

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA: Análise dos condicionantes da coordenação interfederativa na Região Metropolitana do Cariri

Jéssica Gonçalves de Lima
Francisco Raniere Moreira da Silva

Resumo: O presente artigo descreve o processo de institucionalização da Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri) e seus desdobramentos após a promulgação do Estatuto da Metrópole. O objetivo é identificar os fatores que condicionam o estabelecimento dos arranjos institucionais de governança metropolitana, impulsionando ou dificultando a coordenação interfederativa. Para tanto, desenvolveu-se um estudo de caso único, de natureza qualitativa e caráter exploratório descritivo, focado na análise dos processos de estruturação das instâncias de governança metropolitana e elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Além de pesquisa documental, recorreu-se à observação direta e entrevistas semiestruturadas. Os resultados evidenciam que os principais episódios da institucionalização da RM Cariri foram protagonizados pela Secretaria Estadual das Cidades – organização pública com funções técnico-consultivas. Isso confirma o papel do ente estadual como coordenador e principal agente impulsionador do processo de desenvolvimento metropolitano. Vale alertar, todavia, para o risco inerente à submissão do processo metropolitano à vontade política e agência do governo estadual, em detrimento do pouco protagonismo dos municípios. Entre as dificuldades, menciona-se a baixa comunicação entre o governo estadual e os municípios, a falta de acordo dos entes municipais em relação às Funções Públicas de Interesse Comum e a inoperância das instâncias de governança.

Palavras-chave: governança interfederativa; coordenação intergovernamental, gestão metropolitana

Os arranjos institucionais que integram a federação brasileira alteraram-se com a promulgação da constituição federal de 1988 e desde então moldam-se para melhor atender demandas e transpor desafios. Nesse contexto, as regiões metropolitanas, cuja criação passou à competência dos estados, constituem oportunidade para estados e municípios se articularem, cooperando entre si para o desenvolvimento das funções públicas de interesse comum (FPICs). Estes territórios compartilham potencialidades e desafios e, a fim de se fortalecerem, devem coordenar políticas públicas de forma conjunta para minimizar disfunções, otimizar processos e aproveitar oportunidades. Conforme Silva e Nascimento (2020) As regiões metropolitanas vinculam-se à existência de uma unidade socioespacial que, por sua vez, implicará na existência de problemáticas comuns e na necessária cooperação entre os entes para resolvê-las.

Em termos normativos, a questão metropolitana foi regulamentada no Brasil a partir da Lei 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole, que estabeleceu parâmetros para o planejamento e gestão das regiões metropolitanas e das suas funções públicas de interesse

comum (FPICs). Após o estatuto da metrópole, diversos estados criaram dispositivos normativos próprios, no intuito de regulamentar em âmbito estadual o estabelecido na norma federal. Esse foi o caso do Ceará, que promulgou a Lei Complementar nº 180/2018, denominada Ceará Um Só, por meio da qual criou o Programa de Governança Interfederativa

do Estado do Ceará. Referido diploma legal definiu diretrizes para a ação institucional de apoio à gestão das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas cearenses, bem como instrumentos a serem aplicados nestes territórios.

De acordo com Holston, “a legislação representa a ordem para a ação, especialmente as concepções que a elite tem dela. Essa representação submete casos específicos a princípios gerais e, portanto, nos permite interrogar fatos sociais específicos como parte de projetos maiores”. HOLSTON (2013, p.51). Partindo desta provocação, o presente estudo se volta à análise do caso específico da Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri), investigando os contornos do seu processo inacabado de institucionalização e buscando identificar os fatores que condicionam o estabelecimento dos arranjos institucionais de governança metropolitana, impulsionando ou dificultando a coordenação interfederativa.

Entre as RM cearenses, a RM Cariri, localizada no sul do Ceará, foi criada pela Lei complementar N° 78, de 26 de junho de 2009, composta pelos municípios de Barbalha, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri. A RM Cariri foi criada ainda antes do Estatuto da Metrôpole, mas esteve praticamente inoperante até o ano de 2017, quando foram iniciadas as tratativas para o processo de institucionalização a fim de que referida RM alcançasse a sua gestão plena, nos termos da Lei 13.089. Tal processo seguiu até 2018 e envolveu a realização de seminários, oficinas, reuniões técnicas e audiências públicas. Como resultado, teve-se a instalação das instâncias de governança metropolitana e nomeação dos seus membros, a elaboração da proposta metodológica, diagnóstico situacional e roteiro de ação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Apesar dos avanços, a instalação do novo governo estadual em 2019 – e consequente alteração nas prioridades de governo e na gestão da Secretaria das Cidades – somada à pandemia de Covid-19 iniciada em 2020, fez que o processo fosse interrompido e permanecesse inerte até o final de 2021. A retomada da elaboração do PDUI pelo governo do estado aconteceu em novembro de 2021, tendo como objetivo revisar e legitimar a proposta anteriormente definida, alterando e acrescentando pontos, discutir a minuta de lei do PDUI, deliberar sobre os próximos passos e, por fim, encaminhar o PDUI para apreciação pela Instância Colegiada Deliberativa, apresentação em audiência pública regional e aprovação pela Assembleia Legislativa.

Ocorre que o quadro de mudanças políticas e inércia institucional observado no nível estadual também se replicou no nível local. Apesar de instaladas em 2018, as instâncias de governança metropolitana jamais chegaram a se reunir, salvo quando convocadas pela Secretaria das Cidades em 2021. Neste ínterim, as gestões municipais na RM Cariri também

havam sofrido grandes mudanças e a maior parte dos representantes municipais nas instâncias executiva e colegiada deliberativa já não eram os mesmos, fazendo que a

discussão em torno do planejamento metropolitano e das funções públicas de interesse comum voltasse praticamente ao ponto inicial. Some-se a isso a falta de clareza em relação aos membros que de fato constituem a instância colegiada deliberativa – impedindo a “deliberação”, a falta de consenso entre os gestores municipais em torno da gestão das funções públicas de interesse comum e a consequente “perda de autonomia” em determinadas matérias entendidas como de competência exclusiva do município e a discordância dos atores locais em relação ao modo como o governo estadual estava tentando conduzir o processo. Após duas tentativas frustradas de audiência pública regional, o processo voltou a estagnar e assim permanece desde então.

Verificam-se então avanços e retrocessos que fazem com que a Região Metropolitana do Cariri permaneça com um ente institucional sem significância para a ação pública e as decisões políticas na região, perdendo a oportunidade de constituir-se como organismo de referência na coordenação da ação coletiva institucional voltada ao desenvolvimento do território.

REFERÊNCIAS

Brasil. Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.** Coletânea de legisla o, Brasil, 2015.

CEARÁ. **Lei Complementar n  78**, de 26 de junho de 2009. Dispõe sobre a cria o da Região Metropolitana do Cariri, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integra o e o Fundo de Desenvolvimento e Integra o da Região Metropolitana do Cariri – FDMC, altera a composi o de microrregiões do estado do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará. Promulgada em 26 de junho de 2009. Série 3. Ano I.

CEARÁ. **Decreto de lei, n  32.490**, Institui a instância executiva e a instância colegiada deliberativa no âmbito das regiões metropolitanas de estado do Ceará e dá outras providências, Coletânea de Legisla o. 2018a

CEARÁ. **Lei complementar n  180**, Dispõe sobre o programa de governança interfederativa do Estado do Ceará, denominado “Ceará um S ”, Coletânea de legisla o. 2018b.

SILVA, Francisco Raniera Moreira da; NASCIMENTO, Diego Coelho do. Fun es Públicas de Interesse Comum e Governança na Região Metropolitana do Cariri. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 1096-1122, set. 2020.