UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - CFCH

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS GEOGRÁFICAS - DCG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGEO

DIEGO COELHO DO NASCIMENTO

SER-TÃO “METROPOLITANO”: ESPACIALIDADE E INSTITUCIONALIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

RECIFE

2018

DIEGO COELHO DO NASCIMENTO

SER-TÃO “METROPOLITANO”: ESPACIALIDADE E INSTITUCIONALIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGEO) do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientadora: Tânia Bacelar de Araújo
Coorientadora: Suely Salgueiro Chacon

RECIFE

2018

Catalogação na fonte
Bibliotecário Rodrigo Fernando Galvão de Siqueira, CRB4-1689

N244s Nascimento, Diego Coelho do.
Ser-Tão "metropolitano" : especialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri / Diego Coelho do Nascimento. – 2018.
261 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Profª. Drª. Tânia Bacelar de Araújo.
Coorientadora: Profª. Drª. Suely Salgueiro Chacon.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Geografia, Recife, 2018.
Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Geografia. 2. Administração de regiões metropolitanas. 3. Estática e dinâmica (Ciências sociais). 4.Serviço público. 5. Cariri (CE : Microrregião). I. Araújo, Tânia Bacelar de (Orientadora). II. Chacon, Suely Salgueiro. (Coorientadora). III. Título.

910 CDD (22. ed.) UFPE (BCFCH2018-061)

DIEGO COELHO DO NASCIMENTO

SER-TÃO “METROPOLITANO”: ESPACIALIDADE E INSTITUCIONALIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Geografia.

Aprovada em: 28/02/2018.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Tânia Bacelar de Araújo (Orientadora − Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon (Examinadora Externa)
Universidade Federal do Ceará

Profa. Dra. Ana Cristina de Almeida Fernandes (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Livia Izabel Bezerra de Miranda (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Campina Grande

AGRADECIMENTOS

A **Deus**, por conceder-me a graça de realizar mais essa conquista em meio a um período de tantas dificuldades e incertezas. Obrigado, Senhor, por não ter me deixado fraquejar mesmo diante de tantas situações adversas. Afinal, foram quatro anos de inúmeras viagens na rota Juazeiro do Norte-Recife com muitas situações de aventuras, perigos, aprendizados, novas amizades, lugares e sensações. Deixo alguns trechos de canções que o Senhor suscitava em meio a algumas das situações vivenciadas no decorrer do doutorado. O trecho a seguir descreve bem toda sensação de direcionamento quanto às escolhas feitas: *"Mas parece que alguém está aqui me pondo na rota certa"* (Banda Rosa de Saron). Ou, poderia usar este outro: "*Quando eu penso que sei, me surpreendo outra vez com teu milagre, oh amado Deus!*" (Adriana Arydes). Esse trecho também retrata as boas surpresas que aconteceram na minha vida durante o período do doutoramento, em que destaco a aprovação no concurso público para docente na UFCA.

À minha mãe, **Maria Lucia**, pelo exemplo de integridade, humildade e caráter, pelos incentivos constantes à minha formação e esforços empenhados para que eu tivesse uma educação de qualidade. Ao meu pai, **Luiz Manoel**, pelos esforços para que eu me dedicasse exclusivamente à minha formação acadêmica, sempre apoiando.

À minha irmã, **Lidia Coelho**, que por meio do seu exemplo de luta pessoal e profissional contribuiu para que eu também buscasse meus objetivos. Aos meus irmãos, **Gécica Coelho, Daniel Coelho, Daniela Coelho** e aos meus sobrinhos **Luiz Rafael** e a pequena **Ana Esther** pela compreensão, carinho e paciência ao longo dessa trajetória, sobretudo nos vários períodos em que estive recluso e, muitas vezes, estressado com as atividades e pressões acadêmicas.

À minha orientadora **Tânia Bacelar**, por todo direcionamento e contribuições preciosas para o desenvolvimento da pesquisa, além do constante incentivo para que eu conseguisse concluir e acreditasse que poderia fazer mais. Não poderia deixar de reconhecer a humildade e humanidade da Profa. Tânia, uma pessoa fantástica de uma sabedoria e sensibilidade únicas. Muito obrigado por não ter desistido de mim, mesmo quando até eu mesmo parecia não acreditar que daria certo.

À minha co-orientadora **Suely Chacon**, pelas orientações, incentivos e direcionamentos que vem desde à época do mestrado. Obrigado por toda confiança e empenho para que pessoas como eu acreditem em seus sonhos. Obrigado por tudo.

Aos professores **Ana Cristina** e **Bertrand Cozic** pelas importantes contribuições para o aprimoramento dessa pesquisa durante o exame de qualificação e na defesa, além do aprendizado em sala de aula. A Profa. **Lívia Miranda** pelo aceite em compor a banca de defesa e pelas importantes contribuições para o aprimoramento do trabalho.

Aos **professores do Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGEO)** da UFPE pelo aprendizado e ao secretário do curso, **Eduardo Verás**, pela disponibilidade e atenção para resolver meus “problemas urgentes”.

A todos os colegas de doutorado pelo aprendizado e convivência, em especial, à **Ivete Silves Ferreira**, que dividiu comigo toda a trajetória do doutoramento do início à defesa, compartilhando dúvidas, incertezas e vitórias. És uma amiga preciosa; à **Laryssa Sheydder (e agora também à Valentina)**, exemplo de determinação e luta, uma pessoa especial com quem já tinha tido um breve contato e no doutorado se tornou uma das pessoas importantes para que essa vitória fosse alcançada, já que foram muitos momentos de dificuldades, alegrias e incentivo mutuo; à **Rose Rocha**, pela troca de experiências, amizade e incentivo durante toda a trajetória; à **Marcos Allan**, que me abrigou durante toda a temporada no Recife e pelos momentos compartilhados; Aos colegas importantes na trajetória: **Livânia, Ronaldo e Joselma.**

Aos amigos especiais, **Sandy Ferreira**, que me acompanha desde a adolescência e contribuiu não somente com a ida à campo para registros fotográficos, mas com todo o incentivo, estímulo e confiança; **Francisco Mário**, um dos amigos que a UFCA me deu, por toda a ajuda quanto aos registros fotográficos desta pesquisa, além dos incentivos constantes; e **Evangelista Junior**, por toda a ajuda em relação à obtenção dos dados secundários nas instituições hospitalares, na ajuda no campo e pelo incentivo constante.

Ao amigo **Marciano de Alencar**, que compartilha comigo a trajetória geográfica desde a graduação e contribuiu enormemente com a organização e elaboração dos mapas deste trabalho, além do incentivo para conclusão da pesquisa.

Ao Prof. **Ivan Queiroz**, pela motivação constante desde a graduação e pela troca de saberes e experiências sobre o objeto de estudo desta tese.

Ao amigo geógrafo **Cássio Expedito** pela troca de ideias sobre a pesquisa.

Aos colegas e amigos do Curso de Economia da URCA: **Wendel Martins**, pela indicação de profissionais com quem eu poderia interagir para sanar dúvidas; à Profª. **Silvana Queiroz** e ao **Observatório das Migrações no Estado do Ceará** (CNPq-URCA), pela ajuda na coleta, disponibilização de dados sobre movimentos pendulares e migrações na RM Cariri e direcionamento sobre o caminho de análise a seguir; Prof. **Aline Oliveira**, pelo auxílio e disponibilidade quanto à coleta de dados na RAIS/MTE.

Aos **meus amigos,** especialmente, **Cicera Martins, Gledson Rocha, Milânia Ribeiro, Eva Regina, Ferreira Junior, Damião Silva, Jailson Santos e Camila Duarte** pela amizade e apoio constante para o término dessa etapa.

Ao professor **Jório Cruz** e ao Secretário das Cidades do Ceará, **Jesualdo Farias**, pelas entrevistas concedidas que foram cruciais para a compreensão mais aprofundada sobre a Região Metropolitana do Cariri.

À **Crislayane Silva**, pela revisão gramatical e ortográfica de parte deste trabalho e à **Paula Perin** pelo cuidado e atenção na revisão ortográfica e gramatical deste trabalho.

À gestão do **Hospital Santo Antônio, Hospital e Maternidade São Vicente de Paulo** e **Hospital Regional do Cariri (Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH)**, pela disponibilização dos dados referentes à origem dos pacientes atendidos.

À **Universidade Regional do Cariri (URCA), Universidade Federal do Cariri (UFCA)** e **Centro Universitário Leão Sampaio (UNILEÃO)**, pela disponibilização dos dados referentes à origem dos estudantes com matrícula ativa no semestre 2017.1.

À **Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)**, pelo incentivo financeiro por meio da concessão de bolsa durante o período do doutoramento e à **Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE)**, por meio da concessão de bolsa de Mobilidade Acadêmica que me possibilitou uma vasta inserção de campo na área de realização da pesquisa e novos conhecimentos.

À **Secretaria das Cidades do estado do Ceará**, por disponibilizar documentos importantes sobre a Região Metropolitana do Cariri.

Aos professores do **Colegiado do curso de Administração Pública** da UFCA, pelo auxílio no pedido e acatamento do processo de afastamento para o doutorado.

A todos os que contribuíram, direta ou indiretamente, para o êxito deste trabalho, meus sinceros agradecimentos.

“As regiões metropolitanas brasileiras concentram, de maneira paradoxal, uma produção simultânea de desenvolvimento econômico e desigualdade social, de riqueza e miséria, de sofisticação tecnológica e degradação ambiental”. (GOUVÊA, 2005, p. 19).

RESUMO

Esta pesquisa analisa os processos de espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri – RM Cariri, criada em 2009 e localizada no extremo sul do estado do Ceará, a partir da leitura do processo de metropolização em meio às peculiaridades urbano-regionais, no intuito de enfocar as perspectivas e desafios de um sertão metropolitano. Alguns estudos retratam a importância da adoção de critérios únicos para delimitação das regiões metropolitanas brasileiras, visando contribuir para a execução das funções públicas de interesse comum nesses espaços de realidades tão heterogêneas. Porém, é preciso também delimitar a escala de análise em realidades urbano-regionais como o nordeste brasileiro, onde os centros urbanos intermediários são muito raros e os grandes centros se concentram na zona litorânea ou em regiões próximas. Atualmente, mesmo no sertão semiárido nordestino com quadro histórico de desigualdade e exclusão social, existem realidades com características iniciais do fenômeno da metropolização. A discussão aqui empreendida sobre a RM Cariri mescla o ser tão metropolitano com o sertão metropolitano a partir do objetivo geral do estudo: analisar a espacialidade e institucionalidade da Região Metropolitana do Cariri no contexto territorial do sertão semiárido nordestino e sul cearense. Esse objetivo foi alcançado por meio da investigação da dinâmica socioespacial e do componente metropolitano a partir das diretrizes expostas em legislações, como o Estatuto da Metrópole, e em estudos anteriores para delimitação das regiões metropolitanas brasileiras com os devidos ajustes para a realidade urbano-regional; dos fluxos intrametropolitanos (movimentos pendulares para trabalho/estudo, origem intrametropolitana dos migrantes e das pessoas que usufruem dos serviços dos principais hospitais e instituições de ensino superior da região), além da análise das formas de planejamento e gestão referentes às funções públicas de interesse comum. Na espacialidade, apesar do quadro de desigualdade intrarregional, confirmou-se a fase de crescimento socioeconômico atual e a consolidação do processo de metropolização a partir da intensificação da unidade socioeconômica, da conurbação, da ampliação dos investimentos públicos e privados, dos movimentos pendulares para trabalho-estudo-serviços, da integração, da complementaridade socioeconômica por meio de variadas transformações socioespaciais e da existência de problemáticas comuns. Contudo, no campo institucional não há clareza sobre as formas de planejamento e gestão para esse

conjunto de munícipios e, por conseguinte, sobre como se dará o desenvolvimento das funções públicas de interesse comum, apesar dos esforços empreendidos pela Secretaria das Cidades do Ceará para a consolidação institucional dessa RM. Concluiu-se que o viés metropolitano emerge como possibilidade ao sertão semiárido metropolitano a partir da consolidação da Região Metropolitana do Cariri que, apesar do caráter embrionário, apresenta singularidades espaciais em curso que a qualificam como arranjo metropolitano perante o contexto regional do sertão nordestino, porém, não condizentes com o aparato institucional disposto, dificultando a execução das funções públicas de interesse comum, a governança metropolitana e, consequentemente, a própria consolidação do arranjo. Portanto, nesse ser tão metropolitano há um descompasso referente à espacialidade-institucionalidade.
Palavras-chave: Metropolização. Dinâmica socioespacial. Funções Públicas de Interesse Comum. Cooperação Interfederativa.

ABSTRACT

This research analyzes the processes of spatiality and institutionality in the Metropolitan Region of Cariri - MR Cariri, created in 2009 and located in the extreme south of the state of *Ceará*, from the reading of the process of metropolization in the midst of the urban-regional peculiarities, in order to focus on the perspectives and challenges of a metropolitan wilderness. Some studies portray the importance of adopting unique criteria for the delimitation of Brazilian metropolitan regions, in order to contribute to the execution of public functions of common interest in these spaces of such heterogeneous realities. However, it is also necessary to delimit the scale of analysis in urban-regional realities such as the Brazilian Northeast, where intermediate urban centers are very rare and the major centers are concentrated in the coastal zone or in nearby regions. Currently, even in the northeastern semi-arid wilderness with a historical picture of inequality and social exclusion, there are realities with initial characteristics of the phenomenon of metropolization. The discussion here on the *Cariri* MR merges the metropolitan *ser-tão* with the metropolitan wilderness from the general objective of the study: to analyze the spatiality and institutionality of the *Cariri* Metropolitan Region in the territorial context of the semi-arid wilderness of the Northeast and South of Ceará. This objective was achieved through the investigation of the socio-spatial dynamics and the metropolitan component, based on the guidelines set exposed in legislation, such as the Statute of the Metropolis, and in previous studies to delimit Brazilian metropolitan regions with appropriate adjustments to the urban-regional reality; of intrametropolitan flows (commuting movements for work / study, intrametropolitan origin of migrants and those who benefit from the services of the main hospitals and higher education institutions of the region), as well as the analysis of the forms of planning and management related to public functions of common interest. In spite of the intraregional inequality, in the spatiality, the current socioeconomic growth stage was confirmed and the consolidation of the metropolization process was confirmed by the intensification of the socioeconomic unit, the conurbation, the expansion of public and private investments, commuting to work -study-services, integration, socio-economic complementarity through various socio-spatial transformations and the existence of common problems. However, in the institutional field there is no clarity on the forms of planning and management for this set of municipalities and, therefore, on how the public functions of common interest will

be developed, despite the efforts made by the Secretariat of the Cities of *Ceará* for the consolidation of this MR. It was concluded that the metropolitan bias emerges as a possibility to the metropolitan semiarid wilderness from the consolidation of the Cariri Metropolitan Region, which, despite the embryonic nature, it presents spatial singularities in progress that qualify it as a metropolitan arrangement in the regional context of the northeastern wilderness, which are not compatible with the established institutional apparatus, making it difficult to carry out public functions of common interest, metropolitan governance and, consequently, the consolidation of the arrangement itself. Therefore, in this *ser-tão* metropolitan there is a mismatch regarding spatiality-institutionality.
Keywords: Metropolization. Socio-spatial dynamics. Public functions of common interest. Interfederative Cooperation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Rede de Influência das Capitais Regionais Cearenses e de Petrolina-Juazeiro no Nordeste brasileiro (REGIC 2007).....	27
Figura 2 -	Organograma relativo a análise da espacialidade e institucionalidade da RM Cariri.....	31
Figura 3 -	Localização da Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri).....	39
Figura 4 -	Organograma Metodológico.....	44
Figura 5 -	Rede Urbana Brasileira em 1966.....	48
Figura 6 -	Rede Urbana Brasileira em 2007.....	52
Figura 7 -	Distribuição das Regiões Metropolitanas brasileiras em 2017.....	75
Figura 8 -	Distribuição das Regiões Metropolitanas brasileiras em 2010.....	76
Figura 9 -	Mapa de localização do CRAJUBAR na Região Metropolitana do Cariri	92
Figura 10 -	Vista parcial da cidade de Crato a partir da Encosta do Seminário.....	94
Figura 11 -	Vista parcial da cidade de Crato com a Chapada do Araripe (Ao fundo).	95
Figura 12 -	Igreja Matriz de Santo Antônio em Barbalha.....	96
Figura 13 -	Vista parcial da cidade de Barbalha a partir do Bairro Alto da Alegria.....	97
Figura 14 -	Visão parcial de Juazeiro do Norte a partir da Colina do Horto.....	98
Figura 15 -	Região de Influência de Fortaleza no REGIC (2007).....	100
Figura 16 -	Processo de Conurbação no Triângulo CRAJUBAR.....	103
Figura 17 -	Confluência das rodovias CE 292 (Juazeiro do Norte – Crato) e CE-060 (Juazeiro do Norte – Barbalha) nas imediações da Praça Feijó de Sá (Giradouro) no bairro Triângulo em Juazeiro do Norte – CE.....	105
Figura 18 -	Empreendimentos privados nos arredores do Cariri *Garden* Shopping no bairro Triângulo em Juazeiro do Norte.....	106
Figura 19 -	Paisagem Urbana “Moderna” de Juazeiro do Norte no bairro Triângulo.	107
Figura 20 -	Loteamentos e condomínios fechados na área fronteiriça entre Juazeiro do Norte e Barbalha.....	108
Figura 21 -	Imagem de satélite SPOT-5 de 2013 evidenciando a área urbana de Juazeiro do Norte e Barbalha, assim como os limites municipais segundo as leis 1.153/1951 e 16.198/2016.....	111

Figura 22 -	Carta topográfica do ano de 1970 evidenciando a área urbana de Juazeiro do Norte e Barbalha, assim como os limites municipais segundo as leis 1.153/1951 e 16.198/2016.....	112
Figura 23 -	Concentração Industrial no Bairro São José em Juazeiro do Norte.....	115
Figura 24 -	Sede da Universidade Federal do Cariri – UFCA em Juazeiro do Norte.	116
Figura 25 -	Mapa de localização da RM Cariri.....	123
Figura 26 -	Mapa de limites estaduais da Chapada do Araripe.....	173
Figura 27 -	Visão parcial da Chapada do Araripe.....	174
Figura 28 -	Soldadinho do Araripe, espécie endêmica da FLONA Araripe.....	175
Figura 29 -	Expansão residencial na área de encosta da Chapada do Araripe.....	176
Figura 30 -	Nascente do Rio Batateiras (Crato).....	177
Figura 31 -	Mapa de localização dos municípios cearenses na Chapada do Araripe.....	178
Figura 32 -	Mapa turístico do Cariri.....	183
Figura 33 -	Estátua do Padre Cícero na Colina do Horto.....	184
Figura 34 -	Fachada do Casarão do Padre Cícero na Colina do Horto.....	185
Figuras 35 e 36	Igreja de São Francisco das Chagas – Franciscanos e Igreja do Sagrado Coração de Jesus – Salesianos, respectivamente.....	186
Figura 37 -	Registro da Romaria de Nossa Senhora das Dores em Juazeiro do Nor	187
Figuras 38, 39 e 40 -	Manifestações Culturais na Festa de Santo Antônio em Barbalha.....	189
Figura 41 -	Vila da Música em Crato – Ceará.....	192
Figuras 42 e 43 -	Urbanização da Encosta do Seminário em Crato.....	193
Figuras 44 e 45 -	Trechos 01 e 02 do Anel Viário de Juazeiro do Norte.....	194
Figura 46 -	Hospital Regional do Cariri em Juazeiro do Norte.....	196
Figura 47 -	Centro de Convenções em Crato na CE – 292.....	197
Figura 48 -	Entrada principal da Ceasa Cariri em Barbalha na CE – 060.....	197
Figura 49 -	Ciclovia Cariri em Juazeiro do Norte, próximo ao limite com Crato.....	198
Figura 50 -	Trecho da rodovia Juazeiro do Norte – Missão Velha.....	199

Figura 51 - Obras de duplicação da rodovia CE – 293 (Barbalha e Missão Velha)... 200
Figura 52 - Indicativo dos trechos da Avenida do Contorno de Juazeiro do Norte.. 201

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Regiões Metropolitanas e RIDEs por grandes regiões em 2017.....	74
Quadro 2 –	Critérios utilizados no Estudo de Castello Branco *et al.* para estimar as RMs brasileiras em 2010, adaptados a partir da proposta de Galvão *et al.* (1969).....	78
Quadro 3 –	Regiões Metropolitanas estimadas por Castello Branco *et al.* (2013).....	79
Quadro 4 –	Relação das IES e Cursos ofertados no Crajubar.....	118
Quadro 5 –	Critérios mantidos na caracterização do componente metropolitano na RM Cariri.....	128
Quadro 6 –	Realidade Metropolitana da RM Cariri com base nos critérios de Castello Branco *et al.* (2013) adaptado de Galvão *et al.* (1969).....	164
Quadro 7 –	Calendário de Romarias de Juazeiro do Norte.....	187
Quadro 8 –	Ações do Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central.....	191
Quadro 9 –	Componente Metropolitano na RM Cariri.....	221

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Taxas de urbanização nas grandes regiões brasileiras – 1950/2010.....	49
Tabela 2 -	Dados Demográficos da Região Metropolitana do Cariri.....	129
Tabela 3 -	Densidade Demográfica na RM Cariri (2010).....	133
Tabela 4 -	PIB a preços correntes e *per capita* na RM Cariri (2010-2014).....	134
Tabela 5 -	PIB a preços correntes e *per capita* por munícipios na RM Cariri (2015).....	135
Tabela 6 -	Estrutura Setorial do PIB na RM Cariri (2015).....	137
Tabela 7 -	Emprego formal e percentual da população ocupada em atividades urbanas na RM Cariri (2016).....	138
Tabela 8 -	Mobilidade pendular por motivo de trabalho e estudo na RM Cariri (2000).....	142
Tabela 9 -	Mobilidade pendular por motivo de trabalho e estudo na RM Cariri (2010).....	144
Tabela 10 -	Mobilidade pendular por motivo de trabalho na RM Cariri (2010).....	147
Tabela 11 -	Mobilidade pendular por motivo de estudo na RM Cariri (2010).....	149
Tabela 12 -	Origem e destino dos migrantes intrametropolitanos na RM Cariri (1995/2000).....	151
Tabela 13 -	Origem e destino dos migrantes intrametropolitanos na RM Cariri (2005/2010).....	151
Tabela 14 -	IDHM na RM Cariri 2010 e 2000.....	152
Tabela 15 -	Origem intrametropolitana na RM Cariri dos alunos da URCA em 2017.1.....	156
Tabela 16 -	Origem intrametropolitana na RM Cariri dos alunos da Unileão em 2017.1.....	157
Tabela 17 -	Origem intrametropolitana na RM Cariri dos alunos da UFCA em 2017.1.....	158
Tabela 18 -	Origem intrametropolitana na RM Cariri dos pacientes atendidos nas principais unidades hospitalares em 2016.....	160
Tabela 19 -	Fluxo semanal de passageiros em transporte coletivo rodoviário na RM Cariri (2012).....	162

Tabela 20 - Movimentação de passageiros no Aeroporto Orlando Bezerra (2012-2017)..... 182

LISTA DE SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
AU	Aglomeração Urbana
CF	Constituição Federal
CRAJUBAR	Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha
CRMC	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Cariri
DER	Departamento Estadual de Rodovias
FDMC	Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri
FLONA	Floresta Nacional do Araripe
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
FUNDIVEST	Fundo Contábil de Investimento Metropolitano
HRC	Hospital Regional do Cariri
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IES	Instituição de Ensino Superior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PL	Projeto de Lei
PIB	Produto Interno Bruto
REGIC	Região de Influência das Cidades
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
RM	Região Metropolitana
RM Cariri	Região Metropolitana do Cariri
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
UFCA	Universidade Federal do Cariri
URCA	Universidade Regional do Cariri
UNILEÃO	Centro Universitário Leão Sampaio

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 22
2 TRILHAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA 36
2.1 Classificação da pesquisa 36
2.2 Conceitos – Chave 37
2.3 Procedimentos/Delineamentos da Pesquisa 38
2.4 Lócus da pesquisa 39
2.5 Instrumentos de coleta e tratamento de dados 40
2.5.1 Observação Direta 41
2.5.2 Entrevistas 41
2.5.3 Análise de documentos e de dados secundários 43
2.6 Procedimentos de análise de dados sobre o processo de metropolização e dinâmica intrametropolitana 44
2.7 Organograma Metodológico 45
3 CAMINHOS E DESCAMINHOS DA QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL: DELIMITAÇÃO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS ÀS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS 46
3.1 O processo de urbanização e a rede urbana brasileira: implicações ao debate metropolitano 47
3.2 Metrópole e metropolização: um resgate conceitual e analítico 53
3.3 Desafios e perspectivas das Regiões Metropolitanas no Brasil: do contexto de criação ao Estatuto da Métropole 60
3.3.1 Regiões Metropolitanas: noções conceituais e caracterização 61
3.3.2 Percurso histórico e tratamento constitucional das Regiões Metropolitanas no Brasil 63
3.3.3 Propagação de Regiões Metropolitanas no Brasil do Pós-88 ao Estatuto da Metrópole: Metropolização Institucional, Heterogeneidades e Complexidades 67
4 A DINÂMICA SOCIOESPACIAL DO TRIÂNGULO CRAJUBAR E OS CONTRIBUTOS À CONSTITUIÇÃO DA RM CARIRI 82
4.1 Ocupação, povoamento e lutas históricas pela emancipação do Cariri cearense: em busca do desenvolvimento regional 83
4.2 A conurbação Crajubar: dinâmica socioespacial e implicações na criação

da Região Metropolitana do Cariri 90
4.2.1 Breve caracterização dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha – o Crajubar 92
4.2.2 Importância do Crajubar na hierarquia urbana cearense e nordestina 97
4.2.3 Complementaridade funcional e dinâmica socioespacial do Crajubar: Redefinições e Reorganizações em vigência 100
4.2.4 O setor industrial no Crajubar: algumas notas 111
4.2.5 A ascensão do Polo Universitário do Cariri 114
4.3 À guisa de conclusão 118
5 A ESPACIALIDADE DA RM CARIRI: UMA ANÁLISE A PARTIR DO COMPONENTE "METROPOLITANO" E FLUXOS INTRAMETROPOLITANOS 120
5.1 Região Metropolitana do Cariri: uma caracterização inicial 120
5.2 Dinâmica socioeconômica recente na RM Cariri: à procura da espacialidade regional 124
5.2.1 A Dimensão Demográfica e Urbana na RM Cariri: Unidade Socioespacial 127
5.2.2 A Dimensão Estrutural na RM Cariri: Aspectos Socioeconômicos 133
5.3 A "integração" na RM Cariri: movimentos pendulares e fluxos intrametropolitanos 139
5.4 Fluxos intrametropolitanos na RM Cariri: o caso das matriculas universitárias, dos atendimentos hospitalares e do transporte de passageiros 153
5.5 À guisa de conclusão 162
6 INSTITUCIONALIDADE DA RM CARIRI: FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM E APARATOS DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANCIAMENTO METROPOLITANOS 168
6.1 Funções públicas de interesse comum na Região Metropolitana do Cariri: desafios e perspectivas 169
6.2 Problemas "comuns" e perspectivas para o Cariri Metropolitano 173
6.3 A atuação da Secretaria das Cidades e impactos do Projeto Cidades do Ceará: Cariri Central na institucionalização e desenvolvimento socioespacial da RM Cariri 189
6.4 Aparatos de planejamento, gestão e financiamento metropolitano na RM

Cariri: reflexões atuais 201
6.4.1 Governança Interfederativa e Implicações na RM Cariri 202
6.4.2 Desafios e possibilidades quanto à Gestão Plena e Governança Interfederativa na Região Metropolitana do Cariri 206
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 215
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 224
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA – ASSESSOR JÓRIO CRUZ . 234
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA – SECRETÁRIO DAS CIDADES DO CEARÁ 235
APÊNDICE C - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O PROFESSOR JÓRIO CRUZ EM 29 DE JUNHO DE 2015 NA CIDADE DE RECIFE – PE .. 236
APÊNDICE D - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O PROFESSOR JESUALDO PEREIRA FARIAS EM 23 DE MAIO DE 2017 NA CIDADE DE FORTALEZA – CE 247
ANEXO A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO 256
ANEXO B - CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL 257
ANEXO C - LEI COMPLEMENTAR Nº 78 QUE TRATA DA CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI 258

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa em foco analisa os processos de espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri – RM Cariri[1], criada em 2009 e localizada no extremo sul cearense. Dessa forma, a RM Cariri é apresentada a partir da leitura do processo de metropolização vivenciado, das peculiaridades urbano-regionais e da relevância no contexto do sertão semiárido nordestino, confrontando a realidade espacial-institucional com as diretrizes constantes na legislação e referências bibliográficas clássicas e atuais circunscritas ao debate metropolitano.

Não há a pretensão de debater sobre a pertinência ou não da criação da Região Metropolitana do Cariri, e sim de enfocar as perspectivas e desafios de um sertão metropolitano a partir da análise das especificidades desse arranjo no atual momento vivenciado. Dessa maneira, a pesquisa em foco reforça a necessidade de diretrizes para a delimitação das regiões metropolitanas brasileiras, porém com a flexibilização dos critérios comumente adotados que, muitas vezes, não consideram a inserção, peculiaridades e complexidades da rede urbana brasileira nas grandes macrorregiões. Então, o ser tão metropolitano no sertão metropolitano é considerado a partir da análise da espacialidade-institucionalidade da RM Cariri.

A criação da RM Cariri se alinha a uma série de fenômenos na esfera urbana nacional intensificados nas últimas décadas, tais como: interiorização do fenômeno urbano; periferização dos centros urbanos, crescimento das cidades médias; e constituição de aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas (IPEA, 2001). A partir disso, o país retorna com mais ênfase aos debates sobre as problemáticas no campo urbano-regional e, dentre elas, sobressalta-se a existência de um quadro intenso de desigualdades socioeconômicas macro e microrregionais de caráter histórico. O crescimento econômico vivenciado no decorrer do século XX “foi mais acentuado em determinadas regiões do país do que em outras e, como consequência, as disparidades

[1] Adotou-se para este trabalho a sigla “RM Cariri” em detrimento de “RMC”, conforme está descrito na Lei de criação desta RM (CEARÁ, 2009), em virtude de, conforme outros estudiosos do tema, como Queiroz (2013) e Pinheiro *et al.*, a sigla “RMC” remontar a regiões metropolitanas mais tradicionais como Curitiba e Campinas, bem como o Cariri merece diferenciação, por abrigar forte traços de pertencimento e identidade enquanto região.

inter-regionais aumentaram. [...] concentrando-se a atividade econômica nas regiões Sudeste e Sul, sobretudo no estado de São Paulo". (IPEA, 2010, p. 23).

Nesse sentido, alguns processos e fenômenos históricos ligados à concentração de atividades econômicas, à exclusão social e às problemáticas urbano-regionais continuam presentes e interferindo na dinâmica das cinco macrorregiões brasileiras, nas quais é evidente "a coexistência de sub-regiões dinâmicas, competitivas, com elevados rendimentos relativos médios e de sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação" (BRASIL, 2003, p. 10). Outro exemplo clássico ainda em vigência, mesmo que em menor intensidade, diz respeito ao "[...] contraste litoral *versus* interior [...] reforçado por um contraste norte/sul bem marcado, em que se ressaltam diferenças regionais marcantes e desfavoráveis ao Norte e ao Nordeste" (BRASIL, 2003, p. 10).

O caso nordestino é emblemático e histórico, dado o quadro persistente de desigualdades socioeconômicas no comparativo com as outras grandes regiões brasileiras e as disparidades, também persistentes, no comparativo entre os próprios estados, microrregiões estaduais e, até mesmo, entre as zonas rurais e urbanas de determinado município. Nesse sentido, Araújo (2012, p. 190) destaca que "as condições sociais da população nordestina são muito desiguais e muitas tendências gerais não se reproduzem de maneira idêntica em todos os Estados ou nas áreas urbanas e rurais da região. A riqueza é muito concentrada no Nordeste, e os contrastes sociais são enormes".

Seguindo a lógica comumente observada no contexto regional e nacional, o estado do Ceará também apresenta grandes diferenças quanto ao dinamismo socioeconômico territorial. De acordo com o IPEA (2010), no Ceará, mais de 60% das microrregiões são classificadas como de baixa renda. Dado que comprova a pobreza prevalecente no território cearense verificada nos mais diferentes níveis: inter e intrarregionais, intermunicipais e, até mesmo, intramunicipais.

Mesmo com um contexto recente de avanços nacionais em prol das políticas de desenvolvimento socioeconômico (sobretudo, de distribuição de renda e de implementação de novos investimentos), ameaçado na atualidade com a crise política-econômica-judiciária vigente, o estado do Ceará ainda apresenta grande concentração de investimentos na capital Fortaleza e em sua Região Metropolitana.

De acordo com o IPECE (2017a), os dados relativos ao Produto Interno Bruto – PIB confirmam a concentração econômica na Região Metropolitana de Fortaleza - RMF que responde por 63,2% da produção de riquezas estadual. Dos 184 munícipios cearenses, a capital Fortaleza é responsável por 43,2% de todo o PIB cearense e o restante dividido para os outros 183 munícipios. No *ranking* dos dez munícipios de maior participação no PIB estadual, seis deles integram a RMF (1º Fortaleza, 2º Maracanaú, 3º Caucaia, 6% Eusébio, 7% São Gonçalo do Amarante e 8º Aquiraz), um na Região Metropolitana de Sobral – RMS (4º Sobral), dois na RM Cariri (5º Juazeiro do Norte e 9º Crato) e um no interior (10º Iguatu).

Nessa relação desigual de investimentos e acúmulo de capital em determinadas áreas em detrimento a outras, resgata-se o pensamento de Santos (1967, p. 86): “As antigas metrópoles costeiras ficavam cada vez mais afastadas das populações politicamente dependentes. [...] O fato mais grave era a incapacidade das metrópoles regionais levarem às populações necessitadas, bens e serviços”. Esse fenômeno foi intensificado na atualidade, pois além das desigualdades regionais, em suas diferentes formas e escalas, o grande volume de problemas urbanos e sua complexidade motivaram as discussões e análises relativas ao processo de metropolização e de institucionalização que compõem o atual cenário das regiões metropolitanas[2] - RMs no âmbito brasileiro.

Devido à falta de clareza conceitual e de macropolíticas públicas voltadas para o desenvolvimento e para as regiões metropolitanas, sobretudo antes do Estatuto da Metrópole[3], os processos de desenvolvimento regional e de criação de regiões metropolitanas se entrelaçaram, pois “a ausência tanto de uma política nacional de âmbito metropolitano quanto de uma política regional bem definida tem induzido à criação de regiões metropolitanas como única perspectiva da proposição de ações integradas e que extrapolem os interesses de um único município” (FIRKOWSKI, 2012, p. 35).

O primeiro conjunto de regiões metropolitanas criadas no território brasileiro data de 1973, quando mediante a Lei Complementar Nº 14, foram criadas as regiões

[2] Na presente pesquisa elencou-se a “metrópole”, o processo de “metropolização” e a “região metropolitana” como conceitos-chave do estudo e, por isso, serão aprofundados no decorrer do texto.
[3] A Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015, conhecida como Estatuto da Metrópole, foi criada com o propósito de delimitação das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados, por meio de critérios únicos na definição, além de dispor sobre as diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum e do plano de desenvolvimento urbano integrado.

metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi incorporada ao conjunto no ano seguinte, por meio da Lei Complementar Nº 20/1974.

A criação das regiões metropolitanas, apesar de pautar-se na justificativa de implementação de políticas de resolução de problemas que extrapolam os limites de jurisdição municipal e, consequentemente, de execução das funções públicas de interesse comum, também se atrelou a questões de ordem geopolítica. Para Souza (2013, p. 35), a criação dessas primeiras regiões metropolitanas tinha como objetivo "intervir mais facilmente nesses que eram os espaços-chave da vida econômica e político-social brasileira, sem precisar eliminar mais ainda a já muito restrita manobra de estados e municípios". Ressalta-se que o país vivia tempos de governos autoritários desde 1964.

A partir da Constituição Federal de 1988, marco do processo de redemocratização do Brasil, as atribuições relativas à criação, planejamento e gestão das RMs passou a ser competência dos estados, deixando de ser incumbência da União. A principal problemática desse "repasse" está na ausência de conceito norteador claro e de critérios para instituição das novas RMs que contemplassem as especificidades urbano-regionais, além das lacunas referentes à gestão, planejamento e financiamento das funções públicas de interesse comum, sobretudo no caso brasileiro, em que a falta de cooperação intergovernamental é persistente.

Apesar dessa falta de clareza conceitual e ausência de suporte político-institucional e financeiro, no Pós-88 ocorreu uma grande disseminação de criação de regiões metropolitanas em todo o território brasileiro que, portanto, são caracterizadas pela heterogeneidade quanto às dinâmicas socioeconômicas, estruturas de gestão, problemáticas urbanas e nuances e, muitas vezes, destoantes do real processo de metropolização e necessidade de enfrentamento a problemas comuns. Sendo assim, o conjunto de regiões metropolitanas brasileiras apresenta grandes diferenças quanto ao fenômeno da metropolização e da própria institucionalização, resguardando-se as devidas especificidades regionais à parte da escala de análise do fenômeno.

Os municípios constituintes diferem em vários aspectos, em especial nos referentes à integração da dinâmica de aglomeração, ou seja, aos fluxos econômicos e

populacionais. Dessa forma, muitas regiões metropolitanas são compostas por munícipios diferenciados e desiguais, constituindo uma desigualdade intrarregional. Essa grande diferenciação entre as RMs resulta em dificuldades de formulação de políticas públicas que consigam captar as respectivas nuances (GARSON, 2009).

O processo de disseminação de RMs de grande heterogeneidade espacial de ocorrência nacional também foi reproduzido no Nordeste brasileiro. Em 2017, haviam 30 RMs e duas RIDEs no território nordestino, onde se destacam os estados de Paraíba e Alagoas, compostos, respectivamente, por 12 e 08 RMs. A grande maioria dessas regiões metropolitanas foi instituída no período Pós-CF88, à exceção das três principais: Fortaleza, Recife e Salvador (1973). As RMs nordestinas também são caracterizadas por grande heterogeneidade quanto ao fenômeno metropolitano, às características demográficas, à integração socioeconômica e às funções públicas de interesse comum. Na verdade, muitas delas foram criadas com fins político-eleitoreiros e não pela necessidade da execução de políticas para o atendimento das necessidades comuns.

Contudo, mesmo no sertão semiárido nordestino, onde as facetas relacionadas à desigualdade e exclusão social são promotoras de uma estigmatização histórica que opôs essa área ao moderno, ao urbano e à metrópole, existem realidades que apresentam características iniciais do fenômeno da metropolização de expressividade socioeconômica para a área em questão e que necessitam de cooperação interfederativa para resolução de problemas comuns.

Até o fim do século XX, era difícil imaginar esse cenário para o sertão nordestino. Na primeira década e meia do século XXI, ocorreram algumas importantes mudanças na acumulação de capital, nas políticas de transferência de renda e no desenvolvimento de políticas públicas e investimentos em áreas estratégicas que interferiram na dinâmica da renda, sobretudo em regiões como o interior nordestino. Os avanços obtidos estão fortemente ameaçados hoje com a atual composição do Governo Federal e das políticas neoliberais adotadas que, aliadas à crise política e econômica em curso, formam um cenário extremamente desfavorável, principalmente para a população mais pobre.

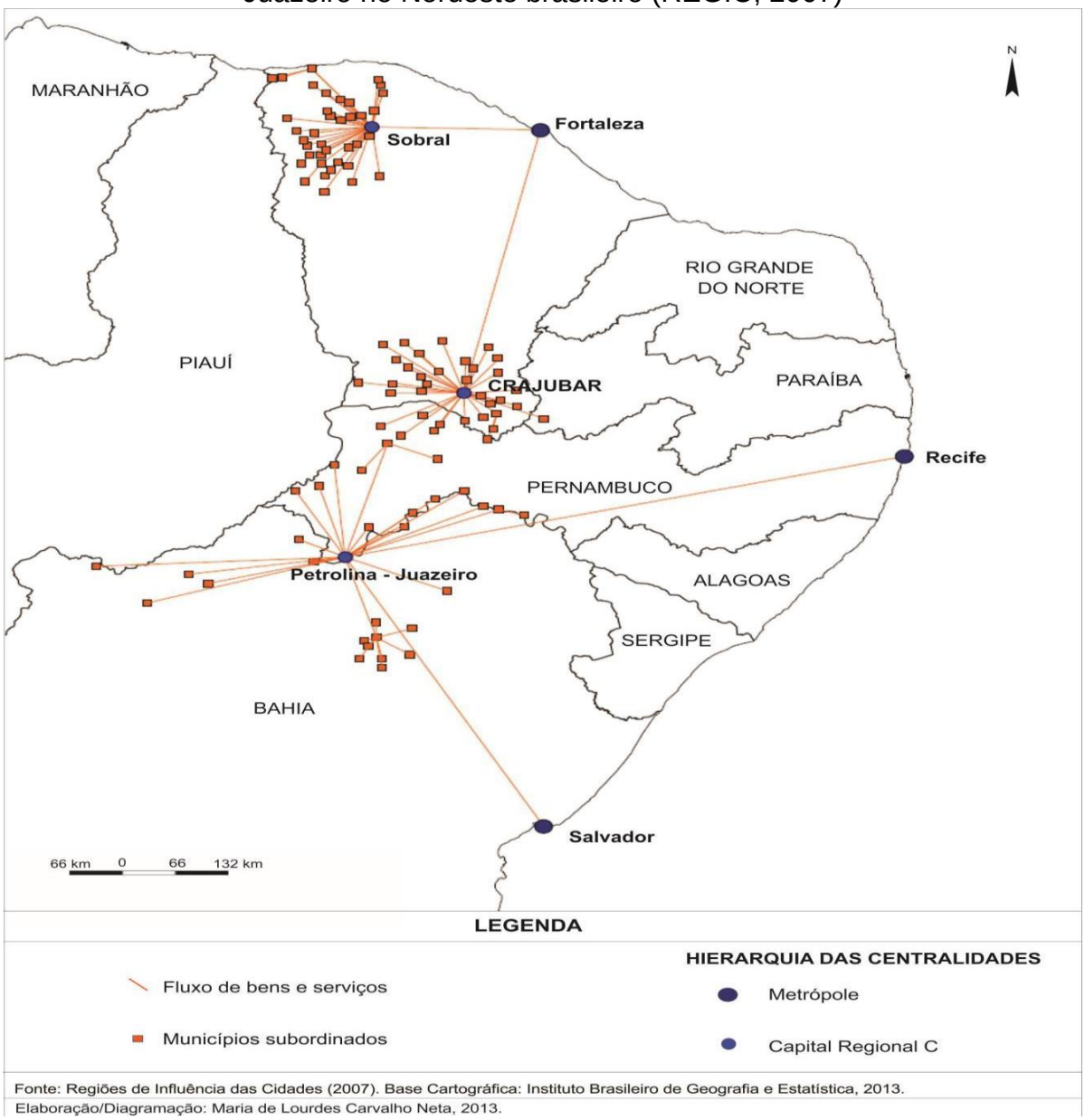
O que ocorre no Cariri cearense pode ser compreendido a partir dos fenômenos supracitados. Nesse território que ganhou *status* de metrópole, observa-se o avanço dos índices de urbanização, existência de processo de conurbação e, por conseguinte,

existência de problemática-urbanas regionais que, muitas vezes, extrapolam os limites de jurisdição municipais e, para o seu enfrentamento, necessitam da cooperação dos diversos entes governamentais. Embora, ressalta-se que “se confrontada a realidade espacial “metropolitana” do Cariri com aquelas historicamente consolidadas como tal, qualquer perspectiva [...] revelar-se-á completamente desprovida de sentido”. (QUEIROZ, 2013, p. 183).

A região urbana comandada pela conurbação entre as cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha conseguiu maximizar avanços relacionados à dinâmica da renda e aliada à sua posição estratégica no sertão semiárido nordestino e de equidistância à maioria das metrópoles nordestinas e intensificou a condição de polo regional e, atualmente, de metrópole, quando considerada na escala de análise essa região do nordeste brasileiro. Nesse sentido, Queiroz (2013) destaca a importância do aglomerado urbano de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha no sertão central do nordestino, de onde vem sua base principal de inserção social e econômica, constituindo-se em uma das centralidades principais juntamente com a RIDE Petrolina-Juazeiro (Figura 1).

Diniz (1989, p. 43), ainda na década de 80, destacou o aglomerado urbano formado por Crato e Juazeiro do Norte como “ilha demograficamente perceptível no vazio sertanejo do Nordeste brasileiro”. Agora, tem-se nessa área uma ilha demograficamente e **economicamente** perceptível no vazio sertanejo nordestino, assim como Petrolina (PE) – Juazeiro (BA).

Figura 1 – Rede de Influência das Capitais Regionais Cearenses e de Petrolina-Juazeiro no Nordeste brasileiro (REGIC, 2007)



Fonte: Queiroz (2013)

O Cariri cearense é a microrregião mais distante da capital Fortaleza, limitando-se geograficamente com os estados de Pernambuco, Paraíba e Piauí, herdando desses estados alguns importantes hábitos, costumes e crenças, proporcionando-lhe grande variedade sociocultural. Desta forma, o processo de ocupação e povoamento dessa região sofreu a influência de vários povos: cearenses, pernambucanos, paraibanos, piauienses, entre outros – nordestinos, de maneira geral, dada a privilegiada localização

da região no centro do Nordeste brasileiro. A relação com o estado de Pernambuco merece destaque devido ao contexto histórico em que foi configurada, já que o território que hoje constitui a microrregião do Cariri pertencia à província de Pernambuco, sofrendo as influências político-administrativas pernambucanas, como também socioculturais, em um conjunto de relações intensas e duradouras que, em alguns casos, podem ser observadas ainda hoje.

O aspecto geoambiental dessa microrregião também merece destaque, por abrigar grande diversidade faunística e florística promotora de amenidades climáticas. O Cariri cearense abarca boa parte da Chapada do Araripe e concentra inúmeras fontes de água, favorecendo o cultivo de produtos agrícolas variados, além de propiciar a atração e permanência da população em seu território. Por isso, é reconhecido como um “oásis” no semiárido nordestino, para onde muitos sertanejos migraram em busca de água para a subsistência, para a agricultura e/ou criação de animais.

As particularidades sociais, econômicas e culturais promoveram o despertar por maior autonomia política-administrativa-territorial, além de lastrear um sentimento de territorialidade e pertencimento na população do Cariri, fazendo com que essa microrregião se diferenciasse, ainda mais, das demais microrregiões do Ceará. A partir desse contexto, ocorreu a criação de movimentos sociopolíticos em diferentes períodos históricos em busca de maior autonomia política-administrativa dessa área, sendo proposta, por mais de uma vez, a separação dessa área e constituição de um novo estado. Contudo, nenhum dos movimentos obteve êxito por falta de apoio e desarticulação política, dificuldades de cooperação entre os municípios e lideranças políticas locais e repressão por parte das lideranças da cúpula estadual.

As demandas e lutas históricas em prol de maior autonomia político-administrativa também buscavam maiores alocações de recursos orçamentários para implementação de políticas públicas diversas e realização de novos investimentos no Cariri. Entretanto, o estado continuou com o seu habitual quadro de concentração de equipamentos, produtos, serviços e direcionamento de políticas públicas para determinadas áreas (sobretudo, as próximas a Fortaleza).

Com um discurso que prega a interiorização do desenvolvimento a partir da escolha de novas áreas para investimentos e concentração de estratégias

socioeconômicas, o governo estadual sancionou a Lei Complementar Nº 78 de 26 de junho de 2009 que “dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri, criando também o conselho de desenvolvimento e integração e o fundo de desenvolvimento e integração da Região Metropolitana do Cariri – FDMC” (CEARÁ, 2009).

De acordo com Cartaxo (2009, p. 2), o objetivo da criação da Região Metropolitana do Cariri foi o de “constituir uma circunstância cultural e socioeconômica capaz de compartilhar com Fortaleza a atração de população, equipamentos, serviços e investimentos públicos e privados”. Nessa perspectiva, o Cariri foi escolhido como lócus para a constituição de uma nova região metropolitana do Ceará, por se constituir na segunda região urbana mais expressiva do estado, atrás apenas da Região Metropolitana de Fortaleza, e por possuir condições e necessidades de atração de novos investimentos públicos e privados, além de começar a apresentar problemáticas urbanas que, por extrapolarem os limites municipais, necessitam de atuação conjunta.

A instituição da RM Cariri se deu a partir do crescimento dos perímetros urbanos das cidades de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha, que passaram a constituir uma mancha urbana contínua, ou seja, um processo de conurbação[4]. As três cidades formam o acrônimo denominado CRAJUBAR (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha), com notória importância na rede urbana cearense e também nordestina, sobretudo no semiárido. O que ocorreu no Cariri é reflexo de outras realidades Brasil afora, em que o “dinamismo do centro principal dá origem ao crescimento do perímetro urbano, englobando por vezes outros centros urbanos já existentes” (RIBEIRO, 2009, p. 1).

Diante do exposto, a pesquisa em foco foi desenvolvida na Região Metropolitana do Cariri, localizada ao sul do estado do Ceará e encravada em região estratégica no Nordeste brasileiro com equidistância da maioria das capitais nordestinas (exceto São Luís e Salvador). A RM Cariri é, atualmente, composta por nove municípios (Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririaçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri) e vivencia um processo de crescimento econômico e demográfico com repercussões diretas sobre as esferas urbanas, social, ambiental e política-institucional de especificidades interessantes no contexto do semiárido nordestino.

[4] Conurbação é o processo de 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).

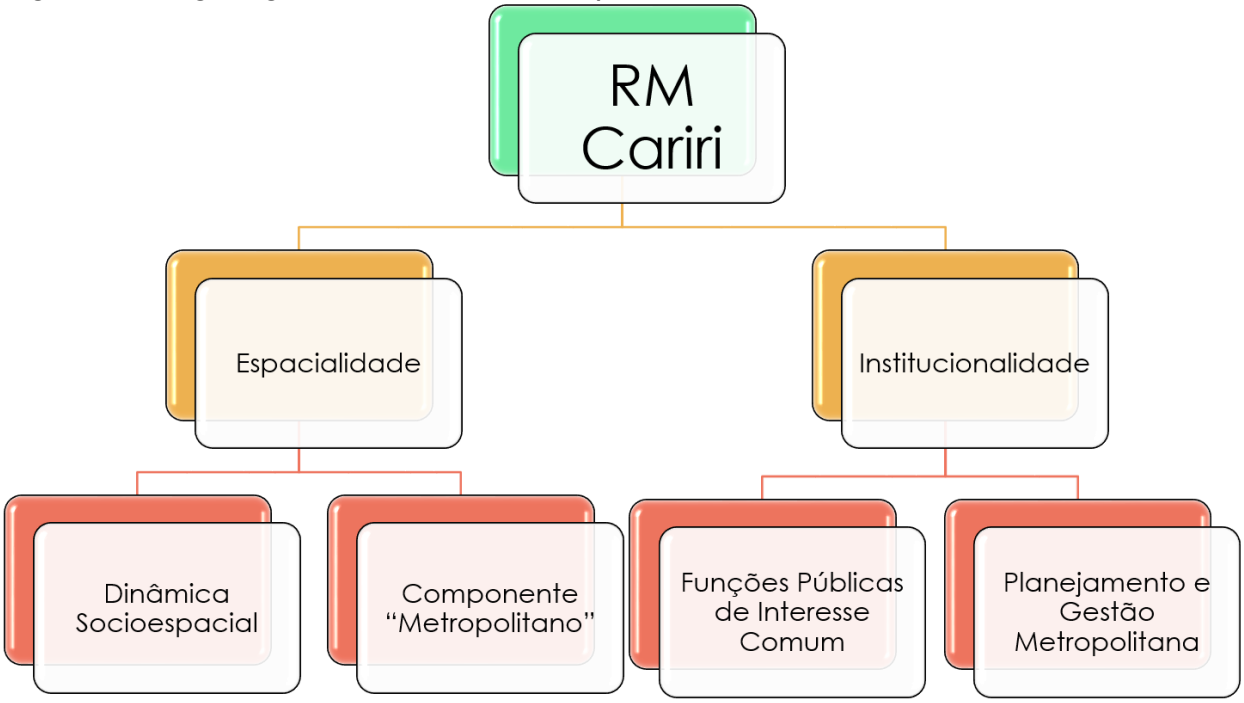
Diante desse contexto, surgiu o questionamento principal que norteia a construção desse estudo: Como a espacialidade e a institucionalidade da Região Metropolitana do Cariri reforça a condição metropolitana perante o sertão semiárido nordestino?

A partir desse questionamento há o direcionamento para outros, visando a obtenção de respostas e desdobramentos de análise, tais como: Quais as dinâmicas sociais, econômicas, ambientais e espaciais inerentes à RM Cariri? De que maneira, o Crajubar se diferencia dos demais municípios da RM do Cariri? Em que medida Juazeiro do Norte influencia a dinâmica socioespacial do Crajubar e, consequentemente, da Região Metropolitana do Cariri? De que forma a Região Metropolitana do Cariri se encontra estruturada, no que diz respeito ao componente metropolitano de seu arranjo, à gestão, à integração intermunicipais e às funções públicas de interesse comum, entre outros?

Parte-se da hipótese de que, apesar do caráter embrionário, a RM Cariri apresenta singularidades espaciais que a qualificam como arranjo metropolitano perante o contexto do sertão semiárido nordestino, porém, não condizentes com o aparato institucional de que dispõe, dificultando a execução das funções públicas de interesse comum, a governança metropolitana e a própria consolidação do arranjo.

O objetivo geral do presente estudo é, portanto, o de analisar a espacialidade e institucionalidade da Região Metropolitana do Cariri no contexto territorial de inserção, o sertão semiárido nordestino e o sul cearense. Esse objetivo será alcançado por meio da investigação da dinâmica socioespacial em vigência do componente metropolitano, dos fluxos intrametropolitanos de deslocamentos para trabalho-estudo-serviços e das formas de planejamento e gestão referentes às funções públicas de interesse comum (Figura 2). Neste trabalho, o componente metropolitano indicado diz respeito ao conjunto de características considerados como atinentes às regiões metropolitanas, tais como: elevado grau de urbanização, presença de conurbação, unidade socioeconômica, necessidade de execução de funções públicas de interesse comum, quantidade e intensidade expressiva de movimentos pendulares, entre outros.

Figura 2 – Organograma de análise da espacialidade e institucionalidade da RM Cariri



Fonte: Elaboração própria

Os objetivos específicos desta pesquisa são, portanto:

- Refletir sobre as dinâmicas socioespaciais do CRAJUBAR e as implicações desse conjunto de munícipios sobre a RM Cariri;
- Analisar o componente metropolitano da RM Cariri por meio da análise de indicadores demográficos e socioeconômicos, bem como dos fluxos intrametropolitanos de movimentos pendulares para trabalho/estudo e do acesso a serviços públicos como saúde e educação de nível superior;
- Analisar os entraves e potencialidades à cooperação intergovernamental e ao tratamento das funções públicas de interesse comum, enfocando os desafios e as perspectivas de desenvolvimento regional; e
- Investigar os mecanismos de planejamento, gestão e financiamentos utilizados para esse arranjo, bem como o papel e a importância da Secretaria das Cidades do Ceará no tocante ao fortalecimento institucional dessa região.

Para alguns, analisar a espacialidade-institucionalidade de uma região metropolitana do porte e expressividade como a do Cariri parece tarefa improdutiva, atribuindo o **velho debate sobre o ser ou não ser metropolitano** à única possibilidade

de análise para tal conjunto. Aqui corroboramos novamente com Queiroz (2013), ao afirmar que, se comparada com outras realidades metropolitanas, a RM Cariri pareça desprovida de sentido. Contudo, mais relevante que o “debate acerca do ser ou não ser metropolitano do Cariri, é nos ocuparmos em ler e interpretar os elementos presentes na dinâmica socioespacial urbana da RMCariri e definir os significados dos mesmos para o presente e o futuro deste aglomerado urbano” (QUEIROZ, 2013, p. 183).

A esse importante pensamento em que se baseia a análise aqui desenvolvida, acrescenta-se alguns questionamentos que podem justificar o caminho epistemológico adotado, tais como: As regiões metropolitanas são iguais em todo o território brasileiro? Precisam de homogeneidade? Uma RM brasileira precisa se assemelhar às instituídas na década de 70 para serem compreendidas como tal? Esses questionamentos se fazem necessários no atual retorno ao debate metropolitano. Muitos estudos retratam a importância da adoção de critérios únicos para regiões metropolitanas, dos quais destacam-se os estudos de Galvão *et al.* (1969) e sua atualização recente por Castello Branco *et al.* (2013) e, mais recentemente, as diretrizes expostas pelo Estatuto da Metrópole.

Entretanto, para que esses critérios e diretrizes possam efetivamente contribuir para o êxito metropolitano por meio do favorecimento da execução das funções públicas de interesse comum, é preciso também delimitar a escala de análise em uma rede urbana complexa como a brasileira. A questão não é só identificar critérios únicos de delimitação de RMs, mas possibilitar também que esses critérios contemplem a realidade urbana-regional das macrorregiões que abrigam essas realidades metropolitanas. Por exemplo, em algumas regiões como o nordeste brasileiro, os centros urbanos intermediários são muito raros e os grandes centros se concentram na zona litorânea ou em regiões próximas, gerando um grande vazio urbano no interior.

Dessa forma, a discussão aqui empreendida sobre a Região Metropolitana do Cariri mescla **o ser tão metropolitano com o sertão metropolitano**, a fim de identificar a espacialidade-institucionalidade desse conjunto de munícipios em um contexto recente de ampliação da expressividade demográfica-econômica e com perspectivas de desenvolvimento a partir da condição metropolitana.

A motivação para a escolha dessa temática de pesquisa partiu do contato inicial deste pesquisador com as reflexões e questionamentos oriundos da criação da Região Metropolitana do Cariri, que conduziram à busca por aporte teórico e metodológico para compreensão dos processos inerentes a tal ato. Dessa forma, a dissertação de mestrado intitulada “Cidades Sustentáveis e Desenvolvimento Regional: Atualidades e Perspectivas na Região Metropolitana do Cariri”, defendida em 2013 pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento (PRODER) da Universidade Federal do Ceará (UFC – *Campus* Cariri, atual Universidade Federal do Cariri - UFCA), resultou da trajetória de um pesquisador interessado no debate das questões regionais e urbanas.

A complexidade política-institucional e espacial metropolitana gerou novos questionamentos e a necessidade de aprofundamento de pesquisa para uma melhor delimitação dos fenômenos, fatos e processos circunscritos ao contexto de criação, funcionamento, gestão, finalidades e perspectivas da RM Cariri. Por isso, optou-se por dar continuidade aos estudos dos aspectos e processos de delimitação urbana-regional da Região Metropolitana do Cariri, agora a partir da pesquisa de doutorado em foco.

Para a realização desta pesquisa, foram utilizados vários instrumentos, como as entrevistas, a observação direta, a análise de documentos e de dados secundários. Nesse sentido, a observação direta foi o instrumento utilizado a fim de obtenção da aproximação teoria-prática para maior imersão no fenômeno estudado e a pesquisa de campo foi útil para o conhecimento da realidade socioespacial dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Cariri, que passam por um processo de crescimento econômico acelerado e repleto de repercussões sociais, ambientais e políticas. Optou-se também pela realização de entrevistas estruturadas com atores político-institucionais importantes no processo de efetivação da Região Metropolitana do Cariri, tais como o Secretário das Cidades do estado do Ceará e o responsável pela assessoria de implantação da Região Metropolitana do Cariri.

Com vistas à identificação, delimitação e caracterização do processo de metropolização na RM Cariri, utilizou-se como parâmetro as diretrizes expostas no Estatuto da Metrópole (Lei Nº 13.080/2015) e os critérios inicialmente propostos por Galvão *et al.* (1969) e atualizados por Castello Branco *et al.* (2013) para definição das regiões metropolitanas e identificação das suas dinâmicas socioespaciais, no qual

verificou-se a necessidade de ajustes para contemplar a realidade urbano-regional de inserção da RM Cariri. Além disso, foram analisados os fluxos intrametropolitanos de movimentos pendulares para trabalho/estudo e origem/destino relacionados aos serviços públicos de saúde e educação de nível superior.

O resultado da presente pesquisa se estruturou em sete grandes seções. Além desta introdução, expõe-se adiante o detalhamento dos procedimentos metodológicos associados às bases conceituais que lhes sustentam. Após a exposição metodológica, o primeiro capítulo desta tese organiza as argumentações teóricas sobre o debate metropolitano no Brasil, enfocando variados aspectos favoráveis à compreensão de como a discussão metropolitana evoluiu até aqui, bem como norteiam os principais aspectos da metropolização brasileira, sua atual dinâmica, os avanços e desafios obtidos desde a criação do primeiro conjunto de regiões metropolitanas na década de 70 até a instituição do Estatuto da Metrópole e a discussão, visando a sua implementação.

O segundo capítulo versa sobre a dinâmica socioespacial dos munícipios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha e as implicações deste conjunto à constituição da Região Metropolitana do Cariri. O papel polarizador e aglutinador de Juazeiro do Norte como principal centro urbano dessa região metropolitana também será abordado nesta seção. Já o terceiro capítulo expõe a espacialidade da Região Metropolitana do Cariri, com base nas características inerentes ao processo de metropolização e na identificação da unidade socioespacial por meio da análise de indicadores socioeconômicos e dos fluxos intrametropolitanos (migrações intrametropolitana na RM Cariri) de deslocamentos para trabalho, estudo e de acesso a serviços de saúde entre os municípios dessa RM.

No quarto capítulo, a abordagem se realizou a partir da perspectiva político-institucional em que aspectos de gestão e planejamento da Região Metropolitana do Cariri foram detalhados e analisados com base nas atuais necessidades desse conjunto de munícipios, notadamente relacionadas às funções públicas de interesse comum. Além disso, nesse capítulo haverá a exposição das potencialidades de desenvolvimento, considerando a heterogeneidade de munícipios que atualmente compõem a RM Cariri.

Após essa discussão, foram apresentadas as considerações finais com os aspectos constatados a partir da realização do estudo, bem como dos direcionamentos para futuros trabalhos cujo objeto de estudo seja a Região Metropolitana do Cariri.

2 TRILHAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA

Esta seção tem por objetivo oferecer o embasamento necessário à compreensão dos pilares metodológicos adotados para a realização da pesquisa a partir do detalhamento dos materiais, métodos, técnicas e procedimentos utilizados para o alcance dos objetivos elencados e resposta aos questionamentos levantados anteriormente.

A metodologia de determinada pesquisa oferece a possibilidade de respostas aos questionamentos realizados sobre: como? Com quê? Onde? E quanto? (MARCONI; LAKATOS, 2013). Sendo que a pesquisa envolve várias fases que vão desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados. (GIL, 2010a). Dessa forma, o método é o conjunto de procedimentos utilizados em resposta aos questionamentos e hipóteses levantados, visando ao alcance de objetivos pré-estabelecidos.

2.1 Classificação da pesquisa

A classificação das pesquisas é uma etapa importante de qualquer trabalho científico, em virtude de facilitar a organização dos fatos e do seu entendimento, reconhecendo-se semelhanças e diferenças entre as modalidades de pesquisa. As pesquisas científicas podem ser classificadas de diversas formas a partir da questão central de análise. Algumas das formas de classificação das pesquisas levam em conta critérios como área do conhecimento, a finalidade, os objetivos, métodos e procedimentos adotados (GIL, 2010a).

Uma das principais formas de classificação das pesquisas está atrelada aos seus **objetivos** mais gerais, podendo ser classificada como pesquisa exploratória, pesquisa descritiva e pesquisa explicativa. Mesmo com alguns elementos da pesquisa descritiva, o estudo tem maior encaixe na **proposta exploratória,** que “têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 2010a, p. 27).

Delimitar as pesquisas quanto à **natureza e/ou métodos** também é uma das formas de classificação das pesquisas científicas que, devido a sua importância para

escolha dos delineamentos ou técnicas da pesquisa, ganha maior notoriedade e merece ser discutida à parte.

Inicialmente, é necessário ter clareza que dificilmente uma determinada pesquisa será totalmente qualitativa ou completamente quantitativa. No geral, elas possuirão elementos tanto qualitativos como quantitativos, em uma dimensão contínua. Apesar de alguns autores defenderem a dicotomia absoluta. (APPOLINÁRIO, 2009; FLICK, 2009).

Na classificação **quanto à natureza dos dados**, esta pesquisa terá caráter **qualitativo,** uma vez que **"**hoje em dia a pesquisa qualitativa ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes". (GODOY, 1995, p. 21). Ainda nesse sentido, Minayo (2001) expõe que a pesquisa qualitativa trabalha com os significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, ou seja, aborda um espaço mais profundo de relações, processos e fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

São características das pesquisas qualitativas: incluir o ambiente como fonte direta de dados e o pesquisador como seu instrumento-chave; caráter descritivo; o processo não é encarado como resultado ou produto, mas sim como o foco principal; não requer o uso de técnicas e métodos estatísticos; preocupa-se com a interpretação dos fenômenos e atribuição de resultados (NEVES, 1996).

2.2 Conceitos – Chave

A construção metodológica da pesquisa foi assentada na dialética a respeito de três **conceitos–chave** que permearão e puxarão a argumentação teórico-metodológica da pesquisa: **Metropolização, Metrópole e Regiões Metropolitanas.**

Aqui não se pretende realizar um levantamento ou análise bibliográfica sobre os conceitos indicados, uma vez que os mesmos conceitos serão novamente abordados com maior riqueza de contextualização, análise e caracterização nos capítulos seguintes deste trabalho.

2.3 Procedimentos/Delineamentos da Pesquisa

De acordo com Appolinário (2006, p. 113), “O delineamento de uma pesquisa representa o planejamento, com certo grau de detalhamento, daquilo que se pretende realizar”, enquanto Gil (2010a, p. 29) define o termo delineamento como “o planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, que envolve os fundamentos metodológicos, a definição dos objetivos, o ambiente da pesquisa e a determinação das técnicas de coleta e análise de dados”. São variados os tipos de delineamentos de pesquisa, tais como: pesquisa bibliográfica; pesquisa documental; pesquisa experimental; ensaio clínico; estudo caso-controle; estudo de coorte; levantamento de campo (*survey*); estudo de caso; pesquisa etnográfica; pesquisa fenomenológica; teoria fundamentada nos dados (*grounded theory*); pesquisa-ação; e pesquisa participante (GIL, 2010a).

Para esta pesquisa foram utilizados os seguintes delineamentos: **Pesquisa Bibliográfica, Estudo de Caso e Pesquisa Documental.** A pesquisa bibliográfica acontecerá por meio da análise de materiais já publicados, como materiais impressos (livros, revistas, teses, dissertações, dicionários, enciclopédias, anuários, almanaques e etc), além de outros formatos de informações como discos, fitas magnéticas, CDs e materiais publicados na internet. (GIL, 2010a). Tem por finalidade “colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto” (MARCONI; LAKATOS, 2013, p. 44).

Já a pesquisa documental é compreendida como aquela que examina materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser reexaminados visando a (re)interpretações (GODOY, 1995) e utiliza-se “de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas, tais como assentamentos, autorização, comunicação [...] relatos de pesquisa, relatórios e boletins de jornais de empresas, atos jurídicos, compilações estatísticas etc.” (GIL, 2010a, p. 29).

No que se refere à distinção entre pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, recorre-se ao pensamento de Fonseca (2002, p. 32):

> A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como:

> tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc.

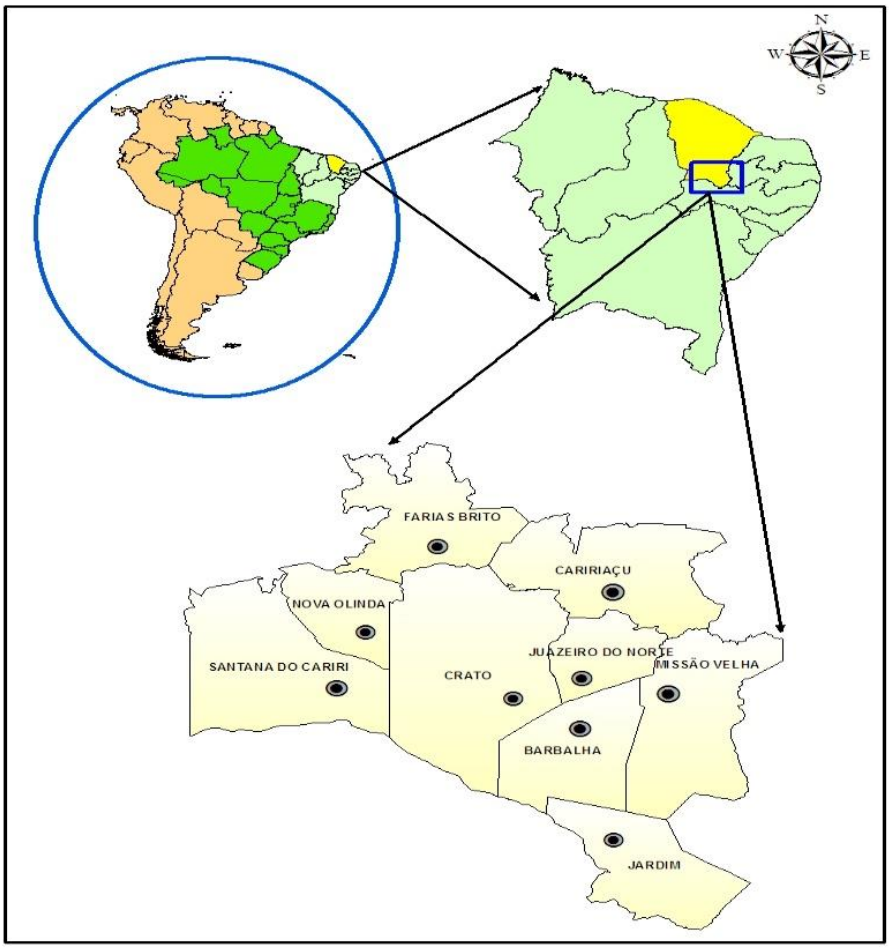
O presente estudo se caracteriza por ser um estudo de caso, uma vez que “[...] consiste no estudo profundo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento [...]” (GIL, 2010a, p. 37). O estudo de caso é o delineamento mais adequado quando se trata de fenômenos contemporâneos, por meio da obtenção de esclarecimentos da relação fenômeno/contexto (YIN, 2005). Além disso, o estudo de caso tem se tornado uma das estratégias preferidas em decorrência de permitir aos pesquisadores responder a perguntas sobre “como” e “por quê” determinados fenômenos ocorrem (GODOY, 1995).

Dessa forma, o estudo de caso para este trabalho analisou os aspectos relacionados à metropolização, à unidade socioeconômica, à integração regional e aparatos de gestão e planejamento na Região Metropolitana do Cariri.

2.4 Lócus da pesquisa

O estudo se desenvolveu na Região Metropolitana do Cariri ao sul do estado do Ceará, composta por nove municípios (Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririaçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri - Figura 3), área total de 5456,016Km² e um contingente populacional estipulado em 2016 de 598.107 pessoas (Em 2010, 564.478 habitantes). (IBGE, 2010a).

Figura 3 - Localização da Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri)



Fonte: Diego Coelho. Organizado e elaborado por Marciano de Alencar (2017)

2.5 Instrumentos de coleta e tratamento de dados

São variadas as formas de coletar dados para uma pesquisa, fazendo-se uso dos denominados instrumentos de pesquisa, considerados “como um procedimento, método ou dispositivo (aparelho) que tenha por finalidade extrair informações de uma determinada realidade, fenômeno ou sujeito de pesquisa.” (APPOLINÁRIO, 2006, p. 133). Sendo que, os principais tipos de instrumentos de coleta de dados são as entrevistas, os questionários, a observação direta dos fenômenos e a análise de documentos.

Para esta pesquisa foram utilizados **entrevistas, observação direta e análise de documentos e de dados secundários** como instrumentos de coleta de dados.

2.5.1 Observação Direta

A observação consiste no contato direto com o fenômeno estudado, utilizando os órgãos do sentido como ferramentas para a exploração da realidade. Vale ressaltar que ela não consiste em apenas ver ou ouvir, mas na examinação de fatos e fenômenos (APPOLINÁRIO, 2006; MARCONI; LAKATOS, 2013). Além disso, tem como pré-requisito a presença constante no campo para convívio com os informantes num longo processo. (GIL, 2010b).

Nesse sentido, a observação direta foi o instrumento utilizado a fim de obtenção da aproximação teoria-prática necessária para maior imersão no fenômeno estudado. Dessa maneira, fez-se necessária a realização de pesquisa de campo para o conhecimento da realidade socioespacial dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Cariri – RM Cariri, que passam por um processo de crescimento econômico acelerado e repleto de repercussões sociais, ambientais e políticas. Nesse momento, conheceu-se de perto o aspecto socioespacial dos municípios componentes da RM Cariri, contatou-se atores político-institucionais e a própria população, visitou-se obras e investimentos. Esses momentos serão introduzidos no decorrer do trabalho a partir de registros fotográficos.

2.5.2 Entrevistas

Já as entrevistas são definidas como o procedimento que envolve duas pessoas – o entrevistador e o entrevistado. Gil (2010b, p. 109) define a entrevista como “uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação”, podendo ser classificada da seguinte maneira:

> As entrevistas estruturadas (o pesquisador segue um roteiro de perguntas previamente estipuladas, não estando livre para adaptá-las ou mesmo coletar informações não solicitadas), as semiestruturadas (há um roteiro previamente estabelecido, mas também há um espaço para a elucidação de elementos que surgem de forma imprevista ou informações espontâneas dadas pelo entrevistado) e as não-estruturadas (não há roteiro preestabelecido, sendo que o entrevistador tem a liberdade de explorar o tema em um contexto de conversação informal). (APPOLINÁRIO, 2006, p. 134).

Aqui optou-se pela realização de **entrevistas estruturadas,** nas quais "o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; as perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas". (MARCONI, LAKATOS, 2006, p. 197). Foram realizadas duas entrevistas com atores político-institucionais com atuação na RM Cariri: a primeira com o Prof. Jório José Carneiro Barretto Cruz, responsável pelos primeiros produtos da assessoria à implementação da Região Metropolitana do Cariri[5]; a segunda foi realizada com o atual secretário das Cidades do estado do Ceará, Prof. Dr. Jesualdo Pereira Farias, cuja pasta é a responsável pelos trabalhos voltados à consolidação, gestão e planejamento da RM Cariri.

Foram construídos dois roteiros de entrevista para cada um dos entrevistados, respectivamente **(Apêndices A e B)**. O roteiro de entrevista direcionado para o Prof. Jório Cruz contemplou indagações relativas a sua assessoria na Região Metropolitana do Cariri e ao seu conhecimento acerca da questão metropolitana do Cariri. A entrevista com esse ator ocorreu em 29 de junho de 2015, na residência do entrevistado, na cidade de Recife - PE.

Já o roteiro de entrevista preparado para o momento com o Secretário das Cidades do Ceará, Prof. Dr. Jesualdo Pereira Farias, abarcou questões relativas ao papel da secretaria das cidades no tocante à gestão, planejamento e investimentos na Região Metropolitana do Cariri; implementação do Plano de Desenvolvimento Integrado para essa RM; funções públicas de interesse comum e cooperação no âmbito metropolitano; e avanços, desafios e perspectivas para a RM Cariri. A entrevista ocorreu em 23 de maio de 2017, no gabinete do secretário, localizado na própria sede da secretaria das cidades do Ceará, em Fortaleza.

Os princípios éticos da pesquisa foram considerados na realização das entrevistas, ou seja, cada um dos entrevistados tomou conhecimento do objetivo da pesquisa e uso das informações obtidas por meio da assinatura do **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo A)**, como também da assinatura do **Termo de Cessão Gratuita de Direitos de Depoimento Oral (Anexo B).**

As entrevistas foram gravadas por meio do aplicativo compatível com dispositivos celulares denominado *"Voice Record"* e transcritas na forma de texto por meio do recurso

[5] No momento, o pesquisador não se encontra mais envolvido com a assessoria na RM Cariri.

“Google Speach” (https://www.google.com/intl/pt/chrome/demos/speech.html) que auxilia na transcrição de gravações verbais. Após a primeira versão da transcrição pelo *Google Speach* foi realizada uma nova escuta para verificação de possíveis incongruências. A transcrição literal das entrevistas dos Professores Jório Cruz e Jesualdo Farias podem ser obtidas nos **apêndices C e D**, respectivamente.

Por meio da realização das entrevistas, buscou-se a compreensão que esses importantes atores políticos-institucionais possuem acerca do contexto metropolitano do Cariri cearense, sobretudo nos aspectos relativos ao arcabouço político-institucional, notadamente, gestão, planejamento, institucionalização e metropolização na direção das funções públicas de interesse comum. Com os dados obtidos, partiu-se para a análise dos mesmos. Nessa etapa, utilizou-se como procedimento de análise das informações coletadas o método científico denominado de **análise do conteúdo que, segundo Appolinário (2009)** objetiva dar sentido a materiais textuais diversos, como revistas, prontuários de pacientes, transcrição de entrevistas, nos quais é necessário reduzir o material original ao ponto de deixar claro quais são as categorias de análise.

2.5.3 Análise de documentos e de dados secundários

Os documentos analisados são oriundos de diversas instituições: IPEA, IBGE, IPCE, legislações municipais, estaduais e federais. Entre os principais documentos do IBGE, destacam-se: o documento intitulado “Regiões de influência das Cidades – REGIC”, o estudo “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas”, o documento “Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil”**,** e os Censos de 2000 e 2010. Além deles, também foram analisados documentos relativos ao tratamento constitucional dado às regiões metropolitanas; legislações como o Estatuto da Cidade e, naturalmente, o Estatuto da Metrópole; a lei de criação da RM Cariri, bem como diversos materiais elaborados pelo IPEA e IPCE.

Além disso, foram levantados dados secundários dessas e de outras instituições, visando à argumentação teórico-metodológica e análise da realidade estudada.

2.6 Procedimentos de análise de dados sobre o processo de metropolização e dinâmica intrametropolitana

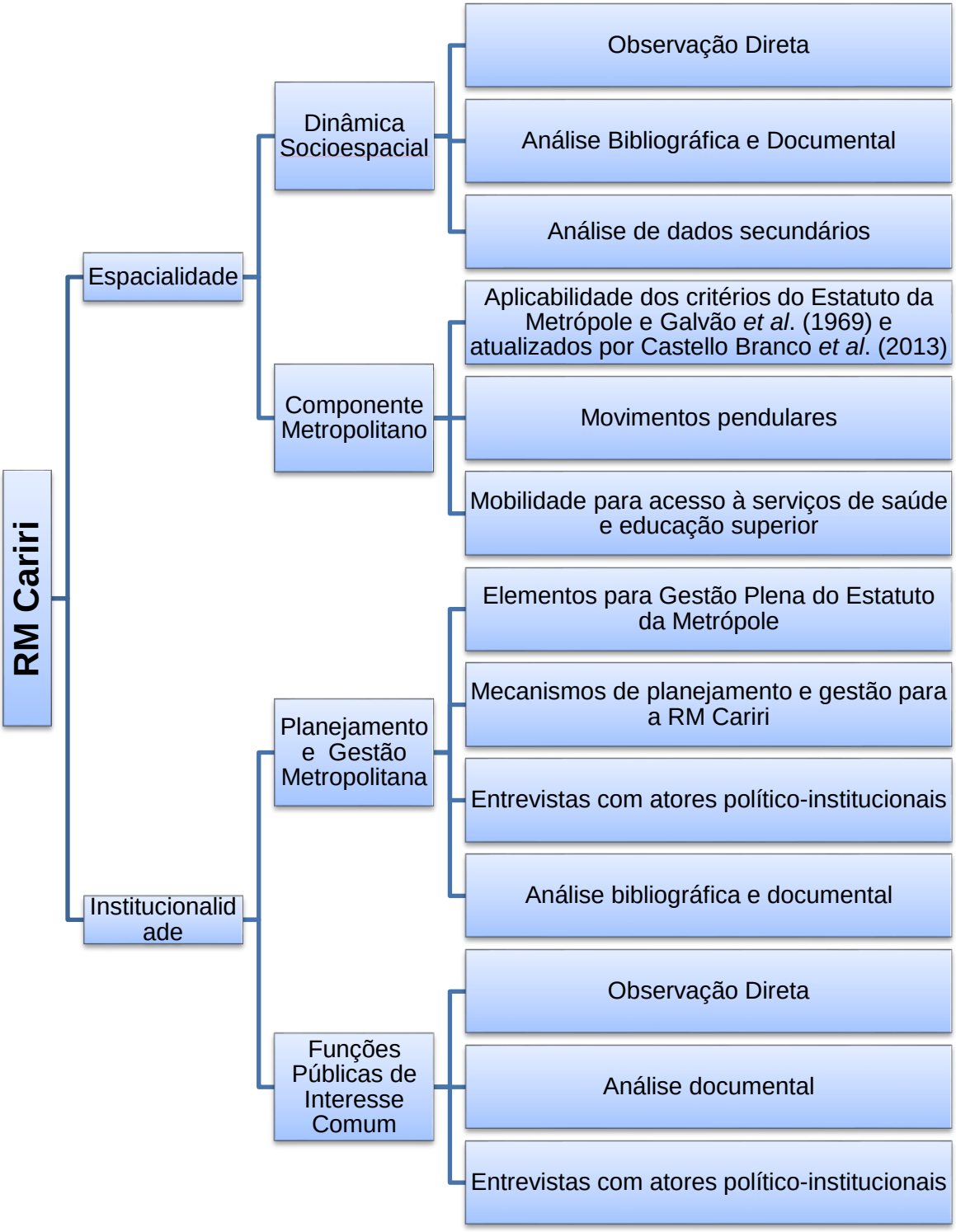
Com vistas à identificação, delimitação e caracterização do processo de metropolização na Região Metropolitana do Cariri, utilizou-se como parâmetro às diretrizes expostas no Estatuto da Metrópole (Lei Nº 13.080/2015) e os critérios inicialmente propostos por Galvão *et al.* (1969) e atualizados por Castello Branco *et al.* (2013) para definição das regiões metropolitanas e identificação das dinâmicas socioespaciais, verificando-se a existência e aplicabilidade para a RM Cariri.

Nesse sentido, também foram analisados os movimentos pendulares na RM do Cariri por motivo de trabalho e estudo a partir dos microdados censitários de 2000 e 2010 compilados pelo Observatório das Migrações no estado do Ceará da Universidade Regional do Cariri. Os resultados obtidos foram expostos na forma de matrizes origem/destino. Assim como também se contemplou os dados relativos à origem dos migrantes intrametropolitanos na RM Cariri a partir de dados dos censos demográficos de 2000 e 2010 do IBGE, efetuando-se uma comparação a fim de identificar mudanças na dinâmica socioespacial da RM Cariri no tocante à atração e repulsa de habitantes. A análise desses fluxos intermunicipais foi necessária para o conhecimento do comportamento dos deslocamentos intrarregionais e identificação do nível de integração dos munícipios à dinâmica metropolitana.

A fim de complementar a visão sobre o nível de integração entre os munícipios, foi realizada uma pesquisa nos três principais hospitais da região que atendem a rede pública de saúde (São Vicente de Paula e Santo Antônio, em Barbalha; Hospital Regional do Cariri, em Juazeiro do Norte), visando a identificar de onde são provenientes os pacientes que procuraram atendimento nesses equipamentos. Seguindo essa mesma lógica, as três maiores instituições de ensino superior da RM Cariri (Universidade Regional do Cariri – URCA, com *campis* em Crato e Juazeiro do Norte; Universidade Federal do Cariri – UFCA com *campis* em Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte; e o Centro Universitário Leão Sampaio – Unileão) também foram contatados a fim de identificar a origem territorial dos seus respectivos estudantes.

2.7 Organograma Metodológico

Figura 4 – Organograma Metodológico



Fonte: Elaboração própria

3 CAMINHOS E DESCAMINHOS DA QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL: DELIMITAÇÃO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS ÀS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

O espaço metropolitano abriga grandes quantitativos populacionais, soma grandes cifras de riqueza e investimentos, comporta grande número de atividades das mais complexas e diversificadas possíveis e, com a mesma intensidade, abriga uma parcela considerável de problemas das mais diferentes ordens, tais como: desigualdade social, pobreza, violência urbana, problemas ambientais, desemprego, serviços públicos precários, entre outros. Dessa forma, trabalhar com os aspectos metropolitanos não é tarefa das mais simples, tendo em vista a grande quantidade de processos, consequências e repercussões que os cercam e as particularidades do processo.

Após a Constituição Federal de 1988, sob a justificativa de tratamento das funções públicas de interesse comum por meio do enfrentamento de problemas comuns a mais de um município, ocorreu a criação de um grande número de regiões metropolitanas em decorrência da atribuição concedida ao poder público estadual de criação de RMs, antes atribuída ao governo federal. Entretanto, devido à falta de critérios e regulamentação, persistiram e, até mesmo, aumentaram as lacunas referentes à organização, planejamento, gestão e caracterização das regiões metropolitanas, que favoreceu a criação de RMs bastante heterogêneas. Essa realidade ganhou um pouco mais de ordenamento a partir das diretrizes constantes no denominado Estatuto das Metrópoles, porém algumas lacunas importantes ao tratamento da questão metropolitana ainda persistem.

Neste capítulo serão abordados os processos e fenômenos que culminaram na discussão da questão metropolitana, tais como a urbanização e problemas urbanos que necessitam de cooperação entre os vários entes federados para sua resolução, portanto, as funções públicas de interesse comum serão abordadas nesta seção. Além disso, fenômenos e conceitos importantes para a própria essência de criação, delimitação e caracterização das regiões metropolitanas, como é o caso do processo de metropolização e da definição do que é metrópole, também serão expostos. O tratamento

constitucional, desde o início da discussão em meados da década de 70 até os dias atuais com a promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015) constituirão parte da análise, bem como os dilemas emergidos no decorrer do percurso histórico (muitos ainda persistentes) e algumas perspectivas para esses arranjos tão heterogêneos no âmbito nacional.

3.1 O processo de urbanização e a rede urbana brasileira: implicações ao debate metropolitano

A urbanização enquanto fenômeno em escala planetária apareceu inicialmente na Europa logo após a Revolução Industrial, expandindo-se nos demais países. Devido a esse fato, costuma-se associar a ideia de urbanização à de industrialização. A partir da Revolução Industrial, a presença humana se intensificou nas cidades, contribuindo para a criação de aglomerações urbanas gigantescas (SANTOS, 2008).

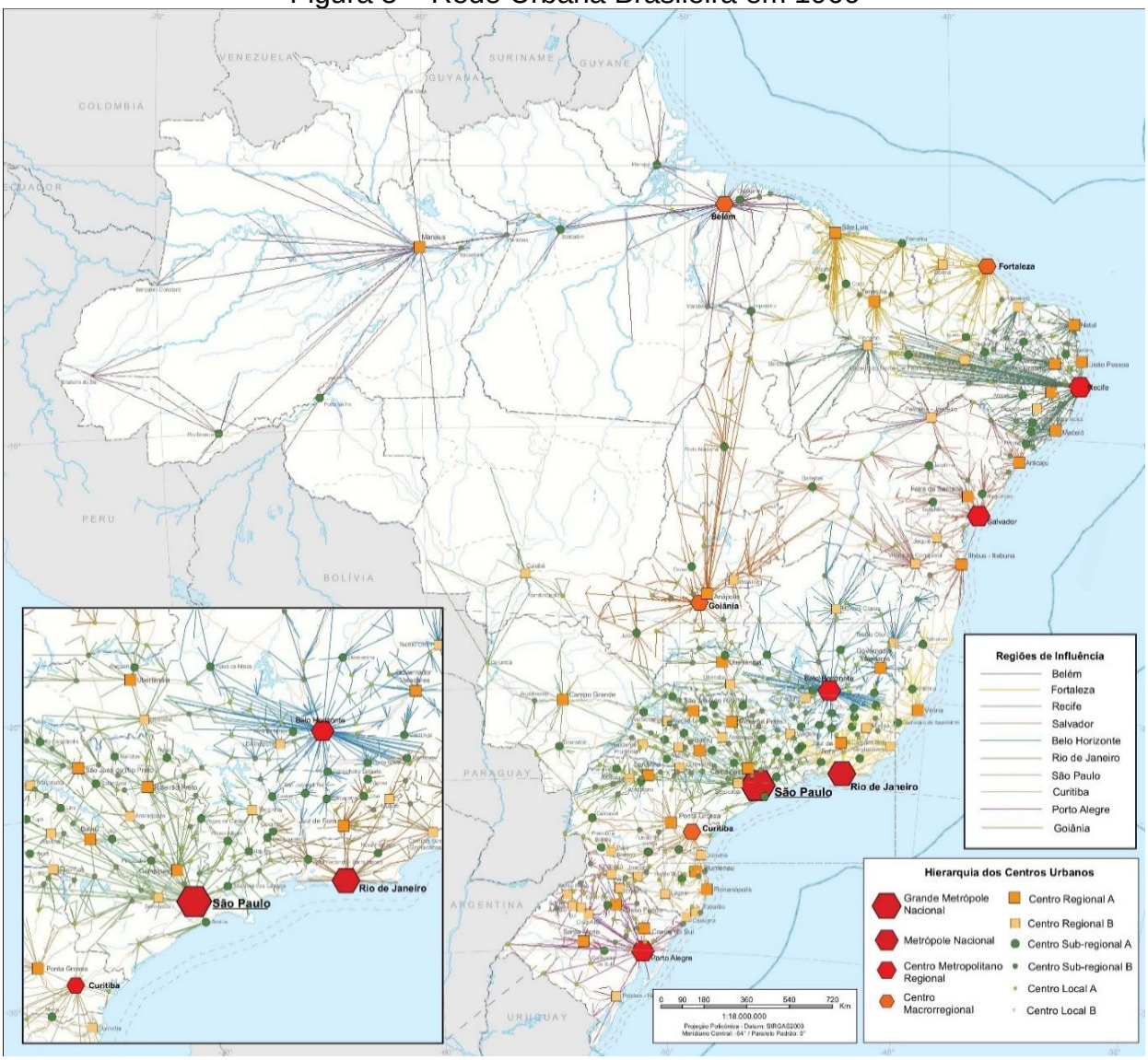
O início da urbanização brasileira é abordado por Reis (1996, p. 5), quando explica que “o processo de urbanização do Brasil estava assumindo proporções extraordinárias, de caráter explosivo. Não se tratava mais da expansão de uma ou de algumas metrópoles, mas da urbanização em massa de um país populoso”. Devido a isso, o país começava a estruturar uma articulação entre os centros urbanos que atraíam cada vez mais pessoas e iniciava a estruturação de uma rede urbana, compreendida como “[...] conjunto de centros urbanos funcionalmente articulados entre si [...]” (CORRÊA, 2006, p. 43).

Na década de 50, a rede urbana brasileira era bastante incipiente, sendo composta por um reduzido número e tamanho de cidades, resumindo-se basicamente ao eixo Rio-São Paulo que concentrava a maior parte da população, estruturando-se assim uma rede.

> Até 1950 a rede urbana brasileira era fragmentada, esparsa, desarticulada, nucleada em faixas próximas do litoral, fortemente associada às heranças da economia primário-exportadora dos séculos anteriores. Contudo, desde então sua evolução ganhou desenvoltura e complexidade, abrangendo cidades de diversos tamanhos, além dos centros metropolitanos, em meio a uma expansão sem precedentes da malha viária, notadamente a partir da iminente instalação do setor automotivo no país no Governo JK (MATOS, 2000, p. 5).

O processo de urbanização brasileiro foi acelerado nas décadas de 60 e 70, quando o Brasil ganha o *status* de país predominante urbano com a maior parte da população residindo em áreas urbanas. Nesse ínterim, favorecidos pela expansão econômica, ocorreu o surgimento de diversas aglomerações urbanas, a expansão da rede urbana e a interiorização do desenvolvimento (MATOS, 2000; GARSON, 2009).

Figura 5 – Rede Urbana Brasileira em 1966



Fonte: REGIC (IBGE, 2008)

A figura 5 relata como a rede urbana brasileira se estrutura em 1966, momento em que ganhava novos contornos. Nela podemos observar a concentração maciça nas áreas

costeiras e o baixo quantitativo de articulações nas áreas das regiões Norte, Centro Oeste e boa parte do Nordeste brasileiro (à exceção da zona litorânea). Em oposição, observa-se a grande rede de articulação de cidades nas regiões Sul e Sudeste.

Na década de 70, as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro já comportavam grande quantitativo de pessoas em imensas aglomerações. Porém, cidades como Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre adquiriam mais importância, constituindo-se também como aglomerações de porte relevante e, não por acaso, esse foi o primeiro conjunto de regiões metropolitanas instituídas no território nacional.

De acordo com o último censo realizado pelo IBGE em 2010, a população brasileira totaliza 190.755.799 pessoas. Destaca-se a proporção da população urbana que atingiu 84%, totalizando 160.925.792 residentes nas zonas urbanas dos munícipios. Em 2000, a população total brasileira somava 169 590 693 com um índice de urbanização de 81% (137 755 550) em 2000 (IBGE, 2000; 2010a).

Entre 1950 e 2010, a população brasileira aumentou de 52 milhões para 191 milhões. Os dados censitários brasileiros comprovam o avanço das taxas de urbanização ao longo dos anos. Em 1950, a população urbana era de 36,2%; já em 1970 essa proporção passou para 56%; no ano de 1991, esse quantitativo somava 75,5%, enquanto que em 2000 chegou a 81,25% e, mais recentemente, em 2010, atingiu a marca de 84,4% (IBGE, 2010a).

Esses índices variam muito de estado para estado, o Norte e o Nordeste continuam apresentando as menores taxas de urbanização (63% no Maranhão; 68,4% no Pará; e 72% na Bahia). Na outra ponta, encontram-se os estados das regiões Sul e Sudeste, onde o estado do Rio de Janeiro apresenta uma urbanização de 96,7%, São Paulo com 95,9% e Paraná com índice de 85,3%. A tabela 1 expõe o percurso histórico das taxas de urbanização nas grandes regiões brasileiras entre 1950 e 2010.

Tabela 1 – Taxas de urbanização nas grandes regiões brasileiras – 1950/2010

Regiões Brasileiras	Taxa de Urbanização (%)						
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Norte	31,5	37,4	45,1	51,6	59	69,9	73,5
Nordeste	26,4	33,9	41,8	50,5	60,7	69,1	73,1
Centro Oeste	24,4	34,2	48	67,8	81,3	86,7	88,8
Sudeste	47,5	57	72,7	82,8	88	90,5	92,9
Sul	29,5	37,1	44,3	62,4	74,1	80,9	84,9
Brasil	36,2	44,7	55,9	67,6	75,6	81,2	84,4

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados censitários 1950/2010 do IBGE

Outros dados que reforçam o avanço da urbanização brasileira são o crescimento do número de cidades com mais de 100 mil habitantes que, em 1970, chegava a apenas 67 cidades e, em 2010, chegou a 250. O quantitativo de cidades com mais de 50 mil habitantes também apresentou crescimento impressionante: em 1950 eram apenas 38, passando para 124 na década de 70 e atingindo o quantitativo de 476 em 2010. Já o número de sedes municipais passou de 1889, em 1950, para 5.565 em 2010 (DINIZ, 2013).

Para Moura e Cintra (2011), apesar de todos esses números que comprovam o avanço da urbanização brasileira e seus rearranjos, as maiores aglomerações urbanas, metropolitanas ou de natureza não metropolitana continuam em ascensão. São pouquíssimas aglomerações de porte relevante a uma distância superior a 100 Km da linha costeira do Atlântico. Atualmente, a rede urbana brasileira é formada pelo conjunto das cidades que polarizam o território, o fluxo de bens, o de pessoas e o de serviços, sendo constituída por cidades de portes variados, mas com relações dinâmicas e de diferentes ordens. (IPEA, 2001).

São diversas as classificações da rede urbana quanto à hierarquia dos centros. Inicialmente, uma das classificações pioneiras e mais aceitas foi a de Geiger (1963), que propõe a divisão das cidades brasileiras em: Metrópoles Nacionais, Metrópoles Regionais, Capitais Regionais, Centros Regionais de Primeira Ordem e, por fim, Centros Regionais de Segunda Ordem.

De acordo com Corrêa (2006, p. 44-45), a complexidade da rede urbana reside nas diferentes unidades funcionais, que podem ser encontradas cada qual com sua funcionalidade para a articulação da rede.

> A rede urbana, por outro lado, pode caracterizar-se por diferentes formas espaciais de suas unidades funcionais: área metropolitana, isto é, uma metrópole e suas cidades dormitórios e núcleos especializados fisicamente interligados; aglomeração urbana pela geminação de duas ou mais cidades de mesmo porte ou como miniatura de uma área metropolitana; cidade-dispersa, constituída por um conjunto de cidades muito próximas umas das outras e dotado de funções especializadas e complementares entre si, caracterizando um desdobramento espacial de funções urbanas; cidades médias e pequenas e minúsculos locais em torno de um ou dois estabelecimentos comerciais e de serviços. A presença de todas estas formas indica a complexidade funcional da rede urbana.

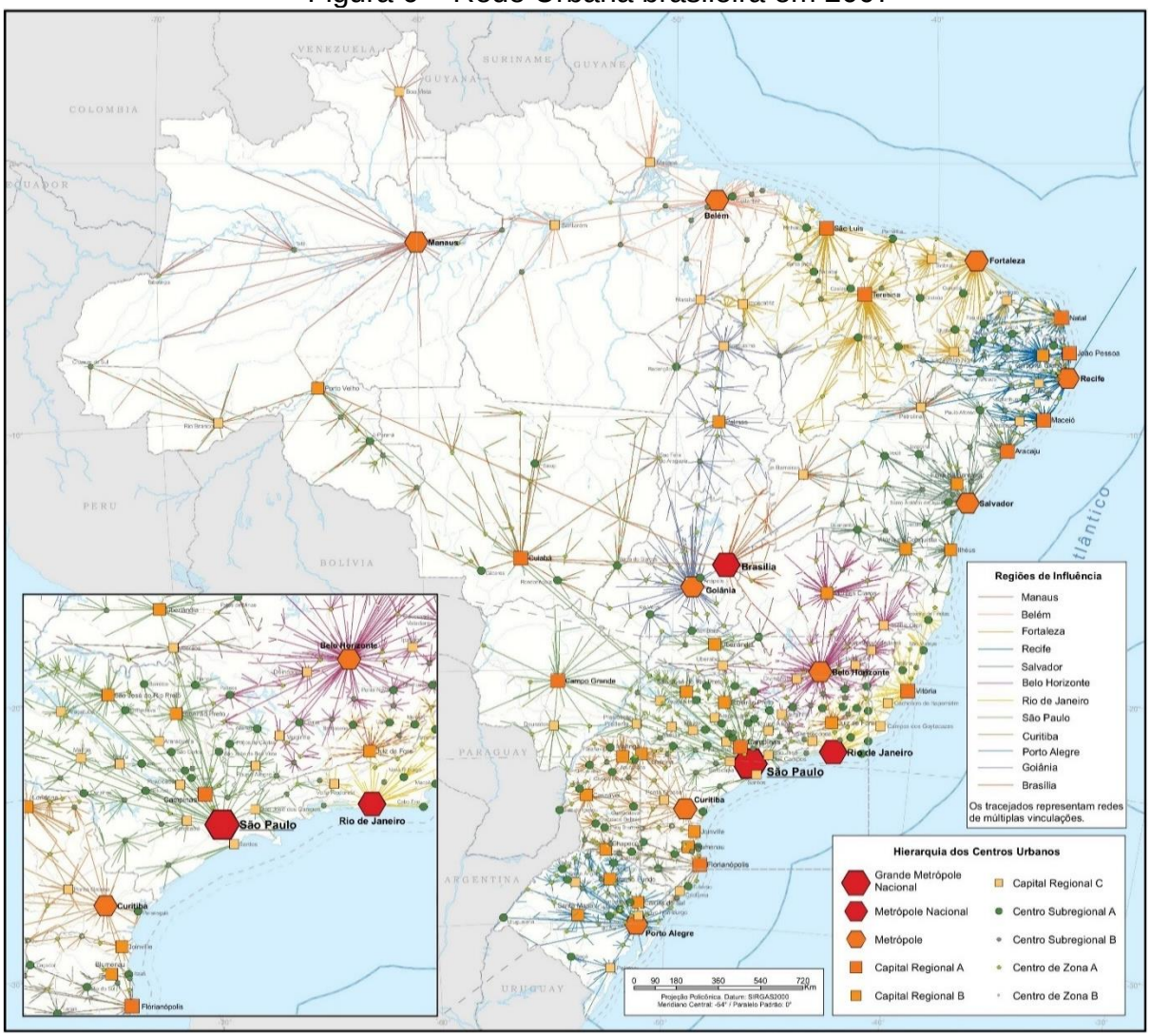
O IBGE elaborou um importante estudo denominado de “Região de Influência das Cidades” – REGIC em 2007, no qual consta a hierarquia dos centros urbanos brasileiros por meio da classificação das cidades em cinco níveis: Metrópoles (Grande metrópole nacional, metrópole nacional e metrópole regional); Capital Regional (A, B e C); Centro sub-regional; Centro de Zona e Centro Local (IBGE, 2008).

A partir da exposição dessas diferentes, mas complementares, exposições sobre a hierarquia urbana brasileira, percebe-se que a desigualdade na estruturação da rede urbana permanece “confrontando áreas que contam com uma rede urbana estruturada — com a presença de níveis encaixados e situados a intervalos regulares — e áreas onde há ausência de alguns níveis hierárquicos intermediários [...]” (REGIC, 2008, p. 13).

O Centro-Oeste é o exemplo do primeiro caso com um número interessante de metrópoles, capitais regionais e centros sub-regionais bem articulados; e as regiões Norte e Nordeste são exemplos do segundo caso, com ausência de níveis hierárquicos em algumas áreas (Figura 6).

Vale ressaltar que, na Região Nordeste, as capitais “concentram a oferta de equipamentos e serviços e são poucas as opções de centros de nível intermediário [...] que [...] apesar de poucos, são tradicionais, e exercem forte polarização em suas áreas, a exemplo de Campina Grande, Petrolina-Juazeiro, Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha e Mossoró (REGIC, 2008, p. 13).

Figura 6 – Rede Urbana brasileira em 2007



Fonte: REGIC (IBGE, 2008)

Com o avanço da urbanização, foram criadas diversos planos, políticas, projetos e ações de enfrentamento as demandas urbanas que começavam a ganhar volume e complexidade, inquietando parcelas cada vez maiores da população urbana. A variedade e intensidade dos problemas que surgiam nas áreas urbanas acabaram por extrapolar os limites políticos-administrativos das grandes cidades e adentraram nos municípios vizinhos com quem detinham forte interação. Diante desse contexto, teve-se como resultado a “[...] a configuração das aglomerações urbanas e metropolitanas, numa extensão dos centros principais em áreas contínuas de ocupação, agregando municípios vizinhos em um mesmo complexo de relações”. (MOURA, 2009, p. 27).

Cabe ressaltar que não somente os grandes centros urbanos nacionais impuseram nova ordem às dinâmicas econômicas, sociais e demográficas. As médias cidades também começaram a exercer papel fundamental na rede urbana brasileira. Consequentemente, muitos dos problemas característicos apenas das grandes regiões metropolitanas brasileiras começaram também a fazer parte do cotidiano dessas cidades e até mesmo a incorporar áreas dos municípios vizinhos. Nesse sentido, é preciso perceber que, apesar do crescimento das grandes concentrações urbanas, também ocorreu o "incremento mais significativo para os centros de tamanho médio, que, eventualmente, reproduzem o processo de aglomeração no entorno de suas áreas mais imediatas, incorporando munícipios vizinhos" (IBGE, 2015, p. 16).

3.2 Metrópole e metropolização: um resgate conceitual e analítico

O estudo da dinâmica urbana apresenta uma série de fenômenos, processos e debates. A questão metropolitana, para que seja compreendida em sua essência, requer clareza conceitual acerca do emprego de determinados termos, tais como: metrópole, metropolização e regiões metropolitanas que estarão associados e/ou remeterão a outros, como conurbação, aglomerações urbanas e funções públicas de interesse comum. Neste capítulo, serão apresentadas algumas noções conceituais sobre os três conceitos-chave da pesquisa: metrópole, metropolização e regiões metropolitanas. Estes permeiam toda a discussão teórica-metodológica e, por isso, precisam de uma análise conceitual bem delimitada para a compreensão das características, nuances e contextos que lhes cercam.

Antes de adentrar nas discussões referentes à metrópole e ao processo de metropolização, faz-se necessário introduzir alguns conceitos importantes que estão diretamente associados a estes e são necessários para sua melhor compreensão. Obviamente que noções sobre o urbano, a cidade, a divisão regional, as microrregiões, os espaços urbanos, os arranjos urbano-regionais, entre outras, são muito importantes pela relação intrínseca com a temática desta pesquisa. Contudo, elas não serão nosso foco nesse momento.

Aqui, destacamos dois conceitos: aglomeração urbana e conurbação. A compreensão dos dois se mostra fundamental para melhor interpretação dos conceitos-

chave da pesquisa e de outras que tenham o mesmo viés teórico-metodológico. Souza (2003, p. 32-33) realiza uma definição de aglomeração urbana e da relação desta com o processo de conurbação e de sua diferenciação com o conceito de metrópole ao afirmar que:

> Uma aglomeração urbana se forma quando duas ou mais cidades passam a atuar como um "minissistema urbano" em escala local, ou seja, seus vínculos se tornam muitíssimos fortes, no sentido acima exposto. Em várias situações, tem lugar também uma conurbação, embora não seja necessário para que isso aconteça para se estar diante de uma aglomeração. O importante é que nenhuma das cidades envolvidas pode ser muito grande, a ponto de satelizar completamente as demais à sua volta e possuir uma área de influência regional (ou, às vezes, nacional e internacional). Aglomerações se compõem, tipicamente, de duas ou mais cidades médias e pequenas.

Ainda sobre o conceito de aglomeração urbana, Ribeiro (2009) as analisa como espaços em que a ocupação perpassa os limites político-administrativos dos municípios, constituindo manchas urbanas contínuas e articuladas e, consequentemente, necessitando de funções públicas de interesse comum. Sendo assim, o ponto de vista de Ribeiro difere do defendido por Souza, quando este afirma que as aglomerações urbanas podem ou não apresentar o processo de conturbação, e aquele centraliza a definição de aglomeração urbana a partir dessas manchas urbanas que perpassam os limites político-administrativos dos municípios.

Outra definição para aglomeração urbana a coloca como aquela que:

> [...] corresponde a uma mancha contínua de ocupação, constituída por mais de uma unidade municipal, envolvendo intensos fluxos intermunicipais com comutação diária, complementaridade funcional, agregados por integração socioeconômica decorrente de especialização, complementação e/ou suplementação funcional (RIBEIRO, 2009, p. 3).

Para este trabalho, utilizar-se-á o conceito de aglomeração urbana definido no Estatuto da Metrópole – Lei Nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015, p. 1), que afirma que a aglomeração urbana é a "unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes, caracterizada pela complementaridade funcional e pela integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas".

Para alguns estudiosos da área, como Matos (2000), o termo "aglomerações urbanas", embora se assemelhe ao conceito de região metropolitana, designam outros

espaços urbanos em um nível sub-metropolitano. Nesse sentido, um simples aglomerado urbano passaria a constituir uma aglomeração urbana quando o processo de conurbação estivesse consolidado.

Na grande maioria dos conceitos de aglomeração urbana e, como se verá mais adiante, nos conceitos de metrópole e regiões metropolitanas, há pelo menos a menção a manchas urbanas contínuas ou toca-se diretamente no conceito denominado de conurbação.

A conurbação está habitualmente ligada à unificação de áreas urbanas de dois ou mais municípios que mantém forte interação socioeconômica. Freitas (2009, p. 46) enfoca o processo de conurbação como "[...] a fusão das áreas urbanas de vários municípios limítrofes, constituindo uma macha urbana única e contínua com grandes dimensões, ultrapassando os limites político-administrativos de cada uma das localidades integrantes". Esse processo também pode ser compreendido a partir da ideia de que o "dinamismo do centro principal dá origem ao crescimento do perímetro urbano, englobando por vezes outros centros urbanos já existentes" (RIBEIRO, 2009, p. 1).

O termo conurbação foi utilizado pela primeira vez por Geddes (1994), ainda na década de 1910, ao tentar explicar as transformações urbanas e rurais recentes. Ele não encontrou palavras que conseguissem expressar o que observava, uma vez que ao observar as transformações vivenciadas:

> [...] precisamos de um pequeno aumento do nosso vocabulário; a expressão de uma nova ideia, para a qual ainda não existe um vocábulo, merece uma nova palavra. Essas cidades-região, essas cidades-agrupamento pedem um nome. Não podemos chamá-las de constelações; o vocabulário conglomerações parece mais próximo da realidade presente, mas ainda não é pertinente. E conurbações? Essa talvez seja a palavra necessária, a expressão desta nova forma de agrupamento demográfico, que já está, subconscientemente, desenvolvendo novas formas de agrupamento social e, em seguida, de governo e administração bem definidos (GEDDES, 1994, p. 48).

Para Firkowski (2013), as definições atuais de conturbação, ao atribuírem a essência desse processo à unificação de áreas urbanas, fizeram com que a palavra, ao ser traduzida para o português, perdesse o seu sentido original (*conurbation* = *con* + *urb* + *ation*), provavelmente porque a realidade brasileira para a época do surgimento do conceito não permitisse uma compreensão mais global de constituição de uma cidade-região proposta pelo autor. Ainda nesse aspecto, Geddes (1994), além de cunhar a

expressão conurbação, referia-se à cidade de Londres como a “Grande Londres”, a partir do seu grande quantitativo populacional e grandes fluxos e transformações vivenciadas que não se detinha aos limites oficiais da cidade, podendo-se subentender, dessa forma, o início do processo de metropolização naquela área e a constituição de Londres como uma metrópole.

São variadas as definições e enfoques para a metrópole. Uma metrópole é formada quando determinada aglomeração urbana cresce e obtém mais destaque que as demais, adquirindo a condição de uma grande cidade e criando ou ampliando sua área de influência econômica, ao menos regionalmente (SOUZA, 2013). Também pode ser definida como:

> [...] cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações (RIBEIRO, 2009, p. 3).

O termo metrópole advém de “póle”, ou seja, *poli,* que quer dizer cidade, mas também de “pólo” do latim *polus* e do grego *polos* que significa o pivô que faz girar alguma coisa sobre si numa espécie de centro e eixo; mas que também pode significar um ponto que atrai e/ou influência (DI MÉO, 2008). Portanto, a palavra “metrópole” adveio da Grécia antiga e pode ser compreendida como “Cidade-Mãe”. Esse significado remete à grandeza de funcionalidades adquiridas por esses espaços, reforçando o seu poderio político, social e econômico frente às demais, ou seja, dominando-as (FRANCISCONI; SOUZA, 1976).

Outra definição bastante usual, que reforça a importância das funções assumidas pela metrópole e aponta algumas características desses arranjos está exposto na obra de Galvão e*t al.* (1969, p. 55):

> Uma metrópole é, antes de mais nada, uma grande cidade, em termos de volume populacional. Neste documento tomamos este volume como sendo da ordem de 400 000 habitantes. Uma metrópole é também uma cidade grande, por suas funções urbanas bastante diversificadas e especializadas.
> O volume de população nela concentrado dá margem a uma grande divisão de trabalho e consequentemente a produção de bens e serviços variados, que lhe permitem alcançar uma vasta área de influência, a qual, por sua vez, contribui para o desenvolvimento de suas funções urbanas pelo mercado que representa.

Milton Santos (1967, p. 86), além de definir o que é metrópole, ainda a subdivide em metrópoles e metrópoles incompletas – além dos centros regionais.

> As metrópoles serão as cidades cujo grau de complexidade ou força das funções respectivas lhes assegura uma espécie de domínio apoiada numa ou noutra função no país. Este domínio faz com que todas as outras cidades dela dependam, embora cada metrópole ao menos no que concerne a algumas de suas funções, não seja dependente de suas homólogas.
> As metrópoles incompletas comandam a economia de vastas extensões do território brasileiro, sobretudo para a colheita dos produtos brutos, a distribuição de certos serviços de nível superior, a distribuição de produtos manufaturados, bem que esta seja cada vez menos feita pelo intermediário. Com efeito, o domínio no território que depende de cada uma delas não é total, por causa da insuficiente organização do espaço pelos transportes, e do fato de que a indústria não é bastante forte para suplantar às necessidades da população. É por isso que são denominadas metrópoles incompletas.

Na maioria dos conceitos supracitados, há a menção à concentração populacional e funções assumidas pela metrópole. Contudo, para Moura (2009, p. 30), a compreensão de metrópole na atualidade "[...] expressa um novo tipo de civilização, repleto de subjetividades que interagem nos processos estruturadores do espaço urbano e tornam indissociáveis o material e o simbólico, o concreto e o abstrato, numa mesma dinâmica urbana".

Ainda em complementação ao que a metrópole implica nos dias atuais, é importante expor que:

> Hoje, metrópole ou metropolitano significa igualmente a grande cidade, com um significado que independe das funções de cidade-mãe sobre uma rede urbana, isto porque o crescimento urbano que se verifica no mundo contemporâneo criou gigantescos complexos urbanos, que não se caracterizam unicamente por serem metrópoles de um sistema de cidades, mas por formarem núcleos com problemas qualitativamente diferente dos outros centros urbanos menores. O termo metropolitano passa então a englobar aspectos intra-urbanos, criando-se a consciência de que existem problemas metropolitanos. (FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p. 149).

Dessa forma, compreende-se a metrópole como uma cidade de grandes proporções que abriga uma quantidade diversa de atividades, funções e processos e é caracterizada por um conjunto complexo de relações e articulações com outras cidades. Sendo que, na atualidade, não se pode deixar de tocar na grande quantidade de problemas urbanos que têm sua face mais visível nas metrópoles.

Para a presente pesquisa, o conceito de metrópole que dará o norteamento será o constante no Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015, p. 1), que define metrópole como o “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional [...]”.

A constituição de metrópoles no território nacional teve início ainda na década de 1950, a partir da industrialização na cidade de São Paulo, atraindo para a capital paulista grande número de pessoas que migraram de todas as partes do país em busca de trabalho e de melhores condições. Na década de 60, São Paulo e Rio de Janeiro, ancoradas nas funções industriais e político-administrativas respectivamente, eram as únicas cidades do país que detinham cifras maiores de 1 milhão de habitantes, sendo identificadas como metrópoles. Na década de 1970, o crescimento urbano se disseminou por todo o país e fez com que outras cidades obtivessem um grande crescimento demográfico, econômico e ampliassem as funções e atividades desenvolvidas, passando a constituir novas metrópoles e levando o governo federal a reconhecer institucionalmente o processo de metropolização brasileiro, com a criação das primeiras regiões metropolitanas composta por São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba (DAVANZO *et al.*, 2011).

Cabe ressaltar que as metrópoles apresentam diferentes faces, cada qual com suas repercussões sobre a vida dos seus habitantes, constituindo-se em um espaço bastante desigual socioespacialmente. Sendo assim, há que se concordar que as metrópoles nacionais são um dos grandes desafios do Brasil pela grandeza no campo populacional, econômico, de demandas sociais, de visibilidade nacional, entre outras (CASTRO, 2006).

Portanto, uma metrópole é caracterizada pelo seu gigantismo ou alto grau de concentração populacional, de serviços, de atividades, de investimentos e de influência sobre um conjunto de outras cidades. Entretanto, todos esses fatores, somados a uma alta densidade demográfica quando não planejados, podem provocar uma série de problemáticas de grandeza similar ao contingente populacional abrigado pela metrópole. Entre os exemplos de problemas que fazem parte do cotidiano de grande parte das metrópoles estão o aumento da ocupação de áreas de risco; ampliação dos problemas

ambientais; dificuldades quanto à mobilidade urbana; elevação das taxas de violência, pobreza e favelização, entre diversas outras.

Já o processo de metropolização ocorre quando a metrópole, por meio de sua influência regional, nacional e, até mesmo, internacional, consegue polarizar sua região de entorno, agregando ao seu redor várias cidades sob sua forte influência, com grande fluxo de movimentos pendulares de população (FREITAS, 2009).

Diante do exposto, percebe-se que a expansão do domínio de uma metrópole configura o que se denomina de metropolização. Esse processo se associa, historicamente, a dois outros: a industrialização e urbanização. O processo de metropolização se caracteriza pela grande concentração populacional de uma região em torno de uma grande cidade, altos índices demográficos, multifuncionalidade econômica, grande produção técnica e de conhecimento, diversidade de trabalho e forte presença de relações econômicas nacionalmente e internacionalmente (DAVANZO *et al.*, 2011; OBSERVATÓRIO..., 2009; FREITAS, 2009).

Davidovich e Lima (1975, p. 51), em estudo histórico sobre as aglomerações urbanas no Brasil, abordam que:

> O processo de metropolização, resultante da expansão de uma cidade central, dá origem a uma estrutura espacial característica, cujo traço dominante é a alta especialização do uso do solo urbano. Neste particular, destaca-se a suburbanização de municípios contíguos, através da formação de núcleos dormitórios e núcleos industriais, estruturação espacial que pode comportar um distanciamento considerável entre local de residência e local de trabalho.

De acordo com Galvão *et al.* (1969, p. 59), a compreensão do processo de metropolização parte da ideia de que ele “nada mais é do que o próprio processo de urbanização que, a partir de certo momento, atinge um estágio de maior complexidade, gerando graves problemas de integração entre o núcleo central da área e os munícipios vizinhos”. A metropolização possui forte ligação com a economia, promovendo um conjunto de atividades diversificadas que promovem uma intensa transformação socioespacial, muitas vezes segregacionista, uma vez que sua face desenvolvimentista somente é observada em alguns locais bem delimitados.

É válido ressaltar que a metropolização, além do dinamismo econômico, diversificação de atividades e ampliação da inovação tecnológica, apresenta uma série de repercussões negativas relacionadas à exclusão social, ampliação dos problemas

ambientais e periferização urbana oriundas da grande concentração urbana e da ausência de planejamento urbano. Sendo assim:

> Nessas densas regiões urbanizadas, o padrão de crescimento populacional dos polos, que assumiram seletivamente funções mais qualificadas, cedeu lugar ao crescimento elevado dos municípios periféricos, onde o valor da terra era mais baixo. Estes passaram a absorver um elevado número de pessoas pobres e de carências sociais, constituindo, no conjunto, espaços nitidamente desiguais (MOURA, 2009, p. 29).

Essa periferização urbana e segregação socioespacial, comumente associadas ao processo de metropolização, pode ser justificada pela ausência de condições financeiras da população pobre de se estabelecer nos grandes centros devido à especulação imobiliária, sendo obrigadas a se fixar nos municípios do entorno em que os lotes de terra são mais baratos, mesmo que, em alguns casos, não ofereçam nenhum investimento no tocante à infraestrutura e de serviços públicos. Em resumo, Miranda (2015, p. 4) explicita que a metropolização reflete três grandes aspectos, a saber:

> i) a dinâmica metropolitana no território, sua difusão regional e dos processos de concentração das condições de acumulação do Capital; ii) a mobilização de agentes políticos, econômicos e sociais no âmbito regional e local; e iii) a conexão entre os modelos territorializados de desenvolvimento e os circuitos hegemônicos da economia globalizada, analisando a constituição de aglomerações urbanas a partir dos sistemas produtivos regionalizados.

São variados os desafios na esfera metropolitana, entretanto, destacam-se três: “O do desenvolvimento do país, o da superação das desigualdades socioespaciais e o da governança democrática da sociedade” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005). É a partir do processo de metropolização que aquela área de influência da metrópole consegue maior poderio de atração populacional, de investimentos, de serviços, aumentando as suas dimensões, podendo configurar uma região metropolitana.

3.3 Desafios e perspectivas das Regiões Metropolitanas no Brasil: do contexto de criação ao Estatuto da Métropole

As regiões metropolitanas brasileiras apresentam uma grande heterogeneidade no que se refere a sua criação: características sociais, demográficas e econômicas; integração à dinâmica metropolitana; mecanismos de gestão, planejamento e

financiamento das funções públicas de interesse comum e dimensões dos problemas e desafios enfrentados. Essa heterogeneidade que as caracteriza ocorre, em parte, devido ao tratamento constitucional do debate metropolitano, à relevância atribuída a esses arranjos, à falta de cooperação intergovernamental, entre outras razões e/ou justificativas. Nesta seção, as regiões metropolitanas serão abordadas com base em diferentes aspectos, a fim de propiciar uma compreensão do contexto metropolitano brasileiro e suas principais nuances, características, desafios e perspectivas.

3.3.1 Regiões Metropolitanas: noções conceituais e caracterização

São variadas as definições e enfoques sobre o termo “região metropolitana”. Recentemente, a partir da promulgação do Estatuto da Metrópole, há o indicativo de que uma região metropolitana é uma “aglomeração urbana que configure uma metrópole” (BRASIL, 2015, p. 2).

Há uma crítica à forma como a expressão “região metropolitana” é contemplada no Brasil, haja vista que ela “foi apropriada pela legislação para designar uma configuração delimitada institucionalmente, e não a representação institucional de um fenômeno urbano de grandes proporções, permeado de contradições econômicas e sociais [...]” (MOURA, 2009, p. 75). Souza (2013) corrobora com essa visão a partir da crítica à falta de rigor do termo “região” no caso brasileiro, ao expor que:

> O termo *região* adotado no Brasil, não é, diga-se de passagem, lá muito rigoroso, pois uma região, conforme tende a concordar a maioria dos autores, é um espaço de dimensões maiores, situados entre a escala nacional (o país) e a escala local (a cidade ou município, ou mesmo uma aglomeração ou uma metrópole); uma área metropolitana corresponderia, mais corretamente, a uma escala “local ampliada”, especialmente no caso de um país grande. Isso, porém, não é o maior problema: a dificuldade é quando se quer elevar ao *status* de metrópole, ao se criarem regiões metropolitanas formais, realidades que, no fundo, não passam de aglomerações, pois não possuem complexidade, nem uma área de influência que justifique isso (SOUZA, 2013, p. 35-36).

Para tentar equacionar essa questão, Firkowiski (2013) propõe dois recortes ou duas escalas de análise distintas: a área metropolitana e a região metropolitana. A área metropolitana seria aquela com traços efetivamente metropolitanos e a segunda seria aquela que poderia se tornar metropolitana em um médio espaço de tempo, sendo

composta por munícipios ainda sem integração à dinâmica metropolitana, mas com possibilidades futuras.

Em um dos trabalhos pioneiros a abordar o debate metropolitano no Brasil, Galvão *et al.* (1969, p. 55-56) definiu área metropolitana como:

> O conjunto de municípios integrados econômica e socialmente a uma metrópole, principalmente por dividirem com ela uma estrutura ocupacional e uma forma de organização do espaço característica e por representarem, no desenvolvimento do processo, a sua área de expansão próxima ou remota. Um conjunto de problemas de interesse comum, principalmente os de infraestrutura econômica e social, criam as motivações para a organização de instituições que procurem resolver ou orientar a solução dos problemas que tal concentração populacional pode criar.

Algumas características comuns à maioria das regiões metropolitanas são: elevada concentração de população urbana; alta densidade demográfica; mancha urbana oriunda do processo de conurbação e periferização com municípios vizinhos e limítrofes; polarização e influência em uma rede de cidades; relevância no cenário estadual e nacional; relação funcional de interdependência por meio de forte articulação econômica e intensos fluxos de relações intermunicipais (IPEA, 2001; FREITAS, 2009). Ainda nesse sentido, Santos (2008, p. 84) considera que:

> [...] as atuais regiões metropolitanas têm como pontos comuns dois elementos essenciais: a) são formadas por mais de um município, com o município núcleo – que lhe dá nome – representando uma área bem maior que as demais; b) são objeto de programas especiais, levados adiante por organismos regionais especialmente criados, com a utilização de normas e de recursos em boa parte federais. São, na verdade, regiões de planejamento, onde, todavia, o que é feito não atende a problemática geral da área, limitando-se a aspectos setoriais.

O ideal é não haver a existência de diferenças significativas de condição socioeconômica e de qualidade de vida entre os municípios de determinada região metropolitana. Caso esse processo seja verificado, são comuns a ocorrência de movimentos migratórios entre as denominadas cidades circunvizinhas e o núcleo principal da RM, acabando por aumentar, mais ainda, as demandas sociais e de infraestrutura das principais cidades da região metropolitana.

3.3.2 Percurso histórico e tratamento constitucional das Regiões Metropolitanas no Brasil

A associação de municípios para a execução das funções ou serviços públicos comuns, discussão que permeia a criação de regiões metropolitanas, foi assinalada na Constituição de 1937 que, em seu artigo, explicita que “os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”. (BRASIL, 1937).

Apesar de haver o indicativo na Constituição de 1937 sobre a possibilidade de agrupamento de municípios brasileiros para a implementação de serviços públicos comuns, o debate metropolitano só foi efetivado ao final dos anos 50. Em meados da década de 60, o Brasil, ao notar a aceleração do processo de urbanização, começa a perceber a necessidade de discussão dos problemas urbanos que se intensificavam a partir da metropolização (GARSON, 2009). Nesse período, vários setores da sociedade propuseram planos, projetos e ações com o objetivo de enfrentar os problemas de um país com uma urbanização acelerada. “Entre os temas desses debates, destacava-se o da região metropolitana, tanto do ponto de vista político, social e econômico, como instrumental e de gestão, isto é, institucional, administrativo e financeiro” (SOUZA, 2003, p. 137). Nesse aspecto:

> A identificação de aglomerações urbanas em território brasileiro descreve uma história que tem como marco os anos 1960, quando a política nacional de desenvolvimento urbano, formulada pelo governo federal, introduziu a preocupação com a implantação de Regiões Metropolitanas e polos secundários no sistema de cidades, como suporte a um projeto de descentralização urbana nos níveis nacional e regional (MOURA, 2009, p. 89).

Ainda na década de 1960, o IBGE criou o Grupo de Áreas Metropolitanas, com o intuito de identificar e delimitar as unidades metropolitanas que viriam a ser instituídas posteriormente (GALVÃO *et al.*, 1969). Nesse âmbito, Geiger (1963), em trabalho histórico, abordou a questão metropolitana no Brasil, propondo que as aglomerações urbanas de Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Belém poderiam ser consideradas como áreas metropolitanas a partir da existência de uma cidade principal e as cidades ao seu redor com quem tecem variados tipos de relações.

Havia uma crescente pressão popular pelo atendimento das demandas das áreas urbanas por todo o país. Nesse período, o debate metropolitano figurou pela primeira vez na Constituição de 1967 e, posteriormente, na Emenda Constitucional de 1969, nas quais as regiões metropolitanas apareceram pela primeira vez obtendo o tratamento constitucional. Sendo assim, ficou claro que a União seria a responsável por criar regiões metropolitanas integrantes da mesma unidade socioeconômica para a realização de serviços comuns.

> Art. 157, § 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum. (BRASIL, 1967).
> Art. 164 - A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica. (BRASIL, 1969).

Entretanto, a criação do primeiro conjunto de regiões metropolitanas no Brasil só se concretizou por meio da Lei Complementar Nº 14 de 08 de junho de 1973, por meio da qual foram criadas as Regiões Metropolitanas de São Paulo (37 munícipios), Belo Horizonte (14 municípios), Porto Alegre (14 municípios), Recife (09 municípios), Salvador (08 municípios), Curitiba (14 municípios), Belém (02 municípios) e Fortaleza (05 municípios) (BRASIL, 1973). No ano seguinte, a partir da fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, cria-se também a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (14 municípios) pela Lei Complementar Nº 20 de 01 de julho de 1974 (BRASIL, 1974). Dessa forma, o debate metropolitano “deixou de ser tema acadêmico e jornalístico para tornar-se ferramenta de implementação de obras e serviços nos grandes aglomerados urbanos” (RIO GRANDE DO NORTE, 2007, p. 15).

No art. 2º da LC Nº 14/1973, indica-se que, para cada Região Metropolitana haverá um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo criados por lei estadual. O Conselho Deliberativo será composto, além do presidente – Governador do estado, por cinco membros com capacidade técnica ou administrativa, “todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana” (BRASIL, 1967, p. 1).

São competências do Conselho Deliberativo: a promoção e elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana e a coordenação e execução de programas e projetos de interesse metropolitano. O Conselho Consultivo seria composto por um representante de cada munícipio integrante da região metropolitana, sendo de sua competência: opinar sobre questões de interesse metropolitano e sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a execução dos serviços comuns (BRASIL, 1973).

As regiões metropolitanas abrigam como uma de suas principais possibilidades o equacionamento de problemas que extrapolem os limites jurisdicionais municipais e que exijam algum nível de cooperação intermunicipal ou intergovernamental. De acordo com a referida legislação (BRASIL, 1973, p. 2), são considerados serviços comuns de interesse metropolitano:

> I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
> II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
> III - uso do solo metropolitano;
> IV - transportes e sistema viário,
> V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
> VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
> VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Em relação aos recursos financeiros para execução dos serviços comuns metropolitanos, o Decreto Nº 73.600 de 08 de fevereiro de 1974 indica que os estados que abrigam regiões metropolitanas “deverão ainda destinar um mínimo do 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios à execução do planejamento integrado e dos serviços comuns das respectivas Regiões Metropolitanas”. Porém, essa prerrogativa continua sem efetividade até os dias de hoje. Ainda em 1974, o governo federal implantou a Comissão Nacional de RMs e Políticas Públicas incumbida da responsabilidade de elaborar e gerir as políticas públicas metropolitanas de maneira integrada (IPEA, 2013).

Além da cooperação intergovernamental em prol da resolução de problemas e serviços comuns, é válido ressaltar que a criação das RMs ocorreu no período militar e, por isso, também pode-se apontar outros interesses que levaram à criação desse

primeiro conjunto de RMs. Uma das principais críticas a esse processo de criação das primeiras RMs foi a falta de diálogo com a sociedade e ao claro controle político sobre essas áreas. De acordo com Cruz (2015, p. 7), as RMs foram criadas no contexto ditatorial porque o governo "tinha medo das cidades porque o governo não tinha força para aguentar as pressões populares". Então, é preciso deixar claro que:

> Ao atribuir à União a competência para criar regiões metropolitanas, a Lei Complementar nº 14 subordinou as políticas de investimento em infraestrutura urbana ao controle federal, reafirmando o poder da União sobre as áreas mais dinâmicas do país e eliminando canais de representação da sociedade civil. (GARSON, 2009, p. 103).

Em consonância a isso, outro propósito da criação dessas regiões metropolitanas foi "neutralizar o crescente descontentamento das massas urbanas com a ação do governo e seu deslocamento para o partido político de oposição consentida ao poder estabelecido (RIO GRANDE DO NORTE, 2007, p. 15). Moura (2009, p. 75) complementa que a criação das RMS "obedeceu a um jogo escalar de poder por parte do Estado e de forças econômicas, em contraposição a forças sociais que se organizavam nos espaços em adensamento das metrópoles e suas aglomerações, preventivamente a possíveis eclosões".

Para Souza (2013, p. 35):

> [...] havia, também, um objetivo de "geopolítica interna", que dizia respeito ao interesse do regime instalado pelo golpe militar de 1964 em intervir mais facilmente nesses que eram os espaços-chave da vida econômica e político-social brasileira, sem precisar eliminar mais ainda a já muita restrita manobra de estados e municípios.

Gouvêa (2005) aponta que, apesar das muitas críticas, o arranjo metropolitano implementado no regime militar tinha aspectos interessantes, como a particularização de determinados serviços de interesse comum e a formalização das atividades a serem desempenhadas na região metropolitana. Nesse período, o governo federal centralizou a regulação e o financiamento do repasse de recursos voltados, especialmente, às áreas de saneamento, sistema viário e transportes urbanos, no intuito de controlar a efervescência do processo de urbanização acelerado e concentrador vivenciado no país (MOURA, 2009).

“Não havia coordenação intersetorial, interurbana e intra-urbana das ações e dos investimentos realizados”. (IPEA, 1976, p. 13). Sendo assim, a União começava a buscar estratégias para ultrapassar os dilemas das regiões metropolitanas brasileiras que culminaria na delegação aos estados da atribuição por sua criação.

3.3.3 Propagação de Regiões Metropolitanas no Brasil do Pós-88 ao Estatuto da Metrópole: Metropolização Institucional, Heterogeneidades e Complexidades

Antes da constituinte, em meados de 1987/88, foram apresentadas 15 propostas de emenda ao projeto da nova Constituição para o embasamento de um futuro estatuto das regiões metropolitanas. Uma dessas emendas propunha a criação de RMs enquanto instâncias administrativas: três delas expunham a necessidade de representação política própria; outras três abordavam a necessidade de expansão dos poderes e funções das RMs, sobretudo da definição das funções metropolitanas; uma outra propunha que toda região metropolitana com mais de 5 milhões de habitantes deveria se transformar em estado; outra emenda versava sobre a autorização a estados e municípios de instituírem regiões urbanas além das metropolitanas. Por fim, só o dispositivo de mudança de incumbência na criação de regiões metropolitanas foi aceito (GOUVÊA, 2005).

Assim, a institucionalização de regiões metropolitanas atribuída somente à União foi modificada após a Constituição Federal de 1988, delegando-se essa atribuição às Assembleias Legislativas Estaduais. Nesse mesmo ano, foram criadas mais seis regiões metropolitanas: Natal, Vitória, Baixada Santista, Campinas, Goiânia e a RIDE Brasília[6]. A justificativa para essa relevante modificação se pautou na possibilidade de ofertar maior autonomia ao planejamento e cooperação nas RMs, porém não se especificou como, nem de que forma isso aconteceria (CASTRO, 2006). A Constituição Federal Brasileira no artigo 25, inciso 3, coloca que:

> § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

[6] As Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs são criadas quando há municípios de mais de uma unidade da federação, porém, possuem o mesmo tratamento jurídico-constitucional atribuído às RMs no que concerne ao funcionamento, gestão e organização.

Essa modificação gerou um conjunto de críticas enfáticas, apesar da justificativa de conferir maior autonomia à gestão, planejamento e financiamento desses arranjos. Nesse processo de transferência de competências acerca da criação e institucionalização de Regiões metropolitanas, vários entraves persistiram. Souza (2013, p. 36) pondera o seguinte:

> Essa mudança representou e representa uma oportunidade positiva, pela flexibilidade para a adoção de soluções mais adaptadas a cada realidade local e regional, e implementadas de modo mais democrático; por outro lado, percebe-se que a falta de critérios técnicos compartilhados e a ideia de que "ser metrópole" representa um grande *status* vêm levando à criação de regiões metropolitanas onde, de fato, talvez só exista, no fundo, uma aglomeração de porte não-metropolitana.

Obviamente que os estados possuem mais condições de identificar as problemáticas e demandas em comuns, além de terem um conhecimento mais aprofundado da realidade urbano-regional que lhe é pertinente. Entre os critérios empregados para instituição e delimitação de RMs nas constituições estaduais, destacam-se: os indicadores demográficos como crescimento populacional e densidade demográfica; ocorrência ou tendência à urbanização; necessidade de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum; e atividades econômicas (IPEA, 2011).

Entretanto, a partir de então, o que se viu, na grande maioria dos casos, foi a criação indiscriminada de regiões metropolitanas nos mais diversos recantos do país sem considerar um conjunto mínimo de critérios para o seu estabelecimento, incluindo-se as características inerentes à metropolização. Algumas regiões metropolitanas vivenciam fenômenos característicos do processo de metropolização há bastante tempo, enquanto outras são apenas pequenas aglomerações urbanas institucionalizadas como metropolitanas. Porém, em ambos os casos, verifica-se uma intensa disparidade socioeconômica e o crescimento expressivo das periferias. Outro fator comum à grande maioria das RMs instituídas é a expressividade desse arranjo espacial na esfera econômica e social e a complexidade na transposição das visões municipais (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).

Sobre outras mudanças após a Constituição Federal de 1988, as intervenções e/ou modificações no aparato institucional e financeiro da gestão metropolitana passaram

a ser permitidas, porém, praticamente nada foi alterado. Essa é uma das principais críticas a essa mudança na criação das RMs. Uma lacuna enorme foi deixada no que diz respeito à ausência de indicativo sobre os mecanismos de governança para a gestão das RMs e tratamento dos problemas comuns, que “destaque-se a falta de uma política de desenvolvimento urbano que articulasse a União, os estados e os municípios em torno de projetos de interesse comum” (GARSON, 2009, p. 100).

Além disso, “a autonomia municipal consagrada na Constituição de 1988, pela elevação dos municípios à condição de ente federativo, retirou dos estados qualquer possibilidade de influenciar a organização municipal” (p. 21). Dessa forma, os municípios ganharam autonomia e capacidade de auto-organização, devendo se subordinar apenas à Constituição Federal ou a sua própria Lei Orgânica, em detrimento da subordinação ao estado e a União, além de terem assumido a competência de planejamento e execução dos serviços públicos de interesse local; de promoção do ordenamento territorial; planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (GOUVÊA, 2005; BUGANZA, 2010).

Então, os territórios circunscritos às RMs não estão “aptos a normatizar, tributar, decidir ou exercer o poder, situando-se num hiato entre a autonomia do município e a das demais esferas governamentais” (MOURA, 2009, p. 78). Dessa forma, a partir de então, o esforço para a cooperação intergovernamental deveria ser ainda maior em um país que não possui tradição nesse sentido.

Conforme Gouvêa (2005), a inexistência de poder institucionalizado nas regiões metropolitanas inviabiliza a mediação entre o nível metropolitano e os outros escalões de governo, afetando na tomada de decisões e direcionamento de recursos para solucionar questões urbanas estratégicas que não podem ser equalizadas no âmbito municipal apenas. Em uma síntese desse contexto imediato pós-CF/88 e de identificação da grande heterogeneidade metropolitana brasileira, conclui-se:

> [...] que a liberdade dada aos estados para criarem regiões metropolitanas por leis complementares resultou na criação de estruturas reguladas de forma muito diferenciada. Além disso, o tratamento do tema, permeado, por vezes, por fortes pressões políticas, gerou regiões com grande número de municípios e extremamente heterogêneas quanto ao grau de integração desses municípios ao fato metropolitano. Grupos grandes e heterogêneos dificilmente cooperarão de forma voluntária, requerendo incentivos seletivos que os estimulem a agir de forma coordenada. (GARSON, 2009, p. 114).

Ainda nesse contexto, algumas áreas reconhecidas como regiões metropolitanas:

> [...] não apresentam, de fato, perfil de região metropolitana, e que deveriam ter sido consideradas, de acordo com a classificação estabelecida na Constituição Federal, como aglomerados urbanos ou microrregiões. Um aspecto, entretanto, é comum a todas elas: apesar de existirem legalmente, algumas há de mais de 30 anos, as regiões metropolitanas brasileiras, na prática, não funcionam (GOUVEA, 2005, p. 234).

Na atualidade, a desigualdade intrarregional é evidente, pois "[...] as regiões metropolitanas atualmente constituídas são compostas por municípios bastante diferenciados e desiguais, em termos de demanda por serviços públicos e potencial para enfrentar os desafios para a solução de problemas comuns" (GARSON, 2009, p. 141).

Ainda no que se refere à desigualdade intrarregional metropolitana, vemos que "a forte heterogeneidade dos municípios brasileiros quanto a indicadores econômicos, sociais e fiscais [...] foi reforçada nas regiões metropolitanas, à medida que passaram a incluir municípios com pálida integração ao núcleo metropolitano" (GARSON, 2009, p. 197). Outro desafio no âmbito das RMs é a inserção de municípios sem ligação direta com a dinâmica metropolitana, unicamente por razões de ordem política-eleitoreiras.

O resultado dessa inclusão indiscriminada de municípios é a dificuldade de planejamento das RMs, no que concerne às funções públicas de interesse comum. Estas terão que conviver com realidades bem adversas à unidade socioeconômica pela qual emergiram, mas que não podem deixar de ser contempladas. Em uma síntese do momento atual, o Observatório das Metrópoles (2005, p. 36) esclarece o seguinte:

> No Brasil, o processo de metropolização avança e se diversifica, fazendo emergir regiões metropolitanas com diferentes portes de população, até pequenas aglomerações urbanas institucionalizadas como metropolitanas. Algumas crescem a taxas anuais superiores a 3% ao ano, com expansão expressiva, até mesmo nos polos, enquanto outras mantêm elevado apenas o crescimento de suas periferias; regiões com distintos pesos no que se refere à participação na renda e na dinâmica da economia.

Portanto, percebe-se a complexidade que a grande heterogeneidade das regiões metropolitanas contempla, que, por sua vez, suscitam questionamentos do porquê existir tantas regiões metropolitanas e de quais as possibilidades para contemplar todas as particularidades e ofertar uma nova perspectiva à dimensão metropolitana brasileira. Alguns dos problemas que originaram a grande diversidade de constituição, delimitação

e caracterização metropolitana já foram abordados, tais como as lacunas referentes aos aparatos de governança metropolitana, a falta de legitimidade política devido à autonomia municipalista e as históricas dificuldades de cooperação intergovernamental.

Obviamente que o aspecto jurídico para o tratamento da questão metropolitana teve seu início nas décadas de 1960/1970, com largas discussões acadêmicas e governamentais a partir da pressão da sociedade por melhorias urbanas. Essas discussões acarretaram na elaboração de vários estudos como os de Geiger (1963) e Galvão (1969) no seio do Grupo de Áreas Metropolitanas criado pelo IBGE. Esses estudos nortearam a definição do primeiro conjunto de regiões metropolitanas brasileiras.

Entretanto, no pós-88, as lacunas previamente existentes quanto à esfera metropolitana se somaram a outras, permitindo aos estados o entendimento individual sobre como criar, gerir e delimitar regiões metropolitanas, contexto no qual permite que "[...] grupos de municípios que não registram nem uma situação real de conurbação e adensamento urbano, nem expressividade política, econômica e populacional" (GOUVÊA, 2005, p. 100) sejam agrupados na forma de regiões metropolitanas.

Para o IPEA (2011), há um descolamento entre o reconhecimento de uma metrópole (e do processo de metropolização) e a instituições de regiões metropolitanas depois das alterações advindas da CF/88. Diversas aglomerações urbanas e microrregiões que sequer apresentam conurbação, presença de metrópoles e/ou funções públicas de interesse comum conseguiram a condição de regiões metropolitanas. Esse aumento exagerado e descriterioso do número de RMs é denominado de Metropolização Institucional. Até mesmo quando o quantitativo populacional é realçado, não se consegue perceber a relevância de algumas regiões metropolitanas instituídas que abrigam valores aproximados de 200 mil habitantes (CASTELLO BRANCO; PEREIRA; NADALLIN, 2013).

No caso brasileiro, é preciso ter a clareza de que determinadas regiões metropolitanas se aproximam "mais de um recorte regional convencional, sem qualquer evidência de características metropolitanas, resultando no divórcio entre metropolização e região metropolitana, bem como em seus respectivos processos constitutivos" (FIRKOWSKI, 2013, p. 35). Ainda nesse sentido, há que se compreender que:

> 1) Tratar a região metropolitana como espacialidade significa recuperar o sentido de processo socioespacial inerente ao termo, ou seja, significa reconhecer que existe uma espacialidade na qual o fato metropolitano é predominante e

> articulador das relações existentes, conformando uma região. Prevalecendo este sentido, afinado inclusive à literatura internacional, haveria poucas regiões metropolitanas no Brasil.
> 2) Tratar a região metropolitana como institucionalidade, à luz do quadro atual de criação destas, significa atribuir ao termo um caráter mais relacionado a uma perspectiva de desenvolvimento regional que urbano-metropolitano (FIRKOWSKI, 2013, p. 38-39).

Dessa forma, é preciso superar essa dicotomia espacialidade *versus* institucionalidade, a fim de fomentar o debate metropolitano por meio da criação de uma política metropolitana nacional que contemple a promoção e execução das funções públicas de interesse comum, estimule a cooperação intergovernamental e o financiamento dos projetos em comum e ajude a superar os problemas urbanos e complexidades vivenciados no âmbito desses espaços.

Entretanto, a compreensão espacial em detrimento da institucional nas regiões metropolitanas só será possível a partir: da distinção do que é efetivamente metropolitano e daquilo que, embora sendo instituído como tal, não é; da criação de políticas públicas que contemplem as diversas realidades urbanas existentes e seus níveis de complexidade; discussão e elaboração de critérios nacionais para a criação de regiões metropolitanas; e reconhecimento e fortalecimento dos recortes supramunicipais necessários ao enfrentamento de problemas em comum (FIRKOWSKI, 2013).

Moura e Hoshino (2015, p. 3) afirmam que poucas foram as RMs que tiveram como ponto chave para sua criação as funções públicas de interesse comum – FPIC e/ou estruturas de governança democrática, tornando-se “[...] uma ação meramente política nos estados, porém completamente ineficaz para assumir os desafios mais típicos das aglomerações [...] que exigem a atuação coordenada entre municípios e entre instâncias de governo, com participação da sociedade”.

Segundo o IBGE (2017d), o Brasil abriga 80 unidades territoriais urbanas institucionalizadas, sendo 73 regiões metropolitanas, 03 regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs) e quatro aglomerações urbanas (AUs), conforme quadro 1 e figura 7. Número bastante elevado quando se compara com o total de 39 unidades regionais institucionalizadas em 2010 (Figura 8).

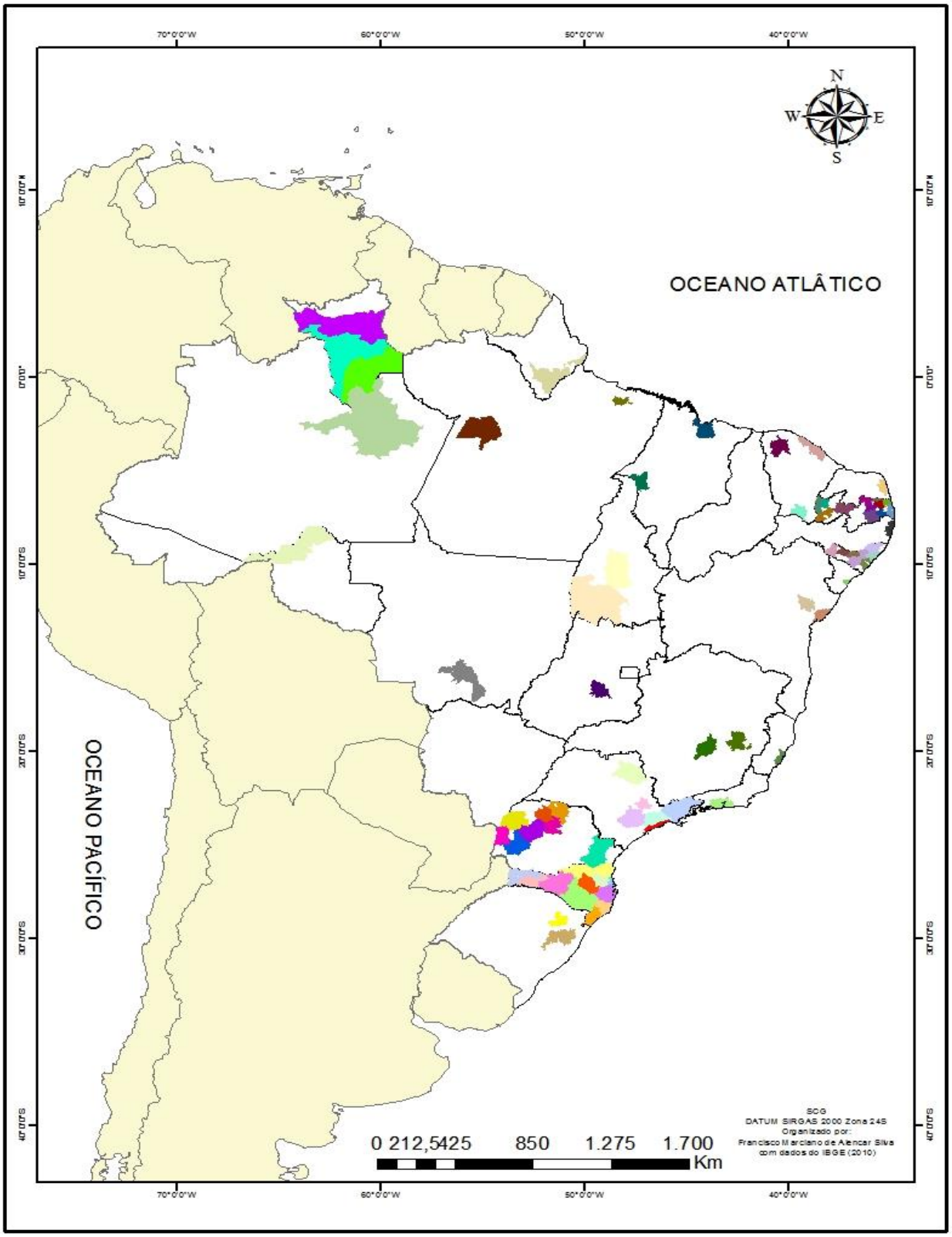
Quadro 1 – Regiões Metropolitanas e RIDEs[7] por grandes regiões em 2017

NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL
AMAZONAS (1): - Manaus **AMAPÁ (1):** - Macapá **PARÁ (2):** - Belém **- Santarém** **RONDÔNIA (1):** - Porto Velho **RORAIMA (3):** **- Central** - Capital **- Sul do Estado** **TOCANTINS (2):** **- Gurupi** **-** Palmas	ALAGOAS (8): - Agreste - Caetés **- Maceió** - Médio Sertão - Palmeira dos Índios - Sertão - Vale do Paraíba - Zona da Mata BAHIA (2): - Feira de Santana **- Salvador** CEARÁ (3): - Cariri **- Fortaleza** - Sobral MARANHÃO (2): **- Grande São Luís** - Sudoeste Maranhense PARAÍBA (12): - Araruna - Barra de Santa Rosa; - Cajazeiras - Campina Grande - Esperança - Guarabira - Itabaiana **- João Pessoa** - Patos - Sousa - Vale do Mamanguape - Vale do Piancó PERNAMBUCO (2): **- Recife** - RIDE Petrolina/Juazeiro[8] PIAUÍ (1): RIDE **Teresina**[9] RIO GRANDE DO NORTE. (1) **- Natal** SERGIPE (1): **Aracaju**	GOIÁS (1): **Goiânia** MATO GROSSO (1): **- Vale do Rio Cuiabá** DISTRITO FEDERAL (1): **- RIDE Brasília[10]**	ESPÍRITO SANTO (1): **Grande Vitória** MINAS GERAIS (2): **- Belo Horizonte** - Vale do Aço RIO DE JANEIRO (1): - Rio de Janeiro SÃO PAULO (7): - Baixada Santista - Campinas - Sorocaba - Vale do Paraíba e Litoral Norte **- São Paulo** - Ribeirão Preto	PARANÁ (8): - Apucarana - Campo Mourão - Cascavel **- Curitiba** - Londrina - Maringá - Toledo - Umuarama; RIO GRANDE DO SUL (2): - Serra Gaúcha **- Porto Alegre** SANTA CATARINA (11): - Alto do Vale do Itajaí - Carbonífera - Chapecó - Contestado - Extremo Oeste **- Florianópolis** - Foz do Rio Itajaí - Lages - Norte/Nordeste Catarinense - Tubarão - Vale do Itajaí

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2017d)

[7] As Aglomerações Urbanas (AUs) completam as unidades regionais institucionalizadas. Existem 04 AUs no Rio Grande do Sul (AUs do Sul e AU do Litoral Norte) e em São Paulo (AUs de Jundiaí e Piracicaba).
[8] Abrange municípios de Pernambuco e da Bahia.
[9] Abrange municípios do Piauí e do Maranhão.
[10] Abrange Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais.

Figura 7 - Distribuição das Regiões Metropolitanas brasileiras em 2017



Fonte: Diego Coelho. Elaboração de Márcio Alencar

Figura 8 – Distribuição das Regiões Metropolitanas brasileiras em 2010[11]

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

[11] Em 2010, o IBGE identificou 03 RIDEs (Distrito Federal e Entorno, Teresina/Timon, Petrolina/Juazeiro), além de 36 regiões metropolitanas espalhadas por todas as regiões brasileiras. Na **Região Norte**, localizam-se as RMs de: Belém (PA), Manaus (AM) e Macapá (AP); no **Nordeste**: Salvador (BA), Recife (PE), Fortaleza (CE), Natal (RN), Maceió (AL), São Luís (MA), João Pessoa (PB), Aracaju (SE), Campina Grande (PB), Cariri (CE), Agreste (AL) e Sudoeste Maranhense (MA); Região **Centro-Oeste**: Goiânia (GO) e Vale do Rio Cuiabá (MT); Região **Sudeste**: São Paulo (SP), Campinas (SP), Baixada Santista (SP), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), Vale do Aço (MG) e Vitória (ES); e na Região **Sul**: Porto Alegre (RS), Curitiba (PR), Londrina (PR), Maringá (PR), Florianópolis (SC), Carbonífera (SC), Chapecó (SC), Foz do Rio Itajaí (SC), Norte/Nordeste Catarinense (SC), Vale do Rio Itajaí (SC) e Tubarão (SC).

Alguns estados se constituíram como exceções à criação indiscriminada de regiões metropolitanas no território brasileiro, baseando-se em bases teórico-conceituais para a institucionalização, delimitação e caracterização de sua RMs e/ou outras unidades regionais. A Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A – Emplasa, por meio de critérios, norteia a proposição de regiões metropolitanas no estado de São Paulo. Nesse caso, uma RM deve: ser precedida de uma metrópole; possuir com alta diversidade econômica e especialização de atividades urbanas; liderar o polo sobre sua influência e sobre outras partes do estado e do país; apresentar processo de conurbação que exija planejamento integrado das funções públicas de interesse comum (REDE... 2011, p. 28 *apud* FIRKOWSKI, 2013).

Já o estado de Minas gerais possui uma legislação que estabelece, por exemplo, a quantidade mínima de habitantes para a criação de uma região metropolitana na ordem de 600 mil habitantes. Além disso, a legislação versa sobre a inclusão de municípios nas regiões metropolitanas já criadas, que deverá passar por parecer técnico elaborado por instituições de pesquisa atrelada aos estudos regionais e urbanos que contenham estudos que contemplem: a população e crescimento demográfico em projeção quinquenal; grau de conurbação e movimentos pendulares da população; atividades econômicas e perspectivas de desenvolvimento; fatores de polarização; deficiência dos serviços públicos (COSTA; TSUKUMO, 2013).

A definição de Galvão e*t al.* (1969) sobre as áreas metropolitanas já foi trabalhada aqui, mas cabe ressaltar a compreensão dos autores sobre a noção de metrópole que polariza um conjunto de municípios, integrando-os econômica e socialmente, formando uma RM. No estudo, a metrópole é caracterizada como uma grande cidade com funções diversificadas, onde a cidade central da RM deveria ter mais de 400 mil habitantes e densidade demográfica igual ou maior que 500 habitantes por Km². Castello Branco, Pereira e Nadalin (2013) fizeram uma adaptação (Quadro 2) dos critérios propostos por Galvão (1969) para a definição de regiões metropolitanas no Brasil, com algumas modificações para o período atual.

Quadro 2 – Critérios utilizados no Estudo de Castello Branco *et al.* para estimar as RMs brasileiras em 2010, adaptados a partir da proposta de Galvão *et al.* (1969)

DIMENSÃO	CRITÉRIO ORIGINALMENTE PROPOSTO POR GALVÃO *et al.* (1969)	CRITÉRIOS UTILIZADOS
(I) Demográfica	1. População municipal de pelo menos 400 mil habitantes	Mantido
	2. Densidade do distrito sede de pelo menos 500 hab./km²	Mantido
	3. Densidade municipal de pelo menos 60 hab./km²	Mantido
	4. Variação da população do decênio anterior deve ser de no mínimo 45%, no município ou em um distrito contíguo	Descartado
(II) Estrutural	1. Pelo menos 10% da população potencialmente ativa do município ocupada em atividades industriais	Pelo menos 70% da sua população ocupada em atividades urbanas
	2. No caso dos chamados núcleos "dormitórios", essa porcentagem é substituída por um índice de movimento pendular igual ou superior a 20% da população, deslocando-se diariamente para qualquer município da área	Descartado
	3. Quando o valor da produção industrial municipal for três vezes maior que o da agrícola	Descartado
(III) Integração	1. Pelo menos 10% da população municipal total se deslocando diariamente em viagens intermunicipais para qualquer município da área (considerando fluxos de entrada e de saída do município)	Mantido
	2. Quando tiver um índice de ligações telefônicas para a cidade central superior a oitenta, por aparelho, durante 1 ano	Descartado por impossibilidade de dados

Fonte: Castello Branco *et al.* (2013) adaptado de Galvão *et al.* (1969)

A aplicação dessa metodologia aos dados do Censo Demográfico de 2010 sobre as RMs instituídas apontam, conforme Castello Branco, Pereira e Nadalin (2013): a identificação de um total de 328 municípios "metropolitanos" com uma população de 80.985 milhões de habitantes; em 2010 haviam 36 regiões metropolitanas e 03 RIDEs, na estimativa de RMs possibilitada pelo estudo, observou-se que essas regiões estimadas possuem número consideravelmente reduzido de munícipios (quase metade – 328 *versus* 671) e, por conseguinte, menor população e menor área territorial; das 39 RMs/RIDEs institucionalizadas até a data do censo de 2010, quinze[12] delas com um conjunto de 250 municípios ficaram excluídas das áreas metropolitanas estimadas com base nos critérios de Galvão *et al*. (1969). Em síntese:

> Apesar dessas diferenças, as RMs estimadas permanecem com uma distribuição regional bastante desigual no território nacional, o que reflete o processo de ocupação do país. Nesse sentido, o processo de metropolização no país ainda se caracteriza por uma marcada concentração espacial nas regiões Sul, Sudeste

[12] RM do Agreste, RM de Campina Grande, RM Carbonífera, RM do Cariri, RM de Chapecó, RM da Foz do Rio Itajaí, RM de Lages, RM de Macapá, RM de Manaus, RM de Maringá, Ride Petrolina Juazeiro, RM do Sudoeste Maranhense, RM de Tubarão, RM do Vale do Aço e RM do Vale do Itajaí.

> e no litoral nordestino, com os núcleos metropolitanos centrando-se, em geral, nas capitais estaduais. [...]
> De qualquer maneira, os resultados encontrados sugerem a importância de se repensar o significado das RMs no Brasil e a importância da utilização de critérios únicos para todas as UFs para que se possa adotar políticas e programas de governo que atinjam a todas as áreas de maior densidade de ocupação, polarizadoras e disseminadoras de medidas adotadas para o desenvolvimento social e econômico. A grande questão não é o número de RMs, mas sim o papel que desempenham em suas respectivas áreas de influência como polos disseminadores de inovações, prestadores de serviços públicos, entroncamento de eixos de transporte etc. [...]
> Além disso, se o papel constitucional das RMs é o propósito de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, então a distinção dos limites dessas áreas se justificaria para além de uma formalidade de rigor científico, mas principalmente pelas implicações que essa delimitação teria para a organização e a oferta de serviços públicos essenciais como transporte público, saneamento etc. [...] (CASTELLO BRANCO, PEREIRA, NADALIN, 2013, p. 29-30).

O resultado do estudo de Castello Branco *et al.* (2013) apontou um conjunto de regiões metropolitanas bastante reduzido quando comparado às regiões metropolitanas atualmente institucionalizadas, conforme demonstrado no quadro 3.

Quadro 3 – Regiões Metropolitanas estimadas por Castello Branco *et al.* (2013)

NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL
- Belém (PA) - Porto Velho (RO)	- Aracaju (SE) - Fortaleza (CE) - João Pessoa (PB) - Maceió (AL) - Natal (RN) - Recife (PE) - Salvador (BA) - São Luís (MA) - Teresina-Ride (PI/MA)	- Brasília - RIDE (DF/GO/MG) - Cuiabá (MT) - Goiânia (GO)	- Belo Horizonte (MG) - Juiz de Fora (MG) - Rio de Janeiro (RJ) - Ribeirão Preto (SP) - São José do Rio Preto (SP) - São Paulo – SP (Macrometrópole paulista) - Vitória (ES)	- Curitiba (PR) - Londrina (PR) - Florianópolis (SC) - Joinville (SC) - Porto Alegre/Caxias do Sul - (RS) -

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Castello Branco *et al.* (2013)

Nota-se, a partir dos critérios únicos empregados, que as regiões metropolitanas estimadas para o período analisado se circunscrevem basicamente às RMs das capitais estaduais ou de grandes cidades do sul e sudeste. No estudo, devido ao corte no contingente populacional, realidades urbanas expressivas para as áreas onde estão inseridas ou em processo de consolidação foram desconsideradas.

Desde 2004, tramitava no Congresso Nacional, na Subcomissão de Metrópole da Câmara Federal dos Deputados, por meio de uma iniciativa parlamentar da Comissão de Desenvolvimento Urbano, um projeto de lei (PL) para tratar da criação do Estatuto da

Metrópole. O PL nº 3.460/2004 se propunha a estabelecer uma metodologia única para definição e delimitação de RMs e de aglomerações urbanas no país, além de contemplar discussões sobre os serviços de interesse comum, bem como versava também sobre os instrumentos de gestão e financiamento das metrópoles (CASTE; PEREIRA; NADALIN, 2013).

As discussões referentes à proposta de criação do Estatuto da Metrópole passaram por um hiato e só voltaram às discussões a partir de 2010. Somente em 2015 ocorreu a promulgação da Lei Nº 13.089 (de 12 de janeiro de 2015), que "institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências." (BRASIL, 2015). A referida legislação:

> [...] estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios de apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano [...] (BRASIL, 2015, p. 1).

Para Moura e Hoshino (2015), o Estatuto da Metrópole levou mais de dez anos entre apresentação, discussões, análises, vetos e, enfim, a promulgação, por causa de uma série de inconsistências no projeto original que só foram sanadas em meados de 2011, quando o projeto voltou à pauta e ganhou novo relator.

> Levantaram-se muitas críticas ao projeto original, de iniciativa do deputado Valter Feldman, gerando maior resistência às definições de "região metropolitana" (RM) e de "aglomeração urbana" (AU). Por essa versão, a primeira deveria ostentar um núcleo central com, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população do País (9.537.789 habitantes em 2010) e, para a segunda, exigia-se, no mínimo, 2,5% da população (4.768.895 habitantes) (art. 6, I, a e b). Exceto a RM polarizada por São Paulo, não havia na época, nem existe atualmente, qualquer outra aglomeração com tal característica; da mesma forma, só a unidade polarizada pelo Rio de Janeiro poderia tornar-se uma AU. Essa definição superestimada destituiu de credibilidade o restante do conteúdo do projeto. Outras inadequações se somaram, como a diferenciação e identificação das unidades territoriais a serem criadas pautavam-se, exclusivamente, em critérios demográficos e de ocupação, quando a teoria demonstra que são as funções e as atividades, de fato, os elementos que distinguem sua natureza (MOURA, HOSHINO, 2015, p. 2).

Para Miranda (2015, p. 1), o Estatuto da Metrópole resultou de "um amplo debate com sociedade e sistematiza os esforços da produção acadêmica e dos órgãos estatais de planejamento na tentativa de estabelecer um marco conceitual sobre o que é

metropolitano no Brasil". Talvez, por isso, as expectativas que cercam o Estatuto da Metrópole foram imensas, sobretudo, no estabelecimento de um marco conceitual que norteie o debate jurídico-institucional no âmbito metropolitano e oriente na execução das funções públicas de interesse comum e cooperação intergovernamental. Dessa forma, diminuindo-se as lacunas históricas de tratamento legal que envolve a questão metropolitana brasileira, propiciou a metropolização institucional vivenciada nas duas últimas décadas que esvaziou a importância dessa discussão e dificultou a elaboração de uma política que contemplassem os distintos arranjos tidos como metropolitanos.

Alguns avanços são perceptíveis a partir da promulgação do Estatuto da Metrópole, como a própria conceituação do que se entende por aglomeração urbana, função pública de interesse comum, governança interfederativa, metrópole, plano de desenvolvimento urbano integrado e o próprio entendimento do que é região metropolitana. Além disso, o próprio Estatuto da Metrópole deixa claro que além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, suas disposições legais também podem se aplicar às microrregiões instituídas pelos estados quando for necessária a execução de funções públicas de interesse comum urbanas.

Apesar desses avanços, Moura e Hoshino (2015, p. 12) elencam alguns desafios a serem suplantados e algumas questões sem respostas:

> Em suma, digamos que o desafio é colossal, mas que foi dado um primeiro passo adiante. O fato de a nova lei disciplinar a institucionalização e a governança de unidades territoriais urbanas nos estados, penalizando autoridades de diferentes escalões pelo descumprimento de seus dispositivos, significa, em si mesmo, um avanço. No entanto, quanto a alguns tópicos, o recém-nascido Estatuto da Metrópole perdeu a chance de ser mais incisivo: não seria o caso de não somente *facultar*, mas *determinar* aos Estados a oficialização de RMs e/ou AUs quando, comprovadamente, elas estivessem consolidadas? De estipular prazos também para a organização do arranjo interfederativo e a implantação da gestão plena dessas unidades? De ordenar a compatibilização, no que couber, dos demais planos setoriais ao seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado? De prever outras hipóteses de improbidade administrativa, por exemplo, em situações de inobservância ou retaliação à participação popular nessa instância?

Diante do exposto, nota-se as complexidades inerentes ao tratamento da questão metropolitana no Brasil, envolvendo perspectivas e desafios. No caso brasileiro, os desafios parecem ser ainda maiores dada a diversidade de regiões metropolitanas existentes com diferentes tamanhos, contextos, influência e especificidades sociais, econômicas, ambientais e estruturais. Ainda mais, no que diz respeito aos estudos e

análises das novas regiões metropolitanas, sobretudo as “interioranas” que se encontram em fase de consolidação e possuem realidades bem distantes no comparativo com as regiões metropolitanas criadas anteriormente, sobretudo o primeiro conjunto delas datado de 1973, que precisam ser analisadas e considerado o seu contexto (NASCIMENTO, 2013).

4 A DINÂMICA SOCIOESPACIAL DO TRIÂNGULO CRAJUBAR E OS CONTRIBUTOS À CONSTITUIÇÃO DA RM CARIRI

O Cariri cearense é reconhecido pela relevância em dimensões como a ambiental, a sociopolítica, a cultural, a econômica e, bem mais recente, universitária. Essa importância fez com que esse território encravado no extremo sul cearense consolidasse sua importância no estado do Ceará e no Nordeste, em especial no sertão nordestino. Ao longo da história, foram diversos os momentos significativos e singulares ocorridos na região, tais como a fixação humana em decorrência das amenidades climáticas encontradas na região; a ocorrência de movimentos históricos de repercussão regional e nacional como a Sedição de Juazeiro, Milagre da Hóstia envolvendo o Padre Cícero e a Beata Maria de Araújo que, até hoje, atraem milhares de pessoas em romaria, o episódio do Caldeirão da Santa Cruz do Deserto, cuja figura central foi o Beato José Lourenço; além da diversidade cultural inerente a essa região com vários grupos tradicionais, crenças e costumes específicos que produzem a identidade do ser/pertencer ao Cariri.

Comandada pelos municípios de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha, a importância urbana e econômica adquirida ao longo dos anos pelo Cariri cearense foi reforçada no século XXI, constatando-se um expressivo crescimento econômico e demográfico. O outro lado desse crescimento foi a intensificação das carências referentes ao planejamento urbano, exigindo-se capacidade de enfrentamento de problemas comuns e a necessidade de se repensar as estratégias de desenvolvimento para a área.

Neste sentido, a discussão realizada neste capítulo será centrada na dinâmica socioespacial dos municípios integrantes do Triângulo Crajubar, formado pelas cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Esse conjunto de cidades, a partir da realidade urbana, importância regional e crescimento econômico vivenciados, motivaram a criação da Região Metropolitana do Cariri – RM Cariri, constituindo-se no núcleo principal desse arranjo político-institucional. Este capítulo aborda justamente o contexto socioespacial dos munícipios do Crajubar, enfocando o contexto pré-metropolitano, a espacialidade atual e a importância regional deste conjunto de municípios.

4.1 Ocupação, povoamento e lutas históricas pela emancipação do Cariri cearense: em busca do desenvolvimento regional

Nesse primeiro momento, a pesquisa analisará a ocupação, povoamento e percurso histórico da microrregião cearense que contempla os municípios do extremo sul cearense[13] na divisa com os estados vizinhos de Pernambuco, Paraíba e Piauí. Essa microrregião recebeu essa denominação em referência aos índios Cariris, habitantes originários dessas terras, ocupantes de grandes regiões do interior nordestino, sobretudo as menos áridas e, consequentemente, mais férteis. No sul cearense, os Cariris ocuparam o vale entre as serras do Araripe e de São Pedro próximas ao Rio Salgado e com água abundante (FIGUEIREDO FILHO, 1964.) Nesse sentido, Menezes (2007, p. 341) esclarece que o Cariri cearense:

> É um brejo de encosta e de vale que se estende em parte da depressão sertaneja. Este Cariri se inicia a partir da Chapada do Araripe. É um verde vale, área de exceção no interior semi-árido do Nordeste, resultante da formação edáfica, do relevo e das fontes que jorram das cabeceiras de drenagem da Chapada do Araripe.

Historicamente, essa região se diferencia das demais microrregiões cearenses e, até mesmo, de outras regiões dos estados vizinhos pelo componente geoambiental promotor de amenidades climáticas, da exuberância florística e faunística, da grande quantidade de fontes naturais de água e das formas de relevo a partir da expressiva Chapada do Araripe presente no território caririense. Sendo assim, não é exagero afirmar que o componente natural foi o principal contribuinte para a fixação humana no vale do Cariri, afirmação ancorada nos aspectos geoambientais dessa região.

Ainda reforçando as especificidades desta região, Figueiredo Filho (1964, p. 5) dispõe que “o Cariri cearense oferece uma feição original e bem caracterizada, quer se considere a sua fácies geográfica, quer as suas origens e sobrevivência étnicas, quer o

[13] Para esta pesquisa, compõem a microrregião do Cariri os municípios de Abaiara, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Aurora, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Milagres, Mauriti, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Potengi, Salitre e Santana do Cariri. Baseando-se para tal nos munícipios pertencentes à mesorregião geográfica do “Sul Cearense” do IPECE.

seu aspecto social". Todos esses aspectos, unidos ao elemento humano, fizeram com que a região fosse conhecida como "Oásis do Nordeste".

Em complemento, Della Cava (2014, p. 59) também aborda o Cariri como "um verdadeiro oásis cercado por todos os lados de infinitas extensões de terras planas, que eram assoladas ciclicamente pelas secas e quase nada produziam". Para melhor explicitar a diferenciação dessa região frente às demais a sua volta, é interessante expor o pensamento de Gardner (1975, p. 92 *apud* QUEIROZ; CUNHA, 2014), quando em 1838, ao viajar para o Vale do Cariri, afirmou ser "impossível descrever o deleite que senti ao entrar neste distrito, comparativamente rico e risonho, depois de marchar mais de trezentas milhas através de uma região que naquela estação era pouco melhor que um deserto".

Referente ao processo de ocupação, o Cariri seguiu a tradição do restante do Ceará, onde foi "[...] através da implantação das fazendas de gado nos vales dos principais rios e do posterior crescimento das culturas comerciais voltadas para o mercado da exportação como, por exemplo, a produção do algodão [...]" que houve a ocupação do território". (SOUZA, 2007, p. 13).

A exploração do vale do Cariri se tornou mais efetiva na primeira metade do século XVIII, com a criação de "dois aldeamentos indígenas, organizados por frades capuchinhos que antecederam a chegada dos fazendeiros de gado oriundos da Bahia, e a edificação de tempos religiosos [...] nas localidades que hoje abrigam as sedes municipais de Missão Velha e Crato". (QUEIROZ, 2013, p. 78).

Em corroboração, Della Cava (2014) versa que o Vale do Cariri foi povoado durante o início do século XVIII por criadores de gado provenientes dos estados da Bahia e de Pernambuco, que vieram atraídos pelas terras férteis e grande quantidade de fontes de águas existentes. Conforme aponta Queiroz (2013), o primeiro intuito dos exploradores baianos e pernambucanos foi de introduzir na região a pecuária, contudo o potencial agrícola da região despertou atenção. As características geoambientais da região favoreceram a prática da agricultura, em especial da cana-de-açúcar que ocupava as áreas mais férteis e, consequentemente, a pecuária ocupava as menos férteis. Nessa época, a região (sobretudo, a Cidade do Crato) se tornou um polo produtor de alimentos para o sertão semiárido.

A pecuária desempenhou papel importante em todo o Nordeste, devido à necessidade de animais para o abastecimento da zona açucareira pernambucana, bem como nos engenhos de açúcar. É a partir dessa atividade que correntes migratórias vindas da Bahia e de Pernambuco adentram o território cearense (SOUZA, 2007).

Diante do exposto, nota-se que o Cariri cearense foi ocupado e formado por uma miscelânea de povos, condição favorecida pelo seus limites geográficos e centralidade no sertão nordestino. Sem falar, obviamente, das propícias condições ambientais para a subsistência humana e prática da agricultura. Porém, há de se ressaltar que, além das raízes baianas e pernambucanas, muitas famílias vindas de outros estados nordestinos, como Alagoas e Sergipe, também se fixaram em terras caririenses, conforme aponta Figueiredo Filho (1964). Entretanto, apesar de todas as relações estabelecidas com povos de outros estados, destaca-se que:

> [...] o Cariri cearense começou a povoar-se e a nascer para civilização, já sob inteiro domínio da capitania de Pernambuco. Se a região apareceu e cresceu sob influxos de povoadores sãofranciscanos e com vínculos bem profundos com os sertões pernambucanos, ficávamos, naqueles tempos, quase tão próximos de Recife, quanto de Fortaleza. As ordens ou leis nos poderiam chegar mais facilmente da metrópole pernambucana, do que mesmo da sede do Ceará grande. Comercialmente, o Cariri ligava-se mais ao Icó que, por sua vez, abastecia-se pelo pôrto de Aracati, com navegação direta com Recife. No ponto de vista religioso, os Cariris Novos dependiam do Hospício de Olinda e de seu Bispado. [...] Essa influência de Pernambuco foi decisiva nos destinos caririenses, notadamente nos movimentos revolucionários, independentistas e republicanos no primeiro quartel do século XIX. Costumes igualmente ficaram na região, oriundos das terras que se ligavam tão intimamente conosco pela fronteira e pelo intercâmbio comercial intenso, que ainda sobrevive (FIGUEIREDO FILHO, 1964, p. 29).

Na histórica e intensa relação tecida entre o Cariri e o vizinho estado de Pernambuco, as influências deixadas são diversas e atingem os mais variados aspectos até mesmo na contemporaneidade: políticos, sociais, culturais, entre outros. As ligações com Pernambuco e sua capital foram reforçadas durante o primeiro quartel do século XIX. Recife detinha o principal porto atlântico do Nordeste e vivenciava uma série de movimentos de cunho nacionalistas e separatistas que ecoariam também no Cariri cearense. O movimento separatista do Cariri buscava a independência dessa região do restante do Ceará, iniciando-se com algumas lideranças da cidade do Crato em oposição a dois outros centros cearenses importantes em população e acumulação capital, Icó e Fortaleza (DELLA CAVA, 2014).

O relato de Figueiredo Filho (1964, p. 78) retrata o fato: “A 10 de julho de 1828, a Câmara Municipal do Crato, fiel a seu espírito de clarividência e pioneirismo, dirige representação ao governo central, pedindo a criação da Província do Cariri Novo, desligada do Ceará e compreendendo também parte do território de Pernambuco e Paraíba”. Esse pleito era justificado em decorrência do abandono do sertão e da falta de assistência do poder público devido à distância da região com relação à capital da província. As queixas eram variadas e se referiam à ausência de escolas, de policiamento, de exercício do judiciário e, consequente, aumento do poderio dos latifundiários. A proposta de criação da província do Cariri Novo, cuja capital seria a vila do Crato, pautava-se no argumento da garantia da ordem e de outras vantagens de cunho regional, conforme Figueiredo Filho (1964).

Ao contrário da empreitada, o Cariri perdeu espaço no período entre 1824 e 1850 por variadas razões, entre elas: não possuir produtos para a exportação no mercado europeu e as dificuldades de comunicação entre o Cariri e o litoral, promovendo um isolamento dessa região. Além disso, era grande o número de disputas políticas locais, inviabilizando as pretensões regionais (DELLA CAVA, 2014). “Um reflexo das tensões políticas internas foi a ‘fragmentação’ do controle político do vale [do Cariri], com a emancipação dos territórios de Jardim, em 1814; de Barbalha, em 1846; de Missão Velha, em 1864 – depois de intensas disputas com as lideranças de Barbalha, Crato e Jardim”. (QUEIROZ, 2013, p. 81).

A partir de 1855, o Cariri vivenciou um processo de revitalização econômica incentivado pelo cultivo e refinamento da cana-de-açúcar nos engenhos localizados majoritariamente em Crato e Barbalha e, posteriormente, com o cultivo do algodão voltado para exportação ainda que em curto período de tempo. Esses fatos também favoreceram o crescimento comercial da região, notadamente na cidade de Crato com a abertura de várias lojas. A partir de então, o Cariri cearense diversificou sua economia por meio da pecuária, cana-de-açúcar e outros produtos agrícolas como o fumo e o algodão (DELLA CAVA, 2014; BARROS, 2014). Diante desse contexto, o desejo de maior autonomia política se reacendeu.

> Em 1856, os líderes políticos cratenses iniciaram uma campanha em prol da autonomia política dentro do Império. Nesse mesmo ano, a Câmara Municipal de Crato propôs ao governo imperial e à Câmara Provincial um plano de criação de

> uma nova província, a dos Cariris Novos. Aspirava o Crato poder, assim, alargar sua autoridade de modo a compreender não apenas todo o sul do Ceará como também áreas vizinhas do Piauí, da Paraíba e de Pernambuco, onde os interesses econômicos cratenses tinham se entrincheirado fortemente. O plano fracassou, apesar do acolhimento que teve no Rio de Janeiro. Durante os cem anos seguintes, foram apresentadas várias propostas de autonomia, quase sempre artifícios táticos que permitissem negociar, de modo mais eficaz, com as estruturas existentes, na obtenção de vantagens regionais (DELLA CAVA, 2014, p. 65).

Mais recentemente, no ano de 1957, o então deputado estadual Wilson Roriz trouxe novamente à tona a proposta de separação do Cariri, pleiteando a realização de um plebiscito a ser realizado no sul do Ceará nos municípios de Icó, Acopiara, Saboeiro, Campos Sales, Ipaumirim, Lavras, Cedro, Várzea Alegre, Cariús, Jucás, Assaré, Farias Brito, Santana do Cariri, Caririaçu, Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Aurora, Barro, Milagres, Brejo Santo, Jati, Mauriti, Porteiras, Missão Velha, Araripe e Iguatu com vistas à criação do estado do Cariri. Apesar da propaganda intensa junto à população, o projeto detinha vários opositores, até mesmo no próprio Cariri, além da crítica ao fato dos limites desse possível novo estado se circunscreverem somente ao estado do Ceará, diferente das propostas originais. Outra empreitada de separação ocorreu em 1963, encabeçada por Raimundo Borges, advogado e orador caririense, que conseguiu até mesmo apoio em regiões dos estados vizinhos do Piauí e Pernambuco, contudo as discussões não avançaram (FIGUEIREDO FILHO, 1966).

Historicamente, a atual cidade de Crato exerceu o papel de principal aglomerado do Cariri demográfica e economicamente, sendo a mais antiga das cidades da região. Anteriormente denominada de “Missão do Miranda”, o Crato exerceu, durante o século XVIII e boa parte do século XX, a condição de polo regional. No século XVIII, o Crato “era o centro fornecedor de alimentos para o sertão, desenvolvendo importantes atividades comerciais, encarregado da distribuição de manufaturas européias para o interior” (DINIZ, 1989, p. 64). Importância aumentada no século XIX quando, segundo Souza (2007, p. 23), “Crato já exercia uma importante função educacional, judiciária e administrativa, além da função de entreposto comercial passando a exercer a liderança como centro comercial no sul do Ceará”.

Já a cidade de Barbalha também teve papel histórico no âmbito socioeconômico regional, sobretudo devido ao cultivo de cana-de-açúcar e a presença de engenhos para o seu refinamento em suas terras. Em síntese:

> Nesse cenário, a cidade de Crato ocupa centralidade na determinação da dinâmica econômica regional, seguida da cidade de Barbalha, 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 consequente estrutura de beneficiamento. Este último aspecto confere à região a categoria de polo canavieiro ainda no século XVIII (RODRIGUES; ALVES; PINHEIRO, 2017, p. 26).

Além dessas duas cidades, os atuais municípios de Missão Velha e Jardim, integrantes da recente Região Metropolitana do Cariri, também possuíam certa relevância socioeconômica no sul cearense. Em oposição, enquanto as outras principais cidades da região do Cariri cearense possuíam uma trajetória destacada no comando da hierarquia regional e condução socioeconômica, a atual cidade de Juazeiro do Norte era um pequeno povoado que:

> [...] por volta de 1891, em função da figura do Padre Cícero Romão Batista, começa a exercer influência religiosa sobre a população nordestina, provocando uma grande afluência de devotos em romarias periódicas. Juazeiro, que havia permanecido até fins do século XIX, como um povoado sem representação, em 1914 é elevado à categoria de cidade, passando a assumir, em ritmo acelerado, funções anteriormente desempenhadas pela cidade do Crato (SOUZA, 2007, p. 23).

Dessa forma, o fato histórico de maior repercussão para o Cariri, sobretudo para a mudança de rumo de Juazeiro do Norte, teve como principais atores o Padre Cícero Romão Batista e a Maria Magdalena do Espírito Santo de Araújo, conhecida como Beata Maria de Araújo, no episódio nacionalmente conhecido como “Milagre da Hóstia ou Milagre de Juazeiro”. Na ocasião, a atual cidade de Juazeiro do Norte, conhecida anteriormente com o nome de Juazeiro e mais previamente ainda como Fazenda Tabuleiro Grande, era um lugar como tantos outros Nordeste afora daquela época: pequeno, com poucas atividades econômicas e com grande contingente de pessoas em situação social desfavorável. O então povoado de Juazeiro, pertencente ao Crato, servia de local de descanso para os viajantes que se percorriam as vilas do Cariri cearense,

notadamente as mais antigas. A chegada do Padre Cícero ao lugarejo foi o marco decisivo para a mudança do cenário local e regional:

> Quando aí chegou padre Cícero, Joaseiro não passava de um insignificante lugarejo situado na extremidade nordeste do município do Crato. [...] Em 1875, o arraial ainda conservava os traços essenciais de uma fazenda de cana-de-açúcar. [...] Do ponto de vista comercial, o povoado pouco oferecia a seus habitantes. Vez por outra, mercadores paravam em Joaseiro, de passagem para o Crato, vindos de Missão Velha. Em tais ocasiões, a empoeirada praça, defronte à capela, transformava-se em feira, na qual se trocava café por alguns produtos locais. Não havia economia de mercado propriamente dita. (DELLA CAVA, 2014, p. 78-79).

Atrelado à chegada do Padre Cícero, o fato que veio mudar todos os rumos desse então povoado foi o denominado “Milagre da Hóstia ou do Juazeiro” ocorrido em 01 de março de 1889 em uma das missas presididas pelo Padre Cícero. Ao ministrar a eucaristia para a Beata Maria de Araújo, passou-se a acreditar que a hóstia havia se transformado no sangue do próprio Cristo.

> No dia 1º de março de 1889, Maria de Araújo era uma das várias devotas que se encontravam na capela de Joaseiro para assistir à missa e acompanhar os rituais que se celebravam, todas as sextas-feiras do mês, em honra ao Sagrado Coração de Jesus. Foi uma das primeiras a receber a comunhão. De repente, caiu por terra e a imaculada hóstia branca que acabava de receber tingiu-se de sangue. O fato extraordinário repetiu-se todas as quartas e sextas-feiras da Quaresma, durante dois meses; do domingo da Paixão até a festa da Ascensão do Senhor, por 47 dias, voltou a ocorrer todos os dias. (DELLA CAVA, 2014, p. 84).

A notícia do milagre se espalhou Nordeste afora e transformou Juazeiro em um centro de peregrinação para onde milhares de pessoas partiam para demonstrar sua fé, uma vez que tal fato “ocupa a imprensa das capitais e do interior. Há uma comoção em todo o Nordeste, uma ansiedade, o desejo de todo mundo de ver com os próprios olhos a maravilha, pisar a terra escolhida por Deus, falar com o padre santo e a beata virtuosa”. (BARROS, 2014, p. 198).

A partir de então, o povoado de Juazeiro atravessou um período de crescimento sociodemográfico com repercussões políticas, culturais e econômicas intensas. O Padre Cícero conseguiu uma importância incontestável no Nordeste brasileiro, tanto no âmbito religioso como no político, sobretudo depois que o impediram de exercer as funções

sacerdotais a partir da imposição do então Bispo do Ceará, Dom Joaquim, confirmada pelo Vaticano[14].

Padre Cícero foi o principal agente impulsionador do crescimento de Juazeiro do Norte, lutando pela emancipação política do então distrito e transformando-se no primeiro prefeito da cidade. Em 1911, Padre Cicero se torna o primeiro prefeito de Juazeiro do Norte, disseminando uma filosofia de oração e trabalho na localidade onde pregava a necessidade de existir “em cada casa um altar, em cada quintal uma oficina”. Até hoje, sua importância para o desenvolvimento de Juazeiro do Norte continua grandiosa. Por ano, são milhares as pessoas que vem ao município em períodos de romaria, aquecendo o comércio local e demonstrando um verdadeiro espetáculo de fé. Dessa forma, a cidade, ao longo dos anos, ganhou visibilidade e passou a comandar a hierarquia político-econômica não só no sul do Ceará, mas polarizando regiões dos estados de Pernambuco, Paraíba e Piauí.

4.2 A conurbação Crajubar: dinâmica socioespacial e implicações na criação da Região Metropolitana do Cariri

Na atualidade, os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha comandam a dinâmica regional do sul cearense por meio de um conjunto diversificado de atividades e funções. A polarização exercida por esse conjunto de municípios atinge áreas dos estados vizinhos e realça esse aglomerado como um dos mais expressivos demográfica e economicamente do Nordeste, em especial do sertão nordestino, onde ao lado da aglomeração Petrolina-Juazeiro, constitui-se em polo de atração populacional a partir do expressivo crescimento socioeconômico vivenciado.

O Cariri cearense conseguiu expressividade social, demográfica, política e econômica no sul cearense e, até mesmo, no sertão nordestino, devido à consolidação do arranjo de cidades vizinhas denominado de Triângulo Crajubar – acrônimo referente às cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (Figura 9).

[14] Em 2015, a Diocese do Crato – a qual Juazeiro do Norte se vincula – recebeu um documento do Vaticano de reabilitação do Padre Cícero Romão Batista.

Figura 9 – Mapa de localização do CRAJUBAR na Região Metropolitana do Cariri

Fonte: Secretaria das Cidades do Ceará (2011)

Esses municípios conseguiram, ao longo dos anos, posição destacada no cenário regional, devido: ao componente geoambiental favorável à produção agrícola; à centralidade no nordeste brasileiro, distando aproximadamente 600 km das capitais nordestinas; às funções exercidas em conjunto (polo comercial, religioso, turístico, industrial e universitário); à contiguidade territorial e urbana que as unifica (conurbação); e, consequentemente, complementaridade de funções que atraíram grande fluxos de pessoas, de políticas e equipamentos públicos, como também de investimentos privados.

O cenário atual desse conjunto de munícipios é reflexo percebido em todas as regiões brasileiras onde ocorreu o estímulo à expansão de cidades de porte médio, em especial as interioranas. Essas transformações no aspecto socioeconômico e urbano, cujo palco principais são as cidades médias, são fruto das mudanças ocorridas na primeira década do século XXI, quando diversas famílias foram beneficiadas pelo crescimento da renda - ampliando o consumo de bens e serviços, bem como da descentralização/interiorização de serviços estratégicos como educação superior e saúde.

4.2.1 Breve caracterização dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha – o Crajubar

Queiroz (2013, p. 73) analisa o Crajubar do ponto da integração socioespacial anterior e atual, reforçando a importância desse conjunto de municípios:

> As três cidades aludidas mantêm vínculos estreitos tanto em termos de proximidade territorial quanto relacional, sobretudo pela relação de complementaridade socioeconômica no Cariri cearense. Ademais, ao longo de dois séculos e meio de formação socioespacial, as três, inicialmente sob a liderança de Crato, posição assumida nas últimas décadas por Juazeiro do Norte, construíram uma sólida proximidade relacional com um conjunto cada vez mais ampliado de cidades, desde aquelas encravadas no seu entorno imediato àquelas situadas além das divisas com os estados de Piauí, Pernambuco e Paraíba.

Pode-se afirmar que, no contexto histórico, as cidades do Crajubar assumiram diferentes funcionalidades, Crato: Polo de serviços, educacional e cultural da região; Juazeiro do Norte: Polo comercial e religioso; e Barbalha: Polo dos serviços de saúde e agroindustrial. Essa divisão de funções desse grupo de munícipios foi construída durante os séculos XVIII, XIX e boa parte do século XX. Na maioria desse período, o município de Crato exerceu a hegemonia regional, chegando até mesmo a pleitear a criação de um novo estado cuja capital seria a própria cidade de Crato.

A importância adquirida pelo Crato pode ser atribuída a fatores como a antiguidade do município, a diversidade das atividades econômicas em suas vastas terras, e também, por abrigar uma série de equipamentos e órgãos públicos importantes, como por exemplo a única universidade da região até o início do século XX. Esses fatores transformaram o município em um polo de serviços, universitário, comercial, agrário e industrial da região e circunvizinhança. No fim da década de 1970, Crato era considerado:

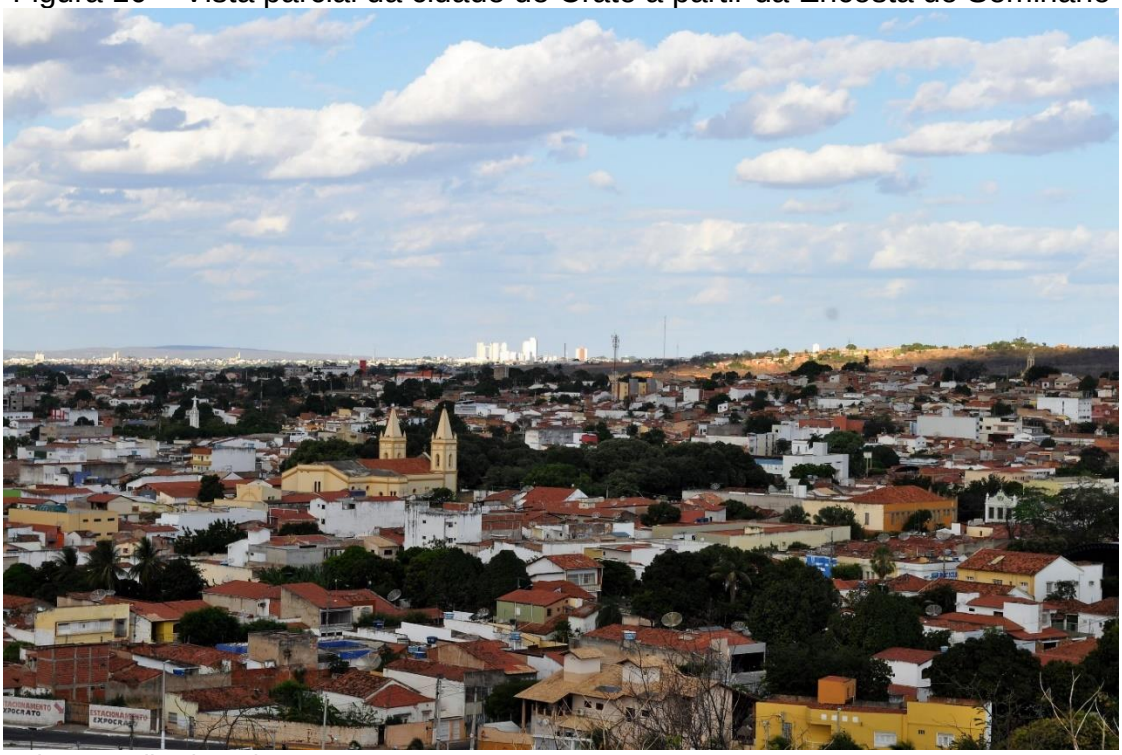
> [...] o centro cultural do Cariri e onde já começa a ser desenvolvido o novo processo de industrialização, marcado, de início, pelo beneficiamento e produção de óleo de algodão, a que se somaram, ultimamente, indústrias mais sofisticadas, como a de óleo comestível... papel... e cerâmica (BNB/IBGE, 1977, s.p *apud* DINIZ, 1989, p. 44).

Na atualidade, a cidade de Crato (Figuras 10 e 11) continua com importância destacada na região. A economia cratense é importante para grandeza dos dados regionais em todos os setores econômicos. No setor terciário, a cidade mantém destaque,

embora tenha sido ultrapassada por Juazeiro do Norte nesse quesito. No ramo industrial, a indústria cerâmica continua sendo tendo sua relevância em conjunto com a indústria de calçados, impulsionada pela empresa Grendene com sede no município.

Além disso, a cidade é caracterizada pelos seus atributos ambientais evidentes no trecho da Chapada do Araripe encravada em boa parte do território cratense, fazendo com que o município seja conhecido por sua grande quantidade de fontes e trilhas naturais. Por isso, o munícipio é um dos principais da região no turismo ecológico e de lazer a partir dos muitos clubes e balneários recreativos que abriga. Os aspectos culturais tão importantes para o entendimento e significância de ser e pertencer ao Cariri podem ser observados no território cratense, onde existem variados grupos culturais, hábitos e costumes que resgatam e manifestam as tradições culturais locais. Sendo assim, por muito tempo o Crato exerceu as suas funções de polo universitário, de serviços e, também, propagou-se como celeiro cultural e ambiental do Cariri.

Figura 10 – Vista parcial da cidade de Crato a partir da Encosta do Seminário



Fonte: Diego Coelho (2017)

Figura 11 – Vista parcial da cidade de Crato com a Chapada do Araripe (Ao fundo)

Fonte: Diego Coelho (2017)

O município de Barbalha (Figura 12 e 13) também possui destacada importância no Cariri e, juntamente com Crato e Juazeiro do Norte, no semiárido nordestino. No passado, a cidade viveu tempos áureos com o cultivo e refinamento da cana-de-açúcar, recebendo a alcunha de terras dos verdes canaviais. Barbalha é um dos munícipios do Cariri de maior patrimônio arquitetônico.

A cultura popular é outro ponto forte do município, com variadas formas e diversidade de expressões culturais. Nesse sentido, um dos momentos marcantes é a tradicional festa em homenagem ao padroeiro da cidade, Santo Antônio. Por sinal, a festa do Pau da Bandeira de Santo Antônio é uma das mais tradicionais de todo o Cariri, atraindo milhares de pessoas todos os anos (com estimativas na ordem de mais de 200 mil pessoas) em um evento que mistura o sagrado e todas as expressões da cultura popular nordestina, caririense e barbalhense.

Figura 12 – Igreja Matriz de Santo Antônio em Barbalha

Fonte: Diego Coelho (2017)

A cidade de Barbalha abriga os principais hospitais públicos da região (Hospital e Maternidade São Vicente de Paulo, Hospital Santo Antônio e Hospital do Coração), atendendo não só pacientes da região, mas de estados vizinhos também. Essa tradição e importância no âmbito da saúde fez com que a cidade abrigasse diversas especialidades médicas, gerando uma grande movimentação de pessoas, mercadorias e processos relacionados à área da saúde.

Desde então, Barbalha se transformou no polo de saúde regional e habilitou-se para receber o primeiro curso de medicina no interior cearense da Universidade Federal do Ceará – UFC, juntamente com o município de Sobral, ainda em 2001. Com a transformação do *campus* avançado da UFC em universidade autônoma em 2013 (Universidade Federal do Cariri – UFCA), Barbalha passou a abrigar um *campus* dessa nova instituição cuja previsão é abrigar, além do curso de medicina, os demais cursos na área de saúde da UFCA. Além disso, a cidade é conhecida por seus atrativos naturais e sua vocação para o lazer nos variados balneários existentes.

Figura 13 – Vista parcial da cidade de Barbalha a partir do Bairro Alto da Alegria

Fonte: Diego Coelho (2017)

Na finalização desta sucinta apresentação do Triângulo Crajubar, temos o mais recente dos três municípios: Juazeiro do Norte (Figura 14). No momento em que as outras duas cidades do Crajubar se consolidavam como expoentes do dinamismo socioeconômico do Cariri, Juazeiro do Norte era um pequeno povoado cuja transformação ocorreu a partir da chegada do Padre Cícero e de toda a repercussão gerada a partir do “Milagre da Hóstia”, melhor detalhado no tópico anterior. A partir de então, Juazeiro viu o seu contingente populacional aumentar de maneira assustadora, conseguiu o *status* de cidade e ampliou as atividades agrícolas, comerciais e de serviços, até conseguir assumir o protagonismo regional anteriormente comandado pelo Crato.

Figura 14 – Visão parcial de Juazeiro do Norte a partir da Colina do Horto

Fonte: Diego Coelho (2017)

4.2.2 Importância do Crajubar na hierarquia urbana cearense e nordestina

Diniz (1989, p. 43) já destacava o aglomerado urbano Crato/Juazeiro do Norte (Barbalha ainda não havia se incorporado à dinâmica) como uma “ilha demograficamente perceptível no vazio sertanejo do Nordeste brasileiro”. Esse aglomerado urbano teve sua construção ancorada nos:

> [...] diferenciais de fertilidade do solo, de melhores condições hídricas de densidades demográficas mais elevadas (relacionadas a correntes migratórias), permitiram um relativo crescimento regional e, sobretudo, a montagem de uma estrutura urbana inicialmente controlada por Crato” (DINIZ, 1989, p. 56).

Essa multiplicidade de fatores reforçou a importância desse arranjo na rede urbana cearense, destacando-as como polos secundários, nível imediatamente inferior ao da capital Fortaleza.

Souza (2007) destaca as principais cidades da rede urbana cearense e as recentes transformações ocorridas, apontando as cidades de Crato, Juazeiro do Norte, Sobral, Iguatu e Crateús como os principais polos urbanos do interior cearense, cuja base econômica é formada pelos setores de comércio e serviços e, em segundo plano, pelo setor industrial.

No âmbito nordestino, o Crajubar também possui importância na rede urbana. O IBGE (1987), ao lançar o estudo sobre a influência das cidades, situava o aglomerado-urbano Crato-Juazeiro do Norte como capital regional polarizada tanto por Fortaleza como por Recife. A área de influência dessas cidades se estendia por todo sul do Ceará e adentrava Pernambuco e Piauí, englobando cidades como Brejo Santo, Campos Sales e Lavras, no Ceará; Ouricuri, Araripina e Salgueiro, em Pernambuco; e Padre Marcos e Simões, no Piauí. De acordo com Queiroz (2013, p. 59), essa dupla subordinação, igualmente presente no aglomerado Petrolina-Juazeiro, “pode também sinalizar [além da distância para os centros metropolitanos] uma relativa autonomia em relação às capitais metropolitanas uma vez que não se subordinam por completo a nenhuma delas”.

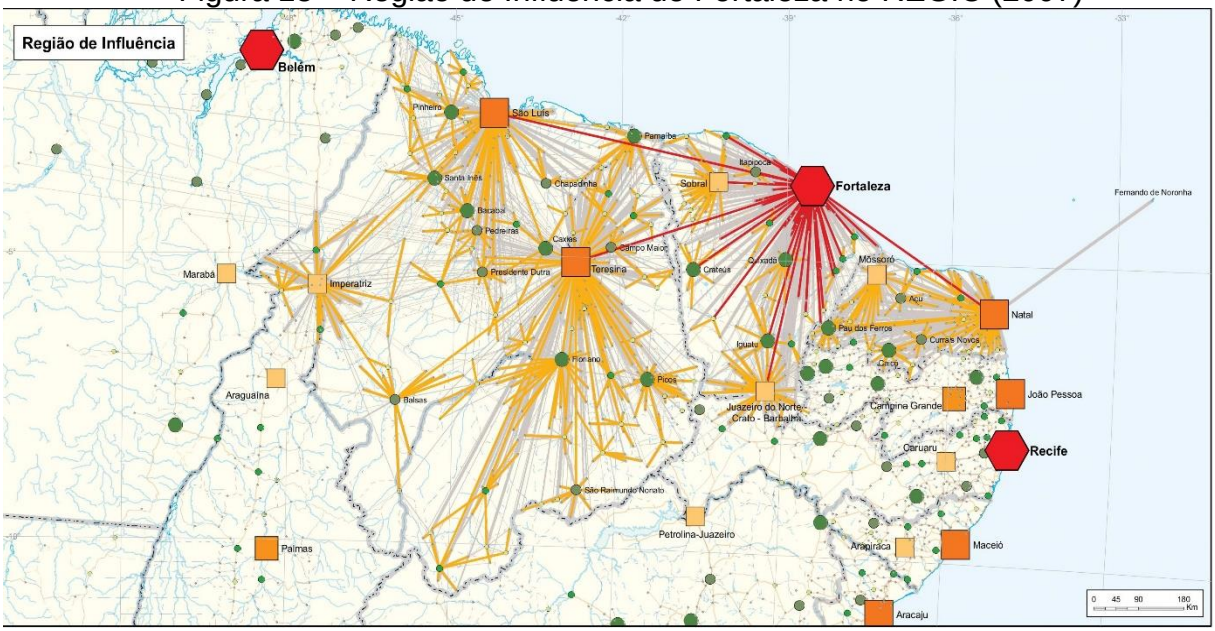
Corrêa (2006, p. 44) sintetiza o conceito de capital regional, encarando-a como: “Um segmento espacial e funcional de dimensão imediatamente inferior à da hinterlândia metropolitana e nela contido, constitui-se no nível em que os estudos de rede urbana podem, com mais eficácia, contribuir para a [...] organização espacial”. Dessa forma, verifica-se a importância atribuída às capitais regionais na rede urbana brasileira cujo papel se atrela à organização do espaço por meio das articulações entre os centros, fazendo a interação entre a metrópole e as cidades pequenas. Assim, a posição conquistada por esse aglomerado-urbano como capital regional demonstra a relevância desse arranjo para o dinamismo urbano-regional da sua área de inserção (o sul cearense) e das áreas centrais do sertão nordestino.

A última pesquisa do IBGE sobre a “Rede de Influência das Cidades”, o REGIC, datada de 2007, mas publicada em 2008, trouxe novamente a realidade urbana brasileira ao debate, apresentando a tipologia e influência dos centros urbanos e aspectos de destaque da rede urbana nacional. No estudo, as cidades foram classificadas em cinco níveis com as devidas subdivisões em dois ou três subníveis: Metrópoles (Grande

metrópole nacional, metrópole nacional e metrópole); Capital Regional (A, B e C); Centro Sub-regional (A e B); Centro de Zona e Centro Local.

O arranjo Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha, mais uma vez, foi configurado como capital regional. Diferentemente da pesquisa anterior, agora o nível capital regional possui uma subdivisão (A, B e C), estando o Crajubar categorizado como capital regional C. Segundo o IBGE (2008), o Brasil possui 70 centros classificados como capitais regionais, aqueles que também se relacionam com o estrato superior da rede urbana (as metrópoles) e possuem capacidade de gestão imediatamente inferior a estas. No grupo de capitais regionais C, figuram cidades com médias de 250 mil habitantes e mais de 160 relacionamentos. Ainda de acordo com a publicação, o Crajubar faz parte da rede diretamente polarizada por Fortaleza (Figura 15), ao contrário do estudo anterior cuja polarização era exercida conjuntamente por Fortaleza e por Recife.

Figura 15 – Região de Influência de Fortaleza no REGIC (2007)



Fonte: REGIC/IBGE (2008)

A influência do Crajubar atinge cidades do sul cearense, de Pernambuco e da Paraíba, alcançando diretamente as cidades de: Abaiara, Aiuaba, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Aurora, Brejo Santo, Barro, Campos Sales, Caririaçu, Cedro, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Jucás, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Saboeiro, Salitre, Santana do

Cariri, Tarrafas e Várzea Alegre, no Ceará; Bodocó, Exu, Granito, Ipubi e Moreilândia, em Pernambuco e Conceição na Paraíba (IBGE, 2008).

Ressalta-se que, à época da realização da pesquisa, o Crajubar ainda não havia consolidado seu polo universitário e nem detinha os mesmos investimentos públicos-privados recentes, tais como a criação da Universidade Federal do Cariri – UFCA e algumas importantes Instituições de Ensino Superior – IES privadas, além da diversificação e especialização das atividades comerciais e de serviços, com a instalação de grandes grupos nacionais e internacionais.

4.2.3 Complementaridade funcional e dinâmica socioespacial do Crajubar: Redefinições e Reorganizações em vigência

Conforme o exposto, historicamente, houve uma complementaridade das funções exercidas pelos municípios do Crajubar, onde as cidades mantiveram "relações horizontais, de complementaridade, que podem ser definidas pela especialização produtiva, pela divisão funcional de atividades, e pela oferta diferencial de serviços" (REGIC, 2008, p. 10). É importante atinar para o fato que:

> Até o princípio dos anos 1990, a leitura mais recorrente do Crajubar sublinhava o processo de integração regional calcado na existência de certa especialização dos centros urbanos de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Assim, tornava-se previsível que, em relação às demandas por bens e serviços mais especializados, para habitantes desse aglomerado urbano do Cariri, bem como para as populações situadas na área de influência do Crajubar, não restava outra opção que não, abastecerem-se em Juazeiro do Norte, instruírem-se em Crato e se tratarem em Barbalha – a diversão estaria garantida em Crato ou Barbalha (QUEIROZ, 2013, p. 126).

Maria Junior (2009) assinala que essa complementaridade no âmbito regional passa por modificações desde a década de 90, quando o munícipio de Juazeiro do Norte adquiriu a importância comercial antes atribuída a Crato, alterando as relações entre as duas cidades no que se refere à importância funcional, competição e cooperação dentro da mesma rede. Para a autora:

> O setor terciário – o comércio e os serviços – evidencia-se cada vez mais como um grande potencial em Juazeiro do Norte. Emergem na cidade os mais diversos ramos especializados: eletrodomésticos, automóveis, móveis, artigos pessoais, artigos domiciliares, além do tradicional, o comércio de "ouro", de objetos religiosos

> e do artesanato, que também se revigoram. Completando esse quadro, a cidade também projeta-se como centro de ensino tecnológico e ensino superior [...] (MARIA JÚNIOR, 2009, p. 9).

À medida que ocorria o incremento populacional e de acumulação do capital nessas cidades, maiores eram as repercussões, a importância adquirida pelas mesmas e a integração entre esses municípios. É perceptível nesse conjunto de municípios que as funcionalidades dos municípios estão entrelaçadas e em relação de interdependência, ainda que Juazeiro do Norte tenha se consolidado como polo socioeconômico regional e tenha aumentado sua hegemonia regional nas últimas décadas. A expressividade regional reside, justamente, na grande interação e complementaridade socioeconômica desse aglomerado urbano que, talvez, um só município não fosse capaz de agregar.

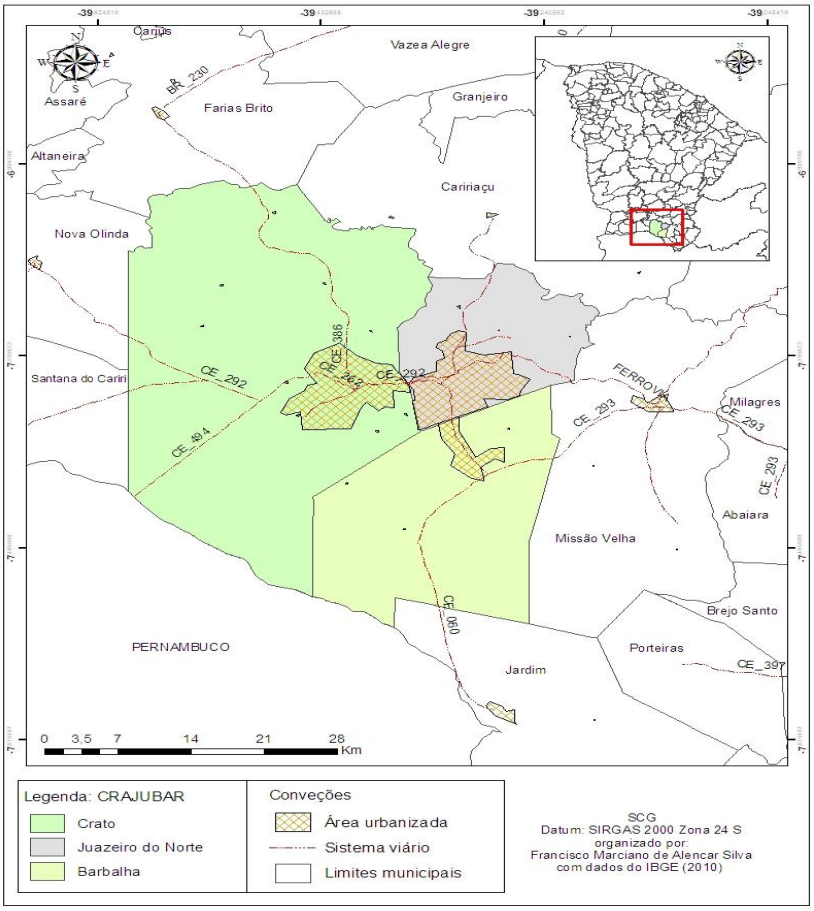
No Ceará, excluindo-se a Região Metropolitana de Fortaleza, os municípios do Crajubar são o conjunto de municípios de maior expressividade urbana, sendo a maior aglomeração urbana no interior cearense e polo comercial, de serviços, industrial e universitário, além de deterem os principais indicadores socioeconômicos regionais. É válido destacar a importância desse conjunto de municípios na rede urbana nordestina que é “fortemente comandada pelas capitais dos estados, apoiada em poucos centros no interior, como os de Campina Grande (PB), Juazeiro-Petrolina (BA-PE), Caruaru (PE), Mossoró (RN), **Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha (CE),** Feira de Santana, Ilhéus-Itabuna e Vitória da Conquista (BA) (IBGE, 2008, p. 01, grifo nosso).

Outra das particularidades do Crajubar e a base principal para a sustentação da criação da Região Metropolitana do Cariri é o processo de conurbação existente (Figura 16). Para Farias (2017), a conurbação das cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha é uma realidade ocorrida naturalmente, sem esforço de nenhum governo, embora motivado pela presença de melhor infraestrutura presente na região, induzindo a uma concentração de serviços.

A unificação das manchas urbanas e a intensificação das interações socioeconômicas e funcionais podem ser justificadas de acordo com o pensamento de Ribeiro (2009, p. 1), para quem o “dinamismo do centro principal dá origem ao crescimento do perímetro urbano, englobando por vezes outros centros urbanos já existentes”. Sendo assim, o munícipio de Juazeiro do Norte, com uma diminuta área territorial, grande contingente populacional e, por conseguinte, alta densidade

demográfica, ao crescer foi incorporando áreas próximas às divisas com as vizinhas cidades de Crato e Barbalha que, por sua vez, também já possuíam expressivos perímetros urbanos e tendências de expansão nas vias de acesso à cidade de Juazeiro do Norte.

Figura 16 – Processo de Conurbação no Triângulo CRAJUBAR



Fonte: Diego Coelho (2017)

No último censo demográfico, Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha já abrigavam uma população superior a 400 mil habitantes, cujas taxas de urbanização, crescimento populacional e densidade demográfica ainda se encontram em ascendência. O crescimento econômico também é uma constante no Crajubar, incrementado sobretudo nos últimos quinze anos, atraindo diversos segmentos da iniciativa privada (em especial, comerciais e do setor de serviços) a se instalarem na região. Nesse sentido, Costa e Amora (2009, p. 4) retratam a importância do setor secundário para as cidades médias

cearenses – entre elas Crato e Juazeiro do Norte, expondo a importância desse setor para o dinamismo econômico desses munícipios, ao afirmarem que:

> Contribui para isso, o papel regional que essas cidades exercem, abrigando representações regionais de órgãos públicos estaduais e federais (Banco do Nordeste, CREDE, IBGE, SEBRAE), universidades, hospitais e clínicas especializadas. Novos cursos de graduação e pós-graduação, públicos e privados, são criados, reforçando a dimensão do setor educacional na composição do terciário das cidades médias este apresentando um duplo aspecto. O tradicional, com as feiras regionais de produtos agrícolas de subsistência e o artesanato, marco da cultura regional, e o mais moderno, no qual estão inseridos os serviços mais especializados que se utilizam das redes técnico-informacionais.

A reorganização socioespacial vivenciada pelos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha é perceptível e tornou-se intensa nas duas últimas décadas, onde o crescimento urbano e econômico produziu uma série de modificações no cotidiano da população e nos espaços. Ainda nesse aspecto, Costa e Amora (2009, p. 6) explicitam essa transformação ao constatar que:

> O espaço intra-urbano das cidades médias alterou-se diante dos novos papéis e relações espaciais assumidos, seja com a região, país ou mundo. Apresenta-se, atualmente, mais diversificado, com comodidades e atrativos antes disponíveis apenas nos grandes centros. Ao mesmo tempo, ampliaram-se as demandas sociais, aguçadas pelo caráter da economia que não absorve de modo satisfatório a população migrante.

As três cidades encontram-se interligadas por trechos de duas rodovias estaduais. Juazeiro do Norte se encontra na confluência entre Crato e Barbalha e é ligado a essas cidades pelas rodovias estaduais CE-292 (Juazeiro do Norte – Crato) e CE-060 (Juazeiro do Norte – Barbalha). Essas duas rodovias se interceptam no território juazeirense, no bairro Triângulo e possuem uma importância histórica na integração do Crajubar, em virtude de ser às margens dessas rodovias que o processo de conurbação entre esses municípios foi consolidado (Figura 17).

Figura 17 – Confluência das rodovias CE 292 (Juazeiro do Norte – Crato) e CE-060 (Juazeiro do Norte – Barbalha) nas imediações da Praça Feijó de Sá (Giradouro) no bairro Triângulo em Juazeiro do Norte – CE

Fonte: Diego Coelho (2017)

Nos últimos quinze anos, a partir da consolidação do processo de conurbação e das políticas de melhoria da renda (ainda que atualmente ameaçadas), novos investimentos locais, nacionais e internacionais escolheram as margens das rodovias de ligação entre os munícipios do Crajubar como o *lócus* para suas atividades. O principal ponto aglutinador se encontra no bairro Triângulo, em Juazeiro do Norte, devido a sua centralidade geográfica no contexto do Crajubar, distante cerca de 10 Km das cidades de Crato e Barbalha e com acesso rodoviário direto para ambas. Dessa maneira, os fluxos de pessoas e mercadorias entre as três principais cidades da região passam, em sua grande maioria, por essa área via CE-292 ou CE-060. A região, por sua importância estratégica, também é ponto da grande maioria das linhas de transporte coletivo da RM Cariri e do transporte coletivo urbano de Juazeiro do Norte. Podendo-se dizer que essa área é a centralidade do Crajubar (Figura 18).

Figura 18 – Empreendimentos privados nos arredores do Cariri *Garden* Shopping no bairro Triângulo em Juazeiro do Norte

Fonte: Diego Coelho (2017)

Até mesmo as características de tráfego dessas rodovias sofreram alterações, dadas o intenso fluxo de pessoas, veículos e mercadorias que transitam diariamente no seu percurso de, aproximadamente, 10 quilômetros para cada trecho (Juazeiro do Norte-Barbalha ou Juazeiro do Norte-Crato). Nesse pequeno trecho que liga as cidades, foram instalados pelo Departamento Estadual de Rodovias – DER Ceará um total de 14 semáforos (05 no percurso Juazeiro do Norte- Barbalha e 09 no percurso Juazeiro do Norte-Crato). A maioria desses dispositivos está no perímetro urbano de Juazeiro do Norte, que faz uso dessas rodovias estaduais como uma complementação do seu sistema viário, cujos nomes nos perímetros urbanos do Crajubar são Avenida Padre Cícero (CE-292) e Avenida Leão Sampaio (CE-060).

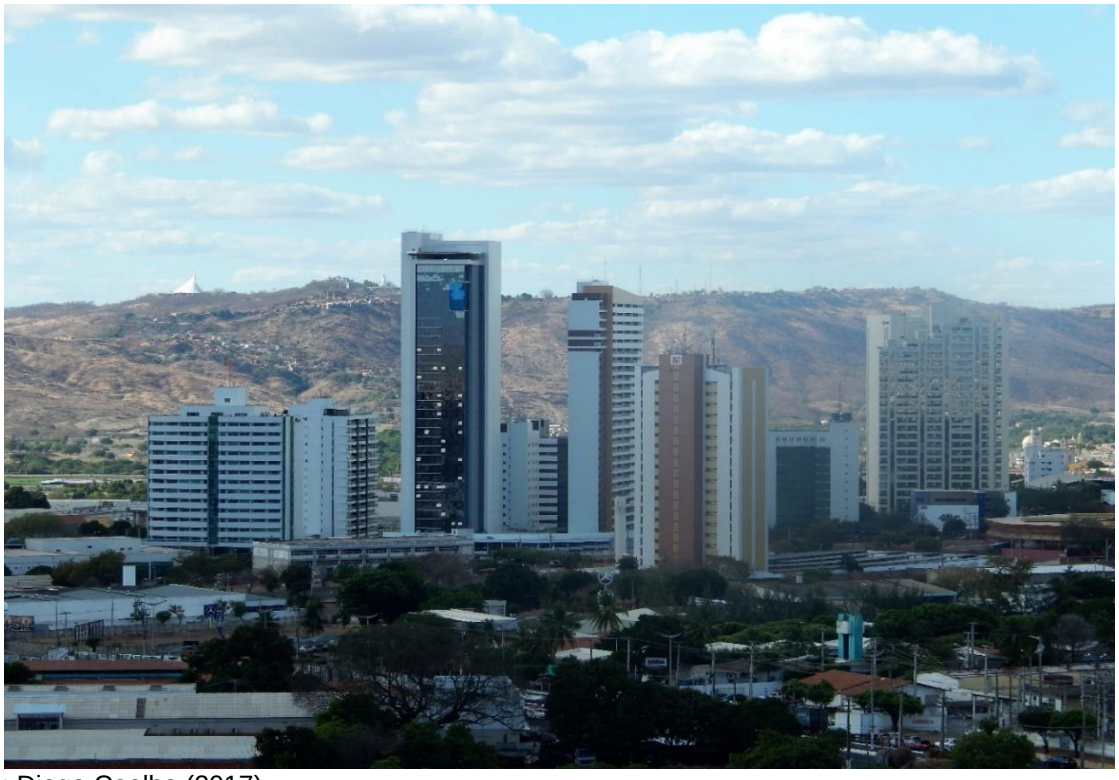
Embora a principal concentração de empreendimentos público-privados aconteça nessa área de Juazeiro do Norte, todo o percurso das avenidas Padre Cícero e Leão Sampaio se transformaram em corredores comerciais e de serviços. Nelas estão localizadas empresas de redes nacionais e internacionais, como o Assaí Atacadista,

Atacadão (Carrefour) e Maxxi Atacado e Hiper Bompreço (Walmart), além do Cariri *Garden Shopping* e diversas concessionárias de veículos automotores como Toyota, Chevrolet, Hyundai, Ford, Renault, Honda, Nissan e Fiat.

Os principais equipamentos públicos instalados às margens dessas rodovias são: o Hospital Regional do Cariri – HRC (Juazeiro do Norte), Ceasa Regional (Barbalha) e o Centro de Convenções do Cariri (Crato) – Órgãos do Governo do Estadual do Ceará; Campus CRAJUBAR da Universidade Regional do Cariri – URCA com seu Centro de Ciências e Tecnologia. Além disso, há órgãos como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, dois *campis* do Centro Universitário Leão Sampaio – UNILEÃO (CRAJUBAR e da Saúde) e diversos outros estabelecimentos comerciais e industriais.

Principalmente em Juazeiro do Norte “estão as marcas desses novos tempos, com a ampliação da malha urbana, verticalização, especulação imobiliária, abertura de loteamentos para a classe média e construção de condomínios fechados, além dos conjuntos habitacionais populares” (COSTA, AMORA, 2009, p. 6), conforme Figura 19.

Figura 19 – Paisagem Urbana “Moderna” de Juazeiro do Norte no bairro Triângulo



Fonte: Diego Coelho (2017)

É preciso ressaltar que a conurbação não ocorreu somente nas vias rodoviárias de interligação entre os munícipios do Crajubar. Nos últimos anos, muitos empreendimentos públicos e privados foram instalados nas áreas limítrofes entre Juazeiro do Norte-Barbalha e Juazeiro do Norte-Crato como frutos da conurbação entre esses municípios. Algumas situações não pensadas há 20 anos começam a aparecer, gerando uma série de animosidades em relação aos limites político-administrativos desse conjunto de cidades.

O caso mais emblemático, até o momento, diz respeito à região limítrofe entre Juazeiro do Norte e Barbalha, que há não mais de quinze anos dispunha de uma grande quantitativa de terras à espera do momento ideal para especulação imobiliária. Na última década, essa área recebeu alguns importantes investimentos, principalmente nos campos educacional e de serviços. A instalação do *campus* sede da Universidade Federal do Cariri – UFCA e do Centro Universitário Leão Sampaio – Unileão tornaram a área ainda mais valorizada e disputada, em especial para moradias de classe média e alta em diversos loteamentos e condomínios (Figura 20).

Figura 20 – Loteamentos e condomínios fechados na área fronteiriça entre Juazeiro do Norte e Barbalha

Fonte: Diego Coelho (2017)

Mesmo com o avanço do processo de conurbação do Crajubar, não havia nenhum imbróglio em relação aos limites territoriais entre esses munícipios, até a promulgação da Lei nº 16.198 de 29 de dezembro de 2016, que descreve os limites intermunicipais relativos aos municípios cearenses com vistas à publicação do Atlas de Divisas Municipais Georreferenciadas do Ceará. Esse estudo de georreferenciamento, realizado em conjunto pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE e IBGE, atualizou os limites municipais a fim de evitar indefinições e litígios em decorrência da legislação anterior datar de 1951.

O projeto de lei original (PL 230) sofreu alterações pelo então deputado estadual José Ailton Brasil, atual prefeito da cidade de Crato, nos limites entre as cidades do Crajubar, em especial na área do Distrito Industrial do Cariri, sob a alegação da necessidade de dividir essa área para que os três municípios sejam igualmente contemplados e não somente Juazeiro do Norte. A partir de então, ocorreu uma série de interpretações equivocadas sobre a legislação, sobretudo no que se refere à possibilidade de perda de terras e, consequentemente, de divisas, que afetaria negativamente o município de Juazeiro do Norte. A enorme repercussão na imprensa local e nas redes sociais levou o município de Juazeiro do Norte a se pronunciar sobre essa problemática, afirmando que com essa legislação:

> [...] parte do território juazeirense foi desmembrado para o município vizinho [Barbalha], inclusive atingindo lotes de terra, fábricas e parte do distrito industrial. Esse tipo de alteração é criteriosa, e necessita de consulta pública à população, por meio de plebiscito, além de alguns critérios estabelecidos na própria Constituição Federal, como também na Constituição Estadual, para que seja aprovado, porém isso não aconteceu (PMJN/PGM, 2017, p. 1).

As principais áreas afetadas foram os bairros Lagoa Seca, Cidade Universitária, Campo Alegre e Betolândia (Divisa Juazeiro do Norte - Barbalha), São José (Divisa Juazeiro do Norte – Crato) e a área do Distrito Industrial (Divisa entre os três munícipios). As áreas das disputas em questão são altamente valorizadas devido à proximidade com o polo universitário de Juazeiro do Norte ou com o polo industrial da região. A problemática é maior nos bairros Lagoa Seca e Cidade Universitária, área de localização de diversos condomínios e loteamentos voltadas para a classe média e alta da região.

A repercussão na sociedade caririense, em especial, nas redes sociais e veículos de imprensa, foi grandiosa e culminou na realização de reuniões envolvendo técnicos do

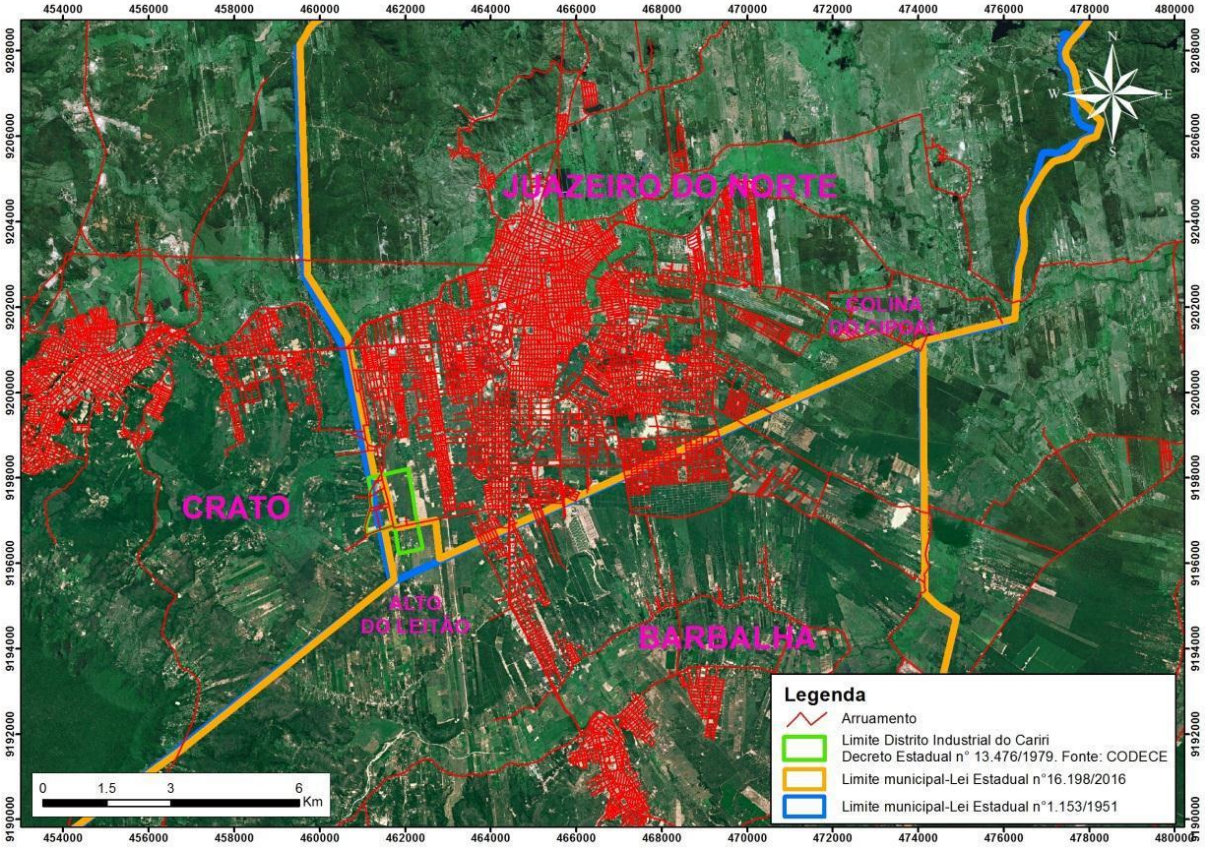
IPECE, IBGE e representantes políticos do Cariri, sobretudo de Juazeiro do Norte que, mesmo assim, ingressou, por meio de sua Procuradoria Geral, com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade para suspender o efeito dessa legislação. O IPECE (2017b, p. 1) se pronunciou oficialmente sobre o caso, afirmando que:

> [...] não houve alteração dos limites legais entre Juazeiro do Norte e Barbalha comparando a Lei nº 1.153/1951 com a Lei nº 16.198/2016, com exceção da área do Distrito Industrial do Cariri que foi alterada via emenda parlamentar para contemplar a situação administrativa. Também não houve alteração entre os limites municipais de Juazeiro do Norte e Missão Velha, Juazeiro do Norte e Caririaçu e Juazeiro do Norte e Crato.

A questão dos limites entre Barbalha e Juazeiro do Norte, devido a sua maior complexidade, foi detalhada pelo IPECE (2017b) em nota informativa, na qual se esclarece que os dois elementos de divisa expostos ainda na legislação de 1951 continuam os mesmos: Alto do Leitão e Colina do Cipoal. Incorporando-se apenas na nova legislação o georreferenciamento por meio das coordenadas geográficas para uma melhor gestão do território e precisão quanto aos limites de Juazeiro, Crato e Barbalha na região do Distrito Industrial do Cariri, conforme emenda parlamentar interposta (Figura 21). Apesar do esclarecimento, o Tribunal de Justiça concedeu uma decisão liminar de suspensão à eficácia da Lei Estadual 16.198/2008 em resposta à Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pela Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte (PMJN, 2017).

Toda essa discussão recente acerca dos limites geográficos entre os municípios do CRAJUBAR está atrelada à intensificação do processo de conurbação existente. Nesse processo de unificação das malhas urbanas, integração socioeconômica e consequente ampliação do fluxo de pessoas e mercadorias, é comum que algumas áreas localizadas nos limites municipais careçam de delimitações mais precisas para evitar que a população fique sem assistência aos serviços básicos como saúde, saneamento básico, educação e/ou um município dote essa área de alguns desses investimentos quando na verdade aquela área pertence a outro. Essa problemática é nova no Cariri cearense, mas comumente observada em outros aglomerados urbanos no qual o processo de conurbação é verificado, em especial, nas regiões metropolitanas consolidadas.

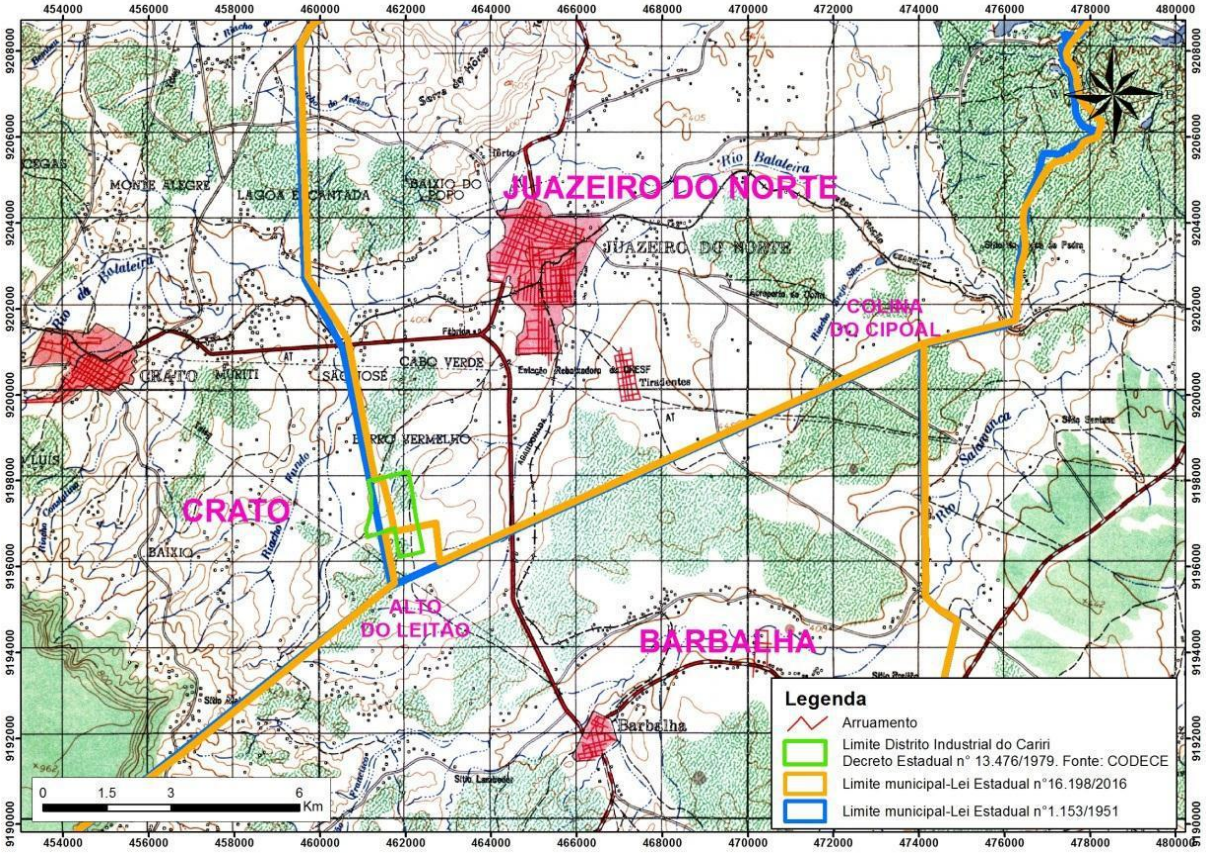
Figura 21 - Imagem de satélite SPOT-5 de 2013, evidenciando a área urbana de Juazeiro do Norte e Barbalha, assim como os limites municipais segundo as leis 1.153/1951 e 16.198/2016



Fonte: IPECE

O processo de conurbação é relativamente recente. Ao observar a mesma região alvo do imbróglio atual na década de 1970, percebe-se que as áreas urbanas dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha não se entrelaçavam, ficando circunscritas aos limites geográficos formais (Figura 22).

Figura 22 - Carta topográfica do ano de 1970 evidenciando a área urbana de Juazeiro do Norte e Barbalha, assim como os limites municipais segundo as Leis 1.153/1951 e 16.198/2016



Fonte: IPECE.

Comparando-se às figuras 21 e 22, nota-se a expansão da área urbana da cidade de Juazeiro do Norte nas margens das avenidas que dão acesso a Crato e Barbalha, propiciando assim o processo de conurbação atualmente verificado.

4.2.4 O setor industrial no Crajubar: algumas notas

A economia do Crajubar foi diversificada nos anos precedentes à década de 90 com forte predomínio das atividades terciárias (comércio e serviços). Essas atividades sustentam a economia local e são responsáveis pela atração demográfica que essas cidades exercem junto aos centros locais circunvizinhos. Porém, o setor industrial desse conjunto de municípios também continua sendo um importante vetor de desenvolvimento econômico. No Crajubar, são diversas indústrias de variados setores, com destaque para

o calçadista, transformando a região no terceiro maior polo calçadista do país. Costa e Amora (2009) complementam colocando o setor de ourivesaria e de cerâmica, ao lado do calçadista, como os que definem o perfil industrial do Cariri.

Diniz (2013) aponta o Crajubar como uma das importantes áreas industriais do interior nordestino, ao lado de polos como Campina Grande (PB), Caicó (RN), Santa Cruz do Capibaribe (PE) e Sobral (CE), indicando diversificação nos padrões das atividades tradicionais. Essa área foi alvo de dois períodos distintos. O primeiro ocorreu ainda na década de 60 com o plano Asimow, cuja implementação se relacionava à instalação de grandes indústrias no Cariri para exploração da cerâmica, fécula de mandioca, derivados de milho e outras (MENEZES, 2007).

O Projeto Asimow se desenvolveu a partir de um convênio entre a Universidade Federal do Ceará – UFC e a Universidade da Califórnia – UCLA, cujo objetivo era identificar oportunidades industriais e desenvolver estratégias para a transformação da região em um novo polo industrial. As áreas estratégicas foram: tijolos e telhas; cimento; doces; beneficiamento de milho; calçados e montagem de rádios transistorizados (RODRIGUES; ALVES; PINHEIRO, 2017).

O segundo período de incentivo à industrialização ocorre nos anos 80, perdurando-se pelos anos 90, com os incentivos fiscais concedidos pelo Governo do estado do Ceará. Nesse momento, há a diversificação do parque industrial do Cariri a partir dos munícipios do Crajubar, com a instalação de unidades industriais de setores diversos, destacando-se o de calçados, de medicamentos, confecções, folheados de ouro, cerâmicas, cimentos, alumínio e outros (MENEZES, 2007).

Ainda na década de 80, ocorreu a tentativa de implantação de um distrito industrial localizado na área limítrofe entre os munícipios do Crajubar. Entretanto, o distrito, apesar de criado, não conseguiu a consolidação. Entre as razões apontadas para o fracasso do distrito industrial do Cariri são apontadas duas principais: inadequação à organização socioespacial, já que o distrito era situado numa região até então distante da área urbana e, consequentemente, da classe trabalhadora; diminuição dos recursos da SUDENE de incentivos à industrialização e, consequentemente, esvaziamento das políticas regionais de desenvolvimento (RODRIGUES; ALVES; PINHEIRO, 2017).

De acordo com Beserra (2009), é preciso destacar o peso da indústria de calçados no Cariri, não somente a respeito de sua importância para a economia dessa microrregião, mas de todo o Ceará. Nesse conjunto de munícipios, são mais de 100 unidades fabris calçadistas dos mais diferentes portes e perfis (a grande maioria em Juazeiro do Norte), englobando desde a produção artesanal até a fábrica da Grendene em Crato com seus processos totalmente automatizados, grandes investimentos e com um número considerável de trabalhadores. Ressalta-se que a quantidade de empresas calçadistas não formalizadas é elevada.

O polo calçadista do Cariri se constituiu por meio da política de industrialização cearense de incentivos fiscais ainda na década de 1980 por meio da política de atração do governo estadual, sendo criados variados empreendimentos provenientes de iniciativas locais e de outros estados como São Paulo e Rio Grande do Sul. Os setores industriais instalados no Cariri foram diversos: metal-mecânico, papelaria, cerâmicas, móveis, calçadista (BESERRA, 2009). Aqui cabe destacar a importância das prefeituras de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha na consolidação industrial da área e na parceria com o poder público estadual na atração de novos empreendimentos industriais:

> Participação importante também nesse processo têm desempenhado as prefeituras municipais de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. [...] A estas cabem o papel de coordenar o processo de atração e instalação de unidades industriais. Para tanto, as prefeituras negociam os terrenos, disponibilizam infraestrutura e autorizam isenções de impostos como forma de incentivos. A Prefeitura de Juazeiro do Norte mostra-se como uma das maiores interessadas em reativar o Distrito Industrial do Cariri, investindo em uma significativa infra-estrutura como, por exemplo, a construção do Anel Viário que ligará os três municípios cruzando o Distrito (BESERRA, 2009, p. 94).

Atualmente, o Distrito Industrial do Cariri se encontra ativo, mas sem a atratividade e desempenhos previstos inicialmente. Inclusive, recentemente as áreas desse empreendimento foram alvos de disputas territoriais envolvendo os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, conforme detalhado anteriormente.

Além do Distrito Industrial, a localização industrial do Cariri é dispersa e pode ser observada ao longo das rodovias estaduais Juazeiro do Norte-Crato e Juazeiro do Norte-Barbalha; em alguns bairros de Juazeiro do Norte como o Salesianos, São José (Figura

23), Triângulo e Campo Alegre; nas rodovias de ligação de Crato com o munícipio de Farias Brito e de Barbalha com o munícipio de Missão Velha.

Figura 23 – Concentração Industrial no Bairro São José em Juazeiro do Norte

Fonte: Diego Coelho (2017)

Pós-década de 90, o setor industrial também recebeu investimentos, atraindo para esse aglomerado urbano-regional uma série de novos estabelecimentos industriais de porte médio, seduzidos pela mão-de-obra barata e pelos incentivos fiscais (MARIA JÚNIOR, 2009).

4.2.5 A ascensão do Polo Universitário do Cariri

O Crajubar se consolidou na última década como polo universitário a partir da expansão do ensino superior na região, com o crescimento do número de cursos de graduação e de pós-graduação ofertados, atraindo milhares de estudantes não somente

da microrregião do Cariri, mas de outras regiões do Ceará e dos estados vizinhos. Esse conjunto de munícipios abriga quatro *campis* da Universidade Regional do Cariri – URCA[15] (02 em Crato – sede – e dois em Juazeiro do Norte), dois *campis* do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE (01 em Crato e 01 em Juazeiro do Norte), três *campis* (um em cada município do CRAJUBAR) da Universidade Federal do Cariri – UFCA[16] (Figura 24) e um *campus* da Faculdade de Tecnologia – FATEC Cariri – antigo Centro de Ensino Tecnológico CENTEC (Juazeiro do Norte).

Figura 24 – Sede da Universidade Federal do Cariri – UFCA em Juazeiro do Norte

Fonte: Diego Coelho (2017)

O município de Crato, historicamente, concentrou as atividades universitárias por abrigar a sede da Universidade Regional do Cariri – URCA, com a maior parte das atividades e cursos sediados naquele município. Em 2006, a partir da instalação de um

[15] A instituição mantém algumas unidades descentralizadas, localizadas nos municípios de Campos Sales, Iguatu e Missão Velha.
[16] Além dos Campis no CRAJUBAR, possui *campis* em Brejo Santo e Icó (em processo de desativação).

campus avançado da Universidade Federal do Ceará – UFC no município de Juazeiro do Norte (aliado ao curso de Medicina da mesma instituição, previamente instalado em Barbalha ainda no ano 2000) houve uma reconfiguração da hegemonia universitária no Cariri, transferindo o palco principal desse processo para a cidade de Juazeiro do Norte.

Até o início do século, a URCA em Crato despontava como única IES da região, conferindo à cidade a função universitária da região. A partir de então, com a criação de outros *campis* da própria URCA, a criação da UFCA e da FATEC Cariri (sediadas em Juazeiro do Norte), pela oferta de cursos superiores nos *campis* do IFCE da região, e, principalmente, criação de diversas instituições de ensino superior pela iniciativa privada (Unileão, FAP, FJN, Estácio - FMJ), a configuração regional universitária mudou consideravelmente e Juazeiro do Norte assumiu a função de polo universitário do Cariri.

O setor privado também investiu fortemente para que o polo universitário do Cariri fosse viabilizado. Juazeiro do Norte é o preferido para esse tipo de investimento, abrigando importantes Instituições de Ensino Superior - IES como o Centro Universitário Leão Sampaio – UNILEÃO, Faculdade de Medicina Estácio de Juazeiro do Norte – Estácio FMJ, Faculdade Paraíso – FAP e Faculdade de Juazeiro do Norte – FJN. Sem contar nos diversos polos de instituições sediadas em outras regiões.

Há uma concentração de inteligência muito grande na região. A tendência é que os profissionais que se formarem nessas instituições e também os professores permaneçam na região, trabalhem, desenvolvam suas pesquisas e também contribuam para o desenvolvimento da região (FARIAS, 2017). Assim, o Crajubar, além da importância histórica, ambiental, cultural e socioeconômica, emerge como polo universitário em ascensão com mais de cinquenta cursos de graduação nos mais diferentes segmentos e modalidades em nove diferentes instituições de grande porte. Esse setor influencia positivamente na economia dessas cidades, como também em outros setores como o da construção civil, serviços gerais, comércio, lazer e alimentício.

O quadro 4 expõe a relação dos cursos oferecidos pelas Instituições de Ensino Superior – IES sediadas no CRAJUBAR.

Quadro 4 – Relação das IES e Cursos ofertados no Crajubar[17]

CIDADE	IES	CURSOS OFERTADOS	
Barbalha	UFCA	-Medicina	
Crato	IFCE Crato	-Sist. de Informação	-Zootecnia
	URCA (Campus Pimenta)	-Ciências Biológicas -Ciências Econômicas -Ciências Sociais -Educação Física -Enfermagem	-Geografia -Química -História -Letras -Pedagogia
	URCA (Campus São Miguel)	-Direito	
	UFCA	-Agronomia	
Juazeiro do Norte	URCA (Campus CRAJUBAR)	-Engenharia de Produção -Física -Matemática	-Tecnólogo da Construção Civil: Edificações -Tecnólogo da Construção Civil: Topografia e Estradas
	URCA (Campus Pirajá[18])	-Teatro	-Artes Visuais
	UFCA	-Administração -Adm. Pública -Biblioteconomia -Jornalismo -Design de Produto	-Engenharia Civil -Eng. de Materiais -Filosofia -Música
	IFCE Juazeiro do Norte	-Automação Industrial -Educação Física -Engenharia Ambiental	-Matemática -Tecnologia em Construção de Edifícios
	FATEC Cariri	-Eletromecânica -Irrigação e Drenagem -Manutenção Industrial	-Saneam. Ambiental -Tecnologia de Alimentos
	UNILEÃO (Campus CRAJUBAR, Saúde e Lagoa Seca)	-Administração -Análise e Desenvol. de Sistemas -Biomedicina -Ciências Contábeis -Direito -Educação Física -Enfermagem	-Fisioterapia -Gestão Comercial -Gestão de Recursos Humanos -Medicina Veterinária -Odontologia -Psicologia -Serviço Social
	FAC. DE MEDICINA ESTÁCIO	-Enfermagem -Farmácia	-Fisioterapia -Medicina
	FAP	-Administração -Análise e Desenvol. de Sistemas -Arquitetura e Urbanismo -Direito	-Engenharia Civil -Marketing -Psicologia -Sistemas de Informação
	FJN	-Arq. e Urbanismo -Ciências Contábeis -Enfermagem -Farmácia	-Nutrição -Segurança no Trabalho -Sist. de Informação

Fonte: Elaboração própria

[17] Existem outras IES pertencentes à esfera privada, como são os casos das Universidade Anhanguera e Maurício de Nassau – UNINASSAU, mas optou-se por listar as de iniciativa local-regional.

[18] Inicialmente instalado no município de Barbalha, mas devido a impasses referentes às condições de instalação foi transferido para Juazeiro do Norte e está acertada a transferência definitiva para a cidade de Crato devido, novamente, à problemas físico-estruturais no *campus* Pirajá da URCA em Juazeiro.

Cabe destacar a concentração de cursos na área da saúde no Crajubar: são dois cursos de Medicina, quatro de Enfermagem, dois de Farmácia, dois de Fisioterapia, além de outros como Biomedicina e Nutrição. Esse fato demonstra e consolida o polo de saúde regional, além de atrair estudantes e outros profissionais para a região. Outro setor importante é o das licenciaturas que possui a URCA como principal IES de formação de novos licenciados para atuar na educação. Em detrimento à importância das ciências da saúde e das licenciaturas, encontram-se os cursos ligados às artes com apenas dois cursos em uma região de riqueza cultural ímpar.

Nota-se também a importância do poder público na oferta de ensino superior nesse território que são sedes de importantes instituições federais (UFCA) ou estaduais (URCA, FATEC Cariri) e/ou abrigam *campus* (IFCE). De igual importância, destacam-se também as IES de ensino privado que ofertam grande quantidade e variedade de cursos, cuja maioria foi criada a partir de investimentos de capital local (UNILEÃO, FAP, FJN por completo e a Estácio FMJ até ser encampada pela rede Estácio). Porém, instituições de capital oriundo de outras regiões também começaram a investir no ensino superior caririense, tais como a Universidade Anhanguera Educacional (São Paulo) e o Centro Universitário Mauricio de Nassau (Recife), sem contar na própria Estácio (Rio de Janeiro) e outras de menor porte.

4.3 À guisa de conclusão

No Cariri cearense, essas transformações socioespaciais são verificadas ostensivamente nas cidades de Crato, Juazeiro do Norte do Norte e Barbalha. São constantes os casos de reestruturação urbana, em que, em nome do moderno, prédios e lugares históricos são modificados; recursos naturais são explorados sem muitas preocupações quanto à conservação, preservação e sustentabilidade; hábitos, costumes e tradições culturais que, por não receberem a devida importância e sem políticas de resgate, perdem-se e são deixados à margem de sua importância histórica para identificação do que é o Cariri e do que é ser, pertencer ao Cariri.

A dinâmica urbana-econômica culminou na reorganização espacial e promoveu mudanças importantes no cotidiano sociodemográfico desses municípios, impulsionando, sobretudo, o crescimento e a diversificação das atividades econômicas,

bem como investimentos público-privados no CRAJUBAR. Aliado a esse fato, outros aspectos também podem ser destacados, como a rápida mudança na paisagem urbana; intensificação dos fluxos de pessoas e mercadorias e, portanto, integração socioeconômica; consolidação do processo de conurbação; expansão urbana mal planejada e elevação do número de problemas ambientais e sociais.

A unidade e importância socioeconômica, complementaridade funcional e integração das áreas urbanas pela expansão de Juazeiro do Norte na direção de Crato e Barbalha (conurbação) despertaram debates acerca da necessidade de planejamento integrado para resolução de problemas comuns que começam a se intensificar, como é o caso do transporte coletivo, da mobilidade urbana e dos problemas ambientais. Esse contexto, aliado à ideia de descentralizar serviços, políticas e equipamentos públicos de Fortaleza para o interior, constituíram-se como pano de fundo para a criação da Região Metropolitana do Cariri – a primeira a ser criada no interior cearense no ano de 2009.

5 A ESPACIALIDADE DA RM CARIRI: UMA ANÁLISE A PARTIR DO COMPONENTE “METROPOLITANO” E FLUXOS INTRAMETROPOLITANOS

Neste capítulo, foram analisados alguns elementos para a compreensão da espacialidade da Região Metropolitana do Cariri – RM Cariri, constituída a partir da conurbação existente entre os munícipios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha e pelo conjunto de munícipios com quem estes se limitam geograficamente. Dessa maneira, algumas características consideradas como pertinentes ao processo de metropolização e que, portanto, devem ser observadas em regiões metropolitanas, foram consideradas nessa análise, tais como os indicadores demográficos e econômicos e os fluxos metropolitanos de pendularidade para trabalho, estudo e de procura por serviços especializados de saúde. Sendo assim, procurou-se dar continuidade à análise da unidade socioespacial da RM Cariri (com atenção para o componente metropolitano) para posterior análise da institucionalidade desse arranjo.

5.1 Região Metropolitana do Cariri: uma caracterização inicial

O aglomerado formado por Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha – o Crajubar – possui expressividade na rede urbana cearense e nordestina e, historicamente, pleitearam maior autonomia e de transformações qualitativas na ordem sócio-política local (ampliação do crescimento econômico, valorização das potencialidades, desenvolvimento social e políticas públicas específicas), sempre sob a bandeira do desenvolvimento regional. Tanto é que foram variadas as tentativas de se criar um estado autônomo e desmembrar-se do restante do Ceará sob a alegação de não receber a devida atenção por parte do poder público estadual.

À medida que o processo de conurbação foi consolidado no Crajubar - fato ocorrido no início do século vigente - e as cidades passaram a vivenciar um processo de integração socioeconômica mais intenso, os problemas de ordem “comum” aos três municípios passaram a exigir um planejamento integrado. Iniciaram-se então a problematização, inicialmente no ramo político e depois no acadêmico, sobre a realidade espacial do Cariri, centrada no fenômeno urbano-regional do Crajubar.

De acordo com Queiroz (2013), a primeira tentativa de estabelecimento de uma unidade regional e de integração socioeconômica no Cariri ocorreu em meados dos anos 2000. Na ocasião, por iniciativa da então Deputada Estadual Íris Tavares, cujo reduto eleitoral era a cidade de Juazeiro do Norte, deu-se entrada na Assembleia Legislativa do Ceará o Projeto de Lei Complementar Nº 02 de 2004, cuja proposta era criar a Região CÍCEROMetropolitana (Inicialmente denominada de Região Metropolitana do Cariri Cearense) que seria composta pelos munícipios de Juazeiro do Norte, Crato, Caririaçu, Barbalha e Missão Velha.

Percebe-se no teor da proposta a centralidade dada à cidade de Juazeiro do Norte, em que a própria denominação dessa RM fazia alusão ao fundador do munícipio. Além disso, os munícipios a comporem esse arranjo político-administrativo eram aqueles limitados geograficamente com Juazeiro do Norte. De qualquer modo, a proposta não logrou êxito, mas despertou o interesse pelo debate e pode ser considerada o princípio da criação de uma futura região metropolitana que abarcaria essa mesma área.

Anos mais tarde, a partir de proposição pelo próprio Governo do estado do Ceará, foi promulgada e sancionada a Lei Complementar Nº 78 (Anexo C) de 26 de junho de 2009, que “dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri, criando também o conselho de desenvolvimento e integração e o fundo de desenvolvimento e integração da Região Metropolitana do Cariri – FDMC” (CEARÁ, 2009, p. 1). Essa nova RM passou a ser constituída pelos munícipios de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririaçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri (figura 24), tendo por responsabilidade integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (CEARÁ, 2009).

Da primeira proposta de criação de uma RM para o Cariri até a consolidação do fato em 2009, percebe-se que, referente aos municípios envolvidos no processo, ocorreu o acréscimo de Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri (limítrofes ao munícipio de Crato) e de Jardim (limítrofe à Barbalha). Dessa forma, agora o núcleo da metrópole se encontra no Crajubar e não se circunscreve apenas a Juazeiro do Norte, conforme a proposta mais antiga apresentada pela Deputada Iris Tavares. Por isso, todos os municípios com limites político-administrativos com Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha foram inseridos na constituição desse arranjo.

Figura 25 – Mapa de localização da RM Cariri

Fonte: IPECE

A escolha do Crajubar para constituir, junto aos munícipios vizinhos, uma nova região metropolitana, aconteceu a partir do discurso governamental de interiorização do desenvolvimento por meio da escolha de novas áreas para investimentos e concentração de políticas, equipamentos e serviços públicos que pudessem ser atrativos do ponto de vista socioeconômico, assim como ocorre entre Fortaleza e sua RM. Para Cartaxo (2009, p. 2), ex-secretário das cidades (à frente da pasta na época de criação da RM Cariri), o objetivo de criação da Região Metropolitana do Cariri foi “constituir uma circunstância cultural e socioeconômica capaz de compartilhar com Fortaleza a atração de população, equipamentos, serviços e investimentos públicos e privados”.

Então, a partir da realidade urbana consolidada com índices expressivos de contingente populacional, de densidade demográfica que conferem ao Crajubar a condição de maior aglomerado urbano do interior após a RM, bem como pela notoriedade

socioeconômica que atravessava com investimentos diversos (em sua maioria, oriundos da iniciativa privada), o Cariri foi tido como região propensa a ganhar o *status* de RM.

A lei de criação da RM Cariri justifica a criação dessa RM à necessidade de planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. A criação da RM Cariri também carregou consigo a ideia de desenvolvimento regional, fato comum às regiões metropolitanas pós-88, que enxergam a possibilidade de conferir às áreas alçadas a condição de RM por meio de novas políticas públicas e investimentos diversos, a fim de conferir-lhes um viés desenvolvimentista, mesmo sem considerar, por muitas vezes, o aparato institucional e espacial acerca da constituição de uma região metropolitana.

Nesse sentido, Firkowiski, (2012, p. 35) alerta para o fato de que “a discussão da região metropolitana como institucionalidade significa, no Brasil, atribuir ao termo um caráter mais relacionado a uma perspectiva de desenvolvimento regional do que urbano-metropolitano”. Ainda para a mesma autora, muitos estados brasileiros não encontram amparo na implementação de determinadas políticas regionais senão na figura das regiões metropolitanas, justificada pela ausência da instância regional na Constituição Federal, resultando em uma vacância de instância administrativa legal.

Mediante o exposto no capítulo anterior, o triângulo formado pelos municípios de Crato, Juazeiro do Norte são os detentores da expressão regional, onde estão a grande parte da população, das atividades industriais, dos bens e serviços de todo o sul cearense e, por conseguinte, da RM Cariri. É, portanto, polo aglutinador de bens e serviços de uma importante área central no sertão semiárido nordestino, abrangendo partes dos estados do Ceará, Pernambuco, Paraíba e Piauí.

Todo esse contexto de crescimento socioeconômico do Crajubar, conforme aponta Araújo (2017), é reflexo da tendência brasileira de estímulo à expansão das cidades médias interioranas devido ao crescimento da renda, ampliação do consumo de bens e serviços e desconcentração/interiorização de serviços estratégicos. Entretanto, cabe-nos alguns questionamentos: Qual a dinâmica dos demais munícipios pertencentes à RM Cariri? A dinâmica é semelhante ao verificado no Crajubar? O componente “metropolitano” pode ser verificado na RM Cariri? Caso sim, de que forma? Esses questionamentos são pertinentes a partir da afirmação de Firkowski (2012, p. 2), ao

afirmar que no Brasil “ocorre uma dissociação entre o processo de metropolização e o de criação de regiões metropolitanas”.

Neste trabalho, não há a pretensão de categorizar a RM Cariri como região metropolitana propriamente dita ou categorizá-la como outra unidade regional (notadamente, aglomeração urbana), uma vez que se reconhece um “primórdio de metrópole”[19] (ARAÚJO, 2017) e que, a partir do Estatuto da Metrópole, a RM Cariri contempla, ainda que minimamente, o exposto para definir uma região metropolitana, ou seja, “aglomeração urbana que configure uma metrópole”. Esta, por sua vez, é compreendida como o “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão da sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, área de influência de uma capital regional” (BRASIL, 2015, p. 1-2).

Dessa forma, a conurbação Crajubar categorizada como Capital Regional C possui algumas nuances que exigem o planejamento integrado para resolução de problemáticas comuns, bem como está inserida em um contexto urbano que requer uma análise específica, o sertão semiárido nordestino. O que se pretende é investigar a espacialidade (enfocando-se a unidade socioeconômica e os fluxos/integração metropolitanos) e a institucionalidade (Funções Públicas de Interesse Comuns - FPIC e planejamento, gestão, financiamento e cooperação metropolitanos), com base no contexto territorial do qual essa RM faz parte, o sul cearense e o semiárido nordestino.

5.2 Dinâmica socioeconômica recente na RM Cariri: à procura da espacialidade regional

Recentemente, variados autores discutem a necessidade de critérios mínimos para a institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil, como forma de diminuir as diferenças entre esses arranjos e ajudar na construção de políticas públicas direcionadas para esses espaços. Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole (Lei Nº 13.080/2015) e os

[19] Informação verbal da Profa. Dra. Tânia Bacelar de Araújo, em reunião de orientação para elaboração deste trabalho na cidade de Recife em março de 2017.

critérios[20] inicialmente propostos por Galvão *et al.* (1969) e atualizados por Castello Branco *et al.* (2013) são alguns dos direcionamentos que podem ser utilizados para definição das regiões metropolitanas e identificação das dinâmicas socioespaciais destas a fim de melhor caracterização do processo de metropolização. Dessa maneira, aqui analisou-se a Região Metropolitana do Cariri com base nessa metodologia.

A metodologia de Castello Branco *et al.* (2013, p. 8), baseada em Galvão *et al.* (1969), consistiu em:

> *i)* identificar quais seriam as RMs estimadas para o Brasil no ano de 2010 caso fosse aplicado um único conjunto de critérios e seguindo-se uma mesma metodologia para todo o país; e *ii)* comparar os resultados obtidos àquelas RMs estaduais reconhecidas oficialmente na data do Censo Demográfico 2010 e àquelas primeiras RMs oficializadas na década de 1970. Neste exercício, foram adotados como referência os mesmos critérios utilizados na década de 1970 para definição das nove primeiras RMs brasileiras com pequenas adaptações.

A utilização desses critérios como referência, embora tenham sido elaborados em período anterior ao processo de urbanização brasileiro, são justificados por duas razões: a) O resultado da delimitação das primeiras RMs com base em Galvão *et al. (1969)* é amplamente utilizado no meio acadêmico nacional; b) A atualização se faz necessária pelo fato de os critérios daquela época, quando aplicados hoje, serem pouco restritivos, (CASTELLO BRANCO *et al.,* 2013).

No estudo de Castello Branco *et al.* (2013), 15 regiões metropolitanas das 39 RMs/RIDEs institucionalizadas em 2010 foram excluídas, ao se manter o primeiro dos critérios originalmente proposto por Galvão *et al*. (1969). Ou seja, nessas RMs, nenhum dos munícipios atingia o quantitativo mínimo de 400 mil habitantes e, por isso, foram excluídas na discussão analítica subsequente. Foram elas: RM do Agreste, RM de Campina Grande, RM Carbonífera, **RM do Cariri**, RM de Chapecó, RM da Foz do Rio Itajaí, RM de Lages, RM de Macapá, RM de Manaus, RM de Maringá, Ride Petrolina Juazeiro, RM do Sudoeste Maranhense, RM de Tubarão, RM do Vale do Aço e RM do Vale do Itajaí. (Grifo nosso).

[20] Miranda (2014) se utilizou da mesma metodologia, aplicando-a para a Região Metropolitana de Campina Grande, na Paraíba.

Vale destacar que a pesquisa supracitada foi realizada em período anterior ao Estatuto da Metrópole que, apesar de ainda apresentar algumas lacunas como, por exemplo, a ausência de clareza quanto aos financiamentos metropolitanos, proporciona alguns direcionamentos. Outra dessas lacunas do Estatuto da Metrópole foi a não categorização da Capital Regional a que se refere, quando expõe que uma região metropolitana é uma "aglomeração urbana que configure uma metrópole" e, por sua vez, metrópole é compreendida como o "espaço urbano com continuidade territorial que, em razão da sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo**, área de influência de uma capital regional**" (BRASIL, 2015, p. 1-2 grifo nosso).

Quando se utiliza o REGIC (IBGE, 2008, p. 11), observa-se que uma Capital Regional do último nível, como a formada por Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha, é "constituída por 39 cidades com medianas de 250 mil habitantes [...]". Somente o município de Juazeiro do Norte, principal núcleo urbano da RM Cariri, somava em 2010 249.939 habitantes, dos quais 96,70% residiam na zona urbana (IBGE, 2010a).

Conforme Queiroz (2013) analisa ao se referir à RM Cariri, é preciso pensar numa metrópole fora do eixo. Afinal, quando comparada com outras realidades metropolitanas consolidadas, como às RMs de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife ou Fortaleza, a RM Cariri parece deslocada de sentido. Mas isso não impede que o Cariri tenha posição de destaque no território cearense e nordestino. Nesse sentido, o próprio IBGE ressalta que na região Nordeste "[...] são poucas as opções de centros de nível intermediário [...] que [...] apesar de poucos, são tradicionais, e exercem forte polarização em suas áreas, a exemplo de Campina Grande, Petrolina-Juazeiro, **Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha** e Mossoró" (REGIC, 2008, p. 13, grifo nosso).

Ainda nessa discussão, Corrêa (2007) faz uma análise interessante sobre o tamanho demográfico das cidades médias que pode servir ao debate aqui realizado. O autor expõe que o tamanho demográfico absoluto constitui uma grande dificuldade e, por isso, deve ser relativizado. Assim, como a escala espacial de referência que pode atribuir maior ou menor importância a cidade a depender da região de análise espacial. Sendo assim, optou-se por adaptar o primeiro dos critérios de Castello Branco *et al.* (2013) e utilizar como parâmetro uma população mínima de uma capital regional C (Quadro 5).

Quadro 5 – Critérios mantidos na caracterização do componente metropolitano na RM Cariri

DIMENSÃO	CRITÉRIO ADAPTADOS POR CASTELLO BRANCO *et al. (2013)* DE GALVÃO *et al.* (1969)	CRITÉRIOS UTILIZADOS
(I) Demográfica	1. População municipal de, pelo menos, 400 mil habitantes	População municipal corresponde a de uma Capital Regional nível C (250.000 habitantes).
	2. Densidade do distrito sede de, pelo menos, 500 hab./km²	Mantido
	3. Densidade municipal de, pelo menos, 60 hab./km²	Mantido
(II) Estrutural	1. Pelo menos 70% da sua população ocupada em atividades urbanas	Mantido
(III) Integração	1. Pelo menos 10% da população municipal total deslocando-se diariamente, em viagens intermunicipais, para qualquer município da área (considerando fluxos de entrada e de saída do município)	Mantido

Fonte: Elaboração própria, a partir de Castello Branco *et al.* (2013) adaptado de Galvão *et al.* (1969)

5.2.1 A Dimensão Demográfica e Urbana na RM Cariri: Unidade Socioespacial

Conforme discutido anteriormente, os munícipios do Triângulo Crajubar são os únicos centros da RM Cariri categorizados como Capital Regional e, portanto, exercem influência sobre um determinado número de municípios, sobretudo do Ceará e do Piauí. Os demais municípios dessa região são classificados como centros locais, aqueles “[...] cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população dominantemente inferior a 10 mil habitantes (mediana de 8 133 habitantes)”. (IBGE, 2008, p. 13).

O IBGE (2015), a partir do estudo “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil”, identificou 294 arranjos populacionais no país de diferentes escalas e naturezas. Os únicos municípios que possuem mancha urbana contígua (conurbação) e, por isso, figuram na lista de munícipios brasileiros que participam de arranjos populacionais, são os pertencentes ao núcleo metropolitano do Cariri, sob liderança de Juazeiro do Norte. Além do arranjo de Juazeiro do Norte (Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha), o Ceará possui outros três arranjos populacionais: Fortaleza (Aquiraz,

Caucaia, Eusébio, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba); Jucás-Cariús, Redenção-Acarape e o de Sobral (Sobral e Forquilha).

De acordo com o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a população total residente nessa área é de, aproximadamente, 564.478 habitantes distribuídos em uma área de 5025,7 Km^2 (IBGE, 2010a). As estimativas populacionais para 2017 apontam um contingente na ordem de 601 817 (IBGE, 2017c). A tabela 2 expõe os dados demográficos dos municípios integrantes da RM Cariri, a partir dos dados obtidos no censo do IBGE (2010).

Tabela 2 – Dados Demográficos da Região Metropolitana do Cariri

Município	População Total	População Urbana	População Rural	Taxa de Urbani-zação (%)	Crescimento Populacional - 2000/2010	Estimativa Popul. 2017
Barbalha	55.323	38.022	17.301	68,73	1,64%	59.811
Caririaçu	26.393	14.031	12.362	53,16	0,25%	26.892
Crato	121.428	100.916	20.512	83,11	1,50%	130.604
Farias Brito	19.007	8.871	10.136	46,67	-0,66%	18.720
Jardim	26.688	8.994	17.694	33,70	0,11%	27.076
Juazeiro do Norte	249.939	240.128	9.811	96,07	1,65%	270.383
Missão Velha	34.274	15.419	18.555	44,90	0,51%	35.409
Nova Olinda	14.256	9.696	4.560	68,01	1,67%	15.433
Santana do Cariri	17.170	8.822	8.348	51,38	0,20%	17.489
TOTAL/MÉDIA	564.478	444.899	119.279	78,81	0,76%	601.817

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010a; 2017c) e IPECE (2016)

Na análise desses dados, percebe-se a grande concentração populacional em Juazeiro do Norte, respondendo, sozinho, por quase 45% da população de toda a RM Cariri. O munícipio também possui a maior taxa de urbanização do conjunto (96,07%). Os demais municípios do Crajubar também apresentam índices demográficos elevados, os quais Crato e Barbalha vêm, respectivamente, atrás de Juazeiro do Norte no contingente populacional.

Juntos, os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha abrigam uma população de 426.690 habitantes, ou seja, respondem por 75,5% da população total da

Região Metropolitana do Cariri. Todos os índices demográficos são comandados pelo Crajubar, à exceção da taxa de crescimento da população, liderada, curiosamente, pelo município de menor população, Nova Olinda. Na outra ponta do quesito de taxa de crescimento, encontra-se o município de Farias Brito, o único do conjunto a apresentar crescimento populacional negativo no período 2000-2010.

Os demais municípios também componentes da RM Cariri apresentam perfis demográficos bem distantes do que comumente se espera de RMs. Enfocando-se o número bruto da população, nota-se que todos os municípios - exceto o Crajubar - possuem população total inferior a 40.000 habitantes, sendo que dos seis municípios, três apresentam quantitativo populacional menor que 20.000 habitantes (Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri – todos limítrofes ao Crato).

A taxa de urbanização também divide a RM Cariri em três conjuntos de municípios: *i)* o Crajubar, com altos índices de urbanização; *ii)* os municípios adjacentes, com população urbana superior à rural e *iii)* municípios considerados rurais. Novamente, Juazeiro do Norte está na liderança dos municípios do Crajubar com um índice de urbanização de 96,07%, seguido por Crato (83,11%) e Barbalha (68,73%). A surpresa, mais uma vez, fica com o município de Nova Olinda, com um percentual de população urbana pouco menor que o de Barbalha (68,01%). Ainda nesse grupo de municípios com população urbana superior à rural na RM Cariri, encontram-se Caririaçu, alcançando uma taxa de urbanização de 53,16% e Santana do Cariri, com 51,3%. Já os demais municípios dessa RM possuem população rural maior que a urbana (Farias Brito, Missão Velha e Jardim).

Sabe-se que a classificação rural-urbano com base apenas no contingente populacional instalado nas respectivas áreas é limitada, sobretudo porque “os espaços urbanos e rurais se apresentam na atualidade com características diversas e são marcados por relações e funções cada vez mais interligadas, o que evidencia a complexidade na definição de uma abordagem única para sua delimitação” (IBGE, 2017a, p. 8).

Um dos grandes dilemas da delimitação rural e urbana dos municípios brasileiros reside no fato de que as transformações econômicas e sociais alteram a configuração dos municípios sem que a legislação consiga acompanhar. Muitas vezes, em razão dos

limites entre zona urbana e zona rural serem definidos pelos próprios municípios, há o enquadramento de domicílios sem considerar as características territoriais e sociais do município e do entorno, visando-se a objetivos fiscais (IBGE, 2017a).

Na publicação “Classificação e Caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil”, o IBGE discutiu os critérios utilizados na delimitação do rural e do urbano no país, visando à otimização de políticas públicas para o planejamento desses territórios. Na referida publicação, há uma proposta de classificação dos espaços rurais e urbanos a partir de critérios comuns para todo o país, sendo três os principais: densidade demográfica, a localização em relação aos principais centros urbanos e o tamanho da população. A partir desses critérios, os munícipios foram classificados como “urbanos”, “rurais” ou “intermediários”.

Sobre a RM Cariri, de acordo com a publicação, os munícipios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha estão entre os 811 munícipios brasileiros (14,5%) considerados como concentrações urbanas, aquelas com mais de 50.000 habitantes em área de ocupação densa. Missão Velha e Caririaçu (ambos se limitando com Juazeiro do Norte) são consideradas como unidades populacionais, por possuírem entre 10.000 e 25.000 habitantes em área de ocupação densa. Farias Brito, Santana do Cariri, Nova Olinda (limítrofes ao Crato) e Jardim (limítrofe à Barbalha) configuram unidades populacionais com um quantitativo entre 3.000 e 10.000 habitantes em área de ocupação densa. Nessa última categoria, estão mais de 60% dos munícipios brasileiros, embora totalizem apenas 14% da população do país.

Quando se deixa de lado a categorização dos municípios com base nessa proposta de classificação e se adentra no grau de urbanização, o quadro pouco se altera na RM Cariri. Os munícipios do Triângulo Crajubar continuam sendo considerados como unidades populacionais com alto grau de urbanização. Nova Olinda, surpreendendo novamente, é o único município dessa RM caracterizado como unidade populacional com moderado grau de urbanização. Todos os demais munícipios da RM Cariri foram categorizados como unidades populacionais com baixo grau de urbanização.

Por fim, na categorização majoritária dessa nova proposta (IBGE, 2017a), todas as unidades populacionais que possuíam mais de 50.000 habitantes nas áreas de ocupação densa e/ou aqueles que pertenciam a concentrações urbanas foram

classificados como “predominantemente urbanos”. O oposto também ocorreu com as unidades populacionais com população inferior à 3.000 habitantes em áreas de ocupação densa, sendo classificados como “predominantemente rurais”. Já nas unidades populacionais que figuravam entre esse intervalo de quantitativo populacional, entravam em conta os demais critérios, como o grau de urbanização, a fim de serem definitivamente categorizadas.

Conforme o esperado, os munícipios do Triângulo Crajubar foram categorizados como predominantemente urbanos e todos os demais municípios pertencentes à RM Cariri foram classificados como municípios rurais adjacentes[21]. Para se ter uma ideia dessa realidade presente em Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha, é válido destacar que, no Brasil, apenas 26% do total de munícipios são considerados predominantemente urbanos, embora respondam por 76% da população do país (em detrimento dos 84,4% considerados pelos critérios em vigência). O Nordeste acompanha a realidade brasileira com uma grande porcentagem dos munícipios sendo classificados como rurais (59%), segundo o IBGE (2017a).

No comparativo entre a forma vigente e a nova proposta de categorização dos espaços urbanos e rurais no Brasil, a estruturação da RM Cariri se manteve, praticamente, inalterada. Os dados demográficos de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha continuam adequando esses municípios ao estrato “urbano” dos municípios brasileiros, enquanto que a maioria dos demais munícipios dessa RM são classificados como “rurais”. De acordo com a forma vigente de categorização, mais municípios dessa RM, além do Crajubar, são considerados como urbanos (Nova Olinda, Caririaçu e Santana do Cariri). Realidade não sustentada quando esses municípios são submetidos aos critérios mais atuais da nova proposta elaborada pelo IBGE.

O Brasil, com seus 8.515.767,049 Km² e população de 190.755.799 na data de referência do Censo Demográfico, apresenta uma densidade demográfica de 22,4 hab/km² (IBGE, 2010a). A região Nordeste apresenta índices superiores à média

[21] Aqueles munícipios categorizados como intermediários ou rurais possuem subníveis (Adjacente ou Remoto) que os classificam com base na distância para centros urbanos de maior classificação segundo a hierarquia urbana brasileira (Metrópole nacional, Metrópole Regional, Capital Regional, etc.). Os municípios classificados como munícipios rurais adjacentes na RM Cariri indicam sua proximidade geográfica com a Capital Regional C Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha.

nacional, com uma densidade demográfica de 34.15hab/km² e o Ceará atinge 56.76 hab/km². Os valores para os municípios da RM Cariri estão expostos na tabela 3.

Tabela 3 – Densidade Demográfica na RM Cariri (2010)

Município	Pop.	Área (Km²)	Densidade (hab/Km²)
Barbalha	55.323	569,508	97,14
Caririaçu	26.393	623,564	42,33
Crato	121.428	1.176,467	103,21
Farias Brito	19.007	503,622	37,74
Jardim	26.688	552,424	48,31
Juazeiro do Norte	249.939	248,832	1.004,45
Missão Velha	34.274	645,704	53,08
Nova Olinda	14.256	284,401	50,13
Santana do Cariri	17.170	855,563	20,07
TOTAL	564.478	5460,085	103,38

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

A RM Cariri alcança uma densidade demográfica superior a 100 hab/km² (103,38). Esse índice é superior à média nacional, nordestina e cearense, embora esses números sejam alavancados pelos índices do Crajubar, notadamente por Juazeiro do Norte. Se considerados os critérios de Castello Branco e*t al.* (2013) baseado em Galvão *et al.* (1969) para delimitação de RMs de "Densidade do distrito sede de pelo menos 500 hab/km²", Juazeiro do Norte conseguiria ultrapassar em mais de duas vezes esse valor. Enquanto que, quando considerados os três municípios como núcleo dessa RM, teríamos o total de 213,90 hab/km², índice abaixo do quantitativo estipulado para a sede.

Outro critério também relacionado à densidade demográfica na proposta para delimitação de RMs supracitada diz respeito à existência de "Densidade municipal de pelo menos 60 hab./km²". Índice não alcançado por nenhum dos outros munícipios da RM Cariri, à exceção, obviamente, do Crajubar. Nenhum dos munícipios circundantes ao Crajubar conseguiu sequer superar a média de densidade demográfica cearense. Dessa forma, pode-se dividir esse grupo de munícipios em três pequenos grupos com base na densidade demográfica: *i)* aqueles com total superior à 50 hab./km² (superiores à média nordestina e brasileira): Missão Velha e Nova Olinda; *ii)* aqueles cuja média ficou entre 35 e 50 hab./km², também superando a média nordestina e brasileira: Jardim, Caririaçu

e Farias Brito; e, *iii)* aqueles cuja média de densidade demográfica é inferior à média nacional: Santana do Cariri.

De todo modo, mais uma vez, o destaque se direciona aos munícipios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Os demais integrantes da RM Cariri apresentam, no geral, baixas densidades demográficas que não conseguem sequer ultrapassar a média estadual para o quesito.

5.2.2 A Dimensão Estrutural na RM Cariri: Aspectos Socioeconômicos

De acordo com dados do IBGE (2017e), no período compreendido entre 2010 e 2014, a Região Metropolitana do Cariri apresentou um PIB na ordem de R$ 7.036.870.000 em 2014. Confrontando com os R$ 4.190.496.000 contabilizados em 2010, vemos um incremento de quase três bilhões de reais nesse ínterim (R$ 2.846.374.000), conforme expõe a tabela 4.

Tabela 4 – PIB a preços correntes e *per capita* na RM Cariri (2010-2014)

MUNICÍPIO	2010		2011		2012		2013		2014	
	A preços correntes (R$ 1000)	*Per capita* (R$)	A preços correntes (R$ 1000)	*Per capita* (R$)	A preços correntes (R$ 1000)	*Per capita* (R$)	A preços correntes (R$ 1000)	*Per capita* (R$)	A preços correntes (R$ 1000)	*Per capita* (R$)
Barbalha	464.715	8.392	508.696	9.090	590.900	10.444	578.694	10.009	728.017	12.285
Caririaçu	100.203	3.797	110.101	4.165	110.841	4.187	130.863	4.879	155.775	5.804
Crato	985.410	8.113	1.014.068	8.263	1.092.835	8.816	1.180.605	9.326	1.419.549	11.120
Farias Brito	75.301	3.962	90.282	4.769	92.458	4.903	103.446	5.440	197.370	10.422
Jardim	107.867	4.040	119.976	4.492	123.441	4.618	146.767	5.422	178.133	6.587
Juaz. do Norte	2.151.335	8.608	2.475.504	9.791	2.829.796	11.069	3.232.446	12.371	3.819.082	14.482
Missão Velha	165.701	4.837	211.897	6.159	197.752	5.727	204.972	5.847	297.139	8.453
Nova Olinda	68.469	4.803	81.430	5.645	81.422	5.582	96.906	6.500	121.364	8.065
Sant. do Cariri	71.494	4.161	86.005	5.002	81.924	4.758	93.678	5.370	120.441	6.899
RM CARIRI	4.190.496	7.422	4.697.959	8.247	5.201.369	9.052	5.768.376	9.843	7.036.870	11.843

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2017e).

A partir da análise dos dados, nota-se um período de crescimento econômico vivenciado pelos municípios da RM Cariri, reflexo da tendência brasileira, na qual houve aumento do poder aquisitivo da população a partir de uma nova dinâmica de renda e de desconcentração de investimentos. Nesse sentido, os municípios do Crajubar

alavancaram o crescimento do PIB nesse período com incrementos entre 2010-2014 de R$1.667.747.000 em Juazeiro do Norte, de R$ 434.139.000 em Crato e de R$ 263.302.000 em Barbalha. Juntos, os munícipios do Crajubar responderam pelo quantitativo de 2.365.188.000 dos R$ 2.846.374.000 de crescimento de toda RM Cariri. Juazeiro do Norte respondeu sozinho por mais da metade desse incremento no PIB da RM Cariri no período analisado, demonstrando sua força econômica ancorada no setor terciário. Os demais munícipios dessa RM também apresentaram avanços no tocante ao PIB, porém em valores bem inferiores aos registrados no Crajubar.

Nota-se também que, no comparativo entre os dois últimos anos do período analisado, houve um aumento no PIB em todos os munícipios dessa RM, ainda que em proporções diferentes. Contudo, essa tendência de aumento não foi mantida na última divulgação do Produto Interno Bruto dos munícipios referentes ao ano de 2015 que, por isso, merece ser analisada separadamente (Tabela 5).

Tabela 5 – PIB a preços correntes e *per capita* por munícipios na RM Cariri (2015)

MUNICÍPIO	**A preços correntes (R$ 1000)**	***Per capita* (R$)**
Barbalha	706.555	12.005
Caririaçu	156.435	5.825
Crato	1.419.536	11.032
Farias Brito	137.059	7.267
Jardim	171.005	6.317
Juazeiro do Norte	3.921.628	14.742
Missão Velha	500.781	14.211
Nova Olinda	120.662	7.948
Santana do Cariri	107.438	6.151

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2017e).

O IBGE (2017b) aponta que, pela primeira vez na série histórica produzida desde 2012, houve redução no volume do PIB de todas as unidades da federação no ano de 2015. Entretanto, a RM Cariri confirmou o período de crescimento econômico vivenciado a partir do aumento do volume de riquezas. Apesar do volume do PIB para a RM Cariri ter aumentado para R$ 7.241.098.000 em 2015, frente aos R$ 7.036.870.000 do ano anterior, é preciso fazer uma análise mais apurada do quadro metropolitano. Esse aumento se deve aos munícipios de Caririaçu, Juazeiro do Norte e Missão Velha, únicos

a aumentarem os valores no comparativo com o ano anterior. Consequentemente, os demais municípios tiveram os valores do PIB diminuídos, fato que pode ser justificado pelo início da crise econômica brasileira que culminou na diminuição do valor de compra e de investimentos.

Dessa forma, até mesmo os municípios do Crajubar que tradicionalmente lideram os índices econômicos na região também passaram por decréscimos, à exceção de Juazeiro do Norte. Mesmo assim, esse conjunto de munícipios se destaca não somente na economia da RM Cariri, mas de todo o estado do Ceará. No *ranking* dos municípios cearenses por PIB, Juazeiro do Norte se encontra na 5º posição (atrás apenas dos munícipios da RMF - Fortaleza, Maracanaú e Caucaia - e de Sobral na Região Metropolitana de Sobral - RMS), com Crato na 9º posição (sendo o terceiro munícipio gerador de riqueza no interior cearense, depois de Sobral e da vizinha Juazeiro do Norte) e Barbalha na 22° posição.

Além do Crajubar e ainda referente ao ano de 2015, os demais municípios da RM Cariri apresentam PIBs, na grande maioria, abaixo dos R$ 200.000.000,00. Pode-se dividi-los em três grupos: *i)* aqueles com PIB acima de 200 milhões: Missão Velha; *ii)* aqueles com PIB entre 150 e 200 milhões: Jardim e Caririaçu; e *iii)* aqueles com PIB inferior à 150 milhões: Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri.

Naturalmente, o PIB *per capita* também foi reduzido na grande maioria dos munícipios componentes dessa RM. Na análise do conjunto metropolitano, a RM Cariri alcançou um PIB *per capita* de R$ 12.554. Esse valor é superior ao apresentado em 2014 (R$ R$ 11.843), embora os valores continuem abaixo da média brasileira (R$ 29.326,33), e até mesmo cearense (R$ 14.669,14), conforme dados do IBGE (2017b). Dos nove municípios da RM Cariri, somente Juazeiro do Norte, com um PIB *per capita* de R$ 14.742, conseguiu superar a média estadual com margem mínima. Após Juazeiro, os destaques são Barbalha, Crato e Missão Velha, com PIBs *per capita* superiores a R$ 10.000. O contraponto é o município de Caririaçu que sequer atinge os R$ 6.000 de PIB *per capita*.

A estrutura setorial do PIB dos munícipios da RM Cariri está detalhada na tabela 6, na qual se pode observar que o setor de serviços (incluindo os de administração, saúde, educação pública e seguridade social) é o de maior composição no PIB municipal,

embora que - à exceção dos munícipios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha - os serviços públicos gerem mais riqueza que os demais, demonstrando a importância e dependência que desses munícipios têm dos investimentos financeiros das esferas governamentais. O setor industrial demonstra relevância apenas nos munícipios do Crajubar. Nos demais, a agropecuária gera maiores fluxos financeiros do que a indústria.

Tabela 6 – Estrutura Setorial do PIB na RM Cariri (2015)

Nome do Município	VA - Agropecuária (R$ 1.000)	VA - Indústria (R$ 1.000)	VA - Serviços[22] (R$ 1.000)	VA - Administração, saúde e educação públicas e seguridade social (R$ 1.000)	Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos, a preços correntes (R$ 1.000)	Produto Interno Bruto, a preços correntes (R$ 1.000)
Barbalha	29.391	95.995	333.325	178.179	69.664	706.555
Caririaçu	12.835	8.038	45.230	83.950	6.382	156.435
Crato	47.009	176.080	701.312	365.533	129.601	1.419.536
Farias Brito	27.966	5.247	37.409	61.377	5.059	137.059
Jardim	20.035	5.529	51.507	87.012	6.922	171.005
Juazeiro do Norte	14.563	457.701	2.305.558	738.749	405.058	3.921.628
Missão Velha	262.966	24.037	97.636	100.084	16.057	500.781
Nova Olinda	13.162	8.213	41.531	50.201	7.554	120.662
Santana do Cariri	14.975	4.139	28.460	56.225	3.639	107.438
TOTAL	442.902	784.979	3.641.968	1.721.310	649.936	7.241.098

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2017b)

Mais uma vez, os destaques na composição setorial são direcionados ao munícipio de Juazeiro do Norte, com uma posição de destaque no valor acumulado no setor de serviços e industrial, com as maiores cifras de toda RM Cariri. Por outro lado, o munícipio de Missão Velha tem o maior montante no setor agropecuário de todo o conjunto de municípios da Região Metropolitana do Cariri.

Ainda na dimensão econômica e em complemento à análise setorial na RM Cariri, a tabela 7 demonstra o quantitativo e a proporção de empregos formais nos grandes setores da economia.

[22] Excluindo-se administração, seguridade social, saúde e educação públicas.

Tabela 7 – Emprego formal e percentual da população ocupada em atividades urbanas na RM Cariri (2016)

Município	Indústria		Construção Civil		Comércio		Serviços		Agropecuária		Total Geral	Pop. ocupada em atividades urbanas (%)
	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)		
Barbalha	2456	26,89	162	1,77	1764	19,31	4490	49,16	261	2,85	9133	97,15
Caririaçu	31	1,37	15	0,66	143	6,33	2069	91,62	0	0	2258	100
Crato	4424	24,79	862	4,83	4097	22,96	8362	46,86	96	0,53	17841	99,47
Farias Brito	62	5,70	3	0,27	103	9,47	918	84,45	1	0,09	1087	99,91
Jardim	59	4,00	6	0,40	134	9,09	1275	86,49	0	0	1474	100
Juazeiro do Norte	9439	19,58	2025	4,20	13116	27,20	23595	48,94	29	0,06	48204	99,94
Missão Velha	114	4,76	39	1,63	298	12,46	1350	56,48	589	24,64	2390	75,36
Nova Olinda	340	23,77	14	0,97	238	16,64	838	58,6	0	0	1430	100
Santana do Cariri	55	5,63	0	0	56	5,73	842	86,27	23	2,35	976	97,65
RM CARIRI	16980	20,02	3126	3,68	19949	23,52	43739	51,58	999	1,17	84793	98,83

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS – MTE (2017)

Revisitando os critérios de Castello Branco *et al.* (2013) baseado em Galvão *et al.* (2013) para delimitação das regiões metropolitanas, caso fossem aplicados critérios únicos no território brasileiro, observa-se que, na dimensão estrutural, o critério seria “pelo menos 70% da sua população ocupada em atividades urbanas”. A RM Cariri atende ao exposto no critério, ao alcançar o percentual de 98,83% da população ocupada em atividades urbanas (indústria, construção civil, comércio e serviços), quando considerado o emprego formal. Isoladamente, todos os munícipios dessa região metropolitana alcançaram o mínimo exigido nesse critério, com proporções acima dos 97% (à exceção do munícipio de Missão Velha).

Os municípios do Crajubar apresentam uma distribuição mais equilibrada dos postos de emprego em atividades urbanas. Destaca-se também a composição setorial dos empregos formais em Nova Olinda, com uma distribuição próxima do observado nos munícipios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Já os demais, apesar de também terem a maioria dos empregos formais oriundos das atividades consideradas urbanas (sobretudo, serviços), possuem um peso muito grande no setor de serviços – naturalmente, aqueles relacionados à esfera pública. No geral, esses munícipios

apresentam percentuais superiores a 80% nos empregos formais gerados no setor de serviço.

No aspecto quantitativo, cabe destacar que, dos 84.793 postos de trabalho formal em 2016 da RM Cariri, mais da metade foram provenientes do setor de serviços, 51,58% ou 43.739, sendo que Juazeiro do Norte gerou metade desses postos de trabalho no setor de serviços, seguido por Crato e Barbalha, respectivamente, mas com valores bem inferiores.

Como esperado, depois do setor de serviços, o comércio é o que mais emprega na RM Cariri. O Crajubar (notadamente, Juazeiro do Norte) possui o maior contingente de pessoas trabalhando no setor. Merece ressaltar o percentual nesse setor nos munícipios de Nova Olinda e Missão Velha. Os índices de emprego comercial nos outros munícipios da RM Cariri se situam abaixo dos 10%, no qual Santana do Cariri apresenta o menor percentual (5,73%).

O emprego industrial também possui relevância nessa RM com seus mais de 20% do total de empregos formais de 2016. O destaque é o munícipio de Barbalha com o maior percentual de toda RM Cariri, seguido por Crato e, surpreendentemente, Nova Olinda, apesar de Juazeiro do Norte ainda apresentar o maior quantitativo de empregados no setor industrial desse conjunto analisado. Todos os outros munícipios apresentaram índices de emprego na indústria entre 1,37% (Caririaçu) e 5,70% (Farias Brito).

O setor agropecuário concentra pouco mais de 1% dos postos de trabalho formais na RM Cariri no período analisado. No entanto, é importante frisar o desempenho do munícipio de Missão Velha nesse setor, onde quase 25% dos empregos gerados foram provenientes desse setor. Por outro lado, em 2016 alguns munícipios nem mesmo registraram postos formais de trabalho no setor, como foi o caso de Caririaçu, Jardim e Nova Olinda.

No contexto geral, a dimensão econômica contrapõe os munícipios do Triângulo Crajubar com os demais, confirmando-se que os munícipios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha apresentam grande dinamismo econômico, os melhores indicadores econômicos e comandam a geração de empregos formais na RM Cariri. Os demais

munícipios não detêm, nem aproximadamente, a mesma relevância nessa dimensão, constituindo-se um quadro de disparidade inter-regional.

5.3 A “integração” na RM Cariri: movimentos pendulares e fluxos intrametropolitanos

Os espaços urbanos metropolitanos são caracterizados “pela forte densidade de pessoas e concentração de atividades econômicas, cujos limites não coincidem com os das jurisdições que as constituem” (GARSON, 2009, p. 69). Nesse sentido, um dos variados processos que ganham intensidade e relevância para compreensão da metropolização diz respeito aos denominados “movimentos pendulares”, aqueles “deslocamentos entre o munícipio de residência e outros munícipios, com finalidade específica” (MOURA; CASTELLO BRANCO; FIRKOWISKI, 2005, p. 124). As principais finalidades dos movimentos pendulares são as relacionadas à trabalho e estudo. O IBGE contabiliza informações sobre esse tipo de deslocamentos para trabalho e estudo desde o censo demográfico de 1970.

Os movimentos pendulares ocorrem em virtude da busca por bens/serviços e de mercado trabalho, manifestados pela desigualdade no território e concentrando-se em alguns centros urbanos. Nesse sentido,

> Tais deslocamentos são motivados pela dissociação entre local de moradia e local de trabalho/estudo, dada a concentração de oportunidades de trabalho/estudo, em geral, em município (ou conjunto deles) de maior porte, e à própria distribuição de funções, também concentradas, internamente à aglomeração ou mesmo dentro de uma determinada região. Portanto, o movimento pendular representa uma dinâmica funcional que resulta da organização do território e da não coincidência entre o local de residência e os locais de trabalho e/ou estudo (DESCHAMPS, 2009, p. 196).

Esses deslocamentos não implicam transferência nem fixação definitiva em outro lugar, portanto, diferem das migrações, embora ambos estejam relacionados a fluxos de pessoas no território. As informações acerca dos deslocamentos realizados para trabalho ou estudo é um dos mais importantes e utilizados referenciais para análise do processo de metropolização e de expansão urbana. São cada vez maiores as distâncias percorridas entre o local de origem e o de destino, apontando para a expansão do

processo de ocupação urbana e de segmentação dos locais de moradia e de trabalho. (MOURA; CASTELLO BRANCO; FIRKOWISKI, 2005).

Além disso, estudos sobre movimentos pendulares podem subsidiar a elaboração de políticas públicas para o atendimento das demandas que surgem a partir desse processo, notadamente relacionadas às funções públicas de interesse comum voltadas para o ambiente metropolitano. Uma vez que:

> No processo de delimitação dessas áreas, um dos aspectos mais relevantes considerados foi o das relações metropolitanas. Ou seja, a integração, representada por inúmeros fluxos – de bens, de comunicações e, principalmente, de pessoas. Uma de suas formas de materialização é o deslocamento diário de população entre o local de residência e o local de trabalho (MOURA; CASTELLO BRANCO; FIRKOWISKI, 2005, p. 124).

As informações sobre os fluxos pendulares também permitem a identificação das funções desempenhadas pelos centros urbanos, seja na concentração do trabalho ou na oferta de serviços como educação e transporte (IBGE, 2010b). Portanto, os movimentos pendulares são considerados indicadores da integração funcional entre as localidades e importante referencial analítico do processo de metropolização (MOURA; CASTELLO BRANCO; FIRKOWISKI, 2005). Sendo assim, uma das principais características do processo de metropolização são os altos índices de mobilidade diária da população em um intenso fluxo entre o seu local de moradia para o local de trabalho e/ou estudo. Quanto maiores os movimentos pendulares, maior será a integração regional e mais perceptível a complementaridade entre esses centros urbanos.

A partir da análise dos dados sobre deslocamentos estudo/trabalho do Censo de 2000, Moura, Castello Branco e Firkowiski (2005) perceberam que, em um Brasil onde quase 7% da população se locomovia para trabalho ou estudo, os deslocamentos eram bem maiores nas regiões metropolitanas, RIDEs e aglomerações urbanas institucionalizadas. Na grande maioria das vezes, os deslocamentos são direcionados aos polos vindos dos demais munícipios dessas aglomerações.

Na RM Cariri, os fluxos pendulares intrametropolitanos podem ser observados nas tabelas 8 e 9, referentes aos movimentos pendulares contabilizados nos censos demográficos de 2000 e 2010.

Tabela 8 - Mobilidade pendular por motivo de trabalho e estudo na RM Cariri (2000)

Municípios de origem	Municípios de Destino									
	Crato	Barbalha	Juazeiro do Norte	Missão Velha	Nova Olinda	Santana do Cariri	Caririaçu	Farias Brito	Jardim	Total de saída
Crato	-	43	1.122	20	37	60	12	45	0	**1.339**
Barbalha	74	-	1.148	72	0	0	12	0	0	**1.306**
Juazeiro do Norte	1.081	253	-	109	27	42	87	34	26	**1.659**
Missão Velha	109	154	227	-	0	0	0	0	0	**490**
Nova Olinda	49	0	0	0	-	20	0	0	0	**69**
Santana do Cariri	67	0	19	0	96	-	0	0	12	**194**
Caririaçu	32	0	278	0	0	0	-	10	0	**320**
Farias Brito	181	0	4	0	0	0	15	-	0	**200**
Jardim	59	77	47	0	0	0	0	0	-	**183**
Total de chegada	**1.652**	**527**	**2.845**	**201**	**160**	**122**	**126**	**89**	**38**	**5.760**

Fonte: Adaptação do Observatório das Migrações no estado do Ceará (CNPq-URCA) a partir dos microdados da amostra do Censo Demográfico 2000 (IBGE).

Em 2000, os movimentos pendulares de pessoas que se locomoveram entre os munícipios da Região Metropolitana do Cariri atingiam um quantitativo de 5.760 indivíduos. Esse quantitativo representava pouco mais de 1% da população total da época (497.782 habitantes). Desse total de fluxos pendulares, o Crajubar representava 64,60% ou 3.721 pessoas se deslocando para motivos de trabalho e estudo entre os três municípios. Quando a população e os movimentos pendulares desses três municípios são considerados isoladamente, o percentual de movimentos pendulares permanece instável, representando valores pouco superiores a 1% da população total.

O município de Crato foi o único dentre os nove da RM Cariri a receber fluxos de pessoas de todos os demais munícipios do conjunto. Esse fato pode ser explicado por dois fatores. O primeiro deles é que no censo demográfico de 2000, os movimentos pendulares eram agrupados e não detalhavam o total específico para trabalho e estudo. Em 2000, a hegemonia universitária cratense era enorme, uma vez que a única IES da região (a URCA) estava sediada no Crato. A RM Cariri - e em especial, Juazeiro do Norte - ainda não havia passado pelo processo de expansão do ensino superior. O segundo motivo é que Crato possui localização privilegiada no território. Além de possuir a maior área territorial dessa RM, limita-se com seis dos outros oito munícipios do conjunto

(menos Jardim e Missão Velha), possuindo ligações rodoviárias diretas para a maioria deles (exceto Caririaçu).

Apesar de Crato englobar deslocamentos para trabalho/estudo de todos os outros municípios da RM Cariri, Juazeiro do Norte foi o município que mais recebeu pessoas e apresentou o maior saldo entradas-saídas da RM, onde 1.186 pessoas adentravam no território diariamente. Os munícipios de onde provinham mais pessoas para trabalhar ou estudar em Juazeiro do Norte eram, respectivamente, Barbalha, Crato, Caririaçu e Missão Velha. Coincidentemente, todos com quem possui limites geográficos, demonstrando-se assim a atratividade juazeirense sobre os munícipios vizinhos em relação ao trabalho e estudo.

Já o munícipio de Crato exercia grande atratividade para trabalho/estudo sobre munícipios como Farias Brito, Santana do Cariri e Nova Olinda. Barbalha, por sua vez, possuía maior poder de atração sobre o município vizinho de Jardim. Os fluxos de pessoas entre Crato e Juazeiro do Norte se mantiveram quase na mesma proporção, com leve predomínio para Juazeiro do Norte, confirmando-se a complementaridade e grande integração funcional entre esses munícipios.

Cabe destacar que, em 2000, os únicos municípios da RM Cariri que receberam mais pessoas para trabalho/estudo do que saídas foram, respectivamente, os munícipios de Juazeiro do Norte, Crato e, surpreendentemente, Nova Olinda. Por outro lado, todos os demais munícipios apresentaram saldos negativos nesse aspecto, índices que podem demonstrar a falta de acesso às oportunidades de emprego e de serviços públicos – notadamente, os educacionais – nos respectivos territórios. Barbalha, pela proximidade com Juazeiro do Norte, apresentou o maior saldo negativo de pessoas se deslocando para trabalho/estudo em outros munícipios.

Na tabela 9, estão expostos os números referentes aos movimentos pendulares na RM Cariri no período do censo demográfico de 2010.

Tabela 9 - Mobilidade pendular por motivo de trabalho e estudo na RM Cariri (2010)

Municípios	Crato	Barbalha	Juazeiro do Norte	Missão Velha	Nova Olinda	Santana do Cariri	Caririaçu	Farias Brito	Jardim	Total de saída
Crato		331	5.983	44	249	98	84	201	28	**7.018**
Barbalha	719		3.584	230	23	0	9	0	45	**4.610**
Juazeiro do Norte	2.779	1.539		235	16	9	185	64	59	**4.886**
Missão Velha	113	417	762		0	0	0	11	0	**1.303**
Nova Olinda	176	0	81	0		164	0	6	0	**427**
Santana do Cariri	200	0	109	0	183		0	5	0	**497**
Caririaçu	104	23	704	10	0	0		12	0	**853**
Farias Brito	365	16	274	0	0	0	0		0	**655**
Jardim	172	165	257	0	19	0	0	0		**613**
Total de chegada	**4.628**	**2.491**	**11.754**	**519**	**490**	**271**	**278**	**299**	**132**	**20.862**

Fonte: Adaptação do Observatório das Migrações no estado do Ceará (CNPq-URCA) a partir dos microdados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE).

Os números absolutos confirmam a tendência de crescimento no quantitativo das pessoas que se deslocam diariamente para estudar ou trabalhar em um munícipio diferente de onde residem. Em 2010, já eram mais de 20.862 pessoas se deslocando diariamente para essas finalidades na RM Cariri, frente as 5.570 identificadas no censo de 2000. O percentual de deslocamentos diários para trabalho/estudo também aumentou, atingindo um índice de 3,69%, em detrimento do 1% do censo de 2000. Apesar disso, a RM Cariri está bem aquém do percentual tradicionalmente observado em regiões metropolitanas de, no mínimo, 10%.

Esse percentual foi estabelecido ainda em meados da década de 1970 por Galvão *et al.* (1969), na definição do primeiro conjunto de regiões metropolitanas brasileiras e foi mantido por Castello Branco *et al.* (2013) em uma atualização desses critérios para verificar quais das atuais regiões metropolitanas institucionalizadas apresentam características espaciais metropolitanas. Sendo assim, a RM Cariri está longe do alcance desse percentual, uma vez que somente um dos munícipios atingiu o critério de “pelo menos 10% da população municipal total deslocando-se diariamente, em viagens intermunicipais, para qualquer município da área (considerando fluxos de entrada e de saída do município)”. (CASTELLO BRANCO *et al.*, 2013).

Na RM Cariri, o único munícipio que conseguiu alcançar essa marca foi o munícipio de Barbalha, com 17,18% da população municipal total se deslocando em viagens

intermunicipais para qualquer município da área, considerando fluxos de entrada e saída. Crato chegou muito próximo de alcançar essa marca, alcançando o patamar de 9,59% de deslocamentos intermunicipais de sua população total. Ressalta-se que a grande maioria dos fluxos desses dois munícipios foram direcionados para Juazeiro do Norte que, conforme a expectativa, completou a tríade de munícipios com maior proporção de deslocamentos pela população total com uma proporção de 6,65%. Bem próximo desse índice de Juazeiro do Norte se encontra o munícipio de Nova Olinda, ao atingir 6,43%. Também superaram a margem de 5% de deslocamentos intermunicipais sobre a população total do munícipio: Missão Velha (5,31%) e Farias Brito (5,01%). Os demais munícipios ficaram abaixo dos 5% de deslocamentos (Santana do Cariri com 4,47%; Caririaçu com 4,28% e, por último, e bem distante dos demais, está o munícipio de Jardim com apenas 2,79%).

Apesar de esse índice não ter sido alcançado pela quase totalidade dos munícipios da RM Cariri, nota-se a consolidação da integração por meio do fluxo de pessoas entre seus munícipios a partir do comparativo entre os dois últimos censos demográficos, demonstrando uma tendência de acréscimo.

Ainda nesse sentido, conforme esperado, o fluxo de pessoas se deslocando diariamente para trabalho e estudo nos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha correspondem a grande maioria do total da RM Cariri (71,5%), a partir das 14.954 que saem do seu município de origem rumo a outro desse Triângulo. Esse quantitativo corresponde a 3,49% da população total do Crajubar, índice também bem abaixo dos 10% considerados indicados em regiões metropolitanas com processos de metropolização e integração funcional consolidados.

Esses dados desproporcionais na RM Cariri que coloca o Crajubar em posição destacada no quantitativo e proporção de todos os deslocamentos para trabalho/estudo no conjunto podem ser justificados a partir de Moura, Castello Branco e Firkowiski (2005, p. 126):

> [...] as proporções diminuem progressivamente em municípios mais distantes dos polos. Cabe salientar, ainda, que muitos dos municípios que desenvolvem fluxos com proporções elevadas são também bastante populosos, colocando em trânsito grandes contingentes de residentes.

Os únicos munícipios com fluxos de entrada e saída para todos os demais na RM Cariri foram Crato e Juazeiro do Norte, confirmando-se a ampliação da atratividade de Juazeiro do Norte em relação aos deslocamentos de trabalho e estudo na última década, uma vez que, em 2000, somente Crato detinha essa condição. O saldo de entrada-saída entre Crato e Juazeiro do Norte também foi alterado enormemente. No censo de 2000, o quantitativo de pessoas que se deslocavam entre as cidades era praticamente o mesmo, apesar do ligeiro saldo de vantagem para Juazeiro do Norte, enquanto que, em 2010, o quantitativo de pessoas do Crato que se deslocam para Juazeiro do Norte para trabalho ou emprego é mais de duas vezes maior do que o quantitativo de pessoas que fazem o trajeto inverso, as quais 5.983 saem do Crato com destino a Juazeiro do Norte e 2.779 realizam o percurso inverso. Vale destacar que Juazeiro do Norte continua com forte atratividade sobre o munícipio de Barbalha, assim como observado em 2000.

O saldo dos movimentos pendulares, a partir dos números de entrada e saídas de pessoas para trabalho/estudo, é importante para o direcionamento de políticas públicas para o atendimento das novas demandas que surgem a partir do acréscimo diário de novas pessoas.

Na RM Cariri, somente os munícipios de Juazeiro do Norte e Nova Olinda conseguiram maior número de movimentos pendulares de entrada do que de saída. No censo de 2000, Crato também fazia parte desse seleto grupo. A macrocefalia se encontra no munícipio de Juazeiro do Norte que soma a sua população um número próximo a sete mil pessoas (6.868). Obviamente que essa atratividade diz respeito à existência de maior oferta de trabalho e de serviços no território de Juazeiro do Norte, bem como há incremento financeiro pelo consumo de bens e serviços. Entretanto, Moura, Castello Branco e Firkowiski (2005) também chamam a atenção para a oneração da infraestrutura dos munícipios de destino. Nesse sentido, as cidades polos para onde se deslocam milhares de pessoas diariamente precisariam de investimentos infraestruturais para atender esse acréscimo populacional intermitente.

Em 2010, o IBGE atendeu a uma demanda antiga e desmembrou a indagação sobre o deslocamento, separando aqueles direcionados para trabalho daqueles direcionados para estudo. Os dados para a RM Cariri podem ser observados nas tabelas 10 e 11.

Os dados para a Região Metropolitana do Cariri apontam que há uma distribuição balanceada das finalidades desses deslocamentos diários. Os deslocamentos para trabalho correspondiam a 53,9% do total (11.247) e, por conseguinte, os deslocamentos realizados com a finalidade de estudo representavam 46,1% (9.615).

Tabela 10 - Mobilidade pendular por motivo de trabalho na RM Cariri (2010)

Municípios	Crato	Barbalha	Juazeiro do Norte	Missão Velha	Nova Olinda	Santana do Cariri	Caririaçu	Farias Brito	Jardim	Total de saída
Crato	0	198	3.659	44	73	98	19	183	21	**4.295**
Barbalha	243	0	2.054	206	23	0	9	0	45	**2.580**
Juazeiro do Norte	1.042	1.097	0	212	16	9	142	64	59	**2.641**
Missão Velha	41	128	297	0	0	0	0	11	0	**477**
Nova Olinda	24	0	5	0	0	93	0	6	0	**128**
Santana do Cariri	34	0	18	0	74	0	0	5	0	**131**
Caririaçu	36	0	436	10	0	0	0	12	0	**494**
Farias Brito	145	16	105	0	0	0	0	0	0	**266**
Jardim	35	66	115	0	19	0	0	0	0	**235**
Total de chegada	**1.600**	**1.505**	**6.689**	**472**	**205**	**200**	**170**	**281**	**125**	**11.247**

Fonte: Adaptação do Observatório das Migrações no estado do Ceará (CNPq-URCA) a partir dos microdados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE).

Os movimentos pendulares para trabalho entre os municípios do Crajubar corresponderam a 73,7% do total de toda a RM Cariri. Nesse grupo, destaca-se Juazeiro do Norte que, a partir dos fluxos de entrada e saída, absorveu 2.617 trabalhadores de Crato e 957 de Barbalha. No saldo entre Crato e Barbalha, o mercado de trabalho cratense incorporou 45 pessoas oriundas da cidade de Barbalha. Dessa forma, Juazeiro do Norte assume o comando do mercado de trabalho, constituindo-se em importante polo de atração não somente para os trabalhadores do Crajubar, mas de toda a RM Cariri, ao receber mais pessoas para trabalhar do que enviar para a grande maioria dos munícipios dessa RM – as únicas exceções são Nova Olinda e Santana do Cariri.

De todo modo, diariamente, o saldo de entradas e saídas para o mercado de trabalho juazeirense era superior a 4000 pessoas. Vale ressaltar que Juazeiro do Norte foi a única do Crajubar a apresentar maior entrada de pessoas para finalidade de trabalho do que de saída. O maior saldo negativo de toda a RM Cariri ficou com o munícipio de

Crato, que não conseguiu absorver a força de trabalho de 2.695 pessoas, seguidos por Barbalha (1075) e Caririaçu (324).

Por outro lado, além de Juazeiro do Norte, os munícipios de Nova Olinda, Santana do Cariri e de Farias Brito também conseguiram englobar mais pessoas nos seus respectivos mercados de trabalho do que direcioná-las em busca de oportunidades em outros municípios.

Outro fato interessante é que a dupla Juazeiro do Norte-Crato são as únicas cidades que mantém fluxos de entrada e saída para todos os demais munícipios da RM Cariri. Os fluxos de entrada são justificados pela maior oferta e variedade de empregos oferecidos, enquanto que os de saída, hipoteticamente, podem estar relacionados à mão-de-obra especializada que essas cidades possuem no comparativo com as demais.

Esses dados confirmam que o núcleo de emprego da RM Cariri se encontra em Juazeiro do Norte e, ao mesmo tempo, indicam a necessidade de políticas que gerem emprego e renda em munícipios mais distantes desse centro ou do Crajubar, como é o caso do munícipio de Caririaçu e de Jardim. Crato e Barbalha, apesar do direcionamento maior de pessoas para trabalhar em Juazeiro do Norte, fazem parte da mesma unidade socioeconômica e apresentam uma proximidade geográfica a partir do processo de conurbação que lhes deixa em posição privilegiada pelo menor tempo de deslocamento até o munícipio vizinho para o exercício das atividades profissionais. Essas duas cidades podem ser consideradas como “áreas alimentadores” (MOURA; CASTELLO BRANCO; FIRKOWISKI, 2005) do mercado de trabalho de Juazeiro do Norte e reforçam a integração social, econômica e espacial do Triângulo Crajubar.

O fluxo intrametropolitano de deslocamentos para estudo também foi contabilizado no censo de 2010. O quantitativo de pessoas que fizeram esse tipo de deslocamento diariamente entre os munícipios da RM Cariri somava 9.615 pessoas ou 46,1% do total. A tabela 11 apresenta esses dados.

Tabela 11 - Mobilidade pendular por motivo de estudo na RM Cariri (2010)

Municípios	Crato	Barbalha	Juazeiro do Norte	Missão Velha	Nova Olinda	Santana do Cariri	Caririaçu	Farias Brito	Jardim	Total de saída
Crato	-	133	2.324	0	176	0	65	18	7	**2.723**
Barbalha	476	-	1.530	24	0	0	0	0	0	**2.030**
Juazeiro do Norte	1.737	442	-	23	0	0	43	0	0	**2.245**
Missão Velha	72	289	465	-	0	0	0	0	0	**826**
Nova Olinda	152	0	76	0	-	71	0	0	0	**299**
Santana do Cariri	166	0	91	0	109	-	0	0	0	**366**
Caririaçu	68	23	268	0	0	0	-	0	0	**359**
Farias Brito	220	0	169	0	0	0	0	-	0	**389**
Jardim	137	99	142	0	0	0	0	0	-	**378**
Total de chegada	**3.028**	**986**	**5.065**	**47**	**285**	**71**	**108**	**18**	**7**	**9.615**

Fonte: Adaptação do Observatório das Migrações no estado do Ceará (CNPq-URCA) a partir dos microdados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE).

Em relação aos deslocamentos para estudo, sabe-se que eles estão relacionados à distribuição desigual das unidades de ensino no território. Nesse aspecto, há a tendência de os cursos mais básicos serem realizados nas proximidades do local de residência, enquanto que os cursos superiores de graduação e de especialização de nível superior, mestrado e doutorado, pela maior raridade desses serviços no território, geralmente envolvam o deslocamento para outros munícipios (IBGE, 2010b).

Os movimentos pendulares com essa finalidade na RM Cariri se concentraram no Crajubar, envolvendo um fluxo de 6.642 pessoas ou 69% do total. Nesse conjunto de munícipios, o saldo de estudantes, quando somadas entradas e saídas, é maior em Juazeiro do Norte, onde na relação com o Crato o saldo é de 587 pessoas e com Barbalha é de 1.088. Na interação Crato-Barbalha, o território cratense consegue um saldo de 343 estudantes.

Diferentemente dos deslocamentos para trabalho, nos quais Juazeiro e Crato recebiam e emanavam fluxos de trabalhadores para todos os demais munícipios da RM Cariri, agora esses municípios recebem fluxos de estudantes de todos os demais munícipios. No geral, os fluxos estabelecidos para estudo nos demais munícipios, exceto entre o Crajubar, acontecem entre munícipios vizinhos. A única curiosidade nesse sentido

são as sete pessoas que se deslocavam de Crato para estudar em Jardim à distância de, aproximadamente, 56 km.

Os dados sobre a mobilidade pendular para estudo na RM Cariri, ao reforçarem o Crajubar como centro convergente de estudantes dos demais munícipios, reforça a importância do polo universitário da região que, em sua maioria, encontra-se localizado nesses três munícipios. Por isso, o saldo de estudantes, quando somadas entradas e saídas, só foi positivo em Juazeiro do Norte (2.820) e em Crato (300), coincidentemente as cidades que mais abrigam IES e, por conseguinte, cursos de ensino superior.

Cabe atentar para o fato de Juazeiro do Norte apresentar grande atratividade no que se refere aos deslocamentos para estudo, confirmando-se que a cidade assumiu para si a função de polo universitário da região, função anteriormente atribuída de forma inconteste a Crato por abrigar a única IES da Região até então. Barbalha, mesmo possuindo um dos *Campis* da UFCA, abriga somente um curso de nível superior (Medicina) e, por isso, é o munícipio da RM Cariri que mais direciona estudantes para estudar fora do munícipio de residência, com um saldo negativo de 1.044 pessoas.

Segundo dados mais recentes do IBGE (2015), o Arranjo Populacional do Crajubar envolve um fluxo de, aproximadamente, 28.632 pessoas se deslocando cotidianamente entre os municípios para estudar e trabalhar (5.864 em Barbalha, 9.436 em Crato e 13.332 em Juazeiro do Norte). Acréscimo de quase oito mil pessoas no comparativo com o total de 20.862 identificados em 2010.

É preciso ter clareza que, alguns fatores sobre os movimentos pendulares podem interferir na permanência no munícipio de residência ou migração para outros, entre eles pode-se citar: distância até o local de trabalho/estudo; possibilidades e tempo de locomoção; custos com o transporte, entre outros.

À medida que a distância dos deslocamentos aumenta, há a possibilidade da migração definitiva, conforme apontam Moura, Castello Branco e Firkowiski (2005, p. 124). “Com a expansão física dessas aglomerações, as distâncias entre residência e local de trabalho/estudo aumentam, inviabilizando ou encarecendo esse tipo de deslocamento, e implicando – em muitos casos – a migração propriamente dita”. As tabelas 12 e 13 representam os dados sobre migrações nos períodos 1995-2000 e 2005-2010, respectivamente.

Tabela 12 –Origem e destino dos migrantes intrametropolitanos na RM Cariri (1995/2000)

Origem em 1995	Destino em 2000									Total de Emigrantes
	Crato	Barbalha	Juaz. do Norte	Missão Velha	Nova Olinda	Santana do Cariri	Caririaçu	Farias Brito	Jardim	
Crato	0	100	1.557	0	194	104	98	130	3	2.186
Barbalha	379	0	309	30	5	12	20	0	41	796
Juazeiro do Norte	836	769	0	197	28	13	544	123	14	2.524
Missão Velha	96	358	467	0	0	0	14	0	0	935
Nova Olinda	121	41	119	0	0	82	8	45	0	416
Santana do Cariri	383	0	292	0	139	0	0	0	0	814
Caririaçu	170	44	807	0	0	0	0	19	0	1.040
Farias Brito	464	0	208	0	11	0	0	0	0	683
Jardim	50	221	95	0	0	0	0	0	0	366
Total de Imigrantes	**2.499**	**1.533**	**3.854**	**227**	**377**	**211**	**684**	**317**	**58**	**9.760**
Saldo Migratório	**313**	**737**	**1.330**	**-708**	**-39**	**-603**	**-356**	**-366**	**-308**	**0**

Fonte: Adaptação do Observatório das Migrações no estado do Ceará (CNPq-URCA) a partir dos microdados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE).

Tabela 13 –Origem e destino dos migrantes intrametropolitanos na RM Cariri (2005/2010)

Origem em 2005	Destino em 2010									Total de Emigrantes
	Crato	Barbalha	Juaz. do Norte	Missão Velha	Nova Olinda	Santana do Cariri	Caririaçu	Farias Brito	Jardim	
Crato	-	129	1.223	21	136	125	30	71	11	**1.746**
Barbalha	98	-	449	151	0	0	29	0	23	**750**
Juazeiro do Norte	1.139	976	-	319	91	100	273	147	22	**3.067**
Missão Velha	15	278	593	-	0	0	0	0	0	**886**
Nova Olinda	119	25	120	0	-	15	0	9	0	**288**
Santana do Cariri	132	0	77	0	240	-	0	0	0	**449**
Caririaçu	51	0	456	0	0	0	-	0	0	**507**
Farias Brito	436	0	318	0	119	0	25	-	0	**898**
Jardim	53	211	209	23	0	0	0	0	-	**496**
Total de Imigrantes	2.043	1.619	3.445	514	586	240	357	227	56	9.087
Saldo Migratório	**297**	**869**	**378**	**-372**	**298**	**-209**	**-150**	**-671**	**-440**	**0**

Fonte: Adaptação do Observatório das Migrações no estado do Ceará (CNPq-URCA) a partir dos microdados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE).

Na análise comparativa entre as tabelas 12 e 13, percebe-se que o quantitativo de migrantes intrametropolitanos na RM Cariri permaneceu instável nos períodos 1995-2000

(9.760) e 2005-2010 (9.087). Nesse período mais recente, houve um decréscimo no número de pessoas que migraram do munícipio em que residiam para outro dentro dessa região metropolitana, o que pode ser um indicativo da melhora das condições de vida nesses munícipios, tendo em vista as melhoras nos dados referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM (Tabela 14).

Tabela 14 – IDHM na RM Cariri 2010 e 2000

MUNICÍPIO	IDH-M 2010	IDH-M 2000
Barbalha	0,683	0,517
Caririaçu	0,578	0,392
Crato	0,713	0,577
Farias Brito	0,633	0,447
Jardim	0,614	0,439
Juazeiro do Norte	0,694	0,544
Missão Velha	0,622	0,444
Nova Olinda	0,625	0,451
Santana do Cariri	0,612	0,424

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD Brasil

Nota-se o avanço no IDHM de todos os munícipios, no comparativo entre 2000 e 2010. Em 2000, todos os munícipios da RM Cariri poderiam ser classificados como de “muito baixo desenvolvimento humano” (0-0,499), à exceção do Crajubar, na faixa classificada como de “baixo desenvolvimento humano” (0,500-0,599). O destaque desse conjunto fica com o munícipio de Crato, que manteve nos dois períodos a liderança do IDHM na RM Cariri.

No ano de 2010, o cenário é modificado. Nenhum dos munícipios dessa RM foi classificado como de “muito baixo desenvolvimento humano”, apesar de Caririaçu ser o único a figurar no grupo de munícipios considerado como de “baixo desenvolvimento humano”. A grande maioria dos munícipios constituintes da Região Metropolitana do Cariri constitui o grupo classificado como de “médio desenvolvimento humano” (Juazeiro do Norte, Barbalha, Farias Brito, Nova Olinda, Missão Velha, Jardim e Santana do Cariri)

e, para finalizar, mais uma vez o munícipio de Crato lidera esse quesito, sendo o único a ser considerado como de “alto desenvolvimento humano”, que comporta os munícipios com IDHM entre (0,700-0,799).

Há que se destacar que o Crajubar, exatamente na ordem como aparecem na composição da sigla, lidera o IDHM na RM Cariri em qualquer dos períodos analisados. Talvez por isso esses munícipios sejam os únicos com saldo migratório positivo de todo o conjunto. Em 2000, o saldo positivo total foi de 2.380 pessoas, valor bem acima do saldo em 2010 na ordem de 1.544. Esse fato pode ser atribuído à melhoria nas condições de vida nos munícipios circundantes aos de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha.

Ao analisar o saldo migratório por munícipios, percebe-se algumas diferenças no comparativo entre os períodos analisados. Em 2000, apenas os munícipios do denominado Crajubar apresentaram saldos migratórios positivos, enquanto que, em 2010, o munícipio de Nova Olinda se junta a esse conjunto, reforçando as melhorias já apresentadas na análise de outros indicadores socioeconômicos analisados anteriormente. Esses dados estão alinhados aos obtidos na verificação dos fluxos pendulares nessa área, pois em virtude da maior oferta de empregos e de acesso a serviços públicos nos munícipios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, os fluxos direcionados a esse conjunto foram maiores do que nos demais. Naturalmente, a tendência de migração para esses munícipios que oferecerem melhores condições de vida também seria maior.

Até mesmo entre os munícipios do Crajubar se pode observar algumas mudanças no que concerne aos fluxos migratórios. Em 2000, Juazeiro do Norte liderava esse quesito com um saldo migratório positivo de 1.330 pessoas, seguido por Barbalha com saldo de 737 pessoas e por Crato com um quantitativo de migrantes de 313. Barbalha assumiu a liderança em 2010, ao apresentar um saldo total de 869 migrantes frente aos 378 de Juazeiro do Norte e aos 297 de Crato.

Esse fato pode ser justificado pelas extensas áreas de terra existentes na época de 2000, que foram alvo da especulação imobiliária nos anos seguintes na área limítrofe entre Barbalha e Juazeiro do Norte. Atualmente, essas áreas formam diversos loteamentos e condomínios horizontais fechados direcionados para a classe média e alta da sociedade caririense. Além disso, Barbalha oferece condições mais propícias para

quem foge da realidade de estresse e violência que começam a se intensificar em centros urbanos considerados médios, como é o caso de Juazeiro do Norte.

Nesse sentido, a cidade de Juazeiro do Norte se configura como um polo de rotatividade, pois concentra a entrada de muitas pessoas e a saída de um número também elevado de indivíduos. Processo que pode ser atribuído às carências de políticas públicas, ausência de planejamento urbano, violência urbana e problemas ambientais perceptíveis na maioria dos grandes e médios centros urbanos do Brasil.

Sobre o saldo migratório dos demais munícipios, os munícipios de Missão Velha e Farias Brito figuram entre os três com maior saldo negativo de migrantes, mudando-se apenas as colocações. Em 2000, o trio de munícipios com maior número de migrantes era composto por Missão Velha (-708); Santana do Cariri (-603) e Farias Brito (-366); e em 2010, Farias Brito (-671), Jardim (-440) e Missão Velha (-372). Cabe ressaltar que o munícipio de Farias Brito é o único dos nove da RM Cariri com taxa de crescimento da população negativo.

O contexto geral das migrações intrametropolitanas na RM Cariri aponta para uma tendência de atratividade no Crajubar, onde se encontram também os melhores indicadores socioeconômicos da região, apesar de o quantitativo indicado no período 2005-2010 ser inferior ao apontado no período 1995-2000. De todo modo, é preciso que haja novos investimentos em políticas públicas em áreas estratégicas, como emprego-renda, saúde, educação e segurança pública, que garantam a permanência da população no seu atual munícipio de residência.

5.4 Fluxos intrametropolitanos na RM Cariri: o caso das matriculas universitárias, dos atendimentos hospitalares e do transporte de passageiros

Devido à importância do crescimento do polo universitário da RM Cariri que se circunscreve, quase que na totalidade, aos munícipios do Crajubar, procurou-se identificar de onde são os estudantes que frequentam cursos de graduação nas principais Instituições de Ensino Superior – IES da região. Nesse sentido, as instituições selecionadas pela quantidade de cursos de graduação oferecidos e número de alunos matriculados foram:

i) Universidade Regional do Cariri – URCA, mantida pelo Governo do estado do Ceará, com a sede principal situada na cidade de Crato (*Campus* Pimenta e *Campus* São Miguel), mas com *campis* também em Juazeiro do Norte (*Campus* CRAJUBAR e *Campus* Pirajá)[23]. É a IES mais antiga da região e até início dos anos 2000 era a única. Atualmente, oferece 18 cursos de graduação nos seus *campis* nas cidades de Crato e Juazeiro do Norte (Ver quadro 4).

ii) Universidade Federal do Cariri – UFCA, mantida pela União, possui a sede principal localizada na cidade de Juazeiro do Norte, mas mantém *campis* nas cidades de Crato e Juazeiro do Norte[24]. No Crajubar, oferece 11 cursos de graduação (9 em Juazeiro do Norte e 1 em cada um dos *campis* em Barbalha e Crato).

iii) Centro Universitário Leão Sampaio – UNILEÃO, maior IES mantida pela iniciativa privada na região, possui 14 cursos de graduação distribuídos nos três *campis* que mantém em Juazeiro do Norte.

No semestre 2017.1, a URCA contabilizava 6600 alunos com matrícula ativa, provenientes de 57 cidades cearenses (incluindo-se as nove da RM Cariri), 17 cidades pernambucanas, 11 piauienses, além de cidades da Paraíba (1), Maranhão (1), Bahia (1), Rio Grande do Norte (1) e Amazonas (1), totalizando 90 cidades.

A grande influência geográfica para uma universidade estadual reforça a importância dessa IES para a região e para os estados vizinhos, sobretudo Pernambuco e Piauí. A razão dessa capilaridade da URCA pode ser explicada por sua tradição histórica, já que por muito tempo foi a única IES do Cariri e, por consequência disso, pela credibilidade nos serviços educacionais prestados na sua área de influência.

A tabela 15 expõe o quantitativo de estudantes matriculados no semestre 2017.1 por munícipios da RM Cariri. Nela, pode-se perceber que, dos 6.600 alunos matriculados nos Campis[25] da URCA distribuídos em Crato e Juazeiro do Norte, aproximadamente 77,4% dos alunos com matrícula ativa provinham dos munícipios da RM Cariri (5.113

[23] Além das Unidades Descentralizadas localizadas em Missão Velha (RM Cariri), Campos Sales e Iguatu.
[24] Também possui Campis nas cidades de Brejo Santo e Icó.
[25] Para esta pesquisa, não se considerou os matriculados nas Unidades Descentralizadas da URCA localizadas nos munícipios de Missão Velha (RM Cariri) e Iguatu.

estudantes), sendo que, dentro desse conjunto, os alunos provenientes dos munícipios do Crajubar correspondiam a 84,4% do total.

Tabela 15 – Origem intrametropolitana na RM Cariri dos alunos da URCA em 2017.1

CIDADE	TOTAL
Barbalha	304
Caririaçu	123
Crato	2.207
Farias Brito	196
Jardim	134
Juazeiro do Norte	1.805
Missão Velha	85
Nova Olinda	145
Santana do Cariri	114
TOTAL	**5.113**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela URCA

Os dados fornecidos pela instituição não permitiram a identificação dos matriculados por *campis.* No entanto, como a sede da IES se localiza no Crato e, consequentemente, a grande maioria dos cursos, nota-se que ainda assim são quase 3.000 estudantes se deslocando de outra cidade dessa RM para cursar alguma das graduações ofertadas, em sua maioria, no *campus* Crato dessa IES. Esse dado se alinha ao obtido a partir das informações sobre os movimentos pendulares na RM Cariri para o ano de 2010, nos quais o fluxo de estudantes para o Crato com finalidades educacionais era de 3.028 pessoas.

Já a Unileão detinha, no semestre 2017.1, um total de 6456 alunos matriculados, provenientes de 61 cidades cearenses (incluindo-se os munícipios da RM Cariri), 24 pernambucanas, 14 piauienses, 8 paraibanas, 4 baianas, 2 maranhenses, além de Alagoas, Pará e Rio de Janeiro, com uma em cada. Esse montante somado é da ordem de 116 cidades, cuja atratividade atua, além do Ceará, sobre os estados de Pernambuco, Piauí e Paraíba, todos limítrofes ao Cariri cearense. Os dados dos estudantes matriculados na Unileão provenientes dos munícipios da RM Cariri são observados na tabela 16.

Tabela 16 - Origem intrametropolitana na RM Cariri dos alunos da Unileão em 2017.1

Municípios dos Estudantes	**UNILEÃO – *Campis* em Juazeiro do Norte**
Barbalha	471
Crato	781
Caririaçu	104
Farias Brito	59
Jardim	98
Juazeiro do Norte	2335
Missão Velha	117
Nova Olinda	56
Santana do Cariri	49
TOTAL	4070

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Unileão

Do montante de 6.456 alunos da Unileão, 63% provinha de algum dos munícipios da RM Cariri (4.070). Os munícipios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, quando somados, corresponderam a 88,13% do total para a Região Metropolitana do Cariri e 55,55 do total geral. Como os três *campis* dessa IES se localizam em Juazeiro do Norte, tem-se um aporte diário de 1.735 estudantes de graduação que se deslocam diariamente para a referida cidade sede.

No semestre 2017.1, a UFCA contava com um total de 2.768 alunos, sendo 1.643 alunos matriculados nos cursos dos *campis* do Crajubar provenientes da RM Cariri. Percebe-se a presença de estudantes de todos os munícipios que compõem essa RM nos *campis* Crato (Agronomia) e Juazeiro do Norte. No *campus* Barbalha, que abriga o Curso de Medicina da instituição, os munícipios de Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri não possuem estudantes matriculados para o semestre 2017.1. Quando excluídos os estudantes do munícipio que o *campus* é sediado, chega-se a um número de 716 estudantes se deslocando de algum dos munícipios da RM Cariri para estudar em algum *campus* da UFCA não localizado no seu munícipio de origem, conforme se observa na tabela 17.

Tabela 17 - Origem intrametropolitana na RM Cariri dos alunos da UFCA em 2017.1

CIDADE	UFCA			TOTAL
	Campus CRATO	Campus BARBALHA	Campus JUAZEIRO DO NORTE	
Juazeiro do Norte	52	61	820	**933**
Crato	45	28	361	**434**
Barbalha	5	62	86	**153**
Missão Velha	2	3	21	**26**
Farias Brito	8	0	18	**26**
Caririaçu	5	2	15	**22**
Jardim	5	2	11	**18**
Nova Olinda	2	0	16	**18**
Santana do Cariri	3	0	10	**13**
TOTAL	127	158	1358	**1643**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela UFCA

Apesar de apresentar o menor número de matrículas das IES analisadas, a UFCA é a que apresenta maior capilaridade nacional, atribuída ao Sistema de Seleção Unificada – SISU do Ministério da Educação – MEC para as IES federais. Sendo assim, a UFCA possui estudantes provenientes de 19 estados brasileiros e do Distrito Federal, sendo 66 cidades cearenses (incluindo-se os munícipios da RM Cariri); 17 cidades pernambucanas; 09 do estado da Paraíba; 07 cidades paulistas; 06 munícipios mineiros; 05 do estado do Piauí e outras 05 da Bahia; 04 cidades maranhenses; 03 do RN; 02 para cada um dos estados de Alagoas, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo; e 01 proveniente de cidades do PA, RJ, PR, DF, GO, AP e TO.

Quanto ao preenchimento dos dados referentes ao munícipio de origem/residência, algumas problemáticas foram recorrentes na coleta dos dados das IES analisadas, tais como o não preenchimento desse campo ou o preenchimento apenas do nome do munícipio sem a Unidade Federativa – UF à qual pertence. Os casos nos quais haviam dois munícipios homônimos e UF não informada não entraram nas análises. O mesmo procedimento foi adotado posteriormente na análise da origem dos pacientes que procuram serviços hospitalares na RM Cariri.

Mesmo assim, confirma-se, a partir das matrículas nas principais Instituições de Ensino Superior da RM Cariri, números interessantes no tocante à quantidade de

estudantes de diversos munícipios atendidos por essas instituições e o número intenso de estudantes dos munícipios dessa RM que estudam em outro dos munícipios desse conjunto, complementando as informações sobre movimentos pendulares para estudo.

Sobre a mobilidade pendular, é comum verificá-la a partir de dados para trabalho e estudo, porém, outros serviços essenciais, como o de saúde, também podem ser um indicativo de fluxos de pessoas que se deslocam para outros munícipios, visando à resolução de alguma demanda.

Sendo assim, a fim de complementar a visão sobre o nível de integração entre os munícipios da RM Cariri foi realizada uma pesquisa nos três principais hospitais da região que atendem a rede pública de saúde, integralmente ou por convênio: Hospital Maternidade São Vicente de Paula - HMSVC e Hospital Santo Antônio, ambos em Barbalha; e Hospital Regional do Cariri - HRC, em Juazeiro do Norte.

Dessa forma, solicitou-se aos hospitais permissão para a coleta de dados secundários referentes ao quantitativo de pacientes por munícipio de domicílio que foram atendidos nas unidades hospitalares supracitadas, no período compreendido entre 01 de janeiro e 31 de dezembro de 2016. As informações referentes aos municípios de domicílio do público atendido nesses principais hospitais são necessárias a fim de identificar os fluxos intermunicipais de pessoas que se deslocam dos seus respectivos municípios de origem em busca de serviços especializados de saúde em outro intrametropolitano.

Reforça-se aqui que o levantamento dessas informações, por se tratarem de dados secundários, não necessitaram da submissão ao comitê de ética na pesquisa via Plataforma Brasil, conforme a Resolução Nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde – CNS, que dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. No parágrafo único que versa sobre os casos que não serão registrados nem avaliados pelo sistema CEP/CONEP, está exposto o seguinte: “V - pesquisa com bancos de dados, cujas informações são agregadas, sem possibilidade de identificação individual” (BRASIL, 2016, p. 2), sempre respeitando os princípios éticos da pesquisa.

A tabela 18 detalha o total de atendimentos ambulatoriais e de internação em cada uma das unidades hospitalares analisadas.

Tabela 18 - Origem intrametropolitana na RM Cariri dos pacientes atendidos nas principais unidades hospitalares em 2016

Município	Hospital e Maternidade São Vicente – Barbalha		Hospital Santo Antônio - Barbalha		Hospital Regional do Cariri – HRC*
	Atendimento Ambulatorial	Internações	Atendimento Ambulatorial	Internações	Internações
Barbalha	35.214	4.471	8.805	1.728	96
Caririaçu	1.472	99	460	409	182
Crato	7.871	655	974	590	347
Farias Brito	1.286	75	288	179	71
Jardim	4.219	698	384	214	92
Juaz. do Norte	22.726	2.684	3.387	1.690	3.127
Missão Velha	4.551	1.115	804	578	69
Nova Olinda	741	89	81	53	40
Sant. do Cariri	707	52	110	80	49
TOTAL	78.787	9.938	15.293 113.612	5.521	4073

* O HRC, por meio do Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH, não forneceu os dados relativos aos atendimentos ambulatoriais realizados.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados nos hospitais

Percebe-se que, nessas três unidades hospitalares, o total de atendimentos supera os 110.000. Conforme esperado, cada um dos hospitais recebe maior demanda de pacientes do munícipio sede (HMSVP e Hospital Santo Antônio, com maior quantidade de pacientes em Barbalha e HRC com maior quantidade de pacientes de Juazeiro do Norte). Ao excluir a população residente nos munícipios onde esses equipamentos estão localizados, tem-se um total de 60.207 pacientes oriundos de outras cidades que procuram outras cidades para usufruto de serviços de saúde ambulatoriais ou de internação. Valores muito superior aos movimentos pendulares para trabalho/estudo (20.862), atingindo um percentual de 10% da população total da RM Cariri.

É importante destacar também a atratividade que essas unidades hospitalares exercem não somente dentro da RM Cariri, mas em todo o sul cearense e regiões próximas, com a identificação de pacientes de mais de 70 municípios cearenses, mais de 30 pernambucanos, mais de 20 munícipios piauienses, dentre outros de diversos estados como PB, BA e AL.

Outro indicador importante a ser considerado na verificação da integração funcional entre os munícipios são os fluxos de passageiros entre as cidades, que na verdade complementam as informações sobre os movimentos pendulares. Para Rodrigues, Alves e Pinheiro (2017), a análise do fluxo de transporte coletivo intrametropolitano na RM Cariri permite verificar o fluxo de pessoas que se deslocam cotidianamente. Dessa forma, esse fluxo pode reforçar a mobilidade pendular para trabalho, estudo e outras atividades, favorecendo a compreensão sobre a integração funcional desses munícipios.

No que diz respeito ao transporte público na RM Cariri, há um grande de fluxo de pessoas que circulam diariamente nos denominados movimentos pendulares pelos principais municípios da região (Crajubar) para fins de trabalho, estudo, lazer, entre outros, dada a relação de complementaridade de serviços que essas cidades resguardam entre si. Os ônibus são o principal meio de transporte público utilizado, complementado pelo Veículo Leve sobre Trilhos – VLT (Ou Metrô do Cariri) que atua no sentido Juazeiro-Crato e vice-versa, bem como pelo transporte complementar por meio de vans e micro-ônibus.

A empresa Auto Viação Metropolitana (Via Metro) é a detentora da concessão para o transporte intermunicipal entre os principais municípios da região, fazendo a ligação de Juazeiro do Norte com três municípios vizinhos: Barbalha, Crato e Missão Velha.

Nota-se, a partir dos dados da tabela 19, que o fluxo de passageiros da linha Juazeiro do Norte/Crato corresponde a mais da metade do transporte de passageiros da RM Cariri, sendo Juazeiro do Norte o principal destino no que se refere à movimentação de pessoas por transporte coletivo, cujo fluxo representa 93% do total de toda a RM Cariri. Isso impacta fortemente na infraestrutura urbana do munícipio, que já apresenta sinais de precariedade e obsolescência (RODRIGUES; ALVES; PINHEIRO, 2017).

Tabela 19 - Fluxo semanal de passageiros em transporte coletivo rodoviário na RM Cariri (2012)

Linha	Regular	%	Complementar	%	Total	%
Juazeiro do Norte/ Crato	94.626	42,4	23.800	10,7	118426	53,04
Juazeiro do Norte/ Barbalha	38493	17,2	20825	9,3	59318	26,57
Juazeiro do Norte/ Missão Velha	7941	3,6	5712	2,6	13653	6,12
Juazeiro do Norte/ Caririaçu	-	-	9048	4,1	9048	4,05
Juazeiro do Norte/ Santana do Cariri (Via Crato)	-	-	3120	1,4	3120	1,40
Juazeiro do Norte/ Nova Olinda (Via Crato)	-	-	4420	2,0	4420	1,98
Crato/ Barbalha (via Arajara)	-	-	2890	1,3	2890	1,29
Crato/ Farias Brito	-	-	7137	3,2	7137	3,2
Barbalha/ Jardim	-	-	-	-	-	-
Total	141.060	63,2	76.952	36,8	223265	100,00

Fonte: Rodrigues, Alves e Pinheiro (2017) a partir de dados do Núcleo Técnico de Transportes/DETRAN-CE.

Ressalta-se que o deslocamento de passageiros entre as cidades de Crato e Juazeiro do Norte também pode ser realizado via VLT (também conhecido como Metrô do Cariri), cuja operação iniciou em 2010 e é realizada pelo Governo do estado do Ceará por meio do Metrô de Fortaleza – METROFOR. O Metrô do Cariri possui 13,9 Km de extensão e 09 estações (05 em Juazeiro do Norte e 04 em Crato). São duas composições de tração diesel hidráulica mecânica, formada por dois veículos com capacidade de até 330 passageiros por viagem. A estimativa inicial indicava uma média de 5000 passageiros por dia, porém, atualmente, a estimativa é de apenas 1.300 pessoas.

Apesar das vantagens desse meio de transporte sobre o transporte rodoviário (menor custo, menor poluição e maior capacidade de passageiros por viagem), o Metrô do Cariri não conseguiu se consolidar como alternativa de transporte de passageiros nas duas principais cidades da RM Cariri.

Para Nascimento, Martins e Chacon (2013), entre as principais razões para a subutilização do Metrô do Cariri estão a localização remota da maioria das estações, não contemplando as áreas de maior densidade demográfica desses munícipios, em virtude da utilização do percurso antigo da Rede Ferroviária Federal S. A. – RFFSA, datado da

década de 1980. Além de não contemplar áreas de maior densidade populacional, o Metrô do Cariri também não contempla os principais setores comerciais do munícipio, nem o polo universitário. Outro fator negativo para essa subutilização diz respeito à ausência de integração do VLT com as linhas de ônibus intermunicipais, que poderia amenizar o problema apontado anteriormente. Outra alternativa, entretanto mais onerosa e demorada, é a ampliação da malha metroviária, ampliando o número de estações e contemplando também a cidade de Barbalha ou, até mesmo, Missão Velha, uma vez que os trilhos da antiga RFFSA chegam até esse munícipio e, nesse trajeto, passam por áreas de densidade demográfica alta como é o caso dos bairros Aeroporto e Vila São Francisco.

5.5 À guisa de conclusão

A partir da análise do processo de metropolização, dos indicadores socioeconômicos e dos fluxos intrametropolitanos de deslocamentos para trabalho, estudo e acesso a serviços de saúde, percebe-se que a Região Metropolitana possui diversas particularidades e abriga uma desigualdade intrametropolitana evidente.

Do ponto de vista do processo de metropolização, é perceptível que alguns aspectos já podem ser identificados no ambiente da RM Cariri, tais como a presença de conurbação, ampliação dos movimentos pendulares, diversificação e especialização das atividades econômicas e problemáticas comuns que precisam ser trabalhadas integralmente e coletivamente por ultrapassarem os limites político-administrativos municipais.

Conforme Queiroz (2013) analisa ao se referir à RM Cariri, é preciso pensar numa metrópole fora do eixo. Afinal, quando comparada com outras realidades metropolitanas consolidadas, como as RMs de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife ou Fortaleza, a RM Cariri parece deslocada de sentido. Sendo assim, concorda-se com Queiroz sobre a necessidade de, ao invés de estabelecer o debate sobre o ser ou não ser metropolitano do Cariri, é importante interpretar os elementos socioespaciais dessa RM.

Dessa maneira, ao se analisar os critérios estabelecidos por Castello Branco *et al.* (2013) não se objetivou refutar ou não a condição metropolitana do Cariri, mas de ajudar na compreensão da realidade socioespacial dessa unidade metropolitana

institucionalizada, ou seja, objetivou-se identificar a espacialidade desse conjunto de munícipios. A partir dos critérios estabelecidos anteriormente e, comparados com a realidade da Região Metropolitana do Cariri, tem-se o panorama exposto no quadro 6.

Quadro 6 – Realidade Metropolitana da RM Cariri com base nos critérios de Castello Branco *et al.* (2013) adaptado de Galvão *et al.* (1969)

DIMENSÃO	**CRITÉRIOS ADAPTADOS POR CASTELLO BRANCO *et al. (2013)* DE GALVÃO *et al.* (1969)**	**OBSERVÂNCIA NA RM CARIRI**
(I) Demográfica	1. População municipal de pelo menos 400 mil habitantes (Nesse caso, População municipal corresponde a de uma Capital Regional nível C (250.000 habitantes).	**Presente** (Quando considerada a faixa populacional para uma Capital Regional C).
	2. Densidade do distrito sede de pelo menos 500 hab./km²	Presente (caso o distrito sede se circunscreva a Juazeiro do Norte) e Ausente (caso o distrito sede se circunscreva ao Crajubar)
	3. Densidade municipal de pelo menos 60 hab./km²	Ausente em todos os munícipios (à exceção do Crajubar)
(II) Estrutural	1. Pelo menos 70% da sua população ocupada em atividades urbanas	Presente
(III) Integração	1. Pelo menos 10% da população municipal total deslocando-se diariamente, em viagens intermunicipais, para qualquer município da área (considerando fluxos de entrada e de saída do município)	Ausente (a única exceção é o munícipio de Barbalha)

Fonte: Elaboração própria a partir de Castello Branco *et al.* (2013) adaptado de Galvão *et al.* (1969)

A partir da realidade apresentada, confirmou-se que existem duas realidades socioespaciais distintas nessa RM. A primeira é formada pelos munícipios do Crajubar, com algumas características consideradas como metropolitanas, tais como: presença de conurbação, alta densidade demográfica, grande quantitativo da população envolvida em atividades terciárias e com fluxos consideráveis de pessoas e mercadorias.

A segunda é formada pelos munícipios que circundam esses três municípios, caracterizados por apresentarem características mais distantes daqueles considerados nos estudos sobre regiões metropolitanas, tais como: grande proporção de população rural, pequeno dinamismo econômico, dependência econômica da máquina pública, baixa atratividade para localização de grandes empreendimentos público-privados e baixos índices de movimentos pendulares. Obviamente que, ao se considerar determinado indicador isolado, alguns munícipios conseguem algum destaque, como é o

caso de Nova Olinda, em alguns dos indicadores analisados, e de Missão Velha para outros. Porém, esse fato não produz repercussões suficientes para diferenciá-los do conjunto dos demais munícipios.

Portanto, observa-se que a RM Cariri, “além de municípios fortemente integrados, agrega municípios com níveis mais fracos de integração à essa dinâmica, trazendo para a unidade institucionalizada municípios praticamente à margem dos processos peculiares do fenômeno urbano do aglomerado”. (PROJETO CIDADES DO CEARÁ, 2008, p. 23).

Sendo assim, na Região Metropolitana do Cariri, o aglomerado urbano denominado de CRAJUBAR detém a centralidade urbana e econômica regional, pois as cidades que o compõem apresentam intenso dinamismo socioeconômico e industrial. Constituindo-se em centros secundários no interior do estado do Ceará, o Crajubar concentra a maior parte do contingente populacional e detém os melhores indicadores socioeconômicos regionais (PROJETO CIDADES DO CEARÁ, 2008).

Ainda nesse sentido, Queiroz (2013) expõe que a Região Metropolitana do Cariri (em especial, o Crajubar) se configura como território econômica e politicamente estratégico, devido à expressiva concentração populacional, potencial de mercado e à elevação do quantitativo de eleitores.

Sposito (2007, p. 180) comenta que “[...] as centralidades também mudam devido a pesados investimentos públicos ou privados, que podem redimensionar a infra-estrutura e a economia urbanas”. Para o caso específico do Cariri cearense, deduz-se que o Crajubar passou a constituir a centralidade regional - não somente do arranjo metropolitano do Cariri, mas de todo o Sul e Centro-Sul cearense – pela escolha do capital financeiro a partir de inúmeros investimentos que estão muito além dos investimentos da esfera pública para essa mesma região de abrangência.

Nesse sentido, outra fala de Sposito (2007, p. 238) se encaixa perfeitamente na realidade atualmente vivenciada pelo Crajubar, sobretudo, Juazeiro do Norte, onde: “[...] supermercados e hipermercados se concentraram, empresas de comercialização de produtos de diferentes tipos se estabeleceram por sistemas de franquia e ambas se expandiram territorialmente [...]”. É interessante destacar que nesse processo de extrema centralização na esfera metropolitana:

> [...] o padrão de crescimento populacional dos polos, que assumiram seletivamente funções mais qualificadas, cedeu lugar ao crescimento elevado dos municípios periféricos, onde o valor da terra era mais baixo. Estes passaram a absorver um elevado número de pessoas pobres e de carências sociais, constituindo, no conjunto, espaços nitidamente desiguais (MOURA, 2009, p. 27).

Então, na contramão do Crajubar, encontram-se os municípios que os circundam geograficamente, com características ainda mais distantes das apregoadas para regiões metropolitanas. Sendo assim, vale ressaltar que:

> Uma região metropolitana com características como a do Cariri cearense precisa conciliar, no seu planejamento, suas duas expressões de metrópole: a conurbada (Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha); e a polarizada (Santana do Cariri, Nova Olinda, Farias Brito, Caririaçu, Missão Velha e Jardim). O desenvolvimento metropolitano, ainda que almejado harmonia no contexto como um todo, deve considerar expectativas peculiares a cada um desses dois grupos, semelhantes mas diversos, de realidades. (CRUZ, 2012, p. 14).

Esse duplo conjunto de realidades foi melhor detalhado em entrevista. Na ocasião, Cruz (2015, p. 3) relata que a "coroa de cidades envolta [ao Crajubar] precisa ser trabalhada para manter essa condição", ao se referir ao processo de conurbação. Na visão do entrevistado, é preciso que esses centros adjacentes ao Crajubar, mas também pertencentes à RM Cariri, mantenham-se distantes do processo de conurbação, pois "não é uma coisa boa conurbar. Primeiro que quando você conurba, você tem um núcleo preponderante em relação aos outros [...]. Então, o ideal é não produzir a conurbação. O ideal é você criar um sistema policêntrico [...]." (CRUZ, 2015, p. 3). O referido autor ainda expõe a necessidade de identificar oportunidades para esse conjunto de munícipios, sejam industriais ou agrícolas, para seu desenvolvimento e para que se evite o deslocamento ou migração rumo aos munícipios do Crajubar (IBIDEM).

Compreende-se então a necessidade de políticas direcionados para os dois conjuntos que compõem à RM Cariri: *i)* a primeira em atendimento aos anseios da realidade urbana do conjunto Crajubar, onde se inclui políticas públicas voltadas para a melhoria da infraestrutura urbana, de melhorias dos serviços públicos, de mobilidade urbana, de preservação ambiental, de segurança pública, de saneamento básico, entre outras; *ii)* A segunda que contemple a realidade dos munícipios limítrofes ao Crajubar, com realidade espacial diferenciada e que necessitam de políticas públicas voltadas ao emprego e renda, à garantia de acesso e melhoria de serviços básicos como saúde e

educação, bem como de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento agrário e do turismo ecológico.

De acordo com Farias (2017, p. 6) “[...]pensar uma região metropolitana com essas características [...] traz um pouco de dificuldade para o debate para consolidação de políticas de inclusão desses municípios. Então, esse talvez seja um dos maiores desafios [...]”. O autor complementa dizendo que há diferenças não apenas de intensidades, mas em complexidades no comparativo entre os grandes munícipios da RM Cariri e os menores. Ao citar como exemplo o matadouro público, Farias (2017) relata que essa é uma necessidade de alguns munícipios menores que não dispõem desse equipamento, enquanto que os municípios do Crajubar apresentam outras demandas, bem destoantes dessa. Nesse sentido, é preciso:

> [...] pensar no desenvolvimento que também mantenha a identidade deste município, [...] dotá-lo de um modelo de desenvolvimento que dialogue com o desenvolvimento da região. Que não seja apenas esse município uma porta de saída para Crato, Juazeiro e Barbalha, mas que seja também uma porta de entrada para Crato, Juazeiro e Barbalha em algumas oportunidades que pode ser o turismo, que pode ser algum tipo de empreendimento privado que gere emprego, que gere renda e que gere oportunidade para aquele município ser sustentável. Eu acho que esse é o grande desafio. [...] a Região Metropolitana do Cariri tem municípios bem pequenos, mas cada município daquele tem um potencial enorme para que a partir “daí” se impulsione o desenvolvimento regional. (FARIAS, 2017, p. 7).

É preciso ter clareza que, em contexto como o do CRAJUBAR, em que é perceptível o crescimento da concentração intensa do capital, há uma tendência dos municípios menores perderem ainda mais importância em contraposição aos maiores municípios, como é o caso de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Nestes, a oferta de bens, serviços e postos de trabalho são maiores e atraem parte da população das cidades vizinhas. Sendo assim, em um contexto socioespacial no qual são evidentes as diferenças intrarregionais nos mais variados aspectos, é necessário considerar a execução de políticas públicas específicas para cada contexto específico e priorizar aquelas que atuem sobre as funções públicas de interesse comum, exigindo-se, para tanto, aparatos de planejamento e gestão consolidados e cooperação intergovernamental.

Algumas problemáticas que escapam do poder de intervenção jurídico e financeiro municipal já despontam como problemas comuns a esse conjunto de municípios, tais como: mobilidade urbana; discrepância de indicadores socioeconômicos; ausência de infraestrutura urbana; problemas ambientais nas suas diferentes esferas, sobretudo relacionados à preservação da Chapada do Araripe e dos mananciais hídricos; precariedade e desarticulação dos serviços públicos; déficit habitacional e consequente ocupação de áreas de risco; entre outras.

6 INSTITUCIONALIDADE DA RM CARIRI: FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM E APARATOS DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANCIAMENTO METROPOLITANOS

A institucionalização da Região Metropolitana do Cariri se pautou em dois processos concomitantes: a consolidação da expressividade urbana e econômica dos munícipios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, que foram se conurbando e, por conseguinte, a necessidade de execução das funções públicas de interesse comum por meio da cooperação entre os entes governamentais. A importância socioeconômica atribuída aos munícipios do Crajubar foi amplamente utilizada nos discursos governamentais quando da criação da RM Cariri.

Os mecanismos de planejamento, gestão e financiamento metropolitanos continuam sendo grandes dificuldades a serem ultrapassadas pelas regiões metropolitanas brasileiras, visto que, no Pós-88, a condução política-administrativa desses arranjos foi direcionada aos estados, porém sem clareza sobre as formas, processos e mecanismos que direcionassem os estados no exercício da governança metropolitana e no atendimento das demandas públicas. Já as funções públicas de interesse comum dizem respeito às problemáticas que ultrapassam os limites político-administrativos e também orçamentários dos munícipios e que, por isso, necessitam de cooperação interfederativa, visando a sua resolução.

Sendo assim, o presente capítulo discute a institucionalidade da Região Metropolitana do Cariri a partir: *i)* das funções públicas de interesse comum; *ii)* dos aparatos de planejamento, gestão e financiamento metropolitanos e *iii)* das perspectivas para o desenvolvimento dessa RM. Os aspectos políticos-institucionais, notadamente os relacionados à esfera estadual, também serão contemplados. Em especial, a condução da discussão sobre esse arranjo pela Secretaria das Cidades do Ceará e os impactos do programa “Cidades do Ceará: Cariri Central” na construção de uma unidade socioeconômica e de desenvolvimento nessa área de abrangência.

6.1 Funções públicas de interesse comum na Região Metropolitana do Cariri: desafios e perspectivas

Assim como as atribuições perante à criação, planejamento, gestão e financiamento metropolitanos passou a constituir competência dos governos estaduais, pode-se dizer o mesmo da definição das funções públicas de interesse comum - FPIC. No texto constitucional, está expresso que as regiões metropolitanas devem ser criadas "para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (BRASIL, 1988).

Ainda que haja um entendimento de que "o saneamento básico, o uso do solo, o transporte público e o sistema viário" (IPEA, 2011, p. 10) sejam identificados na maioria das legislações estaduais como serviços comuns de âmbito metropolitano, o seu entendimento e delimitação fica aquém do conferido na ocasião da criação do primeiro conjunto de RMs brasileiras em 1973, legislação que deixou claro quais tipos de atividade poderiam ser consideradas como de interesse metropolitano (BRASIL, 1973, p. 2):

> I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
> II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
> III - uso do solo metropolitano;
> IV - transportes e sistema viário,
> V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
> VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
> VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

De todo modo, cabe ressaltar que as FPIC derivam de determinados problemas que escapam à alçada administrativa e, especialmente, orçamentária da esfera municipal e, para que possam ser sanados, necessitam da articulação entre os entes federados. Por isso, esse entendimento heterogêneo do que poderia ser considerado serviço comum, ampliado pela histórica confusão sobre problemáticas municipais e coletivas, coloca questão importante.

O Estatuto da Metrópole define função pública de interesse comum como "política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes". (BRASIL, 2015, p. 1). Ainda que

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

A lei complementar que versa sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri justifica a criação desse arranjo pela necessidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, pois, para que as FPIC sejam executadas, é necessária a declaração de interesse comum de 2 ou mais municípios dessa RM. O entendimento sobre as funções públicas de interesse comum na RM Cariri compreende:

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

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

Entretanto, essa discussão ainda não chegou à sociedade e continua tramitando na esfera política. As discussões sobre as FPIC na RM Cariri, abrangendo todos os atores envolvidos, não aconteceram nem mesmo quando do ato de sua criação, e passados mais de oito anos, permanecem sem ocorrer. Mesmo assim, na lei de criação há o indicativo dos campos de atuação para organização, planejamento execução das funções públicas de interesse comum na RM Cariri que deverão ser implementadas:

> I - no estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços;

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

Percebe-se que há uma clareza acerca da necessidade e, até mesmo, de quais campos são prioritários na execução das funções públicas de interesse comum na Região Metropolitana do Cariri, pelo menos na legislação. Ainda sem adentrar na maneira como as FPICs vem sendo conduzidas na RM Cariri, é necessário enfocar os problemas que podem ser considerados comuns, ou seja, aqueles que impactam de maneira conjunta a dois ou mais municípios e que exigem medidas compartilhadas para resolução ou minimização.

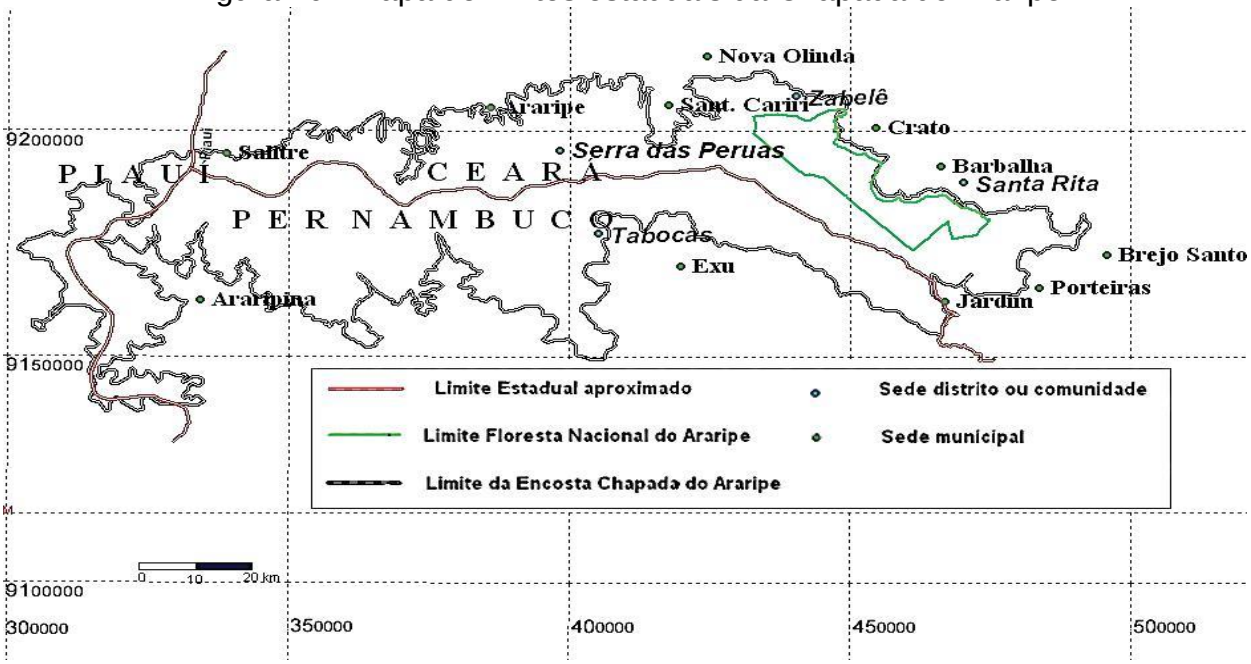
No tocante a essas problemáticas, destacam-se: os problemas relacionados à mobilidade urbana e sistema viário, nos quais são evidentes a necessidade de integração do transporte coletivo entre os municípios da região, justificados pelo expressivo número de pessoas que se deslocam diariamente para outros municípios com finalidade de trabalho, estudo ou compras; geração de emprego e renda, com a necessidade de criação de postos de trabalho que contemplem as especificidades locais; problemas ambientais em diferentes campos (hidrológico, aéreo, resíduos sólidos, recursos naturais e minerais, entre outros), sobretudo relacionados à preservação da Chapada do Araripe e dos mananciais hídricos; desigualdades socioespaciais; ausência de infraestrutura urbana; déficit habitacional e ocupação de áreas de risco; aumento da violência urbana; ausência de ordenamento territorial e uso indevido do solo urbano; ausência de equipamentos públicos importantes para provisão de serviços essenciais, entre outras.

6.2 Problemas “comuns” e perspectivas para o Cariri Metropolitano

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

Ainda que alguns avanços relativos à integração socioeconômica, ações em prol da coletividade e de execução de funções públicas de interesse comum sejam percebidos, sobretudo na área de mobilidade e infraestrutura urbana, são muitos os desafios ou problemas “comuns” na área de abrangência da Região Metropolitana do Cariri. Um dos principais problemas diz respeito à necessidade de preservação da Chapada do Araripe e da Floresta Nacional do Araripe - FLONA Araripe (Figura 26).

Figura 26 - Mapa de limites estaduais da Chapada do Araripe



Fonte: Basílio Silva Neto (2013)[26] com base no Trackmaker Pro.

[26] SILVA NETO, B. Perda da vegetação natural na Chapada do Araripe (1975/2007) no Estado do Ceará. Tese de Doutorado elaborada junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista – UNESP (*Campus* Rio Claro). 2013.

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

Figura 27 – Visão parcial da Chapada do Araripe

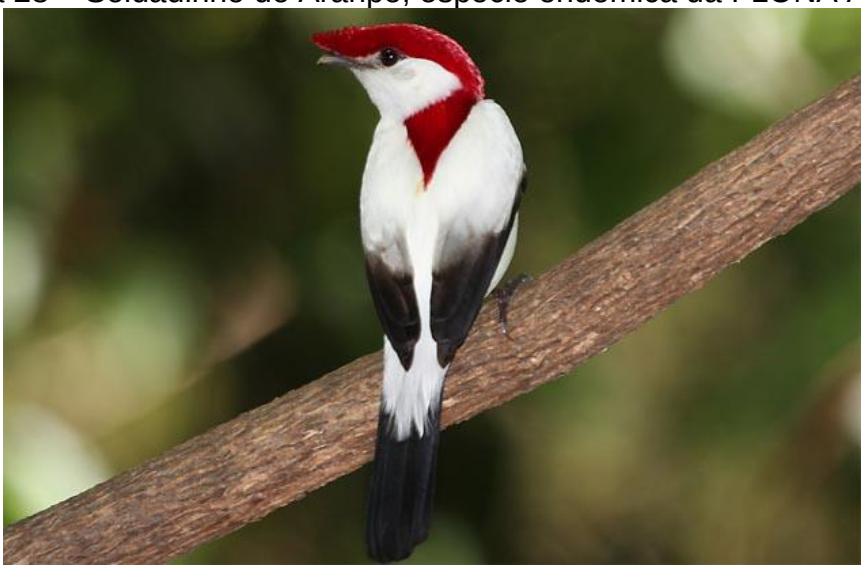
Fonte: Governo Federal. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/turismo/2017/01/23-01-17_araripe.jpg/view>.

Dentro da APA da Chapada do Araripe, está encravada a Floresta Nacional do Araripe-Apodi - que é, inclusive, mais antiga que a própria APA, tendo sido criada pelo

Decreto-Lei Nº 9.226 de 02 de maio de 1946 e ampliada em 2012, perfazendo, atualmente, 38.919 hectares. A gleba referente à Serra do Araripe abrange áreas dos munícipios cearenses de Barbalha, Crato, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda, Santana do Cariri (MMA, 2018b). A FLONA Araripe, também gerida pelo ICMBio, é a primeira floresta nacional do Brasil e foi "criada para manter as fontes de água do semiárido e barrar o avanço da desertificação no Nordeste" (ICMBIO, 2016, s.p.) e teve como objetivo de criação da unidade de conservação o "uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas" (MMA, 2018b).

As Unidades de Conservação – UCs da região do Cariri cearense são conhecidas pela grande quantidade de fontes de água que jorram ao longo das faldas (base das montanhas) do Araripe, além da exuberância faunística e florística em uma área de transição de ecossistemas com fragmentos de Mata Atlântica, Cerrado, além do bioma principal, a Caatinga (ICMBIO, 2016). Essa área conta, inclusive, com uma espécie endêmica ameaçada de extinção, o Soldadinho do Araripe - *Antilophia Bokermanni* (Figura 28), além de outras espécies raras.

Figura 28 – Soldadinho do Araripe, espécie endêmica da FLONA Araripe

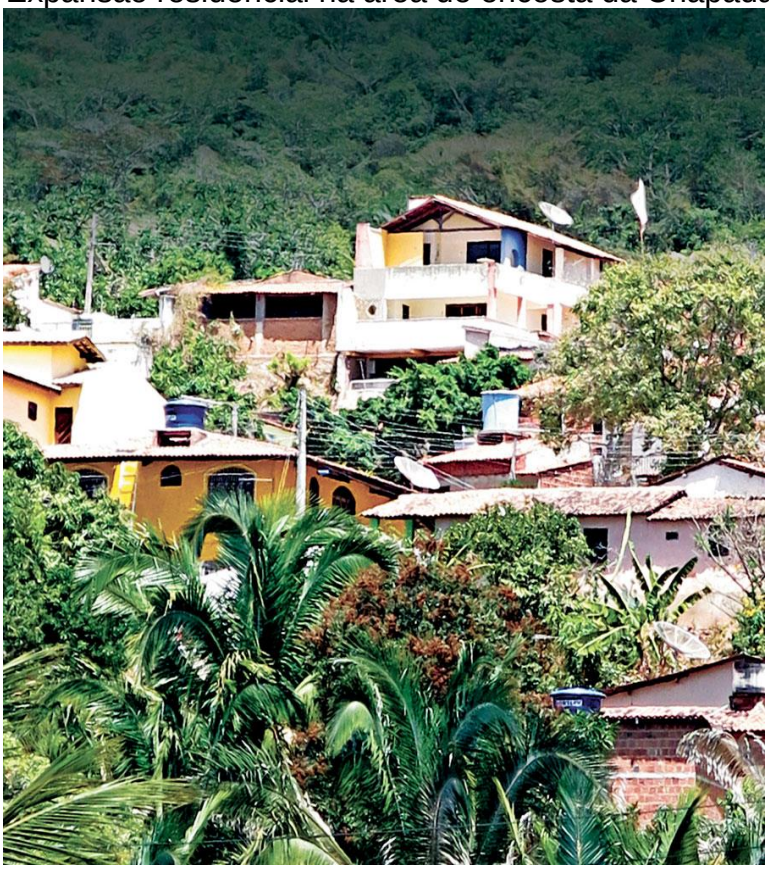


Fonte: Ciro Albano

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

Três problemas ambientais se destacam pelo volume e intensidade na Chapada do Araripe: o desmatamento, a ocupação das áreas de encosta e o desperdício/desvio das fontes de água (Figuras 29 e 30). O desmatamento ainda é comum, seja para o plantio de alguma cultura e/ou pecuária. A ocupação de áreas de encosta da chapada está ligada à expansão urbana, alinhada à ausência ou diminuta fiscalização na área dessa UC, tornando-se fácil encontrar residências dos mais variados tipos e tamanhos no sopé da Chapada, cuja maior evidência se encontra nas cidades de Crato e Barbalha.

Figura 29 – Expansão residencial na área de encosta da Chapada do Araripe



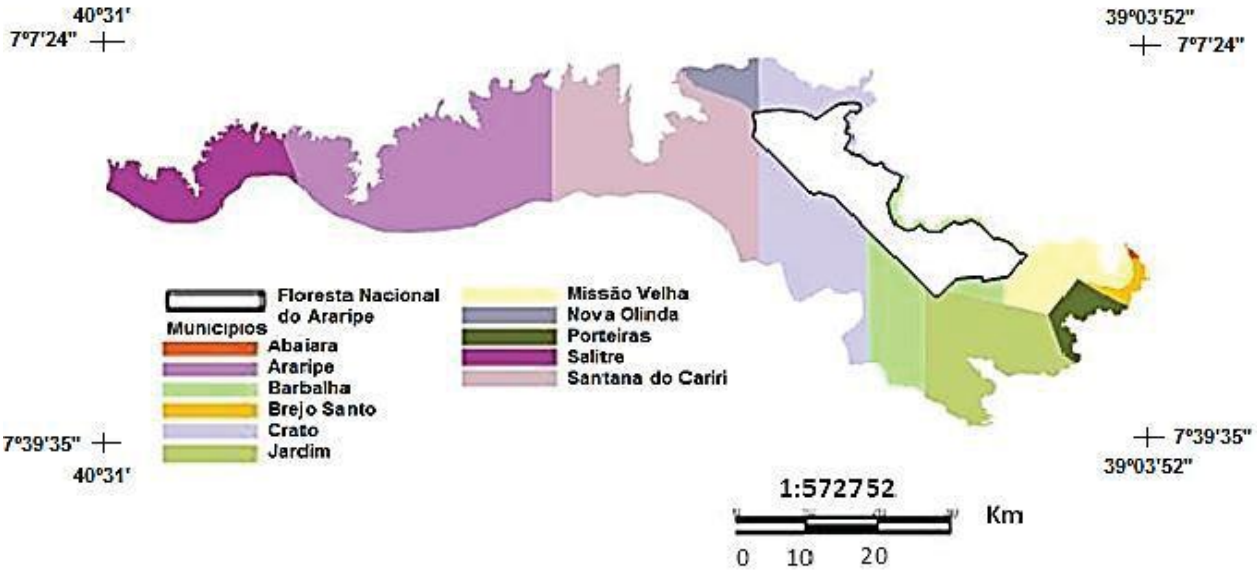
Fonte: Elisângela Santos – Diário do Nordeste (2014)

Figura 30 – Nascente do Rio Batateiras (Crato)

Fonte: Hélio Filho, na Cariri Revista

Essas problemáticas são reforçadas pelo crescimento sociodemográfico expressivo dos municípios da Região Metropolitana do Cariri, sobretudo,daqueles que abrigam áreas dessas unidades de conservação. Do conjunto metropolitano, seis munícipios compõem, simultaneamente, as áreas da FLONA Araripe e da APA da Chapada do Araripe (Barbalha, Crato, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri), conforme pode ser observado na figura 31. Os demais municípios dessa RM, apesar de não possuírem território integrante dessas UCs, também contribuem para a intensificação dos problemas ambientais na área.

Figura 31 - Mapa de localização dos municípios cearenses na Chapada do Araripe



Fonte: Basílio Silva Neto (2013) com base no Trackmaker Pro.

Outro dos desafios ambientais comuns na Região Metropolitana do Cariri diz respeito à poluição da principal bacia hidrográfica da região, a Sub-bacia Hidrográfica do Rio Salgado. De acordo com a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH (2016), esta sub-bacia possui área de 12.636 Km² correspondente a 8,5% da área do Ceará e envolve 24 municípios (15 totalmente contidos e nove parcialmente).

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

Nos principais rios que perpassam esses munícipios metropolitanos, podem ser verificados diversos tipos de impactos, oriundos, sobretudo, da expansão da urbanização às margens ribeirinhas. Situações como enchentes, inundações, alagamentos, desmatamento da mata ciliar, ocupações irregulares e contaminação por esgotos domésticos e industriais são bastante comuns, em especial nos cursos de água que atravessam as cidades de Crato (Rio Granjeiro e Batateiras), Juazeiro do Norte (Rio Salgadinho e Carás do Umari) e Missão Velha (Rio Salgado).

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

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

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

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

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

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

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

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

Na dimensão socioeconômica, um dos desafios que requer cooperação interfederativa é a **reestruturação do Distrito Industrial do Cariri**, visando à atração de

novas empresas a partir dos princípios de responsabilidade socioambiental e de acordo com as vocações regionais. Um dos gargalos atuais é o acesso para a área destinada ao distrito, na confluência entre os munícipios do Crajubar. Entretanto, esse problema pode ser minimizado a partir da construção da etapa 4 do anel viário de Juazeiro do Norte que passará pela área.

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

O Aeroporto de Juazeiro do Norte - Orlando Bezerra de Menezes, anteriormente denominado Aeroporto Regional do Cariri, administrado e operado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO desde 2012, atende a população da Região Metropolitana do Cariri e demais cidades do sul e centro-sul cearense, além de também ser utilizado pela população de áreas dos estados vizinhos de Pernambuco, Paraíba e Piauí. A estimativa é de que o aeroporto de Juazeiro do Norte atenda a 127 munícipios, segundo a Secretaria de Aviação Civil (s.a).

Dos 59 aeroportos administrados pela INFRAERO, o aeroporto de Juazeiro do Norte ocupa a 29ª posição no quantitativo de passageiros no somatório de embarques e desembarques. O fluxo de passageiros vem crescendo anualmente e o aeroporto é o mais movimentado do sertão nordestino, com um contingente na ordem de 541.786 passageiros (embarques e desembarques) no acumulado anual de 2017, desbancando os aeroportos de cidades como Petrolina – PE e Campina Grande – PB e, inclusive, apresenta maior fluxo de passageiros do que os aeroportos de capitais brasileiras como Rio Branco - AC e Boa Vista – RR (INFRAERO, 2017). A movimentação de passageiros no Aeroporto Orlando Bezerra de Menezes está exposta na tabela 20.

Tabela 20 – Movimentação de passageiros no Aeroporto Orlando Bezerra (2012-2017).

ANO	Passageiros (Embarque + Desembarque)
2012	451.087
2013	387.990
2014	418.782
2015	444.390
2016	534.712
2017	541.786

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da INFRAERO

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

Dessa maneira, a luta pela ampliação e reestruturação desse equipamento aeroportuário se constitui em uma das demandas regionais. Nesse sentido, por meio de uma emenda parlamentar do atual senador Eunício Oliveira (PMDB – CE), o aeroporto caririense será reestruturado a fim de receber aeronaves maiores a partir da ampliação da pista de pouso e reestruturação aeroportuária a partir de um investimento na ordem de 30 milhões de reais. Porém, as obras ainda não foram iniciadas. É válido destacar que o Aeroporto Orlando Bezerra em Juazeiro do Norte está entre os treze[27] novos aeroportos no Programa Nacional de Desestatização, a serem concedidos à iniciativa privada em Programas de Parcerias de Investimentos – PPI pelo Governo Federal, conforme o Decreto 9.180/2017(GOVERNO OFICIALIZA..., 2017).

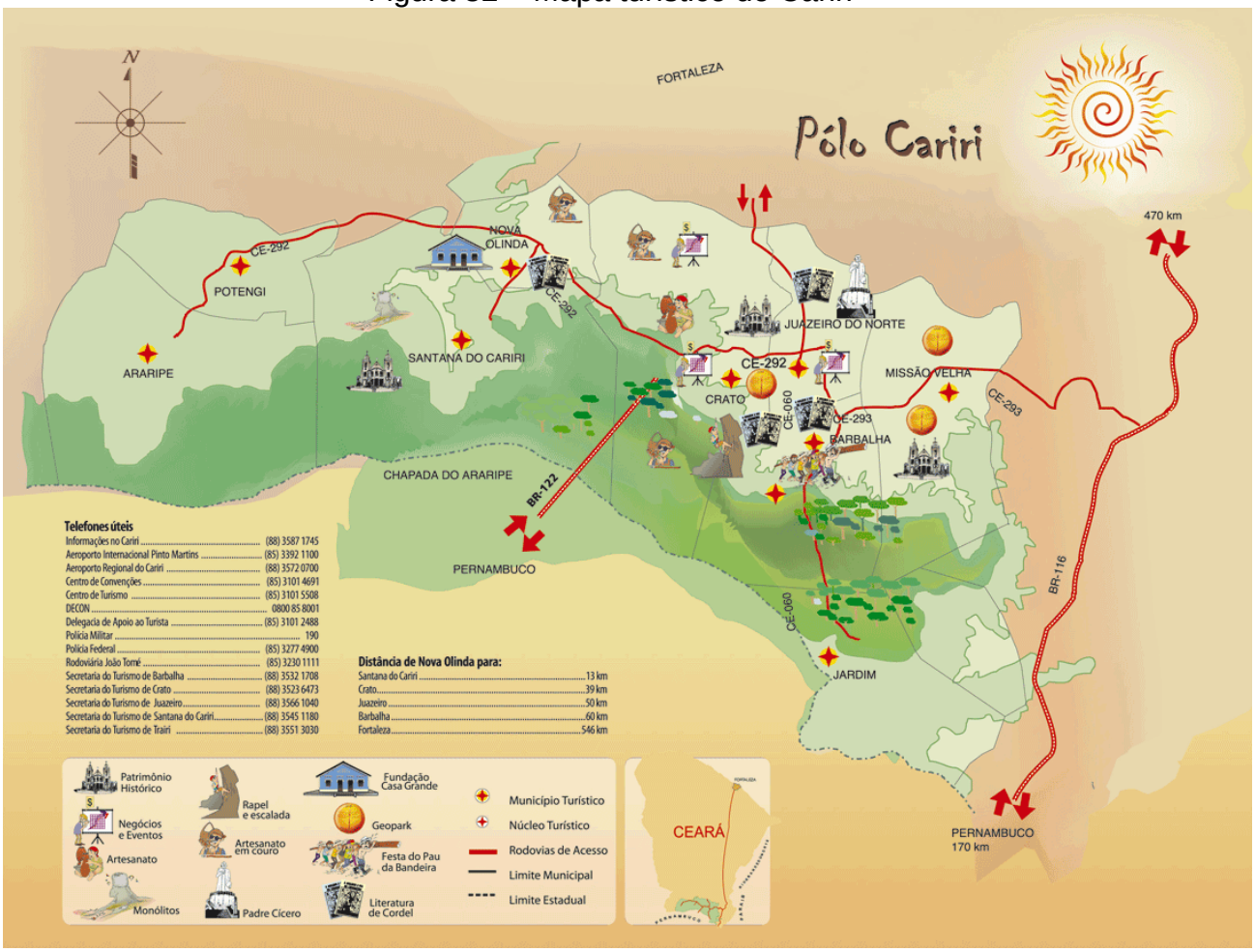
Ainda no tocante aos problemas, demandas e desafios para a Região Metropolitana do Cariri, é necessário enfocar o turismo como vocação natural dessa região e, portanto, como potencialidade a ser desenvolvida estrategicamente. A RM Cariri

[27] Aeroporto de Macaé (Macaé – RJ); Aeroporto Eurico de Aguiar Salles (Vitória – ES); Aeroporto Gilberto Freyre (Recife – PE); Aeroporto Maestro Marinho Franco (Rondonópolis – MT); Aeroporto Marechal Rondon (Várzea Grande – MS); Aeroporto Presidente Castro Pinto (Bayeux – PB); Aeroporto Presidente João Suassuna (Campina Grande – PB); Aeroporto Santa Maria (Aracaju – SE); e Aeroporto Zumbi dos Palmares (Maceió – AL).

abriga diversas vertentes e potencialidades turísticas nos mais diferentes aspectos (Figura 32): religioso, cultural, ecológico e de aventura, científico, histórico e rural.

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

Figura 32 – Mapa turístico do Cariri



Fonte: Governo do estado do Ceará – Projeto Viva Essa Alegria

O turismo religioso continua sendo um vetor importante de desenvolvimento local. A cidade de Juazeiro do Norte, a partir de sua relação intrínseca com a figura do Padre Cícero Romão Batista, seu fundador, comanda o setor na RM Cariri e abriga diversas

expressões e pontos turísticos ligados à figura desse “santo” nordestino. Os principais locais de visitação da cidade se situam na Colina do Horto, ponto mais alto do munícipio, que concentra uma estátua de 27 metros de altura em homenagem ao Padre Cícero (Figura 33), além do Casarão do Padre Cícero com um Museu Vivo (Figura 43); a Igreja Bom Jesus do Horto, sonho do Padre Cícero (em construção); o Santo Sepulcro com uma trilha ecológica e diversas formações rochosas de granito consideradas as mais antigas da região, além de uma visão panorâmica da cidade.

Figura 33 – Estatua do Padre Cícero na Colina do Horto

Fonte: Diego Coelho (2017)

Figura 34 – Fachada do Casarão do Padre Cícero na Colina do Horto

Fonte: Diego Coelho (2017)

Outros pontos turísticos religiosos de Juazeiro do Norte são: Basílica Menor de Nossa Senhora das Dores, Capela do Socorro (onde estão os restos mortais do Padre Cícero), Museu do Padre Cícero, Igreja de São Francisco das Chagas – Franciscanos (Figura 35) e Igreja do Sagrado Coração de Jesus – Salesianos (Figura 36).

Figura 35 e 36 - Igreja de São Francisco das Chagas - Franciscanos e Igreja do Sagrado Coração de Jesus - Salesianos, respectivamente

Fonte: Diego Coelho (2017)

Todos esses pontos turísticos de âmbito religioso recebem grande fluxo de pessoas durante todo o ano, mas nos períodos de romaria o fluxo é bastante elevado. Estima-se que a cidade de Juazeiro do Norte receba contingentes superiores a 500 mil pessoas em cada um dos principais períodos de romaria (especialmente, nas romarias de Finados e de Nossa Senhora das Dores), conforme calendário de romarias do quadro 7. Milhares de romeiros se deslocam até Juazeiro do Norte de vários estados brasileiros, com destaque para os estados do Nordeste, em verdadeiras manifestações de fé (Figura 37), em forma de agradecimento com o pagamento de promessas, súplicas ou por tradição.

Quadro 7 – Calendário de Romarias de Juazeiro do Norte

MÊS – DATA CHAVE	ROMARIA[28]
Fevereiro – 02/02	Romaria das Candeias – Nossa Senhora das Candeias
Março – 24/03	Aniversário de Nascimento do Padre Cícero
Julho – 20/07	Aniversário de Morte do Padre Cícero
Setembro – 15/09	Romaria de Nossa Senhora das Dores (Padroeira do Munícipio)
Outubro – 04/10	Romaria de São Francisco das Chagas
Novembro – 02/11	Romaria de Finados
Dez./Jan. – 24/12 e 06/01	Ciclo Natalino – Dia de Reis

Fonte: Elaboração própria (2017)

Figura 37 – Manifestação da fé católica na Romaria de Nossa Senhora das Dores em Juazeiro do Norte

Fonte: Diego Coelho (2017)

[28] Nos dias 20 de cada mês é celebrado uma missa com presença massiva de fiéis no largo da Capela do Socorro em homenagem ao Padre Cícero.

Além de Juazeiro do Norte, também estão inseridos no percurso do turismo religioso na RM Cariri, ainda que em menor intensidade, o munícipio de Santana do Cariri, com a Beata Benigna; Barbalha, com a tradicional festa em homenagem ao Padroeiro Santo Antônio; e Crato, a partir da construção de uma estátua medindo 45 metros de altura em homenagem à Nossa Senhora de Fátima.

Outro setor importante e com potencial turístico na RM Cariri é o cultural. A cultura popular caririense possui grande expressividade pela quantidade e diversas formas de manifestação, como são os casos da literatura de cordel, renovações em honra ao Sagrado Coração de Jesus e os variados grupos de penitentes, bandas cabaçais, mestres de cultura, grupos de reisado e lapinhas (Figuras 38, 39 e 40).

Figuras 38, 39 e 40 – Manifestações Culturais na Festa de Santo Antônio em Barbalha

Fonte: Diego Coelho (2017)

Todas essas manifestações reforçam a posição do Cariri como celeiro cultural e fizeram com que algumas instituições visualizassem esse potencial e criassem mecanismos de preservar e/ou divulgar a riqueza cultural ali existente. A Mostra SESC (Serviço Social do Comércio) Cariri de Culturas que ocorre anualmente, Guerrilha Cariri, o Centro Cultural do Banco do Nordeste com sede em Juazeiro do Norte e a Fundação

Casa Grande – Memorial do Homem Kariri em Nova Olinda, dentre outros, são exemplos institucionais de promoção da cultura local.

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

Diante de todo o contexto apresentado, percebe-se que a Região Metropolitana do Cariri apresenta, ao mesmo tempo, uma série de **potencialidades e desafios que necessitam de cooperação interfederativa** para o tratamento adequado, ou seja, para a organização, planejamento e execução enquanto função pública de interesse comum. Entretanto, além da identificação dos setores considerados como de interesse comum na RM Cariri, o que tem sido feito para enfrentamento dos desafios comuns e para o fortalecimento da institucionalidade metropolitana? Qual a atuação da Secretaria das Cidades do estado do Ceará nesse sentido?

6.3 A atuação da Secretaria das Cidades e impactos do Projeto Cidades do Ceará: Cariri Central na institucionalização e desenvolvimento socioespacial da RM Cariri

Mesmo sem um macroprojeto específico para o atendimento das FPIC, a Secretaria das Cidades desenvolveu um conjunto de ações dentro do “Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central”, na área de abrangência da RM Cariri com importância no tratamento das questões regionais e resolução de históricas demandas municipais. O projeto, inclusive, é justificado com a mesma argumentação usada na criação dessa RM:

> Através dele, a Secretaria das Cidades pretende fortalecer o Cariri Central, transformando-o numa região capaz de dividir com a capital a atração de população, equipamentos, atividades bens e serviços, tendo como objetivos específicos: promover o desenvolvimento econômico; melhorar a infra-estrutura urbana; e ampliar a capacidade de gestão regional do Cariri Central, que compreende os municípios de Barbalha, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri (PROJETO CIDADES DO CEARÁ, 2011, p. 6).

O Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central foi desenvolvido pelo Governo do estado do Ceará com o financiamento do Banco Mundial na ordem de R$ 136.893.535,96 destinados a obras de equipamentos públicos de interesse turístico e regional, obras de proteção ambiental e/ou recuperação de áreas degradadas, obras de reabilitação e estruturação de espaços urbanos/áreas centrais e obras de acessibilidade e infraestrutura viária (CEARÁ, 2016).

Quadro 8 – Ações do Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central

MUNICÍPIO	AÇÕES DO PROJETO
Barbalha	▪ Pavimentação, sinalização e passeios do Centro Histórico ▪ Avenida do Contorno de Barbalha ▪ Urbanização Distrito do Caldas
Caririaçu	▪ Complementação da Urbanização de Trecho da Avenida de acesso / CE 060 - Caririaçu
Crato	▪ Requalificação das Praças Centrais ▪ Passeios do Centro do Crato ▪ Pavimentação asfáltica da estrada vicinal Crato – Bela Vista ▪ Recuperação ambiental e urbanização no Bairro Seminário ▪ Obra Vila da Música
Farias Brito	▪ Requalificação da área central
Jardim	▪ Urbanização da saída e duplicação da CE - 060 Jardim
Juazeiro do Norte	▪ Roteiro da Fé ▪ Centro Multifuncional do Cariri ▪ Avenida do Contorno de Juazeiro – Trecho 1, 2 e 3
Missão Velha	▪ Pavimentação asfáltica da estrada Missão Velha – Cachoeira de Missão Velha ▪ Complementação da urbanização da via de acesso ao Parque de Eventos
Nova Olinda	▪ Urbanização de Nova Olinda
Santana do Cariri	▪ Urbanização de Santana do Cariri
Geopark Araripe[29]	▪ Infraestrutura e melhorias dos Geossítios

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria das Cidades do Ceará

[29] Abriga geossítios nas cidades de Barbalha, Crato, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri.

A maioria das ações desenvolvidas no âmbito do Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central possui viés municipal, conforme expresso no quadro 8. Contudo, algumas obras podem ser configuradas como de interesse comum por envolver ou beneficiar, ao mesmo tempo, mais de um município, como são os casos do Centro Multifuncional de Serviços (atualmente denominado de *Vapt Vupt*), que concentra variados órgãos estaduais e de outras esferas da administração pública para a prestação de serviços públicos; da Vila da Música em Crato que recebe alunos de diferentes municípios da RM Cariri (Figura 41) e da dotação de infraestrutura do Geopark Araripe[30], que possui importância na preservação do patrimônio geológico, paleontológico e ambiental do Cariri.

Obras também importantes viabilizadas a partir do projeto foram: a requalificação das praças centrais e a recuperação ambiental e urbanização no bairro Seminário em Crato (Figuras 42 e 43), a requalificação do centro histórico de Barbalha e a Avenida do Contorno de Juazeiro do Norte (Trechos 1, 2 e 3 - Figura 44 e 45).

Figura 41 – Vila da Música em Crato – Ceará

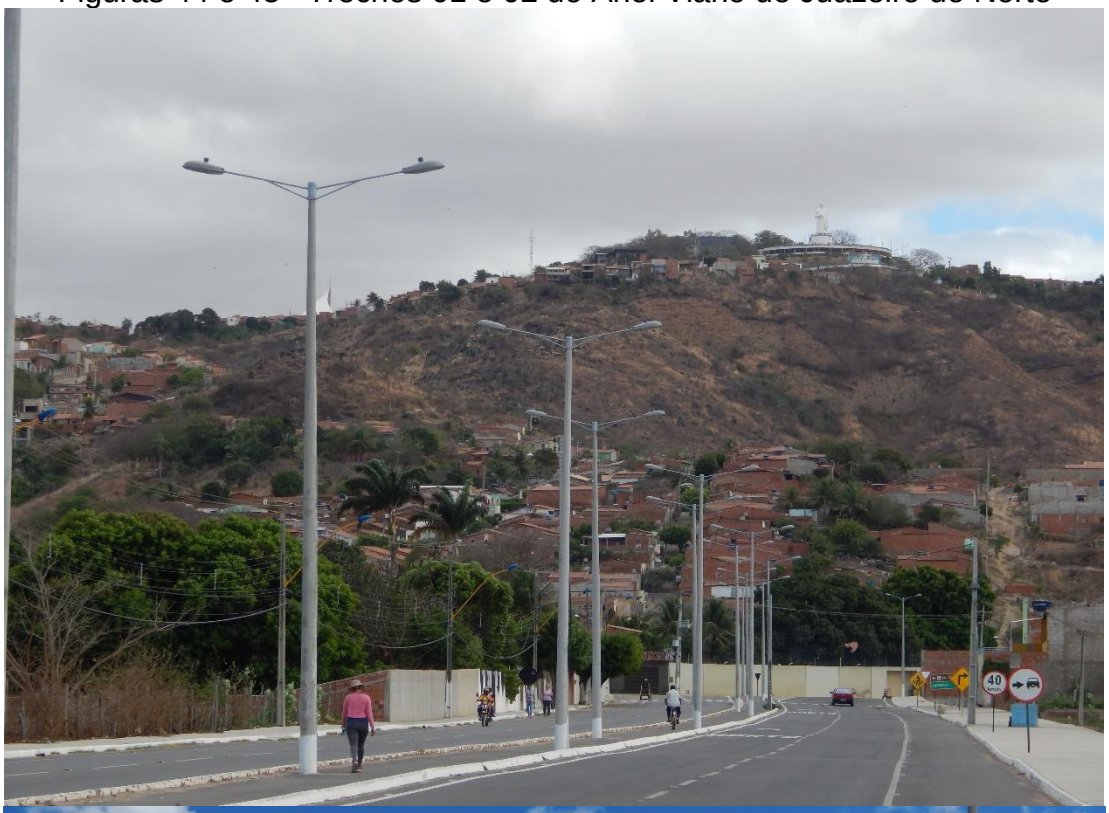
Fonte: Diego Coelho (2017)

[30] Um Geoparque ou Geopark " é uma marca atribuída pela **Rede Global de Geoparques** (GGN), sob os auspícios da **UNESCO** a uma área onde sítios do patrimônio geológico (geossítios) representam parte de um conceito notável de proteção (geoconservação), educação (geoeducação) e desenvolvimento sustentável (geoturismo e desenvolvimento territorial)". (GEOPARK ARARIPE, s.p., s.a).

Figura 42 e 43 – Urbanização da Encosta do Seminário em Crato

Fonte: Diego Coelho (2017)

Figuras 44 e 45– Trechos 01 e 02 do Anel Viário de Juazeiro do Norte



Fonte: Diego Coelho (2017)

Conforme exposto anteriormente, poucas ações do Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central se enquadram como “comuns” a mais de um munícipio. Mesmo assim, o atual Secretário das Cidades do Ceará, Prof. Dr. Jesualdo Farias, relata que o programa foi pensado “exatamente no âmbito da Região Metropolitana” (FARIAS, 2017, p. 3). Porém, percebe-se que, se esse foi o objetivo inicial, o programa continuou se pautando no desenvolvimento de ações no âmbito municipal, ainda que importantes e necessárias ações, sobretudo no campo da infraestrutura urbana. Farias (2017, p. 4) retrata a importância desse projeto ao destacar as principais obras:

> [...] a via de contorno do Juazeiro é um exemplo, a via de contorno de Barbalha é outro e várias intervenções [...] que ocorreram dentro das nove cidades que compõem a região metropolitana. Tivemos aí uma obra de grande impacto que foi a reestruturação do bairro inteiro no Crato, o Seminário, dotando aquela região de toda a infraestrutura necessária para que as pessoas tenham qualidade de vida [...] Tivemos ainda investimento, mesmo que marginais, no Geopark e em todos os geossítios [...], com sinalização e tudo. Eu digo marginais porque não foram investimentos de impacto até por falta de uma infraestrutura mais definida de um polo atrator de negócio de turismo. O Geopark ele hoje tem um foco muito centrado e que é bom que mantenha e se fortaleça na pesquisa [...] O que pese os investimentos que foram feitos nesse projeto em estudos e consultorias para definir um modelo de governança para definir oportunidades, enfim ...isso tudo foi feito [...] Então nós temos material em quantidade suficiente para poder hoje repensar o Geopark como um grande “equipamento” [...] ou um grande empreendimento de atração de turista, inclusive, internacional “praquela” (sic) região. Então isso beneficiando todas as nove regiões que compõem a região metropolitana porque nem todas têm geossítio, mas por capilaridade você consegue alcançar todo mundo. E ainda tivemos um investimento muito importante lá no Belmonte no Crato que é a Vila da Música que fomenta outro tipo de indústria que é extremamente atrativo que é da cultura. Isso é uma área hoje que todo mundo está investindo bastante e ali é uma região pobre do Cariri cearense e foram feitos investimentos importantes lá. Além, naturalmente, do Centro de Apoio ao Romeiro (*Vapt Vupt*) ali no Juazeiro que é dotado de um equipamento multifuncional. Certamente, já funciona hoje algumas atividades de atendimento ao público no *Vapt Vupt* [...] Então foram investimentos importantes para o Cariri. Agora esses investimentos não vão ser os únicos que potencializarão o desenvolvimento sustentável daquela região. Teremos que ter novos investimentos, então esses novos investimentos, como eu falei anteriormente, eles vão depender naturalmente do que vai ser definido no PDUI e como serão apresentados em escala de prioridade para investimento público. Porque aí nós teremos investimento público do governo federal, do governo estadual e do município e, naturalmente, a atração de novos investimentos a exemplo desse do Banco Mundial. Então sem recurso internacional para se investir ali em escala maior vai ser muito difícil avançar num curto espaço de tempo. Tem que trazer recurso.

Nota-se, a partir da fala do secretário, não somente o reforço na importância desse projeto com a identificação de ações que podem ser configuradas como de interesse

comum, mas do reconhecimento da necessidade de novos investimentos para a indução do desenvolvimento da Região Metropolitana e a necessidade de um macroplanejamento que virá a partir do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI para essa RM.

Algumas outras ações e obras também conduzidas pelo Governo do estado do Ceará na área de abrangência da RM Cariri e que contemplam as necessidades de mais de um munícipio de maneira conjunta foram: o Hospital Regional do Cariri – HRC, inaugurado em 2011 em Juazeiro do Norte (Figura 46); o Centro de Convenções do Cariri inaugurado em 2014 em Crato (Figura 47); e o Centro de Abastecimento do Cariri – CEASA, com início das atividades em 2012 no município de Barbalha (Figura 48).

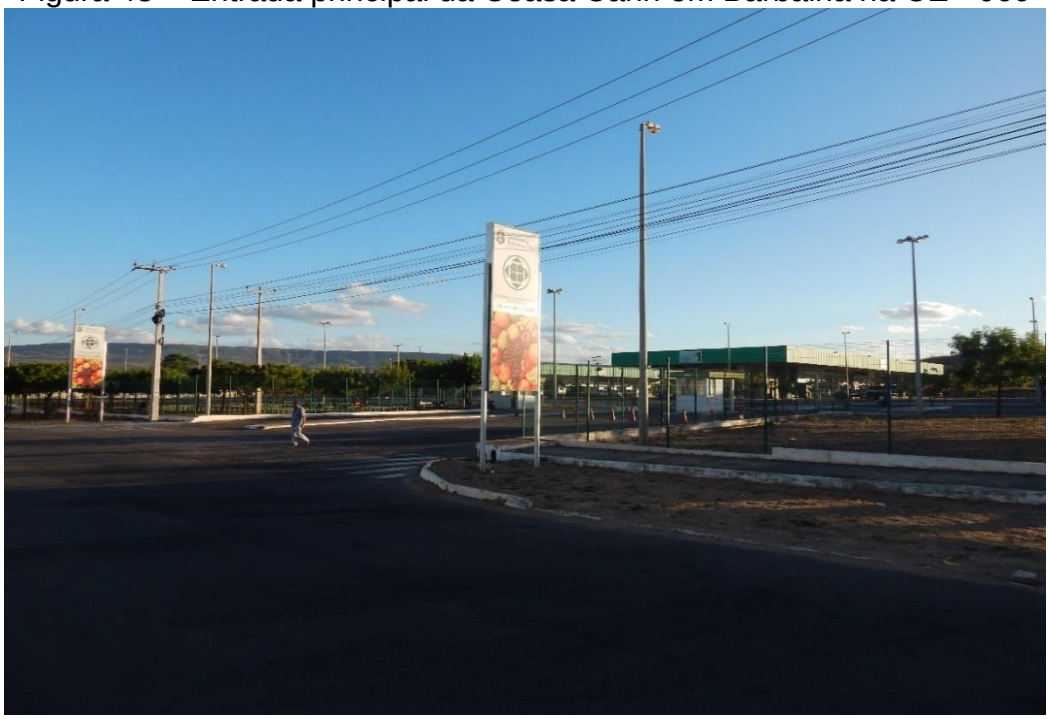
Figura 46 – Hospital Regional do Cariri em Juazeiro do Norte

Fonte: Diego Coelho (2017)

Figura 47 – Centro de Convenções em Crato na CE - 292

Fonte: Diego Coelho (2017)

Figura 48 – Entrada principal da Ceasa Cariri em Barbalha na CE - 060



Fonte: Diego Coelho (2017)

Todos esses equipamentos foram construídos e entregues durante o governo Cid Gomes em período posterior ao da criação da RM Cariri para o atendimento das necessidades regionais. Um outro ponto que cabe destaque é a igualitária distribuição entre os municípios do Crajubar e o local escolhido para a localização nas rodovias de acesso entre esses municípios (CE-060 e CE-292).

Atualmente, houve a inauguração da Ciclovia Crajubar (Figura 49), que também pode ser caracterizada como de interesse comum por englobar uma ação conjunta nos três principais municípios da RM Cariri. Essa obra foi inaugurada pelo Governo do Ceará por meio da Secretaria das Cidades em agosto de 2017, com extensão de 17 Km compreendidos entre as rodovias de ligação entre esses municípios (060 e 292), mais precisamente, na área central dessas vias.

Figura 49 – Ciclovia Cariri em Juazeiro do Norte, próximo ao limite com Crato

Fonte: Diego Coelho (2017)

O Governo do Ceará também está em vias de conclusão da rodovia Juazeiro do Norte – Missão Velha (Trecho da CE – 292) que, mesmo limítrofes, não possuíam acesso rodoviário direto. Esse trecho (Figura 50) tem 11,5 Km de extensão com início nas proximidades do Aeroporto Orlando Bezerra de Menezes em Juazeiro do Norte e facilitará o trânsito de pessoas e mercadorias sem a necessidade de passar pelo munícipio de Barbalha, em uma economia superior a 10 Km. A tendência é que esse novo elo de ligação se transforme a médio prazo, assim como ocorreu nos acessos entre Crato e Barbalha, em mais uma área de conurbação a partir da expansão urbana de Juazeiro do Norte na direção de Missão Velha que abriga a maior parte da extensão desse trecho rodoviário. A rodovia CE-293 (Trecho Missão Velha – Barbalha) também se encontra em obras com vistas à duplicação (Figura 51).

Figura 50 – Trecho da rodovia Juazeiro do Norte – Missão Velha

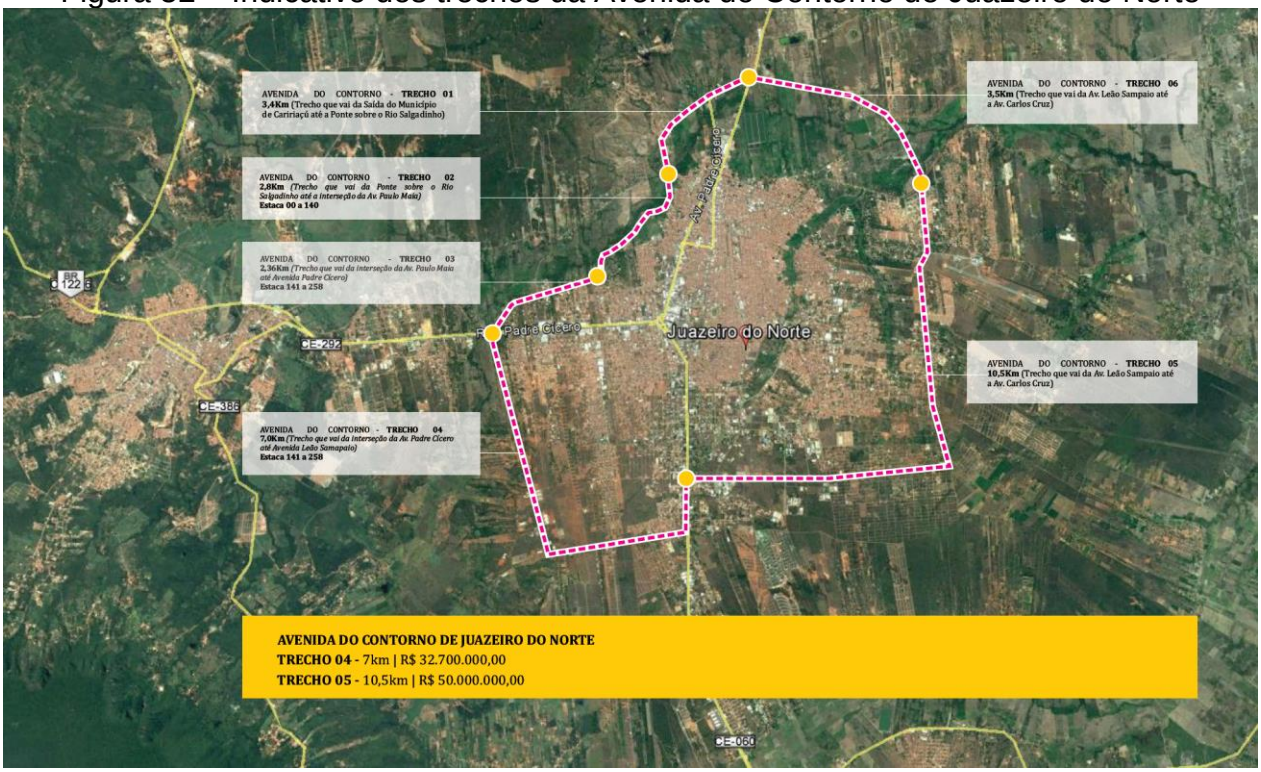
Fonte: Diego Coelho (2018)

Figura 51 – Obras de duplicação da rodovia CE – 293 (Barbalha – Missão Velha)

Fonte: Diego Coelho (2017)

O anel viário ou avenida de contorno de Juazeiro do Norte (Figura 52), ainda que beneficie diretamente o munícipio que lhe dá nome, será importante via de integração com os munícipios de Crato e Barbalha, haja vista que sua extensão envolve trechos limítrofes a esses munícipios em áreas que atualmente já são conurbadas. Inclusive, alguns trechos estão fora dos limites político-administrativos do munícipio de Juazeiro do Norte. A inauguração dos trechos 2 e 3, somados ao trecho 1, foi entregue à população no ano de 2017. Os trechos 4 e 5 estão em processo licitatório sob responsabilidade do Governo Estadual.

Figura 52 – Indicativo dos trechos da Avenida do Contorno de Juazeiro do Norte



Fonte: Secretaria das Cidades do Ceará

Mesmo diante de todas essas obras e ações do Governo Estadual nos munícipios da Região Metropolitana do Cariri, a política criada especificamente para o atendimento de uma das funções públicas de interesse comum metropolitano foi o lançamento do **Bilhete Único Metropolitano no Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros na Região Metropolitana**, sancionado pelo governo cearense por meio da Lei Nº 16.460 de 19 de dezembro de 2017, integrando os modais rodoviário e metroferroviário.

> § 1º O Bilhete Único Metropolitano da Região Metropolitana do Cariri é instituído com a aplicação de subsídio público às tarifas praticadas na integração entre viagens de linhas do Sistema de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Passageiros da RMC, bem como na integração dessas com viagens de linhas urbanas dos sistemas de transporte público municipais organizados no âmbito da RMC (CEARÁ, 2017, p. 1).

O Sistema de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Passageiros da RM Cariri envolve as cidades de Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha e Missão Velha e é composto pelo Metrô do Cariri (VLT de ligação entre as cidades de Juazeiro do Norte e

Crato), pelas linhas de ônibus intermunicipais entre esses munícipios (Juazeiro do Norte – Crato, Juazeiro do Norte – Barbalha, Juazeiro do Norte – Missão Velha e Barbalha – Missão Velha), além das linhas urbanas interbairros de Juazeiro do Norte. Com isso, é preciso ressaltar que:

> § 3º O Bilhete Único Metropolitano da Região Metropolitana do Cariri consistirá no pagamento pelo usuário de uma única passagem, denominada "Tarifa Metropolitana Integrada da Região Metropolitana do Cariri", que garante a integração de viagens no sistema intermunicipal metropolitano entre si e com viagens nos sistemas municipais organizados no âmbito da RMC, em intervalo máximo de 2hs (duas) horas, com janela temporal e número de integrações permitidas a serem definidas por Decreto (CEARÁ, 2017, p. 1).

No atual momento, a população está se cadastrando para receber um cartão para utilização dos serviços. A operação do Bilhete Único Metropolitano no Cariri pode ser considerada uma marca no tocante às funções públicas de interesse comum, por contemplar um dos serviços "comuns" identificados nas legislações a respeito do tema e na própria lei de criação da RM Cariri, além de envolver/beneficiar, de maneira conjunta, a população de quatro munícipios desse conjunto na minimização de uma demanda crescente confirmada pelo aumento no quantitativo de movimentos pendulares, principalmente, para trabalho e estudo, entre esses municípios.

Mesmo diante dos avanços empreendidos pela Secretaria das Cidades do Ceará por meio do Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central e das políticas de mobilidade urbana, nota-se a falta de um macroprojeto que contemple especificamente as necessidades espaciais e institucionais da RM Cariri. Nesse sentido, não há como contemplar a resolução dos problemas comuns por meio das funções públicas de interesse comum sem, antes de mais nada, criar e desenvolver instrumentos de planejamento, gestão e financiamentos para esse conjunto de munícipios.

6.4 Aparatos de planejamento, gestão e financiamento metropolitano na RM Cariri: reflexões atuais

Como antes destacado, a partir do Pós-88 se disseminou, em todo território nacional, um grande quantitativo de regiões metropolitanas com grandes diferenças

quanto à extensão territorial, quantitativo populacional, expressividade política, unidade socioeconômica e consolidação do processo de metropolização.

Apesar de toda heterogeneidade espacial e institucional, um aspecto comum a todos esses arranjos é a complexidade e incapacidade de resolução dos problemas comuns, fazendo com que as funções públicas de interesse comum continuem a figurar somente no aspecto legal, sem intervenções concretas na maioria dos casos. Vários fatores podem ser apontados como causas dessa situação, tais como à histórica falta de cooperação intergovernamental no caso brasileiro e as lacunas normativas quanto ao planejamento, gestão e financiamentos metropolitanos.

6.4.1 Governança Interfederativa e Implicações na RM Cariri

A estrutura organizacional e institucional metropolitana é, no geral, pouco delimitada no tocante aos órgãos consultivos, deliberativos e de apoio técnico-organizacional. Nesse sentido:

> [...] apenas a existência da figura legal das regiões metropolitanas não garante o desenvolvimento integrado dessas áreas urbanas. O que se observa na prática é que ainda faltam órgãos que garantam o planejamento coletivo de ações e políticas públicas e dispositivos legais para determinar as atribuições integradas e a obrigatoriedade de metas a médio e longo prazo (REGIÃO METROPOLITANA..., 2012, s\ p.).

O Estatuto da Metrópole oferece algumas diretrizes sobre os aspectos relacionados à gestão das regiões metropolitanas brasileiras, no qual se considera que uma região metropolitana possui gestão plena a partir de elementos como: formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; estrutura de governança interfederativa própria; e plano de desenvolvimento urbano integrado (BRASIL, 2015).

Na Região Metropolitana do Cariri, percebe-se uma **dicotômica relação entre o processo de espacialidade,** no qual há uma intensificação da integração socioeconômica, **e o de institucionalidade**, no qual essa RM não apresenta os elementos considerados para uma gestão plena. Nesse arranjo, a formalização e delimitação ocorreu por lei complementar estadual. Entretanto, as demais estruturas político-institucionais não foram viabilizadas mesmo após decorridos mais de oito anos do ato de criação.

Cruz (2012, p. 5), em relato sobre a RM Cariri, que pode se estender às demais, aborda que:

> O simples reconhecimento da existência de metrópole por lei complementar estadual, não é o bastante, nem no âmbito institucional, nem mesmo no cultural. Falta-lhe a compreensão de que metrópole é realidade urbana que se estende, territorialmente, por vários Municípios. Portanto, metrópole é cidade comum e do interesse desses vários municípios. Sua gestão, no contexto federativo brasileiro, só pode ser de natureza associada, pois tudo que é do interesse comum de vários atores, precisa ser gerido, de forma compartilhada, por esses atores.

"A Lei Complementar nº 78, de 26 de agosto de 2009 legitima a existência de metrópole abrangendo Municípios do Cariri, porém esse fato, de natureza legal, requer outras medidas institucionais ainda pendentes, para dar operacionalidade à gestão metropolitana" (CRUZ, 2012, p. 4). Portanto, fica evidente a necessidade de direcionar e implementar instrumentos para que a governança interfederativa seja executada que, por sua vez, de acordo com o Estatuto da Metrópole, é compreendida como 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. 1), cujas diretrizes são:

> I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;
> II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;
> III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;
> IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;
> V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;
> VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;
> VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa (BRASIL, 2015, p. 3).

Dessa forma, não tem como se falar governança interfederativa sem falar em cooperação, igualmente, interfederativa. Esta, por sua vez, constitui-se em um dos principais desafios à gestão plena das regiões metropolitanas devido a fatores como

conflitos de interesse entre os próprios entes federativos e a falta de clareza/entendimento sobre as contrapartidas financeiras na execução das funções públicas de interesse comum.

Nesse sentido, há “a resistência dos municípios, sobretudo os mais importantes, em ceder parte de sua autonomia em favor da instância superior” (RIO GRANDE DO NORTE, 2007, p. 25). Todo esse contexto de dificuldades quanto às relações intergovernamentais e de cooperação foi intensificado a partir da determinação da participação dos três entes federativos na provisão de políticas públicas, sem a definição dos mecanismos que norteariam essa cooperação na CF 88 (SOUZA, 2003). Na medida em que os municípios foram reconhecidos como membros da federação e obtiveram autonomia, reforçaram-se as dificuldades de coordenação das ações metropolitanas, uma vez que a partilha de receitas e atribuições sobre a prestação de serviços precisa envolver a cooperação entre os entes federados (GARSON, 2009).

De acordo com Cruz (2012, p. 8), “os Estados, ao instituírem regiões metropolitanas através de leis complementares, na verdade reconhecem o fato metropolitano e dispõem sobre os aspectos institucionais de gestão compartilhada da metrópole, mas não podem determinar obrigações aos Municípios”. Sendo assim:

> No que se refere às regiões metropolitanas, [...] a fragilidade no trato das questões de cunho metropolitano se deve à difícil e precária probabilidade de compatibilização das ações públicas dos três níveis de governo que atuam nessas regiões. Percebe-se que, muitas vezes, tais ações não têm resolvido sequer os problemas tradicionalmente entendidos como locais. (GOUVÊA, 2005, p. 178).

Esse “localismo” e a falta de visão sobre a importância e necessidade de cooperação interfederativa para a resolução de problemas metropolitanos precisam ser transpostos para a real efetividade metropolitana.

> Considerar o município vizinho como um parceiro para o desenvolvimento de atividades de interesse comum não parece ser a tônica no caso brasileiro. Se considerarmos a área de desenvolvimento urbano como algo que cidades de um mesmo complexo metropolitano deveriam compartilhar, com planos e programas conjuntos, uma vez que essa seria a área que responde pelo planejamento citadino, vemos que no Brasil a cooperação por intermédio de consórcios ou ações integradas, mesmo em áreas não-metropolitanas, está longe de ser concretizada (CASTRO, 2006, p. 32).

No caso do Cariri cearense, além da falta de cooperação comumente observada, há o agravante da **histórica rivalidade** entre as duas principais cidades do conjunto: Crato e Juazeiro do Norte. Ambas cidades sempre estiveram envolvidas em disputas territoriais ou pelo comando da hierarquia regional, tendo intensificado ainda mais a rivalidade quando Juazeiro do Norte tomou para si a alcunha de polo regional pelas funções e importância assumida nas últimas décadas. Esse fato é apontado por Farias (2017, p. 1) como um dos fatores que impediram a consolidação da RM Cariri, mas que aos poucos está sendo ultrapassado:

> [...] na própria população existia esse sentimento de disputa entre os municípios, principalmente os três municípios mais importantes da região do ponto de vista estratégico que são Barbalha, Crato e Juazeiro. Então, acredito que hoje isso foi superado. Talvez se perceba algum resíduo disso aí, mas foi superado, principalmente, a partir dos gestores. E eu sempre coloco como um sinal muito forte dessa constatação que é a eleição de um prefeito do Juazeiro que nasceu no Crato. Isso seria impossível há uma década. Então hoje, com essa constatação, acredito que vencemos esse problema da rivalidade.

Entretanto, ainda se percebe esse problema de rivalidade nesses munícipios que, ironicamente, compartilham da mesma unidade socioeconômica e tiveram os fluxos de movimentos pendulares aumentados na última década. Como exemplos, pode-se citar os problemas relativos à disputa por terras nas áreas limítrofes (sobretudo, no Distrito Industrial do Cariri), as disputas por sediar órgãos federais e/ou estaduais como a Universidade Federal do Cariri – UFCA que, talvez devido a isso, possui *campis* nos três munícipios e, o caso mais emblemático, o imbróglio referente a localização do Aterro Sanitário Consorciado previsto, inicialmente para Crato, mas rejeitado sob a argumentação que não era justo a cidade abrigar o “lixão” se a maior parte dos resíduos é proveniente da cidade vizinha. Então, torna-se necessário transpor a dimensão política para o tratamento das questões metropolitanas, bem como o desinteresse político pela dimensão metropolitana que age, na maioria das vezes, em prol unicamente das demandas municipais.

6.4.2 Desafios e possibilidades quanto à Gestão Plena e Governança Interfederativa na Região Metropolitana do Cariri

A estrutura básica para o exercício da governança interfederativa nas regiões metropolitanas deve ser constituída por:

> I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
> II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
> III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
> IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2015, p. 3).

Apesar da quantidade e do volume de problemas de ordem comum presentes no território da RM Cariri, bem como do tratamento e importância atribuídos às FPCIs na lei de criação dessa RM, a Região Metropolitana do Cariri não dispõe de instrumentos, políticas e/ou órgãos específicos para o tratamento das questões relacionadas à organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum e, por conseguinte, de intervenção específica aos problemas supracitados.

A Lei Complementar nº 78 criou, junto com a RM Cariri, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Cariri – CRMC, “para adequação administrativa dos interesses metropolitanos e do apoio aos agentes responsáveis pela execução das funções públicas de interesse comum” (CEARÁ, 2009, p. 1), porém o CRMC jamais foi regulamentado e vigora somente na lei, mas não na prática. Apesar da ausência de implementação, foram definidas algumas competências para o referido conselho:

> I - aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Metropolitano - PDDM, da RMC e todos os demais planos, programas e projetos indispensáveis à execução das funções públicas de interesse comum metropolitano;
> II - definir as atividades, empreendimentos e serviços admitidos como funções de interesse comum metrolitano (sic);
> III - criar Câmaras Técnicas Setoriais, estabelecendo suas atribuições e competências;
> IV - elaborar seu regimento interno (CEARÁ, 2009, p. 1).

Assim como o próprio CRMC, todas as competências que lhes foram designadas também não obtiveram implementação, cuja principal ausência diz respeito ao Plano

Diretor de Desenvolvimento Metropolitano. O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Cariri deveria ser composto:

> [...] pelos titulares da Secretaria das Cidades, que o presidirá, Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, Secretaria do Desenvolvimento Agrário - SDA, Secretaria da Infraestrutura - SEINFRA, Secretaria do Turismo - SETUR, Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social - SSPDS, Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico – CEDE, e Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente do Estado do Ceará – CONPAM, e pelos Prefeitos dos Municípios que integram a Região Metropolitana do Cariri (CEARÁ, 2009, p. 1).

Além do CRMC, a LC nº 78 também cria o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri – FDMC, "com a finalidade de dar suporte financeiro, mediante financiamento sob a forma de empréstimo ou a fundo perdido, para execução de atividades da Região Metropolitana do Cariri" (CEARÁ, 2009, p. 2). As receitas a comporem o FDMC deveriam vir de:

> I - recursos orçamentários destinados pela União Federal, pelo Estado e pelos Municípios que integram a Região Metropolitana do Cariri;
> II - recursos de operação de crédito com entidades nacionais e internacionais;
> III- recursos provenientes de retorno financeiro de empréstimos e subempréstimos para investimentos em obras, serviços e projetos de interesse metropolitano;
> IV - renda auferida com a aplicação de seus recursos no mercado financeiro;
> V - transferências a fundo perdido provenientes de entidades públicas ou privadas nacionais e internacionais;
> VI - recursos provenientes de outras fontes (CEARÁ, 2009, p. 2)

Sendo assim, além da cooperação entre os entes federados em prol da execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano, é igualmente necessária a **cooperação financeira,** incluindo todos os agentes envolvidos a ser executada, geralmente, por rateio. Entretanto, o que ocorre com o FDM, que na prática não existe, é reflexo da realidade brasileira, na qual "muitas RMs criaram Fundo Metropolitano, na maioria sem funcionamento efetivo, e quase sempre sob controle do poder executivo estadual" (RIO GRANDE DO NORTE, 2007, p. 23).

Pode-se afirmar que, a partir do que dispõe o Estatuto da Metrópole, a Região Metropolitana do Cariri não possui a estrutura mínima para o exercício da governança interfederativa, pois faltam os instrumentos básicos para tal: instâncias executivas, colegiadas, organizações públicas com funções técnicos-consultivas e sistema de

alocação de recursos. Apesar de dispor de alguns desses órgãos em sua lei de criação (CRMC e FDMC) que constam somente na legislação, mas sem exercício prático.

Quanto à gestão plena, além de não possuir estrutura de **governança interfederativa própria** (pelo menos, no âmbito prático), a Região Metropolitana do Cariri também não possui um **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI**, considerado o "instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana [...]" (BRASIL, 2015, p. 2). O PDUI deve contemplar:

> I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
> II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
> III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
> IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
> V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e
> VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições (BRASIL, 2005, p. 4).

O PDUI para a RM Cariri é um dos principais instrumentos ausentes e um dos mais necessários para disciplinar tanto o processo de metropolização existente, mesmo que embrionário, bem como promover a integração socioeconômica desse conjunto de municípios sob a ótica do planejamento urbano e desenvolvimento com base na melhoria das condições sociais e respeito ao meio ambiente.

Sobre o atraso para a elaboração desse documento, Farias (2017) argumenta que a elaboração dos PDUIs das RMs está atrasada em todo o Brasil, mas que tentariam cumprir o prazo de elaboração do PDUI (Jan/2018), mesmo com a possibilidade de prorrogação de alteração dessa data. Para o autor, a principal "[...] preocupação é fazer. [...] se não começaram lá atrás isso não importa, vamos pensar daqui pra frente. [...] nós temos uma quantidade enorme de material produzido de 2009 para cá sobre a região metropolitana". (FARIAS, 2017, p. 5).

De fato, por meio da Medida Provisória 818/2018, o Governo Federal alterou o Estatuto da Metrópole e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, estendendo o prazo para que as RMs e AUs elaborem os seus respectivos PDUIs até 31 de dezembro de

2021, sob risco de os governadores responderem por improbidade administrativa. De todo modo, o PDUI para a RM Cariri é de extrema relevância e, quanto mais cedo for discutido, elaborado e implementado, maior direcionamento os munícipios componentes dessa região terão.

Mesmo diante do atraso nas discussões e elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado para a Região Metropolitana do Cariri, Farias (2017) vislumbra melhorias nesse sentido, ao afirmar que percebe vontade dos gestores em consolidar esse processo. Também afirma que percebe o apoio das prefeituras e a vontade do Governo do estado, mas também precisa do apoio da sociedade que terá a oportunidade de participar.

Para sanar essas lacunas no campo político-institucional e de gestão, alguns esforços têm sido feitos no sentido de regular e efetivar a RM Cariri a partir do fortalecimento institucional desse arranjo. Desde 2012, a Secretaria das Cidades do estado do Ceará, com o apoio do Banco Mundial, vem realizando alguns debates e também contratou uma prestação de serviços especializados de consultoria, compreendendo a elaboração de uma série de documentos para a implementação da Região Metropolitana do Cariri. No “Plano de Trabalho” referente à consultoria de produtos, estava prevista a elaboração de:

> I. anteprojetos de revisão das leis orgânicas dos Municípios situados na Região Metropolitana do Cariri, para incorporar disposições relativas à metrópole à qual pertencem;
> II. Estatuto do agente gestor intergovernamental a partir de modelo negociado através da contratante;
> III. Estatuto da Secretaria Executiva da unidade gestora;
> IV. anteprojeto de lei que institui o Fundo Metropolitano do Cariri, destinado ao financiamento da ação metropolitana;
> V. Termo de Referência do Plano Diretor da Região Metropolitana do Cariri;
> VI. Plano de Ação para a implementação da Região Metropolitana do Cariri, envolvendo as etapas necessárias, as responsabilidades e os prazos, bem como os produtos resultantes de cada fase do Plano (CRUZ, 2012, p. 6).

Os produtos finais da “Assessoria à implementação da Região Metropolitana do Cariri” foram finalizados no período compreendido entre 2012 e 2013. Entretanto, todos eles permaneceram no plano teórico, demonstrando-se a falta de continuidade dos esforços em prol da institucionalização para a RM Cariri e contrapondo-se à

espacialidade desse conjunto de munícipios que carecem de mecanismos em prol do atendimento das demandas e funções públicas de interesse comum.

No tratamento individual desses produtos, a **revisão das leis orgânicas** dos munícipios da RM Cariri é vista como necessária à legitimação da metrópole e delimitadora da importância das responsabilidades e atribuições dos munícipios dentro do contexto metropolitano, reforçando a institucionalidade metropolitana. Nos anteprojetos de revisão da lei orgânica dos munícipios da RM Cariri, foram considerados:

> I. o reconhecimento de que o Município é parte da Região Metropolitana do Cariri e tem responsabilidades comuns e intransferíveis na gestão da metrópole à qual pertence;
> II. a participação nas decisões coletivas sobre o interesse metropolitano;
> III. a autoridade legal do Município no sistema gestor metropolitano;
> IV. a autorização para que o Município participe em conjunto com os demais, de planejamento, projetos e obras de interesse metropolitano;
> V. a perspectiva do gestor municipal no tocante ao interesse comum metropolitano, sempre prevalecente diante de interesses exclusivamente locais;
> VI. a participação no orçamento metropolitano;
> VII. a participação nos rateios dos recursos financeiros, técnicos, tecnológicos e humanos, quando o interesse comum assim exigir (CRUZ, 2012, p. 8-9).

Em outro momento, Cruz (2015, p. 1) ressalta a importância da revisão das leis orgânicas dos munícipios desse arranjo de uma forma que se torne explícito que aquele munícipio pertence à RM Cariri e, portanto, tem responsabilidades perante a mesma, além de apontar que o prefeito tem atribuições importantes no que se refere ao sistema gestor metropolitano. Nesse sentido, é válido ressaltar que:

> Esse trabalho foi feito, mas nunca [...] o estado se aproximou dos municípios ou de algum vereador “pra” (sic) dizer: olha tem essa mudança na lei orgânica, você que acha? [...] isso tinha que ser discutido e negociado com os vereadores. Então isso é uma coisa que “tá” (sic) lá perdida, eu não digo perdida porque a qualquer momento essas coisas são válidas.

Então, percebe-se que as propostas de alteração das leis orgânicas desse conjunto de munícipios foram finalizadas e até consideraram os aspectos essenciais listados no plano de trabalho. Porém, mesmo sendo elencado como objetivo pioneiro para que os demais processos com vistas à implementação fossem desenvolvidos, as leis orgânicas municipais permaneceram inalteradas. Não há qualquer referência à inserção dos munícipios na Região Metropolitana do Cariri, demonstrando a falta de importância atribuída à discussão e à pouca efetividade institucional desse arranjo junto

aos munícipios. As leis orgânicas desses nove munícipios são, no geral, datadas de 1990, com algumas revisões, mas nenhuma delas faz algum indicativo à inserção nessa RM e tampouco às funções públicas de interesse comum, sendo que o estado do Ceará, mesmo com um produto finalizado sobre as revisões das leis orgânicas, não conseguiu realizar a intermediação das alterações perante os munícipios.

Quanto aos aparatos de gestão, planejamento e financiamento metropolitanos, na assessoria à implementação da RM Cariri eles abrangem o estatuto do agente gestor intergovernamental, o estatuto da Secretaria Executiva e o Fundo Metropolitano do Cariri. No estatuto do agente gestor, há o indicativo de que a opção de gestão seria um Consórcio Público Intergovernamental. O referido consórcio foi baseado na Lei dos Consórcios, na qual se elaborou um Protocolo de Intenções que contém o Estatuto do Consórcio Público Intergovernamental para a Gestão da Região Metropolitana do Cariri a ser celebrado pelos atores metropolitanos. Nesse protocolo constam:

> I. um Preâmbulo fixando as realidades de interesse comum, reconhecidas por todos os signatários;
> II. a fixação dos direitos dos cidadãos metropolitanos;
> III. a fundamentação e as características da governança metropolitana, sua estrutura, direção, recursos e funcionamento;
> IV. os órgãos integrantes do agente gestor metropolitano;
> V. a legislação de interesse metropolitano;
> VI. o orçamento e as finanças metropolitanas;
> VII. o fundo contábil de investimento metropolitano (CRUZ, 2012, p. 10).

Apesar de não ser a solução definitiva, os consórcios públicos podem ser vistos como uma possibilidade de gestão compartilhada dos serviços públicos por dois ou mais entes da Federação, permitindo a solução conjunta para problemas em comum. Nos últimos anos, sobretudo no período posterior a Lei nº 11.107/2005 ou Lei dos Consórcios Públicos, são variados os exemplos de consórcios públicos implementados em áreas diversas, com destaque para a da saúde, desenvolvimento regional e de projetos urbanos como saneamento e resíduos (FIRKOWSKI, 2013).

De acordo com Cruz (2015), o consórcio previsto para a gestão da RM Cariri difere do tipo de consórcio setorial empregado na atualidade, uma vez que a finalidade é a de administrar a RM como um todo e, para isso, precisará de estruturas como o conselho metropolitano e a secretaria executiva, além de comitês multissetoriais com participação popular.

A Secretaria Executiva prevista nesse protocolo de intenções sobre a gestão da RM Cariri seria a responsável pelo apoio e operacionalidade do agente gestor metropolitano, tendo como principal desafio a conciliação entre as necessidades técnico-financeiras do estado e dos municípios, a fim de ter credibilidade no contexto intergovernamental. Já o Fundo Contábil de Investimento Metropolitano – FUNDIVEST seria a estrutura responsável pelos recursos financeiros necessários à viabilização das funções públicas de interesse comum para a RM Cariri (CRUZ, 2012).

Porém, o acordo para assinatura do Protocolo de Intenções não foi celebrado e sequer discutido e, portanto, os mecanismos para a gestão dessa RM, como a Secretaria Executiva e o FUNDINVEST, não foram oportunizados. As funções públicas de interesse comum continuam sendo trabalhadas pontualmente pela Secretaria das Cidades do Ceará, apesar de já possuir um direcionamento institucional para uma gestão compartilhada desse arranjo. Cruz (2015, p. 1) reconhece essa problemática:

> O segundo ponto que é fundamental é o protocolo de intenções que deveria ser assinado pelos prefeitos e pelo governador, criando o consórcio gestor intergovernamental da região. [...] Esse é o ponto básico! Quer dizer, a entidade gestora da região metropolitana tá toda concebida, faltou apenas informar as pessoas e discutir com as pessoas, negociar com elas esse estatuto. Eu não acho que teríamos grandes problemas pra isso acontecer.

Por conseguinte, o consórcio para a gestão e execução das funções públicas comuns também não foi criado, somente planejado com a definição de sua estrutura e das competências e responsabilidades dos entes envolvidos.

Outro dos produtos da “Assessoria à implementação da Região Metropolitana do Cariri” foi o Termo de Referência do Plano Diretor Metropolitano, no qual estão expressos: o contexto em que o plano diretor se insere; objetivos; produtos esperados; atividades para obtenção dos produtos; forma de apresentação; condições gerais de trabalho e prazo e custos. Esse Termo de Referência aborda algumas ideias interessantes e corroboradas por estudiosos da área, tais como a divisão dessa RM em dois grupos: o núcleo polarizador (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha) e o núcleo polarizado, formado pelos outros seis munícipios, no qual é exposto que:

> Se deixar como está, forçosamente a tendência é de os seis núcleos, além da condição de satélites, se tornarem subúrbios da metrópole, fomentando, entre si, possível conurbação ao longo dos eixos que os ligam ao núcleo metropolitano.

> Em contraposição a essa tendência, o Plano Diretor precisa criar oportunidades de trabalho e negócios para as populações locais desses núcleos, de forma a torná-los menos vulneráveis ao modelo espontâneo de crescimento que já se observa nos dias de hoje. A tendência de concentrar oportunidades no núcleo metropolitano distancia os demais núcleos da perspectiva de desenvolvimento homogêneo da metrópole e da região (CRUZ; NEVES, 2013, p. 6-7).

Assim como os demais produtos oriundos da consultoria prestada à Secretaria, o Termo de Referência do Plano Diretor Metropolitano foi finalizado, mas não houve discussões relativas ao seu conteúdo e implementação. Portanto, o PDUI para a Região Metropolitana do Cariri permanece como uma aspiração de urgente necessidade.

Farias (2017) relata que já há um grupo de trabalho na Secretaria das Cidades trabalhando no PDUI da RM Cariri a fim de resultar em uma legislação estadual. Comenta ainda que já foram realizadas algumas reuniões com os prefeitos e um seminário para discutir unicamente essa questão, e que no dia 31 de maio de 2017, todo o cronograma das etapas seria apresentado a fim de viabilizar o PDUI, inclusive com o indicativo de realização de audiências públicas em cada um dos nove munícipios dessa RM. Além disso, reconhece os problemas referentes à ausência de instrumentos para a governança interfederativa na RM Cariri, identificando-o como principal desafio a ser ultrapassado e apontando algumas perspectivas para sua transposição.

> [...] sem isso nós não vamos a lugar nenhum, nós vamos ficar discutindo e as coisas ficam no vazio. [...] nós temos que trabalhar, urgentemente, a constituição dessa governança interfederativa. Implantando a estrutura orgânica executiva, que é constituída dos prefeitos e de representantes das secretarias de governo do estado. A Instância deliberativa, que é o conselho que além dessas pessoas tem também representantes da sociedade. Aí a gente tem que contemplar diversos setores da sociedade. Depois as câmaras técnicas que precisa ter equipes pensando, do ponto de vista técnico, nas diversas dimensões que constitui todas as políticas para consolidar a Região Metropolitana. E, por fim, talvez o mais difícil deles todos é a estrutura financeira para dar suporte a todo esse processo. Então esses são os grandes desafios que se colocam nesse momento para que nós possamos avançar no instrumento que vai definir tudo o que deve acontecer nessa região que é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado que é, inclusive, uma exigência legal. (FARIAS, 2017, p. 2).

Vale ressaltar que, ainda que tenha sido feito o indicativo, a apresentação das etapas e a realização das audiências públicas nesse conjunto de munícipios para viabilizar o PDUI não foram cumpridas até a presente data.

Ainda sob a ótica governamental, é interessante expor o ponto de vista de Farias (2017, p. 8-9) sobre as perspectivas de consolidação institucional da RM Cariri:

> [...] primeiro, nós já estamos discutindo uma lei estadual que é que vai tratar da governança interfederativa. Essa lei estadual ela tem como referência naturalmente o Estatuto das Cidades, mas ela trata dessa questão no âmbito da política estadual. Inclusive faz referência há algo que, como eu falei antes, não está claro na legislação que é a questão de financiamento. Isso é importante. A lei estadual vai propor a criação de um fundo e lá vai estar claro quem contribui com o que e como esse fundo será gerido. Mas eu só acredito numa política de longa duração se ela estiver sobre a vigilância dos conselhos. Então eu aposto tudo [...] nesse conselho que é deliberativo que vai ter a presença de membros da sociedade para que, uma vez definidas as políticas públicas que serão todas de longo prazo, naturalmente, elas não sejam posteriormente negligenciadas por essa questão que eu coloquei da política. [...] O Governo do Estado vai fazer, vai trabalhar um plano chamado Ceará 2050. Esse plano, naturalmente, ele vai contemplar tudo o que diz respeito às duas regiões metropolitanas que estão constituídas e a região metropolitana da região Norte que ainda está sendo trabalhada, assim como as outras regiões. No Ceará 2050, assim como na lei que cria a governança interfederativa, nós vamos deixar de tratar os municípios individualmente [...] Vamos tratar de consórcios, vamos tratar de aglomerações, vamos tratar de metrópole. Então o Governo do Estado está atento a isso. Quando você cria a lei, essa lei ela terá que ser cumprida por todos os gestores, sejam eles no âmbito estadual, sejam eles no âmbito municipal, “né”. E quando você inclui a sociedade como como responsável pelo acompanhamento do cumprimento das políticas públicas, você garante que essas políticas elas terão continuidade. Então, eu acho que isso são estruturantes básicos que vão poder ajudar a consolidação desse processo.

Na RM Cariri, as lacunas referentes ao aparato institucional são evidentes e impactam na execução das funções públicas de interesse comum. Apesar dos esforços, políticas e perspectivas implementadas ou conduzidas pela Secretaria das Cidades do Ceará, a Região Metropolitana continua com uma frágil política institucional dissociada da realidade espacial que vivencia.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O panorama das regiões metropolitanas brasileiras apresenta, no período pós Constituição Federal de 1988, realidades espaciais e institucionais díspares que, em muitos casos, nem mesmo apresentam características inerentes ao processo de metropolização, tais como presença de conurbação, grande contingente populacional, expressividade na rede urbana nacional e/ou regional, diversidade e complexidade de atividades econômicas, movimentos pendulares relevantes e forte unidade socioeconômica.

Algumas implicações sobre a grande heterogeneidade metropolitana brasileira foram discutidas nas últimas duas décadas, pautando-se, sobretudo, no debate sobre a necessidade de normatização e regulação para a delimitação dessas áreas e, consequentemente, oferta de direcionamento às políticas públicas metropolitanas. Nesse sentido, alguns avanços foram obtidos nos últimos anos, resultando na aprovação do Estatuto da Metrópole que, apesar de diversas lacunas, ofereceu diretrizes relacionadas à metrópole, à metropolização, às regiões metropolitanas e ao planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum nesses territórios.

Entretanto, a heterogeneidade das dinâmicas espaciais e institucionais das regiões metropolitanas institucionalizadas, quando tratada a partir de critérios únicos, desconsidera alguns elementos urbanos-regionais e, nesses casos, desconsidera também processos de metropolização em consolidação com fenômenos espaciais de menor intensidade aos verificados em RMs consolidadas.

Em uma realidade como a do Nordeste brasileiro, onde a urbanização e a oferta de bens e serviços se concentrou historicamente na área litorânea e em poucos centros urbanos, com distância aproximada de 100 Km para as respectivas capitais estaduais, é preciso reconhecer que a realidade urbano-metropolitana também é diferente da verificada para outras regiões como o Sul e Sudeste, que possuem uma rede urbana consolidada e de distribuição menos macrocefálica. No Nordeste, ainda “são poucas as opções de centros de nível intermediário [...] que [...] apesar de poucos, são tradicionais, e exercem forte polarização em suas áreas, a exemplo de Campina Grande, Petrolina-Juazeiro, Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha e Mossoró” (REGIC, 2008, p. 13).

No caso específico da união entre os munícipios de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha, o Triângulo Crajubar, a fase de crescimento social e econômico vivenciada atualmente possui nuances peculiares e propiciaram a consolidação do processo de conurbação e dos movimentos pendulares, favorecendo a integração socioeconômica e exigindo cooperação entre os entes federados para a execução de funções públicas de interesse comum. Sob a liderança de Juazeiro do Norte, nos anos recentes, esses munícipios se consolidaram como centros urbanos importantes e concentradores de bens e serviços não somente para o interior cearense, mas para o sertão nordestino.

Essas características presentes no Cariri cearense são muito relevantes quando se considera o recorte territorial no qual esses munícipios se inserem e polarizam: o sertão semiárido nordestino. Até o início deste século, era praticamente inimaginável verificar tais processos e fenômenos associados ao urbano ou à metrópole em uma região considerada tão problemática quanto o sertão do Nordeste, na qual continuam evidentes as diversas facetas da pobreza e desigualdade regional brasileira. **O ser tão metropolitano emerge como possibilidade ao sertão semiárido metropolitano a partir da consolidação da Região Metropolitana do Cariri.**

As possibilidades e perspectivas quanto a um sertão metropolitano na RM Cariri se ancoram no destaque socioeconômico conquistado pelos munícipios do Crajubar, que possuem posição geográfica estratégica na região semiárida nordestina e aproveitaram o período de crescimento da renda e de implementação de políticas sociais e investimentos em áreas estratégicas nos anos iniciais do presente século e agora estão ameaçados pela conjuntura de crise e pelas diretrizes do atual Governo Federal. Todo esse panorama propiciou a criação da Região Metropolitana do Cariri, atribuindo-lhe o *status* de metrópole no sertão nordestino.

Nesse sentido, confirmou-se a hipótese de que, apesar do caráter embrionário, a RM Cariri apresenta singularidades espaciais em curso que a qualificam como arranjo metropolitano perante o contexto regional do sertão nordestino, porém, não condizentes com o aparato institucional disposto, dificultando a execução das funções públicas de interesse comum, a governança metropolitana e, consequentemente, a própria consolidação do arranjo.

No tocante ao alcance do objetivo geral do estudo, que foi “analisar a espacialidade e institucionalidade da Região Metropolitana do Cariri no seu contexto territorial, o sertão semiárido nordestino e o sul cearense”, verificou-se a dinâmica socioespacial e institucional da RM Cariri na atualidade.

Na **espacialidade**, foram observadas diversas transformações, não somente na paisagem urbana, mas na dinâmica social, econômica e ambiental dos munícipios componentes desse arranjo, confirmando-se a fase de crescimento socioeconômico em vigência. Porém, a dinâmica socioespacial da RM Cariri pode ser dividida em dois conjuntos de munícipios formados: *i)* pelo Crajubar e *ii)* pelos munícipios que lhes circundam geograficamente. Sendo assim, as conclusões às quais se chegou corroboram as de Cruz (2012, p. 14), quando apresenta a Região Metropolitana do Cariri com duas expressões de metrópole, a conurbada formada por Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha; e a polarizada, formada pelos demais munícipios dessa região.

Na análise desses dois grupos, as cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha se consolidaram como centros urbanos importantes para o interior cearense e, na mesma intensidade, para o sertão semiárido nordestino, que ainda possui poucos centros urbanos de expressividade socioeconômica e concentradores de bens e serviços de nível intermediário. Esses três munícipios são os principais detentores da expressividade e importância dessa RM, ainda mais porque atravessam uma fase de crescimento demográfico e econômico, aliada a uma reestruturação urbana e atração de novos investimentos públicos e privados de origens e porte diversos de investidores.

As transformações socioespaciais dos últimos quinze anos são perceptíveis na paisagem urbana dos munícipios do Crajubar, onde ocorreu o aumento da verticalização, a presença crescente de condomínios fechados horizontais, a ampliação do sistema viário, a construção de novos empreendimentos públicos e privados e, por outro lado, as ocupações de áreas de risco, a poluição hídrica e devastação de áreas verdes, a destruição do patrimônio arquitetônico, entre outros processos. As mudanças na paisagem urbana desses munícipios são apenas a faceta visível das alterações da dinâmica socioespacial vigente, propiciada pelo aumento da renda das famílias, pelas políticas públicas e pelos investimentos públicos e privados em setores estratégicos que escolheram essa região como alvo.

A iniciativa privada saiu na frente, ao enxergar o potencial da região, com a realização de expressivos investimentos em quantidade e volume oriundos de recursos financeiros locais, nacionais e/ou internacionais de diversos segmentos, tais como o automotivo, o alimentício, o da construção civil e do ramo imobiliário, o comercial, os serviços educacionais de nível universitário, o industrial, entre outros. Já o setor público investiu na área atendendo demandas reprimidas antigas e dotando esses munícipios (e, por conseguinte, a região) de importantes equipamentos e/ou obras, tais como o Hospital Regional do Cariri, o Centro de Convenções, a Central de Abastecimento, o Centro Multiuso – *Vapt Vupt*, a reestruturação do sistema viário, investimentos turísticos, ampliação do polo universitário regional e outras obras/políticas de cunho local.

A consolidação do polo universitário se constituiu em um dos processos mais relevantes para a fase de crescimento socioeconômico do Crajubar. São mais de cinquenta cursos de graduação, outros diversos de pós-graduação *lato* e *stricto senso* nas diferentes áreas do conhecimento, com destaque para a área da saúde e para as licenciaturas. As principais instituições universitárias da região são a Universidade Regional do Cariri (Governo do Ceará), a Universidade Federal do Cariri (Governo Federal) e o Centro Universitário Leão Sampaio (capital privado local). Os *campi* das instituições de ensino superior da região são distribuídos entre os três municípios, apesar da maior preponderância por Juazeiro do Norte, função anteriormente atribuída ao munícipio de Crato.

O setor terciário teve forte participação no crescimento econômico do Crajubar, a partir da chegada de diversos estabelecimentos para o desenvolvimento de suas atividades nesses munícipios, onde “[...] supermercados e hipermercados se concentraram, empresas de comercialização de produtos de diferentes tipos se estabeleceram por sistemas de franquia e ambas se expandiram territorialmente [...]” (SPOSITO, 2007, p. 238).

Cabe ressaltar que, dentro do Crajubar, o principal destaque quanto ao crescimento socioeconômico é Juazeiro do Norte, liderando hoje a economia regional e assumindo para si funções urbanas anteriormente desempenhadas pelos municípios vizinhos. A cidade é a centralidade da RM Cariri e, especificamente, o bairro Triângulo - nas confluências das vias de acesso às cidades de Crato e Barbalha -, tornou-se o

principal núcleo das atividades urbanas e dos investimentos públicos e privados da região. Além do destaque no ramo comercial e de serviços, a cidade se tornou o principal polo universitário da região com instituições públicas e privadas de grande porte, contribuindo para a ascensão econômica vivenciada na atualidade.

Esse foi o panorama para a **evidente consolidação do processo de conurbação** entre as cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, cabendo ressaltar o pensamento de Ribeiro (2009, p. 1), para quem o “dinamismo do centro principal dá origem ao crescimento do perímetro urbano, englobando por vezes outros centros urbanos já existentes”. Na RM Cariri, o crescimento urbano de Juazeiro do Norte, com seu diminuto território, aliado à transformação das vias de acesso entre esses três municípios em corredores de bens e serviços, propiciaram a consolidação da mancha urbana nas áreas próximas às rodovias de ligação e/ou áreas limítrofes.

Então, tornou-se mais evidente a **complementaridade funcional** entre eles e, por conseguinte, sua integração socioeconômica. No comparativo entre os dois últimos censos demográficos, tornou-se claro o **aumento dos movimentos pendulares para trabalho e estudo**, bem como na análise dos dados específicos para o acesso ao ensino superior e para o acesso a serviços de saúde nos principais hospitais do Crajubar. Os fluxos estabelecidos ocorrem entre esses próprios munícipios e também dos munícipios vizinhos, tendo como principal destino a cidade de Juazeiro do Norte, que reforça mais uma vez seu papel de polo regional. A intensificação da conurbação e da integração socioeconômica, a partir do aumento nos fluxos de movimentos pendulares, acentuaram os problemas comuns e exigem cooperação interfederativa para sua resolução por meio das funções públicas de interesse comum.

Esse panorama reforça a presença do componente metropolitano nesse grupo de munícipios e indica um **processo de metropolização embrionário, mas expressivo para o contexto regional do sertão semiárido nordestino.** A partir dessas conclusões, corrobora-se com Queiroz (2013) no tocante à RM Cariri ser catalizadora da expressão metropolitana no sertão nordestino, onde muitos dos elementos, características e processos comumente atribuídos às regiões metropolitanas podem ser verificados no Crajubar com repercussões diretas para os munícipios adjacentes a estes e, portanto, delimitando e caracterizando a denominada Região Metropolitana do Cariri (Quadro 9).

Quadro 9 – Componente Metropolitano na RM Cariri

• População municipal corresponde à faixa populacional para uma Capital Regional C (Juazeiro do Norte) e altos índices de urbanização (Crajubar).
• Densidade demográfica superior à 500 hab./Km² (Juazeiro do Norte).
• Mais de 70% da população ocupada em atividades urbanas e diversificação e especialização das atividades econômicas.
• Presença de conurbação (Crajubar).
• Aumento dos deslocamentos diários em viagens intermunicipais para qualquer município da área (fluxos de entrada e de saída do município), chegando a valores superiores ou próximo dos 10% em munícipios como Barbalha e Crato, respectivamente.
• Integração socioeconômica consolidada e Complementaridade Funcional.
• Grande atratividade a novos investimentos públicos e privados.
• Influência sobre uma rede de cidade que extrapolam os limites do Ceará e atingem Pernambuco, Paraíba e Piauí.
• Existência de problemas de ordem e causas comuns que exigem a execução de funções públicas de interesse comum por meio de cooperação interfederada.

Fonte: Elaboração própria

A partir da análise de indicadores socioeconômicos, dos fluxos intrametropolitanos de movimentos pendulares e, consequentemente, do componente metropolitano, percebeu-se que Juazeiro do Norte é o propulsor socioeconômico e metropolitano da RM Cariri. A cidade, mesmo no atual momento de crise econômica, continua a manter bons índices relacionados ao volume de riqueza produzida, com a atração de novos investimentos e grande fluxo diário de pessoas e mercadorias. O PIB de 2015 é um dos exemplos da fase de crescimento econômico de Juazeiro do Norte. Em um período de recessão econômica nacional, quando todas as unidades da federação obtiveram reduções no volume do PIB e, seguindo a mesma tendência, a maioria dos munícipios da RM Cariri, o PIB da cidade manteve-se em ascensão.

Entretanto, há que se considerar que essa expressividade socioeconômica de Juazeiro do Norte é auxiliada pelas **relações de complementaridade funcional e de interdependência** com as vizinhas cidades de Crato e Barbalha. Além da dinâmica socioespacial do Crajubar, a RM Cariri também abrange outros seis munícipios limítrofes a esses três principais, embora a dinâmica socioespacial esteja distante da verificada em Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha.

Constatou-se, a partir dos dados secundários e da análise da realidade socioespacial, a diferenciação das características inerentes ao processo de metropolização. Em alguns dos municípios do conjunto ainda se verificam altos quantitativos de população rural e de trabalho no setor primário, dependência da administração pública e baixo dinamismo econômico, apesar de alguns desses munícipios, como é o caso de Missão Velha e Nova Olinda, destacarem-se em alguns indicadores. Então, o panorama encontrado na RM Cariri revela um **quadro de desigualdade intrarregional**, em que, por um lado, tem-se o Crajubar com a mesma unidade socioeconômica e características tidas como metropolitanas e, por outro lado, estão os munícipios adjacentes ao Crajubar com uma dinâmica socioespacial de baixa inserção quanto ao fenômeno metropolitano.

Embora essas duas realidades pareçam não dialogar entre si, comprovou-se que a dinâmica socioespacial dos munícipios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, interfere, direta ou indiretamente, sobre os demais munícipios da RM Cariri, quer seja na intensificação dos movimentos pendulares que aumentaram no período 2000-2010 ou na exigência de funções públicas de interesse comum, como no caso da preservação da Chapada do Araripe, políticas de desenvolvimento turístico e/ou suprimento da demanda por produtos primários. Portanto, esses munícipios, por mais que não apresentem dinâmica efetivamente metropolitana, possuem nuances importantes para a constituição da Região Metropolitana do Cariri.

Aqui, concorda-se com Cruz (2015, p. 3), ao se referir ao processo de conurbação que “coroa de cidades envolta [ao Crajubar] precisa ser trabalhada para manter essa condição [...] O ideal é você criar um sistema policêntrico [...].” ou com Farias (2017, p. 7) ao expor que “a Região Metropolitana do Cariri tem municípios bem pequenos, mas cada município daquele tem um potencial enorme”. Constatou-se, então, a necessidade de políticas direcionadas para os dois conjuntos que compõem a RM Cariri: *i)* o Crajubar e sua realidade urbana de consolidação do processo de metropolização; e *ii)* os munícipios adjacentes ao Crajubar com realidade espacial destoante do processo de metropolização, mas com repercussões destes a partir do aumento da integração com os munícipios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha.

Diante de todo esse contexto, o discurso governamental usado, muitas vezes, na justificativa sobre a criação dessa RM, ligado somente à perspectiva do desenvolvimento regional e sem considerar o componente metropolitano, não se sustenta mais. Afinal, na espacialidade da RM Cariri, “o fato metropolitano é predominante e articulador das relações existentes, conformando uma região” (FIRKOWSKI, 2013, p. 38).

Nesse sentido, cabe recorrer ao pensamento de Cruz (2015), ao afirmar que a discussão metropolitana não chama atenção da classe política, serve apenas como uma referência no sentido de se integrar em uma região metropolitana ou ainda de buscar recursos para uma RM, mas esquecem do dinamismo socioespacial dessa RM. Afinal, as cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha não estão juntas pela força da lei, mas porque existe uma realidade - a conturbação - que necessita de administração conjunta.

Sendo assim, a espacialidade da RM Cariri, com características em consolidação da metropolização, não é acompanhada por aparato institucional capaz de organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum. Portanto, a **institucionalidade** para essa RM continua apenas no campo formal de criação, mas com algumas perspectivas de mudança desse panorama. Mesmo após transcorridos mais de oito anos do ato de criação dessa RM, **falta clareza sobre as formas de planejamento e gestão para esse conjunto de munícipios** e, por conseguinte, sobre como se dará o desenvolvimento das funções públicas de interesse comum.

A inexistência de instâncias políticas-administrativas para a RM Cariri interfere diretamente em todos os aspectos referentes ao planejamento, gestão, financiamento e cooperação no âmbito metropolitano e demonstra a fragilidade institucional desse conjunto. A situação só não se torna ainda mais grave pelo fato que a Secretaria das Cidades do estado do Ceará ter encampado várias das atribuições anteriormente direcionadas ao conselho dessa RM, ainda que possua uma atuação seccionada e aquém da realidade socioespacial.

Não se pode negar os esforços empreendidos para a consolidação institucional da RM Cariri, seja no tocante ao tratamento, ainda que pontual, das funções públicas de interesse comum ou nas ações em prol da discussão dos mecanismos de planejamento, gestão e financiamento para esse arranjo. Porém, também é perceptível a lentidão desse processo em detrimento da rapidez com a qual a dinâmica socioespacial vem se

apresentando, em um intenso **descompasso espacialidade-institucionalidade**. Um dos principais desafios é fazer com que essa discussão saia das salas e gabinetes políticos e chegue até a população, processo que até agora ainda não ocorreu.

Indica-se que pesquisas com foco específico para a identificação dos investimentos público-privados locais sejam realizadas, bem como pesquisas que tenham como objeto de estudo a estrutura setorial produtiva, o movimento de admissão/demissão de trabalhadores e a compreensão político-institucional do fenômeno. Dessa forma, poderá se compreender mais detalhadamente sobre o dinamismo econômico dessa região, os processos de transformação em curso e as implicações políticas e institucionais desse arranjo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPOLINÁRIO, F. **Metodologia da Ciência:** Filosofia e Prática da Pesquisa. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

ARAÚJO, T. B. **Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro**: Heranças e urgências. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2012.

_____. **Reunião de orientação para elaboração deste trabalho de tese.** Informação verbal. Recife, março de 2017.

BARROS, L. O. C. **Juazeiro do Padre Cícero:** A Terra da Mãe de Deus. 3. ed. Fortaleza: Editora IMEPH, 2014.

BESERRA, F. R. S. Reestruturação do Capital e Indústria Calçadista na Região do Cariri – CE. **Revista RA´E GA**, Curitiba, n. 18, p. 89-101, 2009. Editora UFPR.

BRASIL. **Constituição (1937).** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 17 abr. 2017.

_____. **Constituição (1967).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. **Constituição (1967).** Emenda Constitucional n. 1, de 24 de janeiro de 1969. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

_____. **Lei Complementar Nº 14, de 8 de junho de 1973.** Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Senado Federal, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

_____. **Lei Complementar Nº 20, de 01 de julho de 1974.** Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Brasília: Senado Federal, 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp20.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510**, de 7 de abril de 2016. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 maio 2016. Seção 1. p. 44-46. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR – Sumário Executivo.** Brasília: 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**: Volume I – Sumário Executivo / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008.

CARTAXO, J. **Região Metropolitana do Cariri.** 2009. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/36307673/regiao-metropolitana-cariri>. Acesso em: 04 fev. 2016.

CASTRO, H. R. **A Região Metropolitana Na Federação Brasileira:** Estudo do Caso de Londrina, Paraná. Dissertação – Curso de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ: Rio de Janeiro, 2006.

CASTELLO BRANCO, M. L. G.; PEREIRA, R. H. M.; NADALIN, V. G. **Rediscutindo a delimitação das Regiões Metropolitanas no Brasil:** Um Exercício a partir dos critérios da década de 1970. Texto para Discussão 1860 - IPEA: Rio de Janeiro, 2013.

CEARÁ. **Lei Complementar Nº 78,** de 26 de junho de 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. Diário Oficial do Estado do Ceará. Promulgada em 26 de junho de 2009. Série 3. Ano I.

_____. **Lei Nº 16.460**, de 19 de dezembro de 2017. Modifica a redação do Art. 19 da Lei Nº 15.951, de 14 de janeiro de 2016, que autorizou o Governo do Estado do Ceará a instituir o Bilhete Único Metropolitano no Sistema de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Passageiros da Região Metropolitana do Cariri. Promulgada em 19 de dezembro de 2017. Diário Oficial do Estado do Ceará.

_____. **Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará:** Cidades do Ceará Cariri Central. Plano De Manutenção e Operação de Obras. Outubro de 2016.
COGERH - COMPANHIA DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS. Relatório de Diagnóstico Ambiental da Sub-Bacia do Salgado. 2016. Disponível em: <https://www.cogerh.com.br/phocadownload/Plano-seguranca-hidrica/Relatorio%20Diagnostico%20Ambiental%20da%20Sub-Bacia%20do%20Salgado.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2018.

CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. *In*: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades Médias:** espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. **Estudos sobre a rede urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

COSTA, M. C. L.; AMORA, Z. B. Transformações nas cidades médias do Ceará (Brasil). *In*: XII Encontro de Geógrafos da América Latina – 2009. **Anais XII Encontro de Geógrafos da América Latina**. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/246.pdf>. Acesso em: 25 out. 2017.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil.** Brasília: Ipea, 2013. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. v. 1.

CRUZ, J. **Assessoria à Implementação da Região Metropolitana do Cariri - Produto 1**: Plano de Trabalho. Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará – Cidades do Ceará – Cariri Central. Secretaria das Cidades do Estado do Ceará. Ago. 2012.

_____. **Entrevista concedida a Diego Coelho do Nascimento.** Fortaleza, 23 maio 2017. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice "C" desta tese]

CRUZ, J.; NEVES, G. O. S. **Assessoria à Implementação da Região Metropolitana do Cariri - Produto 6:** Plano Diretor Metropolitano – PDM, Termo de Referência. Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará – Cidades do Ceará – Cariri Central. Secretaria das Cidades do Estado do Ceará. Jan. 2013.

DAVANZO, A. M. Q. *et al.* Metropolização e Rede Urbana. *In*: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. **Dinâmica urbano-regional:** Rede Urbana e suas interfaces. Brasília: IPEA, 2011.

DAVIDOVICH, F. R.; LIMA, O. M. B. Contribuição ao Estudo de Aglomerações Urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 50-84, jan./mar. 1975.

DELLA CAVA, R. **Milagre em Joaseiro.** 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

DESCHAMPS, M. V. Análise dos movimentos pendulares nos municípios de Santa Catarina: Uma abordagem regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 116, p. 195-216, jan./jun. 2009.

DI MÉO, G. Introdução ao Debate sobre a Metropolização: Uma chave de interpretação para compreender a organização contemporânea dos espaços geográficos. **Confins:** Revista Franco-brasileira de Geografia, São Paulo: Universidade de São Paulo - USP, Departamento de Geografia, n. 4, 2008. Disponível em: <http://confins.revues.org/5433#quotation>. Acesso em: 15 abr. 2016.

DINIZ, C. C. **Dinâmica Regional e Ordenamento do Território Brasileiro:** Desafios e Oportunidades. Texto para Discussão, Nº 471. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2013.

DINIZ, J. A. F. **Sub-sistema urbano-regional de Crato/Juazeiro do Norte**. Recife: SUDENE-DPG/PSU-SER, 1989.

FIGUEIREDO FILHO, J. **História do Cariri**. Vol. 1. Crato: Instituto de Ensino Superior do Cariri, Faculdade de Filosofia de Crato, 1964.

_____. **História do Cariri**. Vol. 3. Crato: Instituto de Ensino Superior do Cariri, Faculdade de Filosofia de Crato, 1966.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metrópoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: Conciliação ou Divórcio? IN: **Território metropolitano, políticas municipais:** Por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.

_____. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, vol. 122, p. 19-38, 2012.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano:** Estudos e Proposições Alternativas. Série Estudos para o planejamento. Brasília: IPEA, n. 15, 1976. p. 149.

FREITAS, R. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual, **Humanae,** v. 1, n. 3, p. 44-53, 2009.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GALVÃO, M. V. *et al.* Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. **Revista Brasileira de Geografia,** Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 53-127, out./dez. 1969.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas**: Por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GEDDES, P. **Cidades em evolução**. Campinas: Papirus, 1994.

GEIGER, P. P. **Evolução da rêde urbana brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais/Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos/Ministério da Educação e Cultura, 1963.

GEOPARK ARARIPE. **Geopark Araripe**: Patrimônio da Humanidade. s.a (a). Disponível em: <http://geoparkararipe.org.br/museu-de-paleontologia-da-urca/>. Acesso em: 06 jan. 2018.

_____. **Museu de Paleontologia da URCA**. s.a (b) Disponível em: <http://geoparkararipe.org.br/museu-de-paleontologia-da-urca/>. Acesso em: 06 jan. 2018.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010a.

_____. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010b.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas.** São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

GOUVÊA, R. G. **A Questão Metropolitana no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GOVERNO OFICIALIZA CONCESSÃO DO AEROPORTO DE JUAZEIRO DO NORTE. Diário do Nordeste, Fortaleza. Caderno Negócios. 26 out. 2017. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/governo-oficializa-concessao-do-aeroporto-de-juazeiro-do-norte-1.1841194>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil.** 2. ed. 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro, 2010a.

_____. **Censo Demográfico 2010**: Educação e Deslocamento. Resultados da Amostra. Rio de Janeiro, 2010b.

_____. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil:** uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a.

_____. **Contas Regionais 2015**: queda no PIB atinge todas as unidades da federação pela primeira vez na série. 16 nov. 2017b. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/17999-contas-regionais-2015-queda-no-pib-atinge-todas-as-unidades-da-federacao-pela-primeira-vez-na-serie.html>. Acesso em: 05 jan. 2018. IBGE, 2017b.

_____. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2017.** Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2017/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 02 nov. 2017. IBGE, 2017c.

_____. **IBGE atualiza a listagem dos municípios que integram os recortes territoriais brasileiros.** Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=3436&t=ibge-atualiza-listagem-municipios-que-integram-recortes-territoriais-brasileiros&view=noticia>. Acesso em: 15 set. 2017. IBGE, 2017d.

_____. **Base de dados 2010-2015 PIB dos Municípios.** 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalhe-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2102&id=1630>. Acesso em: 17 jan. 2018. IBGE, 2017e.

_____. **Região de influência das cidades (REGIC) 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Síntese preliminar do censo demográfico.** Rio de Janeiro, v. 7, p. 1-1 – 5-5, 2000.

_____. **Regiões de Influência das Cidades.** Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Floresta Nacional do Araripe-Apodi celebra 70 anos**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/7878-floresta-nacional-do-araripe-celebra-70-anos>. Acesso em: 27 abr. 2016.

IPEA, IBGE, UNICAMP. **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil.** Configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil:** Redes Urbanas Regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste. IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR. Brasília: IPEA, 2001.

_____. **Desafios contemporâneos na Gestão das Regiões Metropolitanas.** Comunicados do IPEA – Nº 116: IPEA, 2011.

_____. **Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada:** Diagnóstico e Políticas de Redução das Desigualdades Regionais. Brasília: Ipea, 2010. v. 2

IPECE - INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **PIB dos municípios cearenses 2015.** IPCE Informe – Nº 121. IPECE: Dez. 2017a. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/informe/ipece_informe_121_15_Dezembro_2017.pdf>.

_____. **Nota explicativa sobre os limites municipais de Juazeiro do Norte e Barbalha.** 2017b. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/index.php/noticias/43660-nota-explicativa-sobre-os-limites-municipais-entre-juazeiro-do-norte-e-barbalha>. Acesso em: 21 out. 2017.

INFRAERO - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária. **Estatísticas.** 2017. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/estatisticas/>. Acesso em: 09 jan. 2018.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Política Nacional de Desenvolvimento urbano:** Estudos e Proposições Alternativas. Brasília: IPEA 1976 (Série Estudos para o Planejamento, n. 15).

FARIAS, J. P. **Entrevista concedida a Diego Coelho do Nascimento.** Fortaleza, 23 maio 2017. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice "D" desta tese].

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico**: Procedimentos Básicos, Pesquisa Bibliográfica, Projeto e Relatório, Publicações e Trabalhos Científicos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARIA JUNIOR, M. **Os novos investimentos industriais, o comércio e os serviços nas duas últimas décadas em Crato e Juazeiro do Norte**: Redefinindo a dinâmica da rede urbana do Cariri cearense. *In*: XII Encontro de Geógrafos da América Latina. Montevidéu: Universidade de la República, 2009.

MATOS, R. **Aglomerações Urbanas, Rede de Cidades e Desconcentração Demográfica no Brasil.** *In*: X Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2000, Caxambu. Anais do XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2000. Belo Horizonte: ABEP/CEDEPLAR, 2000.

MENEZES, E. O. O Cariri Cearense. *In*: SILVA, J. B. *et al.* (Orgs.) **Ceará:** Um novo olhar geográfico. 2. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento.** 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MIRANDA, L. I. B. **As Regiões Metropolitanas da Paraíba:** Contradições e Inconsistências entre a institucionalidade e o planejamento territorial. Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/artigo_liviamiranda_2015.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2017.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Unidade de Conservação:** Área de Proteção Ambiental Chapada do Araripe. Relatório Parametrizado - Unidade de Conservação. Disponível em:

<http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeRelatorio&relatorioPadrao=true&idUc=8>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **Unidade de Conservação:** Floresta Nacional do Araripe-Apodi. Relatório Parametrizado - Unidade de Conservação. Disponível em: <http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeRelatorio&relatorioPadrao=true&idUc=115>. Acesso em: 05 jan. 2018.

MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais no Brasil:** Uma análise com foco em Curitiba. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Curso de Doutorado em Ciências da Terra. Universidade Federal do Paraná – UFPR: 2009.

MOURA, R.; CASTELLO BRANCO, M. L. G.; FIRKOWSKI, O. L. C. F. Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 121-133, Dec. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000400008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 nov. 2017.

MOURA, R.; CINTRA, A. **Dinâmicas territoriais da população**: Primeiros resultados do Censo 2010. Curitiba: Ipardes, 2011. (Nota Técnica, n. 22).

MOURA, R.; HOSHINO, T. de A. P. Estatuto da Metrópole: enfim aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? **Boletim Informativo Observatório das Metrópoles**, Rio de Janeiro, v. 371, 29 jan. 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Acesso em: 05 set. 2017.

NASCIMENTO, D. C. **Cidades Sustentáveis e Desenvolvimento Regional:** Atualidades e Perspectivas na Região Metropolitana do ariri. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Campus Cariri. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável. Juazeiro do Norte-CE, 2013.

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

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

PMJN/PGM – PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE. **Tribunal de Justiça suspende Lei Estadual 16.198/2016 que alterava limites territoriais de Juazeiro do Norte.** 02 mar. 2017. Disponível em: <http://www.juazeiro.ce.gov.br/Imprensa/Noticias/2017-03-02-Tribunal-de-Justica-

suspende-Lei-Estadual-161982016-que-alterava-limites-territoriais-de-Juazeiro-do-Norte-2563/>. Acesso em: 23 out. 2017.

_____. **Procuradoria Geral do Município de Juazeiro do Norte esclarece mudanças nos limites geográficos do Município**. 21 fev. 2017. Disponível em: <http://www.juazeiro.ce.gov.br/Imprensa/Noticias/2017-02-21-Procuradoria-Geral-do-Municipio-de-Juazeiro-do-Norte-esclarece-mudancas-nos-limites-geograficos-do-Municipio-2520/>**.** Acesso em: 21 out. 2017.

PROJETO CIDADES DO CEARÁ. **Plano de Gestão Sócio-Ambiental do Cariri Central.** Fortaleza: Abril/2008. Disponível em: <http://www.cidades.ce.gov.br>. Acesso em: 22 jun. 2011.

QUEIROZ, I. S. **A Metrópole do Cariri:** Institucionalização no âmbito estadual e a dinâmica urbano-regional do CRAJUBAR. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CAC, Desenvolvimento Urbano, 2013.

QUEIROZ, I. S.; CUNHA, M. S. Condicionantes socioambientais e culturais da formação do CRAJUBAR, aglomerado urbano-regional do Cariri cearense. **Revista de Geografia (UFPE)**, v. 31, N. 3, 2014

REGIÃO metropolitana tem eficácia questionada. **Diário do Nordeste Online**, Fortaleza, 28 ago. 2012. Disponível em: <http://www.diariodonordeste.com.br>. Acesso em: 23 nov. 2017.

RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

RIO GRANDE DO NORTE. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para Região Metropolitana de Natal - Natal Metrópole 2020.** Produto 8 - Proposta de Modelo de Gestão da Região Metropolitana de Natal. Recife, novembro de 2007.

RODRIGUES, A. 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*. **Para pensar o desenvolvimento da RM Cariri.** São Paulo: Blucher, 2017.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, M. Crescimento nacional e nova rêde urbana: O exemplo do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 29, n. 4, Rio de Janeiro: IBGE, p. 78-93, 1967.

SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL. **Aeroporto Orlando Bezerra de Menezes – Juazeiro do Norte.** Conheça o Brasil que voa. Disponível em: <http://www.aviacao.gov.br/assuntos/aeroportos/juazeiro-do-norte-ce-o-brasil-que-voa.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2018.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político. **Lua Nova**, n. 59, 2003.

SOUZA, M. L. **ABC do Desenvolvimento Urbano.** 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, M. S. de. Ceará: Bases de fixação do povoamento e crescimento das cidades. *In*: SILVA, J. B.; CAVALCANTE, T. C.; DANTAS, E. W. C. (Orgs.) **Ceará:** Um novo olhar geográfico. 2. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007.

SPOSITO, M. E. B. Cidades Médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana. *In*: _____. (Org). **Cidades Médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA – ASSESSOR JÓRIO CRUZ

1. Qual foi o produto final do trabalho de assessoria contratado e executado pelo Prof. Jório Cruz na Região Metropolitana do Cariri?
2. Que características consideradas “metropolitanas” podem ser identificadas no Cariri, além do processo de conurbação do CRAJUBAR?
3. Ainda nesse sentido, quais as singularidades e semelhanças do Cariri no comparativo com outras regiões metropolitanas?
4. Qual a participação e contribuição dos prefeitos no tocante aos momentos realizados no âmbito da assessoria na Região Metropolitana do Cariri?
5. De acordo com algumas publicações do próprio Prof. Jório, a Região Metropolitana apresenta realidades distintas quando se trata da unidade socioeconômica, quais as vantagens e desvantagens dessa condição? O que o senhor acha da discussão sobre a inclusão de novos municípios nessa dinâmica já tão diversificada, como é o caso de Brejo Santo?
6. No pós-88 aconteceu a criação de um número grande de regiões metropolitanas com a ideia que elas criam oportunidades e condições para novos investimentos. Como o senhor interpreta essa disseminação de regiões metropolitanas? Seria oportunismo político, já que algumas delas, muitas vezes, são criadas sem nenhum critério?
7. Existe alguma região metropolitana no qual o modelo de gestão, de planejamento e de desenvolvimento possa ser considerado eficaz?
8. Quais seriam as reais funcionalidades das regiões metropolitanas?
9. Qual seria o modelo ideal para as regiões metropolitanas no macro sentido? Existe alguma região metropolitana “ideal” ou, pelo menos, próxima disso?
10. No caso do Cariri, que fatores necessitam ser considerados no processo de planejamento e de consolidação dessa região metropolitana?
11. Quais os principais desafios à consolidação da Região Metropolitana do Cariri?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA – SECRETÁRIO DAS CIDADES DO CEARÁ

1. Qual a importância da criação da Região Metropolitana do Cariri? Quais os avanços a partir de tal ato?
2. Quais são os principais desafios para a consolidação e integração regional dos munícipios que compõem a RM Cariri?
3. Quais são os critérios para a definição das funções públicas de interesse comum e que políticas públicas podem ser apontadas para o tratamento destas?
4. Qual a importância da secretaria das cidades no processo de consolidação do arranjo metropolitano do Cariri?
5. O “Programa Cidades do Ceará – Cariri Central” possui que relevância frente a esse processo?
6. Por que somente agora começaram as discussões para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado dessa região Metropolitana?
7. A disparidade intrarregional pode dificultar esse processo de consolidação?
8. Quais as políticas de estado estão sendo pensadas para a RM do Cariri, a longo prazo?
9. Quais serão os mecanismos de gestão e planejamento para essa área?

APÊNDICE C - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O PROFESSOR JÓRIO CRUZ EM 29 DE JUNHO DE 2015 NA CIDADE DE RECIFE – PE

Jório Cruz: - O que “tá” acontecendo? Deixa eu fazer logo a primeira pergunta. O que “tá” acontecendo na Região Metropolitana do Cariri? Implantaram alguma coisa ou criaram somente a região e acham que isso é milagre?
Diego Coelho: - Em resposta ao Professor Jório Cruz, hoje, 29 de Junho de 2015. Então, a Região Metropolitana do Cariri continua no papel. Assim sendo, até hoje nós não tivemos avanço com relação às estruturas de gestão, às estruturas de planejamento da Região Metropolitana. A maioria das menções são apenas menções midiáticas mesmo. Logo, tal município pertence ou é o maior da Região Metropolitana do Cariri ou tal município integra a Região Metropolitana do Cariri, mas sem nada consolidado. Nesse caso, hoje a gente pode ainda afirmar que não teve projetos de interesses comuns desenvolvidos que esse deveria ser o foco das regiões metropolitanas. Mas, o senhor nesse processo de assessoria, qual foi o produto final do trabalho do professor com relação à Região Metropolitana do Cariri?
Jório Cruz: - Olhe, foram vários. Isso já tem um bom tempo, eu não vou vasculhar a memória, mas foram vários. O primeiro deles que eu considero muito importante foi a revisão da lei orgânica de todos os municípios da região metropolitana. O que que tinha de fundamental nessa revisão? É que a lei orgânica é a lei que rege os munícipios nas suas atividades e a lei orgânica precisava dizer, primeiro, que o município faz parte da região metropolitana, que o município tem responsabilidades com relação a região metropolitana e que responsabilidades são essas, entende? Que o prefeito tem a obrigação de participar de um sistema gestor metropolitano. Porque o sistema gestor é plural, é coletivo, quer dizer responsabilidades compartilhadas. Então, tinha uma série de coisas dessas que era preciso que fosse transferido pra lei orgânica. Esse trabalho foi feito, mas nunca, pelo menos que eu saiba, nunca o estado se aproximou dos municípios ou de algum vereador “pra” dizer olha tem essa mudança na lei orgânica, você que acha? Como é que a gente pode...porque eu pelo menos não sou dono da verdade, isso tinha que ser discutido e negociado com os vereadores. Então isso é uma coisa que “tá” lá perdida, eu não digo perdida porque a qualquer momento essas coisas são válidas. O segundo ponto que é fundamental é o protocolo de intenções que deveria ser assinado pelos prefeitos e pelo governador, criando o consórcio gestor intergovernamental da região. Tá certo?! Esse é o ponto básico! Quer dizer, a entidade gestora da região metropolitana “tá” toda concebida, faltou apenas informar as pessoas e discutir com as mesmas, negociar com elas esse estatuto. Eu não acho que teríamos grandes problemas pra isso acontecer.
Diego Coelho: - Quer dizer que o consórcio ele foi criado?
Jório Cruz: - Não! O consórcio foi, digamos, planejado. A estrutura do consórcio foi estabelecida, mas o consórcio é uma sociedade de várias pessoas que através do consórcio dizem as coisas que querem. Tá certo?
Diego Coelho: - Não houve esses momentos?
Jório Cruz: - Não houve esses momentos! Inclusive, uma das coisas fundamentais do consórcio é que as obrigações do consórcio, quer dizer as atividades do consórcio são as atividades do Estado e do município que são transferidas por lei para o consórcio. Quer dizer no momento em que a câmara municipal e a assembleia legislativa aprovam

aquele estatuto, ela aprova também que as atividades do Estado e do município são transferidas pro consórcio. Quer dizer com isso que o consórcio tem autoridade naquelas atividades para gerir e atuar normalmente. Isso é uma pena que não tivesse sido discutido. Não quero nem dizer que tivesse sido aprovado, que tivesse sido discutido porque seria uma discussão muito interessante, mas para minha tristeza isso não aconteceu. Quando os prefeitos foram eleitos, uma das primeiras coisas que foi feita foi uma reunião com os prefeitos pra entrar nesse assunto e um tema que existia lá era a história do lixo, do lixão. Essa história do lixão, o Banco Mundial "tava" presente, eu achei falta de objetividade do Banco Mundial. "Tá" certo! O Banco Mundial "tava" presente, o secretário de planejamento "tava" presente, as pessoas, os técnicos que atuam na área na região metropolitana estavam presentes e todos ansiosos para que fosse discutido o problema do lixo e não da região metropolitana. Quer dizer, eu fui chamado, fui pra lá pra essa reunião, me larguei lá pra Juazeiro, fiquei sentado a tarde inteira e quando me pediram para falar disseram assim: Mas vá rápido, porque a gente quer trabalhar o negócio do lixo. Eu digo o rápido que eu posso fazer é me calar, eu não tenho a dizer. Então, isso me deixou muito triste porque eu tinha, realmente, muito afinco nessa questão, mas acho que isso não é culpa de ninguém é que o problema não chama atenção dos políticos. Entendeu? A região metropolitana é apenas uma referência, você acabou de me dizer que só serve "pra" dizer que o município é da região metropolitana, que o problema é da região metropolitana, que a região metropolitana vai buscar recursos. Certo? Só serve pra dizer, ter referência. Esquecem, por exemplo, que a região metropolitana tem uma metrópole. A metrópole é uma cidade, uma cidade feitas de cidades. Aquelas cidades que "tão" lá, Juazeiro, Barbalha e etc., são cidades que juntas fazem a metrópole e elas "tão" juntas "né" porque "tá" escrito na lei é porque "tá" junta mesmo, conurbada. Barbalha, Juazeiro e Crato são, é uma cidade só. Você não pode administrar Barbalha, Barbalha não tem autonomia, o município tem. Tá entendendo? Mas Barbalha não tem, porque ela é grudada com Juazeiro, com o Crato. Então você só pode administrar essa cidade, metrópole, se for em conjunto. E depois outra coisa não pode ter prurido de dizer que tem uma metrópole no Cariri. Não tem problema nenhum. Metrópole é isso que eu acabei de dizer, metrópole é uma cidade feita de cidades. E é o que acontece no Cariri. Metrópole não quer dizer que seja Tóquio, Londres ou Nova Iorque.

Diego Coelho: - Então, que características consideradas, tidas como "metropolitanas" o senhor poderia elencar lá para o Cariri, pra esse conjunto de municípios além da conurbação que o senhor já citou?

Jório Cruz: - A conurbação, "tá" entendendo?! O fato, por exemplo, se você estabelecer um evento ou uma atividade, uma coisa "pro" Crato isso tem impactos nas outras cidades também. A questão não é que exista uma característica específica do Cariri, o que existe é uma característica específica da metrópole que é essa de ser um centro urbano formado por essas cidades. "Tá" certo? Tinha uma outra coisa que eu achava que era importante é que além das três, tinha uma coroa de cidades envolta que precisava ser trabalhada para manter essa condição. Pra não conurbar, porque não é uma boa coisa conurbar. Primeiro que quando você conurba, você tem um núcleo que é preponderante em relação aos outros. No caso da nossa região metropolitana, tudo é aqui no Recife. Resultado, você tem no cotidiano um movimento pendular de fora pro Recife. Quer dizer, isso é muito ruim pra população, muito ruim pra cidade. As vias que promovem esse movimento pendular não são apropriadas, elas rapidamente se tornam saturadas. Então,

o ideal é não produzir a conurbação. O ideal é você criar um sistema policêntrico e lá tinha muita possibilidade de fazer isso, mas isso não pode ser feito pelo consultor. Isso tem que ser entendido pelos governantes. Mas não disseram a eles, eles não podiam nunca entender.

Diego Coelho: - Então professor, com relação ao produto da sua assessoria, da sua consultoria, o senhor citou tanto a revisão da lei orgânica de todos municípios quanto também o protocolo de intenções para a criação desse consórcio gestor intermunicipal, houve mais algum produto?

Jório Cruz: - Tinha produtos intermediários porque o contrato previa processo e produto. Processos que era quando havia reuniões pra eu poder ir e dar opinião, fazer alguma assessoria técnica à secretaria, ao pessoal da secretaria. Isso aconteceu várias vezes. Mas, eu reconheço que não era uma coisa simples, mas se você prestar atenção torna-se simples. Se você tiver realmente interessado torna-se simples. Eu não via uma mobilização na equipe "pra" isso. Eu "tô" lhe contando com muita franqueza o que acontecia. Eu até disse a Adauto, "né". Eu disse ao secretário. Secretário, isso é uma coisa muita importante, o senhor "tá" pagando. Tem que mobilizar a equipe. Quando eu vou me embora tem que alguém ficar contando essas coisas que eu "tô" contando. Se alguém encontrar um prefeito na rua dizer a ele o que eu diria se encontrasse. É preciso que eles fiquem atentos. A Região metropolitana não foi, simplesmente, um ato de voluntarismo ou de melhoria de referência pra localização. É uma realidade que foi reconhecida pelo Estado. O Estado reconhece, cria e abandona. Nos outros estados, ele reconhece, cria e passa a ser o gestor que é outro erro grave. O estado não tem prerrogativa pra gerir cidade, quem tem prerrogativa pra gerir cidade é o município. Aqui, por exemplo, o estado é que faz o sistema viário, é quem cuida do transporte. Quer dizer, o governador vive louco pra ser prefeito, pra ter obra de prefeito, de prefeitura. Porque toca imediatamente a sensibilidade da população, eleitoral, etc. e bota placa e coisas assim. E os prefeitos ficam contentes porque são beneficiários, mendicantes, não fazem nada. Só fazem mendigar, "né"?

Diego Coelho: - O senhor citou agora, acaba de citar alguns exemplos, tocou no ponto de outras regiões metropolitanas. Pra fazer esses produtos ou até mesmo no comparativo da realidade do Cariri com de outras regiões metropolitanas, de que maneira o senhor poderia comparar singularidades ou até mesmo esses pontos homogêneos com outras regiões metropolitanas?

Jório Cruz: - Bom, o ponto homogêneo é que pela constituição a região metropolitana é formada por um agrupamento de municípios, você conhece. Formada por um agrupamento, todas têm essa característica. O que a constituição não diz, mas você interpreta, é que não é só o agrupamento de municípios é, principalmente, o agrupamento de cidades. Você não pode criar uma região metropolitana com uma cidade aqui e outra a 30km. Embora haja alguns casos que eu diria que poderia ser devido a um processo de crescimento muito acelerado. Eu dei o exemplo do Sul da Bahia. O sul da Bahia "tá" querendo criar uma região metropolitana. Eu fui lá várias vezes e eu concordei com eles. Só tem uma conurbação que é Itabuna-Ilhéus. Isso aí realmente é uma conurbação, mas as outras não são conurbadas. Mas, eu acho que se você não cuidar das outras, elas vão ser conurbadas e eu tenho a sensação de que isso não é uma boa coisa. E depois "tava" previsto pra lá, não sei se ainda está, a construção de um grande porto e uma ferrovia que liga o Brasil central a esse grande porto. E essa ferrovia é aquela que prolongada vai até o pacífico.

Diego Coelho: - Que os chineses querem investir, “né”?
Jório Cruz: - Pois é. Então, veja. Você “tá” bem atualizado! Se vê que você “tá” estudando. Viu? Então veja, tem essa característica que vai gerar uma dinâmica de desenvolvimento muito grande na região. É preciso que ela seja administrada como região e não como município. Porque se for como município fica aquela disputa: o meu é maior, eu tenho mais força política do que você e etc. Essas coisas ficam acontecendo pendurando investimentos sem base, sem garantia de que haja um processo homogêneo, organizado etc. Logo, o que diferencia não é a realidade que faz com que seja criada, o que diferencia é a realidade com que faz que seja operado. A operação do Cariri pode ser bem diferente da operação do Recife, do Sul da Bahia e etc. Por que? Quais são os pontos mais críticos? Você na hora que vai dizer quais são as atividades que vão ser transferidas do estado para o consórcio, você vai dizer que tem transporte, que tem uso do solo, que tem problema de industrialização. Uma série de coisas desse tipo que são característicos da região e que isso é que vai ser característico da operação. E a operação se for feita, efetivamente centrada nesses aspectos você vai ter uma região com processo de crescimento e desenvolvimento possivelmente muito homogêneo. Essa coisa foi isso que foi bastante estudado lá ou para lá porque eu estudei sozinho, mas eu não conheço a região. Eu “tava” fazendo do que eu via, do que ouvia e isso não é um bom procedimento. Ouvir e ver é, mas não basta isso. Era preciso que houvesse uma discussão onde algumas pessoas contestassem, algumas pessoas lembrassem que tem outros aspectos que eu não “tô” vendo. Isso iria fortalecer. De modo que eu não considero, por exemplo, a minuta do protocolo a melhor pro Cariri, por isso, porque é uma minuta representa apenas a minha opinião.
Diego Coelho: - Certo! Então, à medida que o senhor foi falando, foi comentando alguns pontos, “né”, eu fui anotando aqui algumas observações. A primeira delas, “né”, devido ser a visão do professor enquanto pesquisador sobre a região e o senhor, pelo que falou, esteve lá no Cariri por diversas vezes em diversos momentos diferentes.
Jório Cruz: - E muitas outras vezes antes porque eu fiz o trabalho do Padre Cícero lá em cima. Eu que fiz o primeiro projeto, então eu fui inúmeras vezes.
Diego Coelho: - Ótimo, então. Qual foi a participação dos prefeitos nos momentos? O senhor já relatou, eu só queria que o senhor reforçasse, “né”? Os prefeitos participavam ou pelos menos mandavam agentes influentes das suas gestões pra participar desses momentos de discussão, de planejamento acerca da região metropolitana?
Jório Cruz: Mandavam, mas eu não sei se eram pessoas influentes. Acredito que não. Porque eu só consideraria pessoas influentes se ele tivesse mandado o secretário de planejamento, mas mandar um técnico. Não é que o técnico não tenha, as vezes tem até mais valor que o secretário, mas eu não sei se ele teria a influência que precisaria nesse caso. Então, não houve muito essa participação, essa garantia de que a participação “tava” sendo efetiva do município. Segundo, teve um fato que esse foi decisivo. Que foi fim de mandato e início de mandato. Quer dizer, um período de trabalho foi feito com um munícipio e o outro período foi feito já com outro município que não tiveram em alguns casos, digamos o processo anterior. Essa história do lixo, o prefeito anterior era contrário, absolutamente contrário que o lixo fosse naquele município e o prefeito novo dizia que tinha que ser naquele município. Você veja, como é que você faz um projeto que tem recursos, inclusive, do Banco Mundial e que, tecnicamente, ele “tá” frágil porque quem decide é quem quer que seja lá por razões políticas, razões de benefícios que ele acha que vai ter ou que não vai ter. O primeiro achava que não teria benefício. Faltou talvez

um espírito crítico que eu poderia fazer. Eu poderia fazer esse espírito crítico, mas eu não contava com o apoio de ninguém. Adauto era uma pessoa muito gentil, mas ele não tinha, digamos, ascendência suficiente com a equipe pra dizer você tem que participar, vocês tem que ler. Acho que nem leram os produtos. Agora, me desculpe, eu não "tô" fazendo crítica, eu "tô" fazendo comentário do que eu sentia. Eu posso "tá" completamente errado.

Diego Coelho: - Perfeito, tranquilo. Fique à vontade para comentar ai, "né"? Eu vou transcrever o que o senhor falou, eu vou mandar primeiro "pro" professor tanto o áudio quanto a transcrição "pra" o senhor analisar e ver se concorda comigo.

Jório Cruz: - Mas eu falo muito mal, quando vai escrever sai sempre uma coisa.

Diego Coelho: - Professor, há uma crítica com relação as diferentes realidades socioeconômicas dos municípios que integram a RM Cariri. Nós temos o CRAJUBAR formado por uma mesma unidade socioeconômica ou bem semelhante e todos aqueles municípios do colar metropolitano que o senhor bem comentou que fazem divisa com esses três municípios. Então, eles possuem uma realidade bem diferente. Alguns deles até mesmo tem maior população rural do que urbana. Eu gostaria que o senhor comentasse a respeito disso, a respeito de uma região metropolitana com um conjunto tão diverso, com dois conjuntos que o senhor mesmo relatou em um desses processos, duas realidades distintas. Se isso é bom, se isso é interessante. E também nós temos agora bem recente uma discussão no legislativo cearense acerca da inclusão do município de Brejo Santo que já fica um pouco mais distante desses munícipios, acerca da viabilidade dessa inclusão. "Pra" incluí-lo, teríamos que, basicamente, incluir outros municípios como Milagres e Altaneira, que aí fugiria mais ainda dessa mesma unidade socioeconômica. Queria que o senhor comentasse esses dois pontos.

Jório Cruz: - Primeiro que essa coisa de incluir é uma interpretação completamente errada do que é uma região metropolitana. Região metropolitana não é uma associação de municípios que você inclui, outro sai. Não é nada disso. Região metropolitana é a região que tem uma metrópole, por isso que se chama metropolitana. O metropolitana aí é adjetivo, metrópole é substantivo. Se você não tem uma metrópole não pode ter uma região metropolitana. Agora, eu concordo que metrópole não é, obrigatoriamente, um conjunto de cidades conurbadas. Pode não ser. As cidades podem "tá" ainda. O problema é que existe um processo de interação dessas cidades tão grande como se elas fosse uma só. Por exemplo, o que antigamente se chamava cidade dormitório. Você é muito jovem, mas na metade do século passado se chamava cidade dormitório. O que é cidade dormitório? É uma cidade distante que as pessoas saem de manhã vem trabalhar na outra e voltam só pra dormir ou então passar o fim da semana. Porque as oportunidades e as atividades "tão" numa cidade e a outra não tem essas oportunidades. Isso é um fato gerador de uma metrópole futura porque você começa a fazer esse movimento pendular e no caminho começa a aparecer coisas como "tá" aparecendo lá na Bahia, em Itabuna-Ilheús. Começa a aparecer pontos, como restaurantes. Tem uma universidade no meio. Universidade toda "tá" lá. Então, você começa a ver, você pegava um ônibus numa cidade e descia na outra. Agora o ônibus tem paradas no meio do caminho. Significa que o meio do caminho é uma cidade e isso termina se juntando. Isso é bom eu não sei. No caso do Cariri, eu achei que foi certa aquela coroa. Eu achei que foi certo porque, fatalmente, aquelas cidades iam se tornar cidades dormitórios, se não já são. Iam se tornar cidades dormitórios e era preciso que o governo da região metropolitana identificasse oportunidades, não digo pra cada uma, mas pra um conjunto

daquelas cidades. Industriais ou até agrícolas que pudesse gerar fator de crescimento/desenvolvimento daquela coroa e evitasse esse deslocamento, esse fluxo. Agora querer incluir outras cidades, isso aí é, nitidamente, oportunismo político de alguém. Alguém tá achando que vai haver uma distribuição de recursos pra região metropolitana. Isso não é verdade, isso não vai acontecer mais nunca. Então, é preciso puxar um pouquinho a orelha de políticos que pensam assim.

Diego Coelho: - Essa ideia de pensamento que a criação de regiões metropolitanas cria oportunidades, cria condições pra novos investimentos, fez com que se disseminassem a criação de regiões metropolitanas, sobretudo, depois da Constituição de 88. Coisa que alguns estados se especializaram nisso, como são os casos de Santa Catarina, de Alagoas e de Paraíba. O senhor também encara nesse quesito de oportunismo político? Ou como é que o senhor encara a criação de regiões metropolitanas, muitas vezes sem nenhum critério?

Jório Cruz: - Eu encaro... primeiro, sem nenhum critério não pode fazer. Se não tem nenhum critério tem o critério do oportunismo e da situação política. É provável que isso tenha acontecido. Eu conheço, mais ou menos, o caso de Santa Catarina porque fiz um trabalho grande de turismo na área do estado e andava por essas cidades. E era um contínuo de cidades. É como se os municípios fossem muito pequenininhos e você ficasse andando pelas cidades. Então, é provável que tivesse. A segunda questão é o seguinte: ninguém quis criar aglomeração urbana. Aglomeração urbana é uma pré-metrópole. Certo? Aglomeração urbana não tem necessariamente conurbação. É uma aglomeração. “Tá” entendendo? E que precisa ser administrada pelos que fazem parte da aglomeração por algum objetivo. Esse objetivo precisa de “tá” definido na criação. Um dos objetivos pode ser não deixar ser uma região metropolitana. Quer dizer, aquele contexto não deveria se conurbar, não deveria ter essa conotação. Poderia ser mantido como aglomeração urbana. Isso são divagações porque é preciso que você analise especificamente cada caso. Agora outros casos, por exemplo, o da Paraíba. Da Paraíba é interessante, comparando com Pernambuco, a Paraíba é policéfalo. Pernambuco é monocéfalo, só tem uma coisa. Na Paraíba não, tem Campina Grande, tem aquelas outras cidades... Patos, Cajazeiras, Sousa. São cidades grandes, embora tenham sua característica ainda de província. Isso precisava ser administrado pelo Estado “pra” que tivesse, digamos uma rede urbana com condições de garantir oportunidades, atividades e qualidade de vida “pras” pessoas que moram nela. E eu acho que cada cidade dessa deve ter um contexto urbano entorno tanto de cidade dormitório quanto de outra forma qualquer que merecia ser trabalhada melhor. Eu sempre disse... ultimamente, no início do ano eu tive com o CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo) e com o governador atual, mostrando a ele que o estado de Pernambuco é um estado longo e que tem rodovias que cortam no sentido Norte-Sul. Nos lugares onde essas rodovias cruzam a BR 232, são cidades que têm uma perspectiva de crescimento muito grande. Você tem Caruaru, tem Salgueiro, Arcoverde. E o estado precisaria de trabalhar um pouco a rede urbana com essa característica de que você tenha cidades e você tem núcleos ou metropolitanos ou de aglomeração urbana que precisam de ser criados e administrados como tal. Administrar como tal significa administrar com responsabilidade compartilhada entre os prefeitos. Então, essas coisas eu não conheço, eu não participei da criação das outras regiões.

Diego Coelho: - O Senhor conhece alguma região metropolitana na qual tanto o modelo de gestão, modelo de planejamento e o modelo atual mesmo de desenvolvimento, de

implementação, eles possam ser considerados eficazes? Nós temos algumas publicações na área que dizem que, na realidade, as regiões metropolitanas não cooperam. São figuras que foram criadas com um propósito, sobretudo, dessa questão de pensamento em prol dos problemas comuns, mas que na realidade, hoje ninguém sabe ao certo quais seriam suas reais funcionalidades. O que o senhor pensa a respeito?
Jório Cruz: - Olhe, é complicado isso, mas eu acho que as regiões metropolitanas brasileiras têm um defeito base: elas são todas estadualizadas. A região metropolitana do ponto de vista de governabilidade não existe, “tá” certo? Porque a constituição manda criar as regiões metropolitanas para integrar os municípios... o agrupamento de municípios integrar a organização que é a legislação, a gestão, o planejamento e a execução de funções públicas. O que que fizeram? Fizeram a moda antiga, a moda anterior a Constituição de 88 que foi criada pela ditadura e a ditadura tinha medo das cidades importantes porque o governo não tinha força para aguentar as pressões populares. Então, criaram as regiões metropolitanas, criaram um fundo que era distribuído a fundo perdido. Quer dizer, o Estado tinha esses recursos e tinha capacidade técnica “pra” planejar. Então, isso criou uma moda de que as regiões metropolitanas são criadas pelo Estado e o Estado que cuide delas. Isso é um equívoco! Então, nesse contexto que você “tá” procurando informação, eu diria que... eu tenho a impressão (eu não sei, eu nunca fui lá pra constatar), eu tenho impressão que Belo Horizonte vive melhor do que as outras porque a estadualização, de um certo modo, consulta os municípios, mas não administra com eles. Então, o Estado quer fazer coisas, pensa, planeja e depois vai aos municípios e diz isso eu pensei, isso vai ser bom, isso vai ser assim, tal... não vai ter custo “pra” você ou então vai ter um rateio muito decente para você. Então, a Região Metropolitana de Belo Horizonte parece que faz um pouco esse trabalho. Eu já ouvi duas vezes, aqui numa espécie de seminário, eles trazerem esse tipo de coisa. A Região Metropolitana de São Paulo, a IMPLASA, também tenta fazer essas coisas, mas a Região Metropolitana de São Paulo é uma coisa tão escandalosamente grande que é muito difícil você pegar, compreender e até misturar com as outras. Mas, Belo Horizonte é uma coisa semelhante ao Recife, Salvador. Entende? Mas eu não diria que é um exemplo a ser seguido. Eu sou absolutamente contrário a que o Estado seja também prefeitura.
Diego Coelho: - E nesse sentido, não no sentido de termos um exemplo a ser seguido. Mas, qual seria o ideal “pras” regiões metropolitanas? O que seria uma Região Metropolitana ideal ou, pelo menos, próxima disso?
Jório Cruz: - Ideal em que sentido? No sentido de administração, de governança?
Diego Coelho: Tanto de administração, de governança quanto também no atendimento das demandas da população.
Jório Cruz: - Esse atendimento só poderá ocorrer com uma boa governabilidade, uma boa governança. Então, o que tem que ser feito é o que a atual lei, a lei do Estatuto da Metrópole, “tá” dizendo. Quer dizer, as regiões metropolitanas passaram 40 anos caladas, mudas, nunca disseram nada. Os políticos nunca disseram nada. Finalmente em 2015, 40 anos depois, os políticos resolveram dizer alguma coisa e disseram uma coisa que tem lá seus defeitos, mas eu acho que é excelente para o que vinha acontecendo. Então, o Estatuto das Metrópoles manda que se crie governança interfederativa. O nome é um pouco estranho, mas eles me explicaram lá e eu terminei admitindo. Eu acho que intergovernamental é entre governos, interfederativo deveria ser entre federações. Disseram que não é assim, tudo bem. A governança interfederativa é

uma governança tipo um condomínio. Nós moramos em apartamentos e vivemos numa convenção de condomínio, onde o condomínio é quem governa. Eu cuido da minha porta “pra” dentro, o condomínio cuida da porta “pra” fora, mas o condomínio não é um ente estranho não. O condomínio sou eu também. “Tá” certo? Que vou “pra” lá, discuto e decido. Então, o condomínio da governabilidade metropolitana é assim também. Quer dizer, não é um ente governamental estranho, novo que tirou o meu poder. Sou eu que “tô” lá, “tá” certo?! A governança interfederativa “pra” mim o ideal é que seja consórcio. Porque o consórcio já existe uma lei federal que regula o consórcio, “tá” certo?! Segundo, o consórcio é criado por leis uniformes. São leis que aprovam estatuto, leis das câmaras municipais e da assembleia legislativa. São leis uniformes porque são leis iguais, todas as leis têm o mesmo teor. Você faz o protocolo, manda pra assembleia e a assembleia bota apenas um artigo 1º. Artigo 1º: fica aprovado o protocolo em anexo. Por lei, aquilo passou a ser lei. Aquele protocolo. “Tá” certo?! Se todos os municípios fizerem aquilo, você tem então o consórcio criado para aquilo que o estatuto “tá” dizendo. Eu não vejo outra forma de se criar o sistema gestor sem ser por essa forma porque é a única legal por conta da lei do consórcio. As regiões metropolitanas, eu “tô” tendo uma surpresa muito grande porque eu descobri, eu vi uma conversa de pessoas daqui da Região Metropolitana do Recife, dizendo que o interfederativo já existe. Porque o conselho deliberativo é interfederativo. Porque é interfederativo? Porque tem municípios, prefeitos e o estado. Mas não é verdade. Primeiro, o conselho é criado por uma lei estadual, o município não participa. Segundo, é administrado pelo estado. Terceiro, é paritário, mas se tiver 10 municípios tem 10 representantes do estado. Quer dizer é uma paridade indiscreta porque você tem muito mais que os outros. Então, veja não é por ai que você consegue nem pode dizer que os conselhos são interfederativos. Porque o espírito da coisa não é esse. O espírito do Estatuto das Cidades é interfederativo como eu falei do exemplo do condomínio. Então, a forma “pra” mim, continuo achando que é o consórcio. Eu não vejo outra forma.

Diego Coelho: - Mas, apesar de tudo, o consórcio ele pode ser realizado por municípios que nem pertencem às regiões metropolitanas, “né” isso?

Jório Cruz: - Não, não!!!

Diego Coelho: - Nós já temos alguns consórcios, sobretudo de saúde que...

Jório Cruz: - O que acontece é o seguinte, eu não “tô” falando desse tipo de consórcio, consórcio setorial. O consórcio, previsto na lei do consórcio, você pode fazer dois municípios pode fazer um consórcio “pra” construir uma ponte, “pra” administrar, sei lá, um problema de esgoto. Essas coisas podem ser feitas. Eu “tô” falando de um consórcio cuja finalidade é administrar a região metropolitana como um todo. Ele é apenas a autoridade administrativa que precisa de ter um conselho metropolitano que são, digamos, o ramo executivo do consórcio. O que é o conselho metropolitano? É o governador e os prefeitos que tomam decisões. Certo?! Segundo, tem que ter uma secretaria executiva que é o órgão técnico desse consórcio. Porque o conselho metropolitano se reúne, mas quando termina a reunião ficam os papeis na mesa. É preciso que alguém pegue isso e comece a tocar, fazer as coisas que foram decididas fazer. Isso é a secretaria executiva que faz, que é o órgão técnico. Precisa de ter também comitês multisetoriais, multifuncionais que é uma representação popular. “Tá” certo?! A secretaria executiva só pode encaminhar “pra” uma decisão do conselho metropolitano coisas que tenham sido discutidas com o multisetorial, com a sociedade. É uma forma de participação sem ser na decisão. Você não pode jogar pra decidir... o cidadão vai decidir

que vai gastar 10 milhões. Com que base ele pode decidir isso? Ele pode decidir se as suas reivindicações, as suas expectativas em relação a cidade estão sendo atendidas naquele projeto. Se estão, tem o aval “pra” ir pra decisão. É uma postura mais, digamos, honesta da participação e não essa coisa orgulhosa: Ah, não o povo é quem decide. O povo decide quando vota. Quando ele vota, ele vota no seu representante e é o representante agora é quem é o responsável pela decisão. Eu vou tocaiar. Acho que ele só pode mandar “pra” câmara de vereadores coisas que eu vi e que eu concordei, mas concordei no sentido que aquilo atende a população e não que aquilo... “né” fazer a escadaria do meu bairro porque eu fui mais forte gritando pela escadaria. Então, essa coisa... me parece que o consórcio com essa finalidade, a finalidade gestora. Inclusive, tem um detalhe, criado o consórcio gestor, todos os outros consórcios passam a ser administrados por ele. Quem presta conta, os outros consórcios tem que prestar conta ao consórcio gestor. Vou lhe dar um exemplo que isso deve acontecer muito lá. A cidade do Recife há muitos anos atrás criou empresa de lixo, empresa de transporte. “Tá” certo?! Eram empresas que eram criadas, pertencente ao município, “pra” gerir o transporte, gerir o lixo, mas tinha alguém, o prefeito, que coordenava isso. Que definia: Não, você “tá” certo! “Tá” interferindo!”, “tá” certo?!... não aprovo isso. Isso, se você transfere “prum” consórcio é a mesma coisa. Quer dizer, os consórcios, os consórcios de saúde não podem fazer coisas somente pelo seu pensamento. Ele precisa ter alguém que controla se “tá” interferindo em outros setores e esse alguém que controla é o consórcio gestor. Entendeu? Então todas essas coisas... Veja que não é simplesmente escrever o estatuto, é discutir isso. Discutir com as pessoas isso. Como é que vai ser? Como é que você vai controlar o consórcio que inclusive transcende a região metropolitana? Lá me parece que tem consórcio desse tipo, “né”? Desse consórcio de saúde que é um município daqui com um de fora...

Diego Coelho: - Tem, tem!!! Sobretudo, consórcio de saúde, mas o restante não foi pra frente. Até aquele do lixo, do aterro sanitário consorciado ele não avançou, até hoje ele não saiu do papel.

Jório Cruz: - Não tem importância nenhuma. Você pode fazer um consórcio do lixo, talvez até mais saudável. Mas alguém tem que... tem que ter um gestor desse consórcio.

Diego Coelho: - Ok, aí voltando-nos, especificamente, pro caso do Cariri, o senhor poderia apontar alguns fatores que precisam, que necessitam ser considerados ainda nesse processo de planejamento, de implementação dessa região? Que em todo caso precisariam ser melhor discutidos, precisariam ser melhor analisados pra realidade que nós temos lá no Cariri?

Jorio Cruz: - Se não for discutido o sistema gestor da região metropolitana não adianta. Nada vai acontecer. Por uma razão muito simples. Se você tiver um problema de transporte entre Barbalha e Juazeiro e não sei o quê. Barbalha não pode fazer nada. “Tá” certo?! Juazeiro não pode fazer nada. Porque são problemas intermunicipais. E dizer que por ser Intermunicipal é estadual, é uma aberração!!! O Estado não cuida de transporte urbano. Não é prerrogativa do estado cuidar de transporte urbano. Então, ou você gera um sistema gestor dessa realidade ou ela vai ficar vivendo à mercê da sua própria, vamos dizer... Como é que é a palavra?... espontaneidade. As coisas aconteceram espontaneamente. Quando você reconhece que aconteceu isso você cria a região metropolitana que é “pra” barrar espontaneidade. Se você não barrar esses municípios da coroa vão se conurbar. Tá certo?! É importante conurbar? Se é, não tem importância. Mas se não é, é preciso que alguém venha administrar pra que não aconteça. E isso não

é o governador que tem que fazer, são os prefeitos. Então, eu acho que a Região Metropolitana do Cariri perdeu uma grande oportunidade. Veja bem, modéstia à parte, eu não “tô” dizendo isso porque fiz parte do processo. “Tá”? Eu acho até que eles deviam não me chamar, chamar outra pessoa “pra” discutir aquilo que “tá” escrito lá. “Tá” certo?! “Pra” aperfeiçoar. Se for “pra” demolir é melhor não chamar, porque demolir não constrói. “Tá” certo?! Mas, acho que uma das coisas fundamentais... a coisa mais importante “pro” Cariri é ele ter um sistema gestor. E o Cariri teve a oportunidade de criar o primeiro do Brasil e era simples porque é “pequenininho”, “tá” entendendo? Não tinha tanta... Bastava que tivesse uma oportunidade, por exemplo, de passar uma tarde com os prefeitos. Eu não me incomodava que eles viesse me dizer: Meu senhor, eu tenho poder e cadê meu poder? “Tá” certo?! Eu não me incomodo com isso não. Mas é preciso dizer a ele que ele não vai perder o poder. Vou dar um exemplo muito maior, “né”. A União Europeia, você sabe que a União Europeia existe um conselho, o Conselho Europeu, que é formado pelos presidentes da república que sentam lá “pra” discutir a Europa, “né” pra discutir a França não. Então, o prefeito de Barbalha senta no conselho “pra” discutir a região metropolitana, “né” Barbalha não. Barbalha ele já é prefeito, ele já tem autonomia, ele pode fazer o que ele quiser. Mas, naquelas coisas que no protocolo “tá” dizendo que é a região metropolitana, que é a gestão que vai fazer, ele não pode decidir sozinho. “Tá” certo? Então, o conselho europeu “tá” lá, você já tem até uma moeda única pronta. Entendeu? O interesse comum europeu é o mesmo interesse comum metropolitano. Há uma variação de escala, mas é a mesma coisa. Eu “tive”, “tava” agora esses dois meses eu “tava” na Itália. A Região Metropolitana de Roma, a de Nápoles, Bolonha, Milão, todas elas deixaram de ser província. A constituição mudou, não é mais província. Província é o que seria município aqui, mais ou menos. Passaram a ser cidade metropolitana. Cidade metropolitana tem conselho metropolitano, tem prefeito metropolitano eleitos pela população. “Né” o secretário que foi designado pelo... eleito pela população. Então tem autoridade e a população tem representatividade. “Tá” entendendo? Ninguém morreu, ninguém perdeu poder. Pelo contrário foi dado mais poder às pessoas porque além dela discernir sobre seu município, ela “tá” discernindo sobre a região. Não sei se eu “tô” otimista demais.

Diego Coelho: - Não, mas tem que pensar é positivamente. Se for pensar negativamente, já tem quem faça.

Jório Cruz: - Não pensa. É melhor não pensar. Negativamente é melhor não pensar.

Jório Cruz: - Enfim... Eu acho que tem uma pessoa no Cariri que pode ajudar. É o senhor Diego Coelho.

Diego Coelho: - Diego Coelho? Muito obrigado!

Jório Cruz: - Não é por causa da minha... é por causa das suas perguntas. Não é porque eu lhe disse nada, é porque você perguntou coisas que você sabe que “tá” faltando. Por que não tem isso?

Diego Coelho: - E essa é... é justamente essa a pergunta que eu tinha colocado aqui “pra” finalizarmos esse nosso momento. Quais seriam as problemáticas que emperram que esse processo avance? Nesses momentos que o senhor participou, que o senhor se reuniu, que o senhor discutiu, o que o senhor identificou de problemáticas que estão emperrando que a RM Cariri saia do papel e seja, realmente, essa pioneira nesses aspectos que foram comentados?

Jório Cruz: - Uma palavra só a resposta: político. Os políticos não querem saber de região metropolitana porque eles são políticos municipais, agem como município. “Tá”

entendendo? Segundo, a população metropolitana não tem como se manifestar como metropolitana porque não existe a dimensão metropolitana, a representatividade metropolitana. Então, os políticos eles se manifestam, eles se colocam naquilo que tem representação que é o município. “Tá” certo? Então, eles não veem essas coisas que eu “tô” dizendo não. Você pode contar pra ele e ele acha que não, que eu “tô” com uma coisa na cabeça e eu vou perder poder, principalmente isso. Então, o problema... eu passei esses dois meses fora e tive uma incumbência desafiadora em termo de região Metropolitana e escrevi umas coisas que eu “tô” pensando como é que vou divulgar isso**.** Prometo que você será uma das pessoas que vai receber. E um dos artigos, uma das notas é o que pensam os políticos sobre a região metropolitana. Eles não pensam nada, você não consegue conversar com eles. Você quer ver um exemplo, rapaz? O Recife “tá” sendo sufocado, absolutamente sufocado, pela região metropolitana. Se você se puser nas entradas do Recife de manhã você vai ver engarrafamentos fenomenais de pessoas que vem pro Recife de manhã e você vê isso se repetir de noite, tá certo! Quer dizer, o discurso do prefeito do Recife devia ser outro. Não de tudo aqui. Tudo aqui é um desastre “pro” Recife. Ele devia ser um discurso policêntrico. É melhor que as outras áreas Norte, Sul, Oeste tivesse nucleações de atividades que impedisse ou por outra que garantisse as pessoas que moram nessa região, perspectivas de oportunidades de desenvolvimento. “Tá” entendendo? Mas, se você sair do Recife você tem uma periferia cruelmente (como é que chama?) excluída. A população pobre “tá” sendo expulsa cada vez mais. E isso não é, isso não é processo decente. Os políticos não “tão” vendo isso não, “tão” vendo no sentido de se aproveitar. Quer dizer vão “pra” lá pra dizer, vão pro governador pedir dinheiro “pra” botar lá. “Tá” entendendo?!. Vão “pro” governo federal pedir dinheiro pra botar lá, mas nada que seja planejado e que seja, digamos efetivamente, que vá mudar essa característica. O que que você tem entorno do Recife? Uma periferia, absolutamente, desgovernada, sem oportunidades, excluídos. Uma população de excluídos.

Diego Coelho: - Perfeito. Então, com relação às perguntas eu finalizo aqui esse momento de entrevista com o professor Jório Cruz. Finalizo agradecendo, “né”? Agradecendo todas as contribuições, todas as reflexões possibilitadas com relação à Região Metropolitana do Cariri. Também, coloco-me a disposição. Não sei se eu vou poder ajudar muito não, mas... agradeço demais, agradeço imensamente.

Jorio Cruz: - Eu é que agradeço de você ter vindo aqui. O que eu gostaria era se você tem atividades por lá, “tá” entendendo?! Que a gente pudesse manter um certo contato para me atualizar se essas coisas morreram efetivamente. Se tem possibilidades de você, por exemplo, tocar. Eu lhe ajudo a tocar. Não quero nada. Eu lhe ajudo a tocar. Quais são as dificuldades que “tão” tendo em relação ao que foi proposto... isso, isso, isso. Vamos refletir juntos?!

Diego Coelho: - Convite aceito. Se tivermos oportunidade, vamos trabalhar juntos, sim.

APÊNDICE D - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O PROFESSOR JESUALDO PEREIRA FARIAS EM 23 DE MAIO DE 2017 NA CIDADE DE FORTALEZA – CE

Diego Coelho: Hoje, 23 de Maio de 2017, estamos dando início a uma entrevista com o secretário das cidades, o professor Jesualdo Pereira Farias. Então, nesse sentido, nós temos alguns questionamentos. O primeiro questionamento é qual a importância da criação da Região Metropolitana do Cariri e quais seriam os avanços que nós obtivemos a partir de tal ato?

Prof. Jesualdo Farias: Primeiro, a criação de qualquer região metropolitana ela tem um impacto extremamente positivo, uma vez que você pode, a partir daí, direcionar políticas públicas olhando para o território que constitui esse conjunto de municípios. Isso traz ganhos coletivos que é o principal objetivo da criação dessas regiões e, de uma certa forma, direciona as políticas públicas, a partir de tudo o que é discutido nos conselhos, para aquilo que de fato é importante para a sustentabilidade daquela região. Eu acho até que é muito difícil hoje em função da grande quantidade de municípios que têm o Brasil e ainda há uma intenção em algumas regiões - no Ceará não é diferente - de criar novos municípios. Isso contraria exatamente a lógica de agregar regiões e populações para poder a partir de políticas públicas direcionadas e discutidas com essa população resolver problemas críticos, “né”, como o problema de mobilidade urbana, problemas ambientais, problemas de trânsito, transporte, saúde, educação, enfim...dos resíduos sólidos, saneamento, água... tudo o que diz respeito à qualidade de vida das pessoas na cidade.

Diego Coelho: No caso específico do Cariri, o que se obteve de avanço desde 2009 quando a região metropolitana foi criada para os dias atuais?

Prof. Jesualdo Farias: Olha, eu acho que o principal avanço que a gente pode avaliar hoje é o desejo das pessoas de fazerem acontecer essa região metropolitana. Eu acho que esse é o avanço. Eu acompanhei desde o início, desde a criação, houve uma expectativa muito grande e, talvez aí, eu acho que o aspecto principal, “né”?! Aliás eu acho que tem dois ou três aspectos que impediram a consolidação da região metropolitana. O primeiro deles que eu considero e, talvez o mais importante, eram as rivalidades entre os municípios que persistiam “né” até aquele momento. Estamos falando aí de 2009, 2010... 7, 8 anos atrás, que na própria população existia esse sentimento de disputa entre os municípios, principalmente os três municípios mais importantes da região do ponto de vista estratégico que são Barbalha, Crato e Juazeiro. Então, acredito que hoje isso foi superado. Talvez se perceba algum resíduo disso aí, mas foi superado, principalmente, a partir dos gestores. E eu sempre coloco como um sinal muito forte dessa constatação que é a eleição de um prefeito do Juazeiro que nasceu no Crato. Isso seria impossível há uma década. Então hoje, com essa constatação, acredito que vencemos esse problema da rivalidade. E a outra é o que a própria região impõe como modelo de funcionamento. E aí nos preocupa porque se nós não fizermos nada do ponto de vista de trabalhar a gestão da região metropolitana nesse período, aos poucos vai se estruturando o modelo que pode resultar em algo diferente

daquilo que nós imaginamos lá atrás. Ou seja, há uma tendência de fortalecimento do Crato, Juazeiro e Barbalha como uma conurbação ali muito bem definida e, naturalmente, um enfraquecimento dos outros seis municípios que constituem a região metropolitana até pela separação física, pela distância entre os municípios. Embora a realidade, principalmente, econômica, mas também social, impunha a essas pessoas desses outros seis municípios, em algum momento do seu dia a dia, uma viagem, uma ida a um desses três municípios. Então é uma coisa assim até um pouco.. que determina um potencial que pode ser utilizado para resolver o problema. Se tudo "tá" concentrado ali no Crato, Juazeiro e Barbalha, do ponto de vista de serviço, hoje, principalmente saúde, de Educação, de comércio, de emprego, então isso, naturalmente atrai. Mas se você começa a trabalhar uma política de constituição da região metropolitana é possível que alguns clusters de desenvolvimento regional possam ainda ser implantados nas outras seis cidades. E isso eu acho que é um dos grandes desafios e um dos objetivos de se avançar na consolidação da região metropolitana.

Diego Coelho: Perfeito! Então o Senhor tocou já no segundo questionamento que é justamente quais são os principais desafios para essa consolidação, pra essa integração regional dos municípios que compõem a região metropolitana do Cariri?

Prof. Jesualdo Farias: Eu acho que hoje é você instituir a governança interfederativa. Eu acho que sem isso nós não vamos a lugar nenhum, nós vamos ficar discutindo e as coisas ficam no vazio. Então acho que tem que ser à luz já do Estatuto da Metrópole, nós temos que trabalhar, urgentemente, a constituição dessa governança interfederativa. Implantando a estrutura orgânica executiva que é constituída dos prefeitos e de representantes das secretarias de governo do estado. A Instância deliberativa que é o conselho que além dessas pessoas tem também representantes da sociedade. Aí a gente tem que contemplar diversos setores da sociedade. Depois as câmaras técnicas que precisa ter equipes pensando, do ponto de vista técnico, nas diversas dimensões que constitui todas as políticas para consolidar a Região Metropolitana. E, por fim, talvez o mais difícil deles todos é a estrutura financeira para dar suporte a todo esse processo. Então esses são os grandes desafios que se colocam nesse momento para que nós possamos avançar no instrumento que vai definir tudo o que deve acontecer nessa região que é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado que é, inclusive, uma exigência legal. Mas para ele ser constituído, ele já tem que ser feito no âmbito de toda essa estrutura. Nesse momento, existe um grupo aqui na Secretaria das cidades que "tá" trabalhando isso com apoio da Assembleia Legislativa do Estado que, por fim, isso vai resultar numa lei estadual. Nós já tivemos início com uma reunião aqui com os prefeitos e depois com o seminário que foi realizado no Cariri e agora a equipe deve estar apresentando até o dia 31 todo o cronograma das etapas que vão ser necessárias para se trabalhar o PDUI. Então serão audiências públicas que serão realizadas em cada um dos novos municípios, serão discussões técnicas já na perspectiva de estruturar eixos que são relevantes para região, do ponto de vista de políticas públicas, mas com levantamento técnico, né?! E, por fim, trazer isso tudo consolidado para ser aprovado na Assembleia Legislativa aqui em Fortaleza.

Diego Coelho: Ok, obrigado. Senhor Secretário, nós sabemos que na constituição, na criação de região metropolitana, "né", a área deve ter a mesma unidade socioeconômica

e tudo tem que ser em função das denominadas funções públicas de interesse comum. Então, nesse sentido, quais seriam os critérios, “né”, que a secretaria das cidades que “tá” conduzindo esse processo de consolidação da Região Metropolitana do Cariri tem para definir quais são essas funções públicas de interesse comum e quais seriam as políticas públicas que podem ser apontadas para o tratamento destas?

Prof. Jesualdo Farias: Olha, primeiro, não existe ferramenta melhor do que audiências públicas. Lógico que nós, eu falei na questão anterior, que nós vamos fazer reuniões técnicas porque algumas questões de interesse comum elas estão claras no próprio olhar daquela região. Parece que o transporte e o trânsito são questões de interesse comum, resíduos sólidos são questões de interesse comum, a consolidação daquela região como um grande polo de atração de negócio na área de turismo é de interesse comum, a questão do saneamento ambiental, da água. Nós já temos coisas que são claras. Agora nós precisamos é trabalhar quais são as dimensões em que serão colocadas essas políticas e quais são as prioridades que serão colocadas a partir das audiências públicas e a partir das instâncias deliberativas. Não há recursos financeiros para se fazer tudo de uma só vez, nós vamos ter que ter também um plano de investimento aí e também tem um plano de atração de investidores da iniciativa privada para que a iniciativa privada invista naquilo que é de competência da iniciativa privada. E aí eu acho que o estado não tem que estar entrando nisso e o que é público, o setor público faça o planejamento e os investimentos necessários. Há uma questão aí por se resolver ainda que, embora a lei que cria o Estatuto da Cidade ela é de 2015, ainda não foi resolvida a questão de como a União vai ajudar, vai dar apoio às regiões metropolitanas e a gente sabe que se formos contar com recursos financeiros das prefeituras municipais e do Estado pouca coisa vai ser feita. Então, inclusive, no próprio Estatuto da Cidade a criação do fundo foi vetado. Então isso precisa ser revisto, mas há na lei previsão de auxílio do Governo Federal para apoiar, inclusive, a elaboração do PDUI. Então nós temos que trabalhar nessa perspectiva, “né”. As questões que são de interesse comum elas me parece “tão” muito claras. Eu acho que o que vai faltar é priorizar, dar escalas, já que que o investimento público como eu falei é bastante limitado.

Diego Coelho: Perfeito! Nós temos aqui dois questionamentos que o senhor já tocou mediante a sua exposição dos outros pontos o senhor já tocou, mas é importante frisar, “né”? Qual seria a importância da Secretaria das Cidades nesse processo de consolidação do arranjo metropolitano do Cariri? A Secretaria das cidades assumiu essa incumbência? O governo do estado passou para Secretaria das cidades essa incumbência? Como é que “tá” a relação com as outras secretarias também nesse sentido? E também eu gostaria de saber qual a relevância do “Programa Cidades do Ceará - Cariri Central” no tocante a esse processo? Nós sabemos, eu fui informado que o programa se encerrou acho que no ano passado (encerrou agora esse ano). Esse ano?! Gostaria de saber se terá continuidade, se nós teremos um programa, política mesmo de Estado para cuidar dessas questões metropolitanas no Cariri, assim como a gente tem algumas políticas, realmente de Estado, aqui para Região Metropolitana de Fortaleza.

Prof. Jesualdo Farias: Bem, a política ela existe, tanto é que quando nós pensamos lá atrás nesse projeto do Banco Mundial que você citou, nós pensamos exatamente no âmbito da Região Metropolitana. E pensamos, no primeiro momento, depois o projeto

sofreu algumas alterações, mas nós pensamos em trabalhar algo que pudesse induzir dois vetores fundamentais. O primeiro era o desenvolvimento industrial a partir do polo calçadista da região era uma das funções do projeto e o outro era, de forma também bastante organizada, realizar ações que induzissem o aumento do turismo como um dos eixos de desenvolvimento sustentável da região, “né”?! Essas duas vertentes foram a base inicial do projeto e a partir daí foram feitos investimentos em infraestrutura “pras” cidades. Eu citaria a via de contorno do Juazeiro é um exemplo, a via de contorno de Barbalha é outro e várias intervenções, “né”, que ocorreram dentro das nove cidades que compõem a região metropolitana. Tivemos aí uma obra de grande impacto que foi a reestruturação do bairro inteiro no Crato, o Seminário, dotando aquela região de toda a infraestrutura necessária para que as pessoas tenham qualidade de vida, né?! Tivemos ainda investimento, mesmo que marginais, no Geopark e em todos os geossítios, “né”, com sinalização e tudo. Eu digo marginais porque não foram investimentos de impacto até por falta de uma infraestrutura mais definida de um polo atrator de negócio de turismo. O Geopark ele hoje tem um foco muito centrado e que é bom que mantenha e se fortaleça na pesquisa, que a Urca faz isso com muita competência, mas enxergar o Geopark como um polo atrator de turismo de alta qualidade, “né”, esse processo ainda não foi consolidado. O que pese os investimentos que foram feitos nesse projeto em estudos e consultorias para definir um modelo de governança para definir oportunidades, enfim ...isso tudo foi feito, “né”. Então nós temos material em quantidade suficiente para poder hoje repensar o Geopark como um grande equipamento, entre aspas “né”, ou um grande empreendimento de atração de turista, inclusive, internacional “praquela” região. Então isso beneficiando todas as nove regiões que compõem a região metropolitana porque nem todas têm geossítio, mas por capilaridade você consegue alcançar todo mundo. E ainda tivemos um investimento muito importante lá no Belmonte, no Crato, que é a Vila da música que fomenta outro tipo de indústria que é extremamente atrativo que é da cultura. Isso é uma área hoje que todo mundo está se investindo bastante e ali é uma região pobre do Cariri cearense e foram feitos investimentos importantes lá. Além, naturalmente, do Centro de Apoio ao Romeiro ali, no Juazeiro, que é dotado de um equipamento multifuncional. Certamente, já funciona hoje algumas atividades de atendimento ao público no Vapt Vupt, mas tem também a Universidade Federal do Cariri com a sua parte administrativa lá, a reitoria, inclusive. Até onde eu tenho conhecimento, previamente, a Prefeitura Municipal estará lá ocupando também espaço naquele equipamento. Então foram investimentos importantes para o Cariri. Agora esses investimentos não vão ser os únicos que potencializarão o desenvolvimento sustentável daquela região. Teremos que ter novos investimentos, então esses novos investimentos, como eu falei anteriormente, eles vão depender naturalmente do que vai ser definido no PDUI e como serão apresentados em escala de prioridade para investimento público. Porque aí nós teremos investimento público do governo federal, do governo estadual e do município e, naturalmente, a atração de novos investimentos a exemplo desse do Banco Mundial. Então sem recurso internacional para se investir ali em escala maior vai ser muito difícil avançar num curto espaço de tempo. Tem que trazer recurso.

Diego Coelho: Perfeito! Secretário, o Estatuto da Metrópole é de 2015, “né”, e por que que somente agora começaram as discussões para elaboração do PDUI da Região Metropolitana do Cariri?

Prof. Jesualdo Farias: Isso está atrasado no Brasil todo, “né”?! Inclusive, nesse momento tramita no Congresso Nacional uma proposta de alteração do estatuto e, certamente, um dos itens que deverá ser acatado é a prorrogação dessa data. Eu, de novo, quando eu comecei a minha primeira pergunta já eu falei às questões. São questões culturais que precisam ser vencidas. Existem dificuldades políticas em determinado desenho, “né”, no horizonte temporal aí. E eu vejo hoje, em função do início do mandato dos prefeitos neste ano, eu vejo, sinceramente, uma vontade muito grande dos gestores - conversei com todos eles - de trabalhar na perspectiva de consolidar, o mais rápido possível, esse processo. O que eu mais ouvi, que é muito bom, dos prefeitos e ouvi das pessoas que querem discutir essa questão, da imprensa, inclusive, foi a seguinte pergunta: Agora é pra valer ou é mais um espasmo, mais um movimento que daqui a pouco não tem continuidade? Então a minha resposta sempre foi o seguinte: Olha se depender do Governo do Estado agora é pra valer. Agora é preciso apoio das prefeituras e, eu repito, eu estou sentindo esse apoio, essa vontade, esse desejo. Preciso do apoio da sociedade porque a sociedade tem que participar porque depois não adianta “tá” cobrando quando teve a oportunidade de participar não foi e depois cobra e nós teremos a participação do Ministério Público que é um parceiro importante, “né”, como o guardião da legislação e dos interesses coletivos. Enfim, o debate será aberto, nós estamos trabalhando para cumprir o prazo. Lógico que uma das críticas que eu já recebi e, naturalmente aceito e concordo, é que a coisa não pode ser feita para cumprir prazo, nós não “tamos” fazendo nada para cumprir prazo. Nós começamos o processo, se der para concluir até janeiro de 2018 será concluído. Se não, ele terá continuidade até o dia que se esgotarem as discussões e se chegar a algo próximo de um consenso para poder levar para Assembleia Legislativa. Então, a nossa preocupação é fazer. Começamos, fazer... se não começaram lá atrás isso não importa, vamos pensar daqui pra frente. Eu acho que também não é desprezível, pelo contrário, nós temos uma quantidade enorme de material produzido de 2009 para cá sobre a região metropolitana. Discussões importantíssimas que foram feitas nas universidades, particularmente na Urca e depois no próprio... Quando nós criamos o mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável, eu era reitor da Universidade Federal do Ceará, e eu discutia isso com a professora Suely, discuti também com o professor Ricardo Ness, e eu dizia o seguinte: Olha, só faz sentido nós temos um mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável naquela região se as dissertações de mestrado, se os projetos versarem sobre esse tema na região. Então vamos trabalhar nessa perspectiva. Aí conseguimos apoio do Banco do Nordeste. Tivemos no início um apoio muito grande do Banco do Nordeste porque o interesse do banco no desenvolvimento regional é visível, é claro. Então, onde tem projeto para fomentar o desenvolvimento regional tem dinheiro do banco. Mas também, nós perdemos oportunidades. Uma delas eu acho, gosto sempre de frisar, que, infelizmente, não tivemos assim, eu não sei se foi sorte ou se foi competência ou se foi as duas coisas juntas que não tivemos, em abraçar o projeto que era financiado pelo Banco Mundial, dentro dos projetos, que era do aterro sanitário da Região do Cariri. É inadmissível que estejamos hoje, praticamente, quase dez anos depois do início dessa discussão, sem uma solução, “né”, de interesse comum. Existem aí alguns desenhos de soluções pontuais que eu acho que não vão conduzir a nada e em outras regiões nós avançamos como na região Norte já licitamos o aterro, o investimento da ordem de 40 milhões de reais não é pouca coisa e também é um investimento de um empréstimo internacional. E já está em processo de licitação um aterro para região do baixo Jaguaribe

e Limoeiro que deverá ficar em torno aí de 26, 27 milhões de reais. Então, nós perdemos esse *time* por uma... Não sei o que que faltou. Sinceramente eu não sei, ficou... Talvez naquele momento não havia maturidade suficiente de compreender o ganho coletivo que seria se nós tivermos avançado ali com aterro sanitário, “né”?! Logo, esse debate nós vamos ter que retomar. Eu já tenho conversado com investidores privados que tem interesse, é um negócio que dá muito dinheiro, dá lucro e nós não podemos, mais uma vez, perder a oportunidade de resolver a questão dos resíduos sólidos da região metropolitana do Cariri.

Diego Coelho: Perfeito! Nós já estamos nos encaminhando para o final da entrevista, certo?! Só mais alguns questionamentos. Na literatura nós temos algumas características ditas metropolitanas, como a conurbação, como um determinado quantitativo populacional, unidade socioeconômica, coisa que nós observamos claramente, sobretudo, no Crajubar... a conurbação ou mesmo unidade socioeconômica. Só que nos municípios que fazem limite com o CRAJUBAR nós não observamos isso, “né”? Nós temos alguns municípios que ainda a população rural, por exemplo, prevalece sobre a população urbana. Então essa disparidade intrarregional pode dificultar esse processo de consolidação? Como é que vocês estão pensando e conduzindo o processo tendo essas realidades tão distintas?

Prof. Jesualdo Farias: Olha, primeiro, se você olhar as regiões metropolitanas no Brasil você vai encontrar diversos modelos. Talvez no Nordeste o caso mais bem-sucedido seja o de Pernambuco, talvez até facilitado por uma maior conurbação numa região geográfica bastante limitada. O que ocorreu, inclusive, em Fortaleza. Região Metropolitana de Fortaleza é um exemplo de região metropolitana que tem uma dispersão enorme de população no seu perímetro. Lógico que no Cariri nós temos uma realidade, como eu falei no início, que se consolidou, talvez até, foi natural isso. Não houve nenhum esforço de nenhum governo, de nenhum prefeito para isso, mas houve uma aglomeração muito bem definida e concentrada nas regiões de Crato, Juazeiro e Barbalha. Motivado até pela infraestrutura que sempre foi melhor atendida ali. Seja ela de trânsito, de transporte, de infraestrutura, de saneamento... enfim, a educação, a segurança, saúde, enfim, tudo ficou concentrado ali. Isso, naturalmente, além, é claro que é um impacto muito grande da grande quantidade de pessoas que visitam anualmente, principalmente, Juazeiro do Norte em função da força, “né”, do Padre Cicero que é um santo nordestino que atrai muita gente “prali”. Há estudos do próprio Banco do Nordeste, você deve ter feito isso na universidade também, que mostra que vem muita gente para lá e um percentual desse pessoal fica. Agora de novo, pensar uma região metropolitana com essas características que você colocou traz um pouco de dificuldade para o debate para consolidação de políticas de inclusão desses municípios. Então, esse talvez seja um dos maiores desafios nosso lá porque e eu disse isso na primeira reunião com os prefeitos aqui que eu disse: Olha, eu imagino que cada prefeito ao acordar tem uma série de problemas para resolver no âmbito do seu município. Esses problemas eles são maiores, não talvez em escala, mas em complexidade e mais difícil de resolver nos menores municípios. Enquanto, por exemplo, no Juazeiro, Crato e Barbalha não apresenta preocupação com o matadouro, por exemplo. Nós sabemos que tem municípios que não têm o matador público e tem município que não tem consolidado o sistema de saúde ainda que atenda minimamente as pessoas que moram ali e que dependem de transporte para levar para o Juazeiro,

para o Crato ou para Barbalha, dependendo da proximidade. Nós sabemos que tem gente que mora no município pequeno, trabalha no Crato, o filho estuda em Barbalha ou o contrário, enfim... tudo isso vai exigir um nível de complexidade que insira esse município. Eu vou dar só um exemplo para ficar claro. Você inserir um município "num" sistema, por exemplo, de transporte urbano quando ele não é sustentável, "né", alguém vai pagar essa conta. "Daí" a gente puxa o conceito de região metropolitana que os interesses coletivos se sobrepõem ao interesse comum. Então é partindo disso aí que nós vamos ter que resolver isso. Agora pensar no desenvolvimento que também mantenha a identidade deste município, porque isso é bom também, pressupõe um modelo de desenvolvimento diferente. Que ao contrário do que ocorreu em outras regiões metropolitanas a tendência não seria aproximar esse município do município grande, a tendência é mantê-lo lá, mas dotá-lo de um modelo de desenvolvimento que dialogue com o desenvolvimento da região. Que não seja apenas esse município uma porta de saída para Crato, Juazeiro e Barbalha, mas que seja também uma porta de entrada para Crato, Juazeiro e Barbalha em algumas oportunidades que pode ser o turismo, que pode ser algum tipo de empreendimento privado que gere emprego, que gere renda e que gere oportunidade para aquele município ser sustentável. Eu acho que esse é o grande desafio. Você tem razão, a Região Metropolitana do Cariri ela tem municípios bem pequenos, mas cada município daquele tem um potencial enorme para que a partir "daí" se impulsione o desenvolvimento regional. Respeitando, naturalmente, a cultura e as especificidades de cada um deles. Porque a primeira tendência é imaginar daqui a 100 anos aquilo tudo ser uma conurbação urbana. Eu acho que esse modelo, ele, nesse momento, eu acho que não é. Isso é opinião minha, algum especialista em urbanismo pode pensar diferente, mas eu acho que esse modelo não deve ser... o planejamento não deve ser feito com base nessa perspectiva de achar que um dia nós vamos... porque todo mundo morando, "né", a conurbação vai crescer. Eu acho que tem que haver um equilíbrio até para preservar também. A questão ambiental é fundamental nesse processo. Nós vamos ser muito rígidos com relação a isso "né" e manter as questões culturais e as vocações de cada uma das nove cidades que compõem a região.

Diego Coelho: Secretário, o que eu estou achando interessante na entrevista é que o senhor vem tocando em alguns dos pontos que eu coloquei aqui como questionamentos, "né"?! Mas "pra" seguir a ordem, só para reforçar esse questionamento... Que políticas públicas, que obras públicas, que investimentos estão sendo pensados para a região Metropolitana do Cariri a longo prazo? Já tem algo em vista mesmo sem ter o PDUI?

Prof. Jesualdo Farias: Tem! Tem assim, tem a macropolítica, "né"?! Nós não podemos... se você imaginar olhando o cenário que nós temos hoje e olhando o que é que o mundo vem fazendo já bastante tempo, não tem como desprezar a expectativa de que essa região será uma região de grande potencial de turismo daqui a 20, 30 anos. Isso não. Porque razão? Isso não é baseado em achismo. É você olhar "pro" que existe na região. Você tem uma região de uma riqueza cultural ímpar que você encontra em pouquíssimos lugares do mundo. Você tem uma região de uma riqueza natural também que você encontra em pouquíssimos lugares do mundo. Principalmente, além do nosso... eu não "tô" falando só da chapada em si como um elemento de contemplação, mas da riqueza que tem ali dos geossítios, a relação que nós temos com os fósseis e com tudo que dele demanda de contribuição para a história. "Tô" falando da história do mundo, não é da

história do Cariri, a história do mundo, não é?!. Muita coisa da evolução do mundo “tali”. Você pode estudar a partir do que você tem enterrado ali naquela região, “né”. Você formou uma região que tem uma atratividade hoje para a educação superior muito grande que perpassa o Cariri cearense. Então, você tem influência ali do Piauí, você tem influência da Paraíba, Rio Grande do Norte. Gente que já se desloca “pro” Cariri para estudar. Você tem uma inserção muito grande hoje na área atacadista, “né”?!. Então, eu vejo como uma expectativa de futuro de transformar aquela região “num” grande Porto Seco pela sua localização para atender parte do Pernambuco, parte do Piauí, parte do Rio Grande do Norte, além do Cariri cearense todo, “né”?! Então, isso é pelo que nós temos hoje de quantidade de comércio atacadista já dá para enxergar que esse é um dos caminhos. E a consolidação do polo calçadista que “tá” aí “né” entre os cinco maiores do país, ora é o terceiro, ora é o quarto, ora é o segundo. Enfim, mas isso é uma... foi uma coisa natural, “né”?! Não houve investimento público para fomentar isso, isso foi crescendo a partir da vocação local e acho que deve ser fortalecido nesse processo. Então, turismo, indústria, educação e o outro eixo é o comércio atacadista e a área de saúde que é também o Cariri ali concentra um potencial enorme de inteligência nessa área. Não só a infraestrutura, mas você tem hoje o curso de medicina no Juazeiro, você tem o curso de medicina em Barbalha, você tem a perspectiva de ter um futuro curso de medicina no Crato. A sociedade há tempo já vem brigando por isso. Mas além disso tem duas universidades, tem um centro universitário, tem várias faculdades, tem o Instituto Centec, tem um Instituto Federal de Educação, ou seja, você tem uma quantidade de concentração de inteligência naquela região que certamente vai contribuir muito para definir essas políticas e conduzir e conduzi-las ao êxito, “né”?! Já que a partir da oportunidade, os profissionais que se formarem nessas instituições ficarão lá na região e os professores que lá trabalham vão continuar desenvolvendo suas pesquisas, seus trabalhos e contribuindo também com o desenvolvimento da região. Então, acho que o ecossistema é muito favorável. Nós temos uma infraestrutura boa de fibra ótica também que tem sido uma dificuldade em algumas regiões. Isso nós não temos porque chega internet de qualidade lá. Logo, a única coisa que pode contribuir para esse processo, “né”, não se consolidar rapidamente é a política. O único. E esse nós não temos domínio sobre ele. Se falar de política... principalmente na situação que o país se encontra hoje, talvez é mais difícil do que fazer previsão meteorológica. Muito mais difícil. Então, mas de novo no horizonte de 4 anos nós podemos dizer que ambiência política é muito boa. Muito boa porque eu tenho conversado com os prefeitos e vejo que há uma vontade muito grande e há uma compreensão da importância da consolidação da região metropolitana para o desenvolvimento da região.

Diego Coelho: Já que nós estamos falando de macropolítica, então o último questionamento dessa entrevista é justamente quais são, quais serão os mecanismos de gestão e planejamento para essa área? O que tem sido pensado nesse sentido? Já que o Estatuto das Metrópoles até dá algumas diretrizes, só que também deixa uma série de outras lacunas. Assim como a própria legislação que em 88 transferiu essa incumbência de criação de RM aos Estados e fez com que nós tivéssemos um boom, “né”, um crescimento enorme aí do número de regiões metropolitanas, muitas vezes somente por fatores políticos sem considerar fatores técnicos de planejamento mesmo.

Prof. Jesualdo Farias: Bem, primeiro, nós já estamos discutindo uma lei estadual que é que vai tratar da governança interfederativa. Essa lei estadual ela tem como referência naturalmente o Estatuto das Cidades, mas ela trata dessa questão no âmbito da política estadual. Inclusive faz referência há algo que, como eu falei antes, não está claro na legislação que é a questão de financiamento. Isso é importante. A lei estadual vai propor a criação de um fundo e lá vai estar claro quem contribui com o quê e como esse fundo será gerido. Mas eu só acredito numa política de longa duração se ela estiver sobre a vigilância dos conselhos. Então eu aposto tudo, "né", nesse conselho que é deliberativo que vai ter a presença de membros da sociedade para que uma vez definidas as políticas públicas que serão todas de longo prazo, naturalmente, elas não sejam posteriormente negligenciadas por essa questão que eu coloquei da política. Onde houve sucesso do planejamento de longo prazo existia a sociedade acompanhando e cobrando do gestor. Então a gente pode analisar o caso do Espírito Santo, é um bom exemplo, que já "tá" no quinto, se não me engano, quinto governo estadual. Foi feito um plano de desenvolvimento de longo prazo que está sendo revisto. O governo do estado vai fazer, vai trabalhar um plano chamado Ceará 2050. Esse plano, naturalmente, ele vai contemplar tudo que diz respeito às duas regiões metropolitanas que estão constituídas e a região metropolitana da região Norte que ainda está sendo trabalhada, assim como as outras regiões. No Ceará 2050, assim como na lei que cria a governança interfederativa, nós vamos deixar de tratar os municípios individualmente, "né"?! Vamos tratar de consórcios, vamos tratar de aglomerações, vamos tratar de metrópole. Então, o Governo do Estado está atento a isso. Quando você cria a lei, essa lei, ela terá que ser cumprida por todos os gestores, sejam eles no âmbito estadual, sejam eles no âmbito municipal, "né". E quando você inclui a sociedade como responsável pelo acompanhamento do cumprimento das políticas públicas você garante que essas políticas elas terão continuidade. Desse modo, eu acho que isso são estruturantes básicos que vão poder ajudar a consolidação desse processo. Eu não acredito em nada sem a participação da sociedade, não acredito. De novo é muito fácil cobrar, é muito fácil criticar o prefeito porque a rua está cheia de lixo, mas enquanto a sociedade não estiver vigilante e não permitir que se coloque lixo na rua nós vamos continuar criticando o prefeito, criticando quem quer seja... vereador, deputado, sei lá quem. Logo, acho que falta é criar e nós temos oportunidade nesse processo, criar a cultura da vigilância social. Se nós não tivermos isso, vai ser difícil.

Diego Coelho: Então, a gente finaliza essa entrevista aqui. Eu finalizo agradecendo o secretário Jesualdo pelas contribuições dadas, pela exposição, por todos os levantamentos e contribuições da pesquisa. Dessa maneira, rendo o meu sincero agradecimento. Realmente será muito útil para a pesquisa que está sendo desenvolvida.
Prof. Jesuado Farias: Espero que seja.

ANEXO A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar na pesquisa de campo referente ao projeto de tese intitulado provisoriamente de “**Ser-tão Metropolitano: Espacialidade e Institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri”** desenvolvido por **Diego Coelho do Nascimento**. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela **Profa. Dr. Tânia Bacelar de Araújo**. Poderei contatar, consultar o responsável pela pesquisa a qualquer momento que julgar necessário através do telefone nº _____ ou e-mail _____. Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais é “**analisar a espacialidade e institucionalidade da Região Metropolitana do Cariri no contexto territorial de inserção, o sertão semiárido nordestino e o sul cearense”**. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde. Minha colaboração se fará de forma **identificada**, por meio de entrevista com questionário a ser gravada a partir da assinatura desta autorização. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo / pesquisa / programa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos. Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Cidade, dia, mês e ano

Assinatura do participante: _____

Assinatura do pesquisador: _____

ANEXO B - CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGEO
DOUTORADO EM GEOGRAFIA
Tese de Curso

CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL

Pelo presente documento, **eu,** _____**,** na condição de **Entrevistado,** RG:_____, emitido pelo(a):_____, domiciliado/residente em (Av./Rua/nº./complemento/Cidade/Estado/CEP): _____,

declaro ceder ao Pesquisador: Diego Coelho do Nascimento, CPF:, RG:, emitido pelo(a):, domiciliado/residente à, CEP:, **sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei ao pesquisador/entrevistador aqui referido(a)**, na cidade de _____, Estado de _____, em __**/**__**/**____, **como subsídio à construção de sua tese de Doutorado em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco**. O pesquisador acima citado fica consequentemente autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a única ressalva de garantia da integridade de seu conteúdo e identificação de fonte e autor.

_____
(assinatura do entrevistado/depoente)

(Adaptado do CEDIC-Centro de Documentação e Informação Científica "Professor Casemiro dos Reis Filho" - PUC/SP)

ANEXO C - LEI COMPLEMENTAR Nº 78 QUE TRATA DA CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

LEI COMPLEMENTAR Nº 78, 26 de junho de 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.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ. Faço saber que a Assembléia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art.1º Fica criada a Região Metropolitana do Cariri - RMC, face ao que dipõe o art.43 da Constituição Estadual, constituída pelo agrupamento dos municípios de Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririaçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art.2º A Região Metropolitana do Cariri, unidade organizacional geoeconômica, social e cultural, tem sua ampliação condicionada ao atendimento dos requisitos básicos, verificados entre o âmbito metropolitano e sua área de influência, que são as seguintes:

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 sócioeconômica ou de serviços.

§1º O território da Região Metropolitana do Cariri será automaticamente ampliado, havendo absorção de área desmembrada, fusão ou incorporação de qualquer dos municípios referidos no art.1º desta Lei, com município adjacente ali não referido, ou de distritos deles emancipados.

§2º Para efeito de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum afeta a 2 (dois) ou mais municípios integrantes do espaço territorial metropolitano e que exijam ação conjunta dos entes públicos, a Região Metropolitana do Cariri poderá ser dividida em sub-regiões.

Art.3º As funções públicas de interesse comum, de que trata o art.1º desta Lei, compreendem:

I - planejamento, a nível global ou setorial de questões territoriais, ambientais, econômicas, culturais, sociais e institucionais;

II - execução de obras e implantação, operação e manutenção de serviços públicos;

III - supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana.

Parágrafo único. As funções públicas de interesse comum de que trata este artigo serão exercidas por campos de atuação, especialmente:

I - no estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços;

II - na ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico-territorial, a estruturação urbana, o movimento de terras, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;

III - no desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração de emprego e distribuição de renda;

IV - na infraestrutura econômica relativa, entre outros, a insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias e ferrovias;

V - no sistema viário de trânsito, nos transportes e no tráfego de bens e pessoas;

VI - na captação, na adução e na distribuição de água potável;

VII - na coleta, no transporte, no tratamento e na destinação final dos esgotos sanitários;

VIII - na macrodrenagem das águas superficiais e no controle de enchentes;

IX - na destinação final e no tratamento dos resíduos sólidos;

X - na política da oferta habitacional de interesse social;

XI - na educação e na capacitação dos recursos humanos;

XII - na saúde e na nutrição;

XIII - na segurança pública.

Art.4º Declarado o interesse comum de 2 (dois) ou mais municípios integrantes da Região Metropolitana do Cariri - RMC, a execução das funções públicas dar-se-á de forma compartilhada pelos respectivos municípios e com interveniência/cooperação do Estado.

Art.5º Fica criado o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri - CRMC, para adequação administrativa dos interesses metropolitanos e do apoio aos agentes responsáveis pela execução das funções públicas de interesse comum, que será regulado mediante Decreto do Chefe do Poder Executivo, competindo-lhe:

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

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

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

IV - elaborar seu regimento interno.

Art.6º O Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri – CRMC, será composto pelos titulares da Secretaria das Cidades, que o presidirá, Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, Secretaria do Desenvolvimento Agrário - SDA, Secretaria da Infraestrutura - SEINFRA, Secretaria do Turismo - SETUR, Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social - SSPDS, Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico – CEDE, e Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente do Estado do Ceará – CONPAM, e pelos Prefeitos dos Municípios que integram a Região Metropolitana do Cariri.

Parágrafo único. A atividade de Conselheiro é considerada serviço relevante e não ensejará percepção de remuneração.

Art.7º Fica criado o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri - FDMC, vinculado à Secretaria das Cidades do Estado do Ceará, que será regulado mediante Decreto do Chefe do Poder Executivo, com a finalidade de

dar suporte financeiro, mediante financiamento sob a forma de empréstimo ou a fundo perdido, para execução de atividades da Região Metropolitana do Cariri - RMC, compreendendo:

I - atividades de planejamento de desenvolvimento da Região Metropolitana do Cariri - RMC;

II - gestão de negócios relativos à Região Metropolitana do Cariri - RMC;

III - execução de funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano;

IV - execução e operação de serviços urbanos de interesse metropolitano;

V - execução e manutanção de obras e serviços de interesse da Região Metropolitana do Cariri - RMC; e

VI - elaboração de planos e projetos de interesse metropolitano.

Art.8º Constituem receitas do Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri – FDMC:

I - recursos orçamentários destinados pela União Federal, pelo Estado e pelos Municípios que integram a Região Metropolitana do Cariri;

II - recursos de operação de crédito com entidades nacionais e internacionais;

III- recursos provenientes de retorno financeiro de empréstimos e subempréstimos para investimentos em obras, serviços e projetos de interesse metropolitano;

IV - renda auferida com a aplicação de seus recursos no mercado financeiro;

V - transferências a fundo perdido provenientes de entidades públicas ou privadas nacionais e internacionais;

VI - recursos provenientes de outras fontes.

§1º Os recursos do Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri - FDMC, serão depositados obrigatoriamente junto a Caixa Econômica Federal, instituição financeira oficial, em conta especial integrante do sistema de Conta Única do Estado, sob o título Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri - FDMC, a ser gerido, conjuntamente, pelos titulares da Secretaria das Cidades e Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará.

§2º A instituição financeira depositária do fundo caberá manter o controle e o acompanhamento da aplicação dos recursos, efetuando os registros contábeis necessários, sob a supervisão do Conselho de Desenvolvimento e Integração de que trata o art.7º desta Lei.

§3º Aplica-se à administração financeira do FDMC o disposto na Lei nº4.320, de 17 de março de 1964, no Código de Contabilidade Pública e na legislação pertinente às licitações e contratos.

Art.9º Acrescenta-se o item 2, ao inciso I, bem como altera o item 1, do inciso I, e os ítens 2, 9, 17, 18 e 19, do inciso II, do art.1º, da Lei Complementar nº03, de 26 de junho de 1995, alterada pela Lei Complementar nº18, de 29 de dezembro de 1999, que define a composição da Região Metropolitana e das Microrregiões do Estado do Ceará, que passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art.1º...

I - Regiões Metropolitanas:

1 - Aquiraz, Caucaia, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba, Pacajus, Horizonte, Chorozinho, São Gonçalo do Amarante, Pindoretama e Cascavel;

2 - Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririaçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri;

II – Microrregiões:

...

2 - Amontada, Apuiarés, Itapajé, Itapipoca, Miraíma, Paracuru, Paraipaba, Pentecoste, São Luís do Curu, Tejussuoca, Trairi, Tururu, Umirim, Uruburetama;

...

9 - Aracati, Beberibe, Fortim, Icapuí e Itaiçaba;

...

17 - Baixio, Cedro, Icó, Ipaumirim, Lavras da Mangabeira, Umari, Várzea Alegre e Granjeiro;

18 - Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Campos Sales, Potengi, Saboeiro, Salitre e Tarrafas;

19 - Abaiara, Aurora, Barro, Brejo Santo, Jati, Mauriti, Milagres, Penaforte e Porteiras.” (NR).

Art.10. O Poder Executivo regulamentará as matérias de que trata esta Lei Complementar, mediante a expedição das normas necessárias ao seu fiel cumprimento.

Art.11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art.12. Revogam-se as disposições em contrário, em especial o ítem 20, inciso II, do art.1º da Lei Complementar nº03, de 26 de junho de 1995.

PALÁCIO IRACEMA, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Juazeiro do Norte 26 junho de 2009.