentários públicos que favoreçam a RM Cariri em detrimento da individualidade municipal
Grandes obras e equipamentos estruturantes que passam pela região, como o canal da Transposição do Rio São Francisco e a Ferrovia Transnordestina	Potenciais conflitos de competências entre os entes federativos relacionados a matérias de interesse metropolitano
Interesse regional em sediar um Porto Seco e ZPE do Semiárido	Baixa participação dos atores políticos e da sociedade em geral no debate das questões de interesse metropolitano
Candidatura da Chapada do Araripe à Patrimônio da Humanidade, cujo dossiê encontra-se em elaboração	Sobreposição de projetos e ações de distintos entes federativos, sem a devida convergência com os interesses metropolitanos
Existência do Geopark Araripe – primeiro das Américas a receber a chancela da UNESCO – com geossítios em 06 dos 09 municípios da RMCariri	

### 6.3. O delineamento de diretrizes e cursos de ação

Em que pese os avanços recentes relacionados às regiões metropolitanas brasileiras, sobretudo a partir do Estatuto da Metrópole, a forma de operacionalizar os modelos governança, a cooperação interfederativa e as funções públicas de interesse comum ainda constituem entraves à consolidação dos arranjos metropolitanos. Por exemplo, qual modelo de governança adotar? Como criar consensos e sinergias, a partir de atores heterogêneos e com interesses por vezes antagônicos? Quais arenas de concertação devem ser instituídas? Quais indicadores de desempenho podem ser empregados para analisar as instâncias de governança metropolitana? Como obter um sentimento metropolitano e uma coesão territorial e social?

A dimensão gestonária das RMs decorre dos processos de coordenação e interação entre os agentes representativos e situados. Com isso, um modelo de governança interfederativo precisa estimular os agentes a empreender ações coletivas territorializadas com vistas a combater as inequidades regionais e alcançar o desenvolvimento econômico e social. Portanto, é plausível supor que modelos de governança interfederativos devem constituir ferramentas de ativação, criação e manutenção de “proximidades” entre os atores e, conseqüentemente, de coesão territorial e social. Assim, reforça-se a importância e a pertinência da elaboração de projetos integrados de desenvolvimento territorial focados na escala metropolitana.

No caso específico da RM Cariri, a partir dos principais achados e resultados do diagnóstico e tendo em vista os propósitos constitutivos do PFCG-MDR, elenca-se um conjunto de diretrizes norteadoras da proposta de projeto integrado de desenvolvimento orientado ao fortalecimento da governança interfederativa e das capacidades governativas em nível metropolitano. Parte-se do pressuposto de que a governança é fundamental para o desenvolvimento de uma linguagem comum entre os atores, considerando-a como a base para a criação e ativação de proximidades entre os atores, de modo a superar as barreiras que dificultam as iniciativas de cooperação. Estes mesmos atores poderão ser responsáveis pelo estabelecimento de projetos no/do território.

O quadro 09 apresenta as principais diretrizes para o fortalecimento da governança interfederativa e das capacidades governativas em nível metropolitano agrupados em

---

**Quadro 09 – Diretrizes de Desenvolvimento Metropolitano**

---

- Reconhecer e valorizar as proximidades espaciais e institucionais existentes entre municípios que compõem a RM Cariri;
  - Promover estímulos às vocações econômicas regionais e complementaridades entre os municípios, reconhecendo as especificidades e particularidades locais e as potencialidades e desafios na escala metropolitana;
  - Articular os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) para a efetivação da região metropolitana como instância de desenvolvimento regional;
  - Consolidar as instâncias executiva e colegiada deliberativa da RM Cariri como espaços legítimos de governança, debate, deliberação e encaminhamento das questões relativas ao desenvolvimento regional;
  - Fortalecer os aspectos político-institucionais e os instrumentos de planejamento e gestão integrada da RM Cariri;
  - Primar pela participação da sociedade civil na delimitação dos temas dos projetos, na sua elaboração e gestão, a fim de realçar o sentimento identitário da região metropolitana;
  - Capacitar equipes técnicas e de gestão municipal sobre temas como região metropolitana, instrumentos de governança e gestão metropolitana, funções públicas de interesse comum e mecanismos para a gestão integrada de projetos, políticas e serviços públicos;
  - Dotar as equipes técnicas e de gestão municipal de capacidades técnicas para atuação nos projetos de desenvolvimento metropolitano;
  - Fomentar o desenvolvimento de projetos comuns, sobretudo os inseridos nas FPICs;
  - Elaborar estratégias de captação de recursos para o financiamento dos projetos e ações de desenvolvimento metropolitano;
- 

As diretrizes expressas no Quadro 09 apontam, de modo amplo e genérico, o caminho a ser seguido. Para a sua efetiva implementação, é importante que elas sejam desdobradas em ações mais específicas. Referidas ações constituem o desdobramento concreto da diretriz, por meio de soluções e possibilidades de encaminhamento, sendo, portanto, menos amplas, mais específicas e melhor detalhadas. As ações dizem respeito às atividades, tarefas necessárias a concretização da diretriz, podendo, por exemplo, apontar medidas necessárias no campo jurídico-legal, técnico, administrativo e de gestão pública.

O quadro 10 apresenta um conjunto de ações estratégicas a serem encampadas pelo projeto integrado de desenvolvimento da RM Cariri, indicando prazos, atores responsáveis e instrumentos de implementação.

RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

Quadro 10 – Ações Estratégicas

<b>DIRETRIZ</b> <b>(Qual o caminho?)</b>	<b>AÇÃO ESTRATÉGICA</b> <b>(O que fazer?)</b>	<b>INSTRUMENTOS</b> <b>(Como fazer?)</b>	<b>RESPONSÁVEIS</b> <b>(Quem faz?)</b>	<b>PRAZO</b> <b>(Quando fazer?)</b>
Reconhecer e valorizar as proximidades espaciais e institucionais existentes entre municípios que compõem a RM Cariri;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação da malha rodoviária e do VLT do Cariri</li> <li>• Ampliação do sistema de transporte e mobilidade intermunicipal e do Bilhete Único Metropolitano</li> <li>• Subsídio às ações dos consórcios intermunicipais de saúde e de resíduos sólidos do Cariri</li> <li>• Criação do Fórum de Prefeitos da RM Cariri</li> <li>• Articulação e integração de infraestruturas físicas, recursos naturais, equipamentos e serviços públicos entre os municípios metropolitanos</li> </ul>	<p>Projeto executivo de infraestrutura</p> <p>Plano de transporte e mobilidade metropolitano</p> <p>Sistema Integrado de Alocação de Recursos</p> <p>Fórum</p> <p>PDUI</p>	<p>Governo Estadual</p> <p>Governo Estadual e Prefeituras Municipais</p> <p>Governos Estadual e Federal</p> <p>Prefeituras Municipais</p> <p>Prefeituras Municipais</p>	<p>Médio Prazo</p> <p>Médio Prazo</p> <p>Curto Prazo</p> <p>Curto Prazo</p> <p>Médio Prazo</p>
Promover estímulos às vocações econômicas regionais e complementaridades entre os municípios, reconhecendo as especificidades e particularidades locais e as potencialidades e desafios na escala metropolitana;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização de estudo diagnóstico das vocações regionais;</li> <li>• Elaboração do Plano Regional de Turismo da RM Cariri</li> <li>• Consolidação da Rota Turística do Cariri</li> <li>• Estudo de técnico de viabilidade para a instalação do Porto Seco do Cariri e ZPE do Semiárido</li> <li>• Ampliação e requalificação do Distrito Industrial do Cariri e promoção de</li> </ul>	<p>Estudo Aplicado</p> <p>Plano Regional de Turismo</p> <p>Estudo de Viabilidade</p> <p>Projeto de Infraestrutura</p> <p>FNE</p>	<p>Governo do Estado e MDR</p> <p>Governo do Estado e Prefeituras Municipais</p> <p>Governo do Estado, MDR e SUDENE</p> <p>Governo do Estado, SUDENE e BNB</p>	<p>Curto Prazo</p> <p>Curto Prazo</p> <p>Médio Prazo</p> <p>Médio Prazo</p>



RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

	<p>incentivos fiscais para atração e fixação de investimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação do Aeroporto Regional do Cariri – Orlando Bezerra de Menezes</li> <li>• Fortalecimento do APLs de Calçados, Joias, Artesanato e Pedra Cariri</li> <li>• Incentivo ao fortalecimento da agricultura familiar e produção agroecológica</li> </ul>	<p>Parceira-Público-Privada</p> <p>FNE<sup>17</sup> e PRDNE<sup>18</sup></p> <p>Programa de Apoio</p>	<p>ANAC e AENA (Concessionária do Aeroporto)</p> <p>Governo do Estado, MDR, SUDENE, Universidades</p> <p>Governo do Estado e Prefeituras Municipais</p>	<p>Longo Prazo</p> <p>Curto Prazo</p> <p>Curto Prazo</p>
<p>Articular os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) para a efetivação da região metropolitana como instância de desenvolvimento regional;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compatibilização, na escala metropolitana, de agendas, planos, programas e ações prioritárias dos governos federal, estadual e municipais</li> <li>• Criação do Consórcio Público Multifinalitário, envolvendo os três entes federativos, com função de agência executiva para a implementação das FPICs</li> <li>• Estruturação do Sistema Integrado de Alocação de Recursos (SIAR) e alimentação do Fundo de Desenvolvimento da RM Cariri</li> <li>• Implementação do Centro de Desenvolvimento Regional e do Observatório de Desenvolvimento</li> </ul>	<p>PRDNE, PNDR<sup>19</sup>; PNDU<sup>20</sup>; PFCG<sup>21</sup>; Ceará2050; PDUI</p> <p>Protocolo de Intenções</p> <p>SIAR</p> <p>Acordo de Parceria</p>	<p>Governo Federal; Governo Estadual; Prefeituras Municipais</p>	<p>Curto Prazo</p> <p>Médio Prazo</p>

<sup>17</sup> Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

<sup>18</sup> Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste

<sup>19</sup> Plano Nacional de Desenvolvimento Regional

<sup>20</sup> Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

<sup>21</sup> Programa de Fortalecimento das Capacidades Governativas dos Entes Subnacionais

RELATÓRIO TÉCNICO FINAL

DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

	Regional em parceria com as Universidades da Região		MDR; SUDENE; UFCA; URCA; IFCE	
Consolidar as instâncias executiva e colegiada deliberativa da RM Cariri como espaços legítimos de governança, debate, deliberação e encaminhamento das questões relativas ao desenvolvimento regional;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nomeação dos membros, instalação e elaboração do regimento interno da Instância Executiva da RM Cariri</li> <li>• Recomposição e definição do plano de trabalho e agenda de reuniões da Instância Colegiada Deliberativa da RM Cariri;</li> <li>• Instalação da Assembleia Metropolitana</li> <li>• Criação de espaço físico (Sede da RM) para abrigar a estrutura administrativa e as atividades das instâncias de governança, servindo com espaço de referência da RM Cariri</li> </ul>	<p>Estatuto da Metrópole;</p> <p>Lei de Criação da RM Cariri</p> <p>Lei de Governança Interfederativa do Ceará</p> <p>PDUI</p>	Governo do Estado e Prefeituras Municipais	Curto Prazo
Fortalecer os aspectos político-institucionais e os instrumentos de planejamento e gestão integrada da RM Cariri;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação do PDUI da RM Cariri</li> <li>• Elaboração e/ou revisão dos Planos Diretores Municipais, em convergência com o PDUI da RM Cariri</li> <li>• Elaboração do Projeto Integrado de Desenvolvimento e Gestão da RM Cariri</li> <li>• Ampliação da participação da sociedade e do setor produtivo na delimitação dos temas dos projetos, na sua elaboração e gestão;</li> <li>• Reforçar os aspectos da identidade regional e do pertencimento e cidadania metropolitana;</li> </ul>	<p>PDUI</p> <p>PDUI; PDMs</p> <p>PFCG</p> <p>Fóruns de Desenvolvimento da RM Cariri</p> <p>Campanha de Comunicação</p>	<p>Governo do Estado</p> <p>Prefeituras Municipais</p> <p>MDR; Universidades</p> <p>Governo do Estado, Prefeituras, IES; Sistema S</p> <p>Governo do Estado</p>	<p>Curto Prazo</p> <p>Médio Prazo</p> <p>Curto Prazo</p> <p>Médio Prazo</p> <p>Curto Prazo</p>

## DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

<p>Capacitar equipes técnicas e de gestão municipal sobre temas como região metropolitana, instrumentos de governança e gestão metropolitana, funções públicas de interesse comum e mecanismos para a gestão integrada de projetos, políticas e serviços públicos;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção de itinerário formativo sobre a gestão de áreas metropolitanas e Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs)</li> <li>• Elaboração de material didático, vídeos, cartilhas e outros materiais informativos;</li> <li>• Realização de seminários com técnicos e gestores municipais e membros das instâncias de governança;</li> <li>• Realização de intercâmbios e missões técnicas para a troca de experiências entre os municípios e com outros contextos metropolitanos;</li> <li>• Capacitação das equipes técnicas e de gestão municipal para atuação nos projetos de desenvolvimento metropolitano em temas de gestão pública, aspectos fiscais e financeiros, gestão integrada, projetos, etc.</li> </ul>	<p>PFCG</p>	<p>MDR; SUDENE; Governo estadual; Prefeituras; UFCA</p>	<p>Médio Prazo</p>
<p>Fomentar o desenvolvimento de projetos comuns, sobretudo os inseridos nas FPICs;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integração, compartilhamento e disponibilização de dados e informações municipais;</li> <li>• Identificação de projetos e ações estruturantes, previstas ou em andamento na região;</li> <li>• Aproveitamento da posição geográfica estratégica para consolidação da região como polo logístico;</li> <li>• Elaboração do Plano de Logística Sustentável da RM Cariri;</li> </ul>	<p>PDUI; PPAs e Planos Setoriais dos Municípios; PDUI; Projeto Integrado de Desenvolvimento e Gestão Metropolitana</p>	<p>Prefeituras Municipais</p>	<p>Médio Prazo</p>

## DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pactuação de ações integradas entre os municípios metropolitanos e entres secretarias afins</li> <li>• Consolidação do Geopark Araripe</li> <li>• Desenvolvimento de ações integradas de proteção ambiental e manejo dos recursos hídricos</li> <li>• Ampliação da infraestrutura digital dos municípios, a fim de viabilizar a diversificação dos serviços mediados por tecnologia</li> </ul>			
Elaborar estratégias de captação de recursos para o financiamento dos projetos e ações de desenvolvimento metropolitano;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidação e implementação do SIAR e do Fundo de Desenvolvimento da RM Cariri</li> <li>• Criação de Programa de incentivos e benefícios fiscais e financeiros para atrair novos investimentos para a região</li> <li>• Estabelecimento de parcerias com governos federal e estadual, agências de fomento e bancos de desenvolvimento</li> <li>• Articulação política para a captação de recursos de emendas, convênios e outras transferências voluntárias</li> <li>• Criação de mecanismos que assegurem adequada regulação e segurança jurídica para as atividades de ciência, tecnologia e inovação, ampliando a atratividade de empresas e serviços de base tecnológica para a região</li> </ul>	<p>Instâncias de Governança</p> <p>Incentivos Fiscais</p> <p>Editais; Convênios; Emendas Parlamentares</p> <p>Marco Regulatório</p>	Prefeituras Municipais	<p>Curto Prazo</p> <p>Médio Prazo</p> <p>Curto Prazo</p> <p>Longo Prazo</p>

## REFERÊNCIAS

ALVES, Italo Brito Alencar. Entrevista II. [04 ago. 2021]. Entrevistadores: SILVA, Francisco Ranieri Moreira da; GOUVEIA, Alania Maria Leal; GALVÃO, Lázaro Almeida. Supl. 1. Transcrição - Prefeito de Nova Olinda .docx (8 pág.); Supl. 2. arquivo de áudio - I.B.A.A .m4a (39 min.). Supl. 3. Entrevista concedida por I.B.A.A

ARAÚJO, S. M. V. G. DE; FERNANDES, A. S. A. Os desafios da Governança Interfederativa. **ABCP**, 2014.

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. DOS M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. DE Q. et al. (Eds.). . **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito [recurso eletrônico]**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles : INCT, 2015. p. 97–110.

BALBIM, R. N. et al. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 120, p. 149–176, 2011.

BARATA, M. DE O. Éthymologie du terme “gouvernance” Le verbe grec. v. 1, 2002.

BEVIR, M. **Governance: A Very Short Introduction**. [s.l.] Oxford University Press, 2012.

BEZERRA, Glêdson Lima. Entrevista VI. [20 nov. 2021]. Entrevistadores: SILVA, Francisco Ranieri Moreira da; NASCIMENTO, Diego Coelho do. Supl. 1. Transcrição - Prefeito de Juazeiro do Norte .docx (7 pág.); Supl. 2. arquivo de áudio - G.L.B .m4a (35:57 min.). Supl. 3. Entrevista concedida por G.L.B.

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. Cidade: espaço da cidadania. **Pedagogia cidadã: cadernos de formação: ensino de Geografia**. São Paulo: UNESP-PROPP, p. 105-120, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. DATASUS. **Taxas de Desemprego: Ceará**. Ceará. 2010. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/desempce.def>. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. **Coleção de leis da República Federativa do Brasil de 1938**, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 1, p. 438-440, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 dez. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n. 311, de 7 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 7 mar. 1938. Seção 1, p. 4249. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Ipece – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Governo do Estado do Ceará (org.). **Ceará em mapas: 2 - demografia**. 2 - Demografia. 2007. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo2/22.htm>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL, José Ailton. Entrevista I. [28 jul. 2021]. Entrevistadores: GOUVEIA, Alania Maria Leal; MONTE, Maykon Oliveira. Supl. 1. Transcrição - Prefeito de Crato .docx (6 pág.); Supl. 2. arquivo de áudio - J.A.B .mp4 (37:10 min.). Supl. 3. Entrevista concedida por J.A.B.

BRASIL. Leandro Oliveira Costa. Governo do Estado do Ceará (org.). **Perfil Populacional do Ceará**. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - Ipece, 2010. 84 p. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2015/02/Perfil\\_Populacional\\_do\\_Ceara.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2015/02/Perfil_Populacional_do_Ceara.pdf). Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, v. 1, n. 8, p. 2, 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. **B.5 Taxa de Pobreza Ficha de qualificação**. 2000. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2000/fqb05.htm>. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Rede Interagencial de Informação Para A Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde (ed.). **Indicadores básicos para a saúde no brasil: conceitos e aplicações**. Brasília: 2, 2008. 349 p.

BRASIL. **Senado Federal. Estatuto da Cidade [On line]**. 3. ed. ed. Brasília, Brasil: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. Sistema de Informações Sobre Nascidos Vivos. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. **Nascidos Vivos no Estado do Ceará**. 2020a. Disponível em: <http://extranet.saude.ce.gov.br/tabulacao/deftohtm.exe?sim/nascido.def>. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. Sistema de Informações Sobre Mortalidade. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. **Mortalidade no Estado do Ceará**. 2020b. Disponível em: <http://extranet.saude.ce.gov.br/tabulacao/deftohtm.exe?sim/obito.def>. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território Cidadania do Cariri – MDA/SDT/AGROPOLOS**. Fortaleza: Instituto Agropolos do Ceará, 2010.



BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, v. 1, n. 8, p. 2, 2015.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370–395, set. 2020.

CASTRO, Francisca Fernanda da. Região Metropolitana do Cariri frente aos planos estratégicos do governo estadual: um olhar a partir do projeto cidades do Ceará I – Cariri Central. 2017. **Dissertação (Mestrado)** – Centro de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2017.

CEARÁ. Casa Civil. **Geopark Araripe: a história da vida na Terra recontada no Ceará**. 2021. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2021/11/16/geopark-araripe-a-historia-da-vida-na-terra-recontada-no-ceara/>. Acesso em: 15 Jan. 2022.

CEARÁ. Decreto Lei nº 32.490. Institui a instância executiva e a instância colegiada deliberativa no âmbito das regiões metropolitanas do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, v. X, n. 006, p. 2–3, 2018a.

CEARÁ. **Diagnóstico Técnico Preliminar do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana do Cariri**. 2017.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece). Secretaria do Planejamento e Gestão – Seplag. **Indicadores Sociais do Ceará**. Fortaleza, 2019. 80 p. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/03/Indicadores\\_Sociais\\_2018.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/03/Indicadores_Sociais_2018.pdf). Acesso em: 13 set. 2021.

CEARÁ. Lei Complementar nº 78/2009. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração e o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri – FDMC, altera a composição de microrregiões. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, v. 3, n. 1/2, p. 01–72, 2009.

CEARÁ. Lei Complementar nº 180, de 18 de julho de 2018. Dispõe sobre o programa de governança interfederativa do Estado do Ceará, denominado “Ceará um só”. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, v. x, n. 134, p. 5–7, 2018b.

CEARÁ. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - Região Metropolitana do Cariri 2018-2028**. Fortaleza: [s.n.].

CEARÁ. Secretaria de Educação. Brasil. **Resultado Spaece Alfa**. 2020. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/resultado-spaeece-alfa/>. Acesso em: 13 set. 2021.

CEARÁ. Secretaria de Educação do Ceará. **Ceará apresenta melhor indicador do Nordeste no acesso à escola durante o Ensino Médio**. 2020. Disponível em:

<https://www.seduc.ce.gov.br/2020/11/13/ceara-apresenta-melhor-indicador-do-nordeste-no-acesso-a-escola-durante-o-ensino-medio/>. Acesso em: 30 nov. 2021.

CEARÁ. Secretaria de Educação. Brasil. **Noções Básicas de Estatística**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2014. 54 p. Disponível em: [https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2014/07/indicadores\\_estatisticos.pdf](https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2014/07/indicadores_estatisticos.pdf). Acesso em: 13 set. 2021.

CEARÁ. Secretaria de Educação. Brasil. **Resultado Spaece Alfa**. 2020. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/resultado-spaece-alfa/>. Acesso em: 13 set. 2021.

CEARÁ. Secretaria de Educação do Ceará. **Ceará apresenta melhor indicador do Nordeste no acesso à escola durante o Ensino Médio**. 2020. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/2020/11/13/ceara-apresenta-melhor-indicador-do-nordeste-no-acesso-a-escola-durante-o-ensino-medio/>. Acesso em: 30 nov. 2021.

CEARÁ. Secretaria de Educação. Brasil. **Noções Básicas de Estatística**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2014. 54 p. Disponível em: [https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2014/07/indicadores\\_estatisticos.pdf](https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2014/07/indicadores_estatisticos.pdf). Acesso em: 13 set. 2021.

COLLETTI, J. Carlos. PIB – Produto Interno Bruto. **Administradores.com**, 21 de novembro de 2006. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/pib-produto-interno-bruto>>. Acesso em: 12 set. de 2021.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia - Tirar Partido da Diversidade Territorial**. Bruxelas, 2008. Disponível em: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/paper\\_terco\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_pt.pdf). Acesso em: 30 out. 21.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Governança e desenvolvimento RouCOM(2003) 615 final** Bruxela, 2003.

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL. O papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, v. JO C 329, n. 17.11.1999, p. 30–38, 1999.

CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Lisboa - 23 e 24 de março de 2000 - Conclusões da Presidência**. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_pt.htm#ann](https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_pt.htm#ann). Acesso em: 30 out. 21.

COSTA, Aniziário Jorge. Entrevista IV. [14 out. 2021]. Entrevistadores: SILVA, Francisco Raniere Moreira da; GOUVEIA, Alania Maria Leal. Supl. 1. Transcrição - Prefeito de Jardim.docx (8 pág.); Supl. 2. arquivo de áudio - A.J.C. .m4a (1:33:00 min.). Supl. 3. Entrevista concedida por A.J.C.

FALUDI, A. Territorial Cohesion under the Looking Glass: Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion. **European Commission Regional**

**Policy - Inforegio**, p. 1–24, 2009. Disponível em: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf) Acesso em: 11 ago. 19.

FIRKOWSKI, O. L. C. DE F. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 122, p. 19–38, 2012.

FRANZONI, J. Á. **Dos arranjos metropolitanos: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH**. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

FRANZONI, J. Á.; HOSHIRO, T. DE A. P. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a Lei 13.089 / 2015 no reescalonamento da política urbana. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**, v. 1, n. 1, p. 103–132, 2015.

FREITAS, Ruskin. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. **REVISTA HUM@NAE**, v. 4, n. 1, 2010.

GOMES, C. P. R. **A integração do princípio de coesão sócio-territorial no processo de reabilitação urbana: o caso da Baixa Pombalina**. (Dissertação de Mestrado). Mestrado em Ordenamento do Território e Planeamento Ambiental na Perspectiva das Comunidades Europeias, Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT), Universidade Nova de Lisboa, 2010. Disponível em: [https://run.unl.pt/bitstream/10362/8866/1/Gomes\\_2010.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/8866/1/Gomes_2010.pdf). Acesso em: 30 out. 21.

GRINDLE, M. S. Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 17–22, jan. 2017.

GURGEL, A. P. C. As metrópoles do interior do Nordeste: a caracterização de um tipo metropolitano regional. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 40, p. 841–864, dez. 2017.

GURGEL, A. P. C. Entre a capital e o interior. Três nuances da metropolização no Estado do Ceará: Fortaleza, Crajubar e Sobral. **RECHST**, v. 8, p. 3–23, 8 jul. 2019.

HABERMAS, J. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy**. translation by William Rehg. Massachusetts: The MIT Press, Cambridge, 1996.

IBGE. **Cadastro dos municípios brasileiros localizados em Regiões Metropolitanas - RMs, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDEs**. Brasília, Brasil: [s.n.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>.

IBGE. Coordenação de Geografia. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

IBGE. **Estimativas da população.** [S. I.]: [S. N.], 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 18 maio 2021.

IBGE. **Estimativas da População:** Brasília, Brasil: [s.n.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>.

IBGE. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileira com data de referência em 1º de julho de 2020:** [notas metodológicas]. Rio de Janeiro: Ibge, 2020. 13 p. (Coleção Ibgeana). Disponível somente em meio digital. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101747.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.

IBGE. **Glossário.** 2021. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>. Acesso em: 08 set. 2021.

IBGE. **IBGE atualiza a lista dos municípios que integram os recortes territoriais brasileiros.** 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29465-ibge-atualiza-a-lista-dos-municipios-que-integram-os-recortes-territoriais-brasileiros2>. Acesso em: 30 nov. 2021.

IBGE. **PNAD Educação 2019: Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio.** 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio>. Acesso em: 30 nov. 2021.

IBGE. **População Cidades@.** 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 08 jun. 2021.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios.** 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 03 dez. 2021.

IBGE. **Regiões de Influência das cidades 2007.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2008.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 2018.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2020.

IBGE. **Tabela 3261 - Domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita.** 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3261>. Acesso em: 09 set. 2021.

IBGE. **Tabela 3268 - Domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar**. 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3268>. Acesso em: 09 set. 2021.

IBGE. **Tabela 5938 - Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações - Referência 2010**. 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: 08 set. 2021.

ICMBIO. **Floresta Nacional do Araripe-Apodi celebra 70 anos**. 2016. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/7878-floresta-nacional-do-araripe-celebra-70-anos>. Acesso em: 08 jun. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Livro 6, v. 2. Brasília, 2010.

IPECE. **Ceará em Mapas**. 2007. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/155x.htm>. Acesso em: 30 nov. 2021.

IPECE. **CPRAD Informe – Nº 02 – Perfil demográfico do estado do Ceará a partir dos dados da Pesquisa Regional por Amostra de Domicílios (PRAD-CE)**. 2021. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2021/01/29/pesquisa-revela-que-dos-91-milhoes-de-habitantes-no-ceara-774-estao-em-areas-urbanas-e-635-da-populacao-tem-idade-ativa/>. Acesso em: 02 nov. 2021.

IPECE. **Panorama socioeconômico das Regiões Metropolitanas Cearenses**. 2018. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2021/03/PANORAMA\\_SOCIOECONOMICO\\_DAS\\_REGIOES\\_METROPOLITANAS\\_CEARENSES\\_2018.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2021/03/PANORAMA_SOCIOECONOMICO_DAS_REGIOES_METROPOLITANAS_CEARENSES_2018.pdf). Acesso em: 03 dez. 2021.

KLIJN, E.-H. Governance and Governance Networks in Europe. **Public Management Review**, v. 10, n. 4, p. 505–525, jul. 2008.

KLINK, J. J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrópole**, v. 11, n. 22, p. 415–433, 2009.

KLINK, J. J. A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: O cenário brasileiro. In: MAGALHÃES, F. (Ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil : um paradoxo de desafios e oportunidades**. [s.l.] Inter American Development Bank - BID, 2010. p. 99–122.

LEFÈVRE, C. **Paris et les grandes agglomérations occidentales: comparaison des modèles de gouvernance Barcelone, Berlin, Lisbonne, Londres, Madrid, Manchester, Milan, Montréal, Rome, Stuttgart et Toronto**. Mairie de Paris: Extramuros, 2004.

MACÊDO FILHO, Luiz Rosemberg Dantas. Entrevista V. [11 nov. 2021]. Entrevistadores: SILVA, Francisco Ranieri Moreira da; GOUVEIA, Alania Maria Leal; GALVÃO, Lázaro Almeida; ROCHA, Daniel Souza. Supl. 1. Transcrição - Prefeito de Missão Velha .docx (8 pág.); Supl. 2. arquivo de áudio - L.R.D.M.F. .m4a (41:41 min.). Supl. 3. Entrevista concedida por L.R.D.M.F.

MADEIRA, João Lyra; SIMÕES, Celso Cardoso da Silva. Estimativas preliminares da população urbana e rural segundo as Unidades da Federação, de 1960/1980 por uma nova metodologia. In: SENRA, Nelson de Castro (org.). **Lyra Madeira, um mestre da demografia brasileira**. Rio de Janeiro: Ibge, 2008. p. 1-127. Documentos para disseminação. Memória institucional, ISSN 0103-6459. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40536.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2021.

MANCINI, R. F. A GOVERNANÇA TERRITORIAL NO BRASIL: Conceitos e Modalidades. **IPEA Anais do I Circuito de Debates Academicos**, v. CODE, p. 1–20, 2011.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Atualizada por João Bosco Medeiros. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2021a.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. Atualização da edição por João Bosco Medeiros. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2021b.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions**. New York: Free Press, 1989.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. [s.l:s.n.], 2015.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Revista Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, maio/ago. São Paulo, 2003.

MARTINS, Pádua. PIB municipal mostra descentralização da riqueza para interior do Ceará. **Ceará governo do estado**, 2019. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2019/12/13/pib-municipal-mostra-descentralizacao-da-riqueza-para-interior-do-ceara/>. Acesso em: 14 set. 2021.

MAYNTZ, R. Governance En El Estado Moderno. **Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político**, v. 117, n. 11, p. 103–117, 2006.

MELO, M. Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local. **Cadernos de Textos**, v. 2, p. 155–172, 2000.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. (Eds.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. [s.l.] University of Chicago Press, 1991. p. 41–62.

MEYER, Regina Maria Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora. MetrÓpoles brasileiras: seus desafios urbanos e suas perspectivas. **Revista pós**, n. 20, dez. São Paulo, 2006.



MOREIRA, A. **Ciência Política**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

MORGAN, G. Paradigmas, metáforas e resoluções de quebra-cabeças na teoria das organizações. *In*: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (org.). **Teoria das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 12-33

NASCIMENTO, D. C. DO. **Ser-Tão “metropolitano” : especialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri**. [s.l.] Universidade Federal de Pernambuco, 2018.

NETO, J. M. DE O. **Governança Metropolitana : desafios e perspectivas dos atores da sociedade civil e do Estado nos projetos de governança metropolitana do Brasil e Portugal**. [s.l.] Universidade de Lisboa, 2022.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C. Five propositions about institutional change. **Explaining social institutions**, p. 15–26, 1998.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Relatório de pesquisa: Análise das regiões Metropolitanas no Brasil**. Rio de Janeiro: [s.n.].

OLIVEIRA, Júlio César de. **Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil em Relação aos dos Países Latino-caribenhos**. Análise: Revista de Administração da PUCRS, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 27-47, 18 set. 2006.

OLIVEIRA NETO, J. M. DE O. **Governança Metropolitana : desafios e perspectivas dos atores da sociedade civil e do Estado nos projetos de governança metropolitana do Brasil e Portugal**. [s.l.] Universidade de Lisboa, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Índice de Desenvolvimento Humano**. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/tags/indice-de-desenvolvimento-humano>. Acesso em: 13 set. 2021.

PARANHOS, Ranulfo et al. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson: o retorno. **Leviathan**, São Paulo, v. 1, n. 8, p. 66-95, ago. 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/132346/128489>. Acesso em: 03 dez. 2021.

PASSOS, Anselmo Galvão *et al.* Análise estatística da evolução do produto interno bruto da indústria da construção civil brasileira utilizando regressão linear simples. **Geintec: Gestão, Inovação e Tecnologia**, São Cristóvão, v. 2, n. 5, p. 505-514, nov. 2012. Disponível em: <https://www.revistageintec.net/index.php/revista/article/view/74>. Acesso em: 12 set. 2021.

QUEIROZ, Adriano. **Ceará atinge 44,3% da população vivendo na pobreza**. 2021. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/economia/2021/08/26/ceara-atinge-443-da-populacao-vivendo-na->

- pobreza.html#:~:text=Em%20janeiro%20de%202019%2C%20de,de%204%20milh%C3%B5es%20de%20pessoas. Acesso em: 26 out. 2021.
- QUEIROZ, I. DA S. Região Metropolitana do Cariri, a Metrepóle fora do eixo. **Mercator**, v. 13, n. 03, p. 93–104, 30 dez. 2014.
- QUEIROZ, I. DA S. A Região Metropolitana do Cariri e os planos de integração do Governo do Estado do Ceará para o Cariri Cearense. **Geosaberes**, v. 6, n. 3, p. 439–453, 2016.
- QUEIROZ, I. DA S. A emergência da Região Metropolitana do Cariri Cearense no âmbito estadual e dos Sertões centrais do Nordeste. In: PINHEIRO, V. F. et al. (Eds.). . **Para pensar o desenvolvimento da RM Cariri**. São Paulo, Brasil: Blücher, 2017. p. 51–67.
- QUINTELA, Samuel. Diário do Nordeste. **Com pandemia, desemprego bate recorde no Ceará e atinge 549 mil pessoas**. 2021. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/negocios/com-pandemia-desemprego-no-ceara-e-o-maior-desde-2012-aponta-ibge-1.3058096>. Acesso em: 13 set. 2021.
- REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. 5. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 1994.
- RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652–667, 29 set. 1996.
- RHODES, R. A. W. Governance and public administration. **Debating governance**, v. 5490, n. junho, 2000.
- RHODES, R. A. W. Understanding governance: Ten years on. **Organization Studies**, v. 28, n. 8, p. 1243–1264, 2007.
- RODRIGUES, A. DA S.; ALVES, C. L. B.; PINHEIRO, V. F. Dinâmica recente de acumulação do capital e processo de metropolização: o caso da Região Metropolitana do Cariri-Ce. In: PINHEIRO, V. F. et al. (Eds.). . **Para pensar o desenvolvimento da RM Cariri**. São Paulo, Brasil: Blücher, 2017. p. 17–50.
- ROMANELLI, Carla; ABIKO, Alex Kenya. **Processo de Metropolização no Brasil**. Texto Técnico da Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo: EPUSP, 2011. 34p.
- SANTOS, Alex Mota dos; HOLMES, Danielly Cristina de Souza Costa; RAMOS, Helci Ferreira. Densidade demográfica: um estudo comparativo de duas metodologias a partir de imagens orbital e suborbital na cidade de Aparecida de Goiânia/Goiás. **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v. 12, n. 1, p. 175-200, jan. 2018. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/bitstream/ri/17279/5/Artigo%20-%20Alex%20Mota%20dos%20Santos%20-%202018.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2021.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena da; SANT'ANA, Marcel Cláudio. Introdução. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 13-26.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SÁ, R. A. M. DE et al. Estatuto da MetrÓpole : a governança interfederativa. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 9, n. 2, p. 203–215, 2017.

SANTOS, Reginaldo Souza. **Em busca da apreensão de um conceito para a administração política**. Rio de Janeiro, 2001.

SECRETARIA DAS CIDADES DO ESTADO DO CEARÁ. **Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Cariri e Sobral**. 1200 x 1696 pixels, 300 dpi, 24 bits, arquivo JPG. Disponível em: [https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/05/mapa\\_regioes\\_metropolitanas-1200x1696.jpg](https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/05/mapa_regioes_metropolitanas-1200x1696.jpg). Acesso em: 30 out. 21.

SILVA, João Gomes da; QUEIROZ, Silvana Nunes de; SIDRIM, Raíssa Marques Sampaio. **MOVIMENTO PENDULAR NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI (RMC)**. X Encontro Nacional sobre Migração, Blucher Social Sciences Proceedings, Volume 3, 2017, p. 71-88. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/xgtmigracao-05>. Acesso em: 09 set. 2021.

SILVA, João Gomes da; QUEIROZ, Silvana Nunes de. Região Metropolitana do Cariri (RMC): um olhar para a seleção do migrante no mercado de trabalho. **Revista Rberu**, v. 10, n. 1, p. 82–98, 2016. Disponível em: <https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/154>. Acesso em: 29 Mar. 2021.

SILVA, F. R.; NASCIMENTO, D. C. DO. Funções Públicas de Interesse Comum e Governança na Região Metropolitana do Cariri. **Redes**, v. 25, n. 3, p. 1096–1122, 28 set. 2020.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do regime político. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 59, p. 137–159, 2003.

TEIXEIRA, A. C. W. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea - dimensão participativa**. [s.l.] Fórum, 2005.

TORFING, J. et al. **Interactive Governance Advancing the Paradigm**. New York: Oxford University Press Inc., 2012.

TRUJILLO FERRARI, A. **Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: McGraw-Hill, 1982.

WERTON, Samuel Cidade. Entrevista III. [09 set. 2021]. Entrevistadores: SILVA, Francisco Raniere Moreira da; GOUVEIA, Alania Maria Leal; GALVÃO, Lázaro Almeida. ROCHA, Daniel Souza. Supl. 1. Transcrição - Prefeito de Santana do Cariri .docx (8 pág.); Supl. 2. arquivo de áudio - S.C.W. .m4a (36:19 min.). Supl. 3. Entrevista concedida por S.C.W.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. New York: Free Press, 1985.

WORLD BANK. **Managing Development: The Governance Dimension**. Washington, D. C.: [s.n.].

## **2. APÊNDICES**

RELATÓRIO TÉCNICO FINAL  
DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

**Tabela 18 - Variação do Produto Interno Bruto a preços correntes (%) [Referência 2010]**

Município	Ano															
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Barbalha	0,2%	9,6%	9,5%	19,8%	7,6%	25,8%	18,8%	31,1%	9,5%	16,2%	-2,1%	25,8%	-2,8%	20,8%	8,4%	-7,0%
Caririaçu	24,7%	0,1%	0,1%	21,4%	2,7%	27,9%	13,3%	7,2%	9,9%	0,7%	18,1%	19,0%	0,5%	13,3%	12,6%	1,4%
Crato	13,8%	8,9%	8,1%	12,1%	7,3%	19,2%	13,1%	20,5%	2,9%	7,8%	8,0%	20,2%	0,0%	6,5%	1,6%	-12,3%
Farias Brito	26,1%	-2,0%	7,1%	22,8%	-2,8%	25,4%	4,4%	13,3%	19,9%	2,4%	11,9%	90,8%	-30,5%	-4,8%	49,1%	-20,6%
Jardim	21,8%	2,7%	16,4%	24,1%	3,6%	23,7%	3,3%	11,8%	11,2%	2,9%	18,9%	21,5%	-2,1%	1,8%	9,4%	5,7%
Juazeiro do Norte	12,7%	12,6%	11,8%	23,0%	11,6%	14,2%	15,9%	30,4%	15,1%	14,3%	14,2%	18,1%	2,7%	6,7%	5,8%	8,8%
Missão Velha	17,7%	0,5%	15,1%	63,7%	5,8%	21,7%	21,8%	-10,9%	27,9%	-6,7%	3,7%	45,0%	69,1%	-34,2%	86,3%	-21,4%
Nova Olinda	3,8%	23,5%	-1,1%	22,6%	3,4%	21,0%	17,4%	19,0%	18,9%	0,0%	19,0%	25,2%	2,1%	-4,9%	19,7%	-8,5%
Santana do Cariri	10,4%	3,7%	14,3%	16,1%	7,5%	18,7%	21,6%	4,6%	20,3%	-4,7%	14,3%	28,6%	-10,2%	-1,5%	24,6%	-8,1%
<b>Região Metropolitana do Cariri</b>	<b>12,6%</b>	<b>9,7%</b>	<b>10,2%</b>	<b>21,2%</b>	<b>8,8%</b>	<b>18,0%</b>	<b>15,2%</b>	<b>23,6%</b>	<b>12,1%</b>	<b>10,7%</b>	<b>10,9%</b>	<b>22,0%</b>	<b>3,1%</b>	<b>4,7%</b>	<b>10,3%</b>	<b>-0,5%</b>
<b>Ceará</b>	<b>13,8%</b>	<b>12,9%</b>	<b>11,3%</b>	<b>13,3%</b>	<b>9,3%</b>	<b>18,9%</b>	<b>11,2%</b>	<b>18,1%</b>	<b>13,1%</b>	<b>8,1%</b>	<b>12,4%</b>	<b>15,6%</b>	<b>3,6%</b>	<b>6,0%</b>	<b>6,9%</b>	<b>5,4%</b>
<b>Brasil</b>	<b>15,4%</b>	<b>14,0%</b>	<b>10,9%</b>	<b>11,0%</b>	<b>12,9%</b>	<b>14,3%</b>	<b>7,2%</b>	<b>16,6%</b>	<b>12,6%</b>	<b>10,0%</b>	<b>10,7%</b>	<b>8,4%</b>	<b>3,8%</b>	<b>4,6%</b>	<b>5,0%</b>	<b>6,4%</b>

Fonte: Adaptado de IBGE (2021).

**Tabela 19** - Empregos por Área Setorial

Município	Administração Pública	Agropecuária	Comércio	Construção Civil	Extrativa Mineral	Indústria de Transformação	Serviços	Serviços Industriais de Utilidade Pública	Total
<b>Barbalha</b>	2.807	248	1.601	239	4	2.525	3.082	0	<b>10.506</b>
<b>Caririaçu</b>	1.559	0	112	3	0	13	109	0	<b>1.796</b>
<b>Crato</b>	4.896	145	3.880	349	41	3.899	4.566	235	<b>18.011</b>
<b>Farias Brito</b>	965	0	148	0	0	9	46	5	<b>1.173</b>
<b>Jardim</b>	1.250	0	153	10	0	57	102	0	<b>1.572</b>
<b>Juazeiro do Norte</b>	9.075	37	13.269	934	9	7.119	19.462	695	<b>50.600</b>
<b>Missão Velha</b>	1.376	629	308	5	4	130	226	0	<b>2.678</b>
<b>Nova Olinda</b>	869	1	204	6	61	252	76	0	<b>1.469</b>
<b>Santana do Cariri</b>	1.051	21	65	0	2	0	49	0	<b>1.188</b>
<b>Região Metropolitana do Cariri</b>	<b>23.848</b>	<b>1.081</b>	<b>19.740</b>	<b>1.546</b>	<b>121</b>	<b>14.004</b>	<b>27.718</b>	<b>935</b>	<b>88.993</b>

Fonte: Adaptado de IPECE (2021).



**Tabela 20** - Domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita

Município	Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita								
	Total (unidades)	Até 1/4 de salário mínimo	Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	Mais de 1 a 2 salários mínimos	Mais de 2 a 3 salários mínimos	Mais de 3 a 5 salários mínimos	Mais de 5 salários mínimos	Sem rendimento
Barbalha	14.682	23,4%	30,2%	29,6%	9,5%	2,3%	1,8%	1,3%	1,9%
Caririaçu	7.069	38,0%	24,2%	26,5%	5,7%	0,8%	0,6%	0,3%	4,0%
Crato	33.925	19,2%	27,5%	29,7%	12,0%	3,8%	2,9%	2,2%	2,7%
Farias Brito	5.396	37,2%	21,6%	26,8%	7,2%	0,9%	0,4%	0,3%	5,7%
Jardim	6.828	37,6%	24,7%	25,1%	5,6%	0,9%	0,8%	0,3%	4,9%
Juazeiro do Norte	69.151	18,4%	29,1%	31,4%	11,3%	2,9%	2,1%	1,7%	3,1%
Missão Velha	9.063	35,7%	27,1%	26,1%	6,7%	1,2%	0,8%	0,5%	1,9%
Nova Olinda	3.981	34,7%	27,3%	24,3%	5,4%	1,2%	0,7%	0,5%	6,0%
Santana do Cariri	4.510	43,1%	20,8%	23,6%	5,6%	1,1%	0,6%	0,4%	4,9%
<b>Região Metropolitana do Cariri</b>	<b>154.605</b>	<b>23,6%</b>	<b>27,8%</b>	<b>29,5%</b>	<b>10,0%</b>	<b>2,6%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,5%</b>	<b>3,2%</b>
<b>Ceará</b>	<b>2.365.276</b>	<b>23,9%</b>	<b>25,3%</b>	<b>27,9%</b>	<b>10,7%</b>	<b>3,0%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,4%</b>	<b>4,5%</b>
<b>Brasil</b>	<b>57.324.167</b>	<b>10,4%</b>	<b>17,2%</b>	<b>28,7%</b>	<b>21,9%</b>	<b>7,0%</b>	<b>5,3%</b>	<b>5,1%</b>	<b>4,3%</b>

Fonte: Adaptado de IBGE (2021).

RELATÓRIO TÉCNICO FINAL  
DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

**Tabela 21** - Domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar

Município	Classes de rendimento nominal mensal domiciliar								
	Total (unidades)	Até 1/2 salário mínimo	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	Mais de 1 a 2 salários mínimos	Mais de 2 a 5 salários mínimos	Mais de 5 a 10 salários mínimos	Mais de 10 a 20 salários mínimos	Mais de 20 salários mínimos	Sem rendimento
Barbalha	14.682	8,7%	23,7%	33,4%	24,6%	5,0%	1,8%	0,9%	1,9%
Caririaçu	7.069	22,3%	24,8%	30,5%	15,9%	2,1%	0,3%	0,2%	4,0%
Crato	33.925	7,2%	23,0%	31,0%	24,6%	7,3%	3,2%	1,0%	2,7%
Farias Brito	5.396	24,8%	22,1%	28,3%	16,3%	2,3%	0,4%	0,1%	5,7%
Jardim	6.828	19,6%	24,0%	31,1%	17,0%	2,7%	0,6%	0,1%	4,9%
Juazeiro do Norte	69.151	5,8%	24,5%	31,8%	25,4%	6,4%	2,1%	0,9%	3,1%
Missão Velha	9.063	15,5%	27,9%	32,4%	18,3%	2,9%	0,8%	0,3%	1,9%
Nova Olinda	3.981	17,6%	30,2%	29,2%	14,4%	1,8%	0,7%	0,2%	6,0%
Santana do Cariri	4.510	27,0%	23,8%	28,3%	13,3%	2,0%	0,7%	0,1%	4,9%
<b>Região Metropolitana do Cariri</b>	<b>154.605</b>	<b>9,9%</b>	<b>24,3%</b>	<b>31,4%</b>	<b>23,0%</b>	<b>5,5%</b>	<b>1,9%</b>	<b>0,8%</b>	<b>3,2%</b>
<b>Ceará</b>	<b>2.365.276</b>	<b>11,8%</b>	<b>22,7%</b>	<b>28,8%</b>	<b>22,4%</b>	<b>6,1%</b>	<b>2,6%</b>	<b>1,3%</b>	<b>4,5%</b>
<b>Brasil</b>	<b>57.324.167</b>	<b>4,2%</b>	<b>14,2%</b>	<b>23,2%</b>	<b>32,9%</b>	<b>13,6%</b>	<b>5,3%</b>	<b>2,4%</b>	<b>4,3%</b>

Fonte: Adaptado de IBGE - Censo Demográfico 2010.

**Tabela 22** - Movimento pendular por razões de trabalho e estudo

		Município de trabalho e estudo									Total de Saída
		Barbalha	Caririaçu	Crato	Farias Brito	Jardim	Juazeiro do Norte	Missão Velha	Nova Olinda	Santana do Cariri	
Município de Residência	Barbalha	0	9	719	0	45	3.584	230	23	0	<b>4.610</b>
	Caririaçu	23	0	104	12	0	704	10	0	0	<b>853</b>
	Crato	331	84	0	201	28	5.983	44	249	98	<b>7.018</b>
	Farias Brito	16	0	365	0	0	274	0	0	0	<b>655</b>
	Jardim	165	0	172	0	0	257	0	19	0	<b>613</b>
	Juazeiro do Norte	1.539	185	2.779	64	59	0	235	16	9	<b>4.886</b>
	Missão Velha	417	0	113	11	0	762	0	0	0	<b>1.303</b>
	Nova Olinda	0	0	176	6	0	81	0	0	164	<b>427</b>
	Santana do Cariri	0	0	200	5	0	109	0	183	0	<b>497</b>
	Total de Chegada	<b>2.491</b>	<b>278</b>	<b>4.628</b>	<b>299</b>	<b>132</b>	<b>11.754</b>	<b>519</b>	<b>490</b>	<b>271</b>	<b>20.862</b>
Saldo	<b>-2.119</b>	<b>-575</b>	<b>-2.390</b>	<b>-356</b>	<b>-481</b>	<b>6.868</b>	<b>-784</b>	<b>63</b>	<b>-226</b>	<b>0</b>	
Intensidade	<b>7.101</b>	<b>1.131</b>	<b>11.646</b>	<b>954</b>	<b>745</b>	<b>16.640</b>	<b>1.822</b>	<b>917</b>	<b>768</b>	<b>20.862</b>	

Fonte: Adaptado de SILVA, QUEIROZ e SIDRIM (2017).

RELATÓRIO TÉCNICO FINAL  
DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI

**Tabela 23 - Movimento pendular por razões de trabalho**

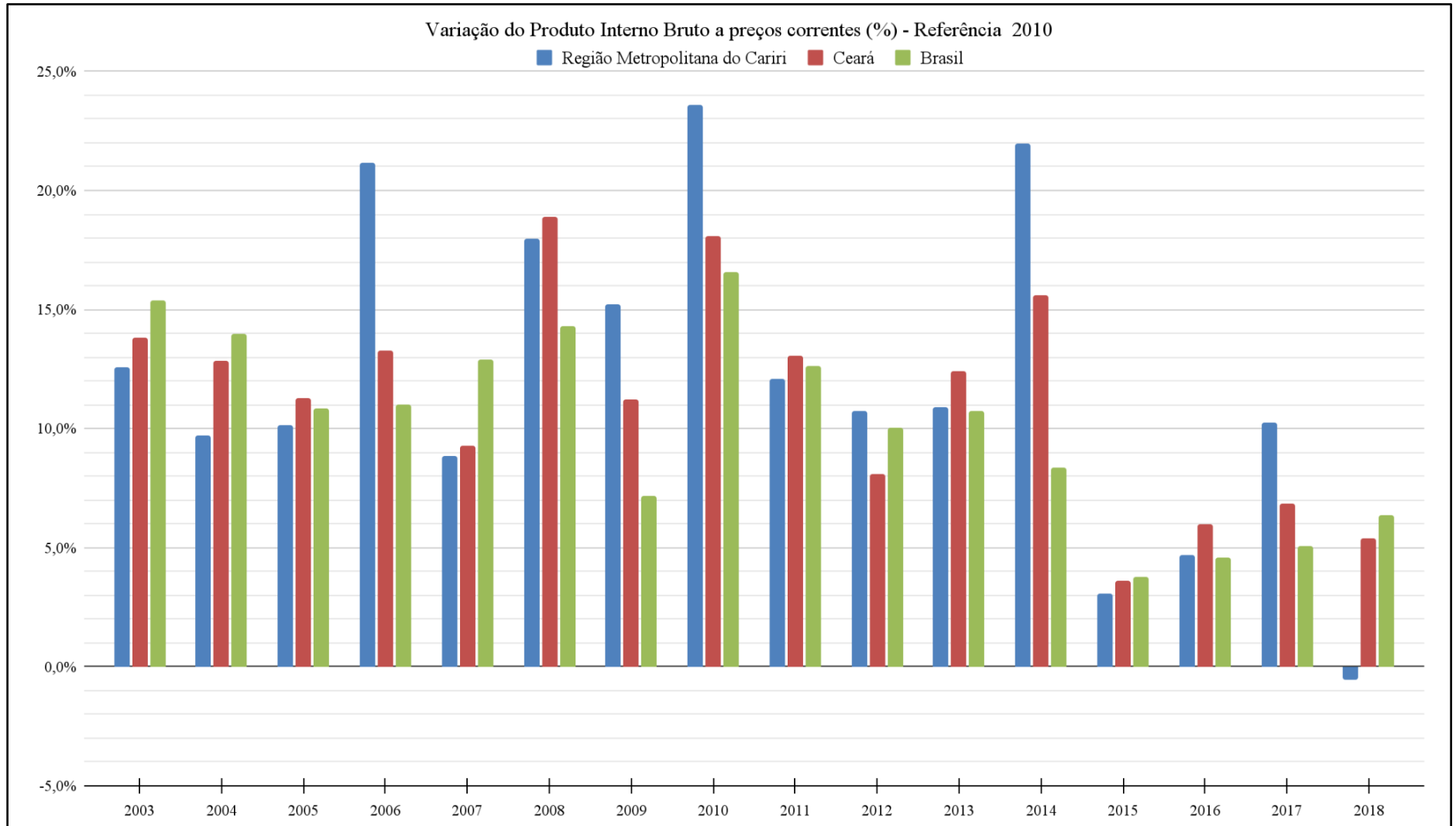
		Município de trabalho									Total de Saída
		Barbalha	Caririaçu	Crato	Farias Brito	Jardim	Juazeiro do Norte	Missão Velha	Nova Olinda	Santana do Cariri	
Município de Residência	Barbalha	0	9	243	0	45	2.054	206	23	0	<b>2.580</b>
	Caririaçu	0	0	36	12	0	436	10	0	0	<b>494</b>
	Crato	198	19	0	183	21	3.659	44	73	98	<b>4.295</b>
	Farias Brito	16	0	145	0	0	105	0	0	0	<b>266</b>
	Jardim	66	0	35	0	0	115	0	19	0	<b>235</b>
	Juazeiro do Norte	1.097	142	1.042	64	59	0	212	16	9	<b>2.641</b>
	Missão Velha	128	0	41	11	0	297	0	0	0	<b>477</b>
	Nova Olinda	0	0	24	6	0	5	0	0	93	<b>128</b>
	Santana do Cariri	0	0	34	5	0	18	0	74	0	<b>131</b>
	Total de Chegada	<b>1.505</b>	<b>170</b>	<b>1.600</b>	<b>281</b>	<b>125</b>	<b>6.689</b>	<b>472</b>	<b>205</b>	<b>200</b>	<b>11.247</b>
Saldo	<b>-1.075</b>	<b>-324</b>	<b>-2.695</b>	<b>15</b>	<b>-110</b>	<b>4.048</b>	<b>-5</b>	<b>77</b>	<b>69</b>	<b>0</b>	
Intensidade	<b>4.085</b>	<b>664</b>	<b>5.895</b>	<b>547</b>	<b>360</b>	<b>9.330</b>	<b>949</b>	<b>333</b>	<b>331</b>	<b>11.247</b>	

Fonte: Adaptado de SILVA, QUEIROZ e SIDRIM (2017).

**Tabela 24** - Movimento pendular por razões de estudo

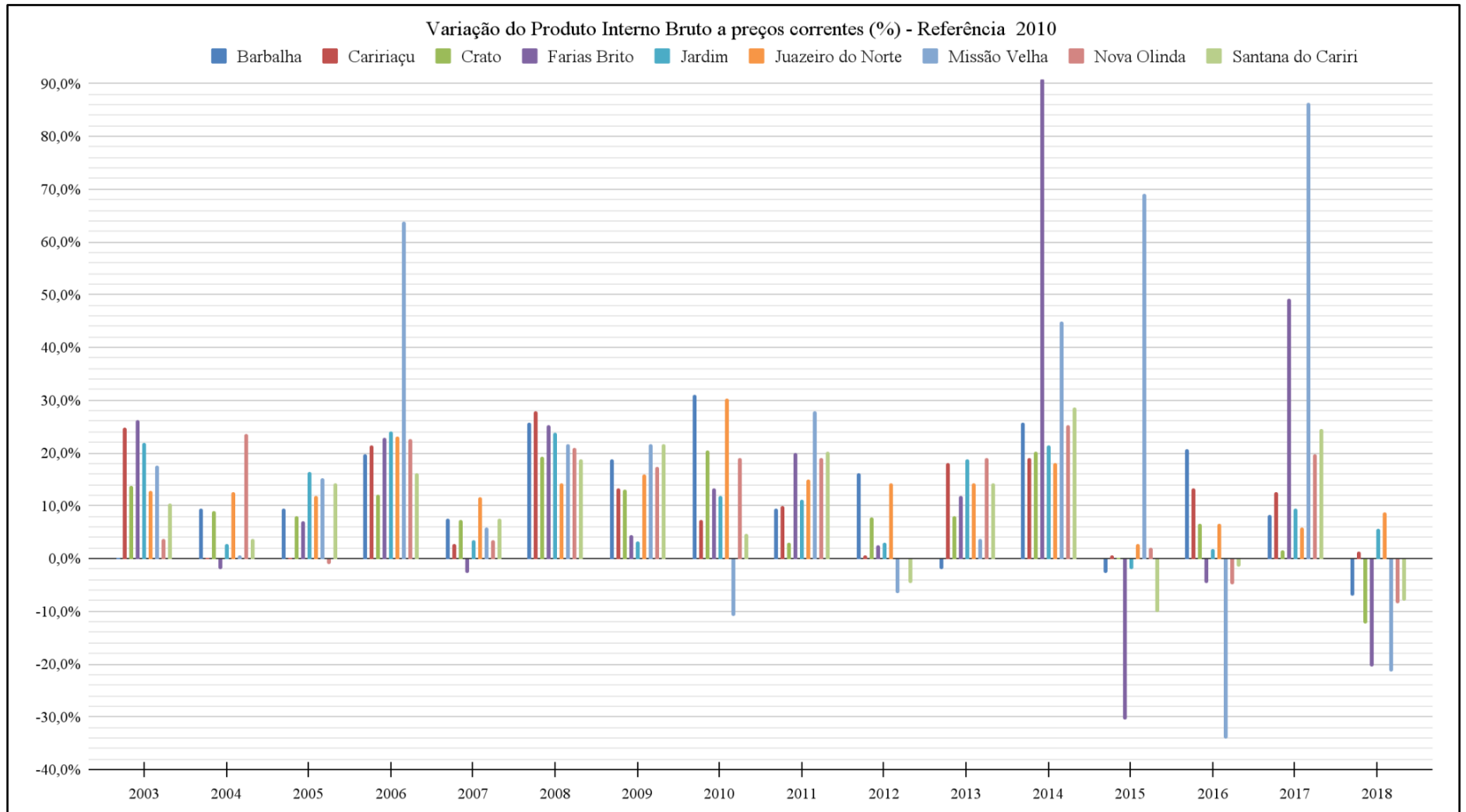
		Município de estudo									Total de Saída
		Barbalha	Caririaçu	Crato	Farias Brito	Jardim	Juazeiro do Norte	Missão Velha	Nova Olinda	Santana do Cariri	
Município de Residência	Barbalha	0	0	476	0	0	1.530	24	0	0	<b>2.030</b>
	Caririaçu	23	0	68	0	0	268	0	0	0	<b>359</b>
	Crato	133	65	0	18	7	2.324	0	176	0	<b>2.723</b>
	Farias Brito	0	0	220	0	0	169	0	0	0	<b>389</b>
	Jardim	99	0	137	0	0	142	0	0	0	<b>378</b>
	Juazeiro do Norte	442	43	1.737	0	0	0	23	0	0	<b>2.245</b>
	Missão Velha	289	0	72	0	0	465	0	0	0	<b>826</b>
	Nova Olinda	0	0	152	0	0	76	0	0	71	<b>299</b>
	Santana do Cariri	0	0	166	0	0	91	0	109	0	<b>366</b>
	Total de Chegada	<b>986</b>	<b>108</b>	<b>3.028</b>	<b>18</b>	<b>7</b>	<b>5.065</b>	<b>47</b>	<b>285</b>	<b>71</b>	<b>9.615</b>
Saldo	<b>-1.044</b>	<b>-251</b>	<b>305</b>	<b>-371</b>	<b>-371</b>	<b>2.820</b>	<b>-779</b>	<b>-14</b>	<b>-295</b>	<b>0</b>	
Intensidade	<b>3.016</b>	<b>467</b>	<b>5.751</b>	<b>407</b>	<b>385</b>	<b>7.310</b>	<b>873</b>	<b>584</b>	<b>437</b>	<b>9.615</b>	

Fonte: Adaptado de SILVA, QUEIROZ e SIDRIM (2017).

**Gráfico 6 - Variação do PIB: RM Cariri x Ceará x Brasil**

Fonte: Adaptado de IBGE (2021).

**Gráfico 7 - Variação do PIB dos municípios da RMCariri**



Fonte: Adaptado de IBGE (2021)



RELATÓRIO TÉCNICO FINAL  
DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MUNICÍPIOS DA RM CARIRI  

---

RELATÓRIO DE IMAGENS