



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

PRISCILA ARAÚJO SILVA

ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA DOS MUNICÍPIOS DA
REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

FORTALEZA – CEARÁ

2021

PRISCILA ARAÚJO SILVA

ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA DOS MUNICÍPIOS DA
REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração. Área de Concentração: Gestão e Estudos Organizacionais.

Orientador: Prof. Dr. Samuel Façanha Câmara.
Coorientador: Prof. Dr. Jeová Torres Silva Júnior.

FORTALEZA – CEARÁ

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Silva, Priscila Araújo .
Estratégias de governança metropolitana dos municípios da região metropolitana de Fortaleza [recurso eletrônico] / Priscila Araújo Silva. - 2021
Um arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 147 folhas.

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Acadêmico em Administração, Fortaleza, 2021.

Área de concentração: Gestão e Estudos Organizacionais. :

Orientação: Prof.ª Dra. Samuel Façanha Câmara..

Coorientação: Prof. Dr. Jeová Torres Silva Júnior..

1. Governança Metropolitana. 2. Estratégia Metropolitana. 3. Região Metropolitana. 4. Região Metropolitana de Fortaleza. 5. Função Pública de Interesse Comum. I. Título.

PRISCILA ARAÚJO SILVA

ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA DOS MUNICÍPIOS DA
REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração. Área de Concentração: Gestão e Estudos Organizacionais.

Aprovado em: 12 de abril de 2021

BANCA EXAMINADORA



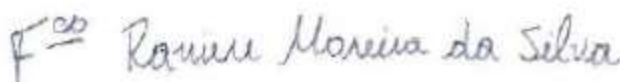
Prof. Dr. Samuel Façanha Câmara. (Orientador)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Jeová Jeová Torres Silva Júnior. (Coorientador)
Universidade Federal do Cariri - UFCA



Prof. Dr. Hermano José Batista de Carvalho
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Francisco Raniere Moreira da Silva
Universidade Federal do Cariri - UFCA

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela força e sabedoria para superar desafios.

A minha família, especialmente a minha filha Larissa e minha mãe, pelo apoio sempre entregue.

Ao professor Dr. Jeová Torres Silva Júnior pela sua orientação e parceria fundamental para o desenvolvimento e finalização desta pesquisa.

Ao professor Dr. Samuel Façanha Câmara por ter aceitado ser meu orientador e pelos importantes conselhos para a consecução do trabalho.

Aos entrevistados que prestaram informações valiosas.

Aos meus colegas do mestrado que tornaram todo esse momento mais leve.

A Universidade Estadual do Ceará por ter propiciado o meu desenvolvimento como pesquisadora e mestre em administração.

A Universidade Federal do Ceará por estar presente em minha vida desde a graduação e por colaborar com o desenvolvimento desta pesquisa quando aceitou meu afastamento parcial.

RESUMO

O crescente número de regiões metropolitanas (RM) no mundo, especialmente aquelas encontradas em países em desenvolvimento, suscitam desafios decorrentes do rápido processo de urbanização, da grande concentração de pessoas, assim como da concentração de riqueza e de elevação das desigualdades sociais nessas áreas. Entender como a governança metropolitana acontece nessas RM é necessária para que se possa compreender as estratégias para enfrentamento desses desafios. Esta pesquisa tem o objetivo geral de analisar como são estruturadas as principais estratégias de governança metropolitana compartilhada das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Metodologicamente, realizou-se uma pesquisa com abordagem qualitativa com o seguinte delineamento: (i) levantamento de trabalhos vinculados ao tema em indexadores de relevância para a produção científica e (ii) entrevistas semiestruturadas em profundidade com representantes municipais e com representantes das Secretarias Estaduais do Governo do Ceará relacionados diretamente com a gestão das RM do estado. Como resultados, constatou-se a existência de adversidades e de êxitos para a governança das FPICs na RMF. Assim, dentre as principais adversidades encontradas, tem-se a fragilidade na integração de municípios assimétricos; a dependência de serviços da cidade de Fortaleza; o desconhecimento parcial ou total das especificidades do Estatuto da MetrÓpole; as falhas de comunicação; a reduzida visão metropolitana; e a presença de interesses individuais acima de benefícios coletivos. Esses aspectos contribuem para ampliar as desigualdades socioespaciais, manter a hegemonia de Fortaleza sobre as demais cidades, bem como obter adimplência dos municípios junto ao SIAR. Por suas vez, em relação às conquistas, os resultados apontaram para avanços nas estratégias metropolitanas voltadas para as FPICs de transporte e mobilidade, de saneamento básico, de recursos hídricos e de segurança pública; e para o envolvimento do Governo do Estado do Ceará como parceiro na realização de projetos e apoio na governança metropolitana da RMF. Com efeito, a compreensão do tema proporcionada por esta dissertação poderá auxiliar na melhoria de práticas de governança metropolitana da RMF e proporcionar melhor alinhamento entre as necessidades econômicas e sociais dos municípios e as estratégias metropolitanas para a realização de projetos vinculados às FPICs.

Palavras-chave: Governança Metropolitana. Estratégia Metropolitana. Região Metropolitana. Região Metropolitana de Fortaleza. Função Pública de Interesse Comum.

ABSTRACT

The growing number of metropolitan regions (MR) in the world, especially those found in developing countries, raises challenges arising from the rapid urbanization process, the large concentration of people, as well as the concentration of wealth and the rise of social inequalities in these areas. Understanding how metropolitan governance happens in these RMs is necessary in order to understand the strategies to face these challenges. This research has the general objective of analyzing how the main strategies of shared metropolitan governance of Public Functions of Common Interest (FPICs) are structured in the municipalities that make up the Metropolitan Region of Fortaleza (RMF). Methodologically, a research with a qualitative approach was carried out with the following outline: (i) survey of works related to the topic in relevant indexes for scientific production and (ii) in-depth semi-structured interviews with municipal representatives and representatives of the State Secretariats of Government of Ceará directly related to the management of the state RM. As a result, adversities and successes were observed for the governance of the FPICs in the RMF. Thus, among the main adversities encountered, there is a weakness in the integration of asymmetric municipalities; the dependency on services in the city of Fortaleza; the partial or total ignorance of the specificities of the Metropolis Statute; communication failures; the reduced metropolitan view; and the presence of individual interests over collective benefits. These aspects contribute to widen socio-spatial inequalities, maintain the hegemony of Fortaleza over other cities, as well as obtain the payment of municipalities by SIAR. In turn, in relation to the achievements, the results pointed to advances in metropolitan strategies aimed at the FPICs for transport and mobility, basic sanitation, water resources and public security; and for the involvement of the Government of the State of Ceará as a partner in carrying out projects and supporting the metropolitan governance of the RMF. Indeed, the understanding of the theme provided by this dissertation may help to improve metropolitan governance practices in the RMF and provide a better alignment between the economic and social needs of the municipalities and the metropolitan strategies for carrying out projects linked to the FPICs.

Keywords: Metropolitan Governance. Metropolitan Strategy. Metropolitan region. Metropolitan Region of Fortaleza. Public Service of Common Interest.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Crescimento urbano populacional em regiões mais desenvolvidas e em regiões menos desenvolvidas, 1950–2024.....	22
Figura 1 – Região Metropolitana de Fortaleza.....	29
Figura 2 – Vetores de Crescimento da Região Metropolitana de Fortaleza.....	34
Figura 3 – Modelos de Governança Metropolitana.....	47
Figura 4 – Mapeamento de municípios entrevistados.....	66
Figura 5 – Temas emergentes da análise dos núcleos sentindo das entrevistas realizadas.....	68
Tabela 1 – Estimativa Da População - Regiões Metropolitanas do Ceará - 2012/2018.....	30
Tabela 2 – Característica territorial e distância da cidade-núcleo dos municípios da RMF.....	31
Tabela 3 – Crescimento da Região Metropolitana de Fortaleza.....	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Alterações normativas acerca das regiões metropolitanas brasileiras.....	27
Quadro 2 – Resumo dos vetores de desenvolvimento da RMF.....	36
Quadro 3 – Princípios da Governança Metropolitana.....	42
Quadro 4 – Delineamento metodológico da pesquisa.....	54
Quadro 5 – Trabalhos científicos encontrados na busca em indexadores.....	56
Quadro 6 – Produção de artigos por periódico e indexador.....	57
Quadro 7 – Produção de artigos por objetivo, campo empírico e resultados....	59
Quadro 8 – Produção de artigos por periódico entre os anos 2001 a 2020.....	63
Quadro 9 – Relação de entrevistados.....	65
Quadro 10 – Temas e subtemas por grupo de entrevistados.....	69
Quadro 11 – Evolução da vinculação e da composição do CDM-RMF.....	82
Quadro 12 – Evolução da estrutura de gestão da RMF.....	83
Quadro 13 – Alterações das FPIC para as RM do Estado do Ceará.....	98

LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

ACI	Ação Coletiva Institucional
ANS	Análise dos Núcleos de Sentido
AUMEF	Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDM	Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Fortaleza
CF	Constituição Federal
CIPP	Complexo Industrial e Portuário do Pecém
CP	Consórcios Públicos
FDM	Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
LCE	Lei Complementar Estadual
LCF	Lei Complementar Federal
IBEU	Índice de Bem-Estar Urbano
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
METROFOR	Trem Metropolitano de Fortaleza
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parceria Público Privada
RIDES	Regiões Integrada de Desenvolvimento
RM	Região Metropolitana
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SIAR	Sistema Integrado de Alocação de Recursos
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1	Urbanização e metropolização.....	19
2.1.1	O processo de urbanização e metropolização no mundo.....	20
2.1.2	O processo de urbanização e de metropolização no Brasil.....	23
2.1.3	O processo de urbanização e metropolização da RMF.....	28
2.1.4	Vetores de Expansão da Região Metropolitana de Fortaleza.....	33
2.2	Governança metropolitana.....	37
2.2.1	Conceito de Governança Metropolitana.....	39
2.2.2	Objetivo da governança metropolitana.....	43
2.2.3	Estratégias de governança metropolitana.....	44
2.2.4	Funções públicas de interesse comum.....	50
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	54
3.1	A abordagem e os tipos de pesquisa utilizados.....	54
3.2	As técnicas de coleta de dados escolhidas.....	56
3.3	Os sujeitos da pesquisa e a técnica de análise dos dados empregada.....	65
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	68
4.1	Caracterização da integração e do relacionamento entre os municípios da RMF.....	70
4.1.1	Análise de resultados obtidos na literatura sobre integração e relacionamento na RMF.....	70
4.1.2	Análise dos dados obtidos nas entrevistas sobre integração e relacionamento na RMF.....	75
4.1.2.1	<i>Grupo 1 - Representantes Municipais.....</i>	75
4.1.2.2	<i>Grupo 2 – Representantes Secretarias Estaduais + Unipace/ALCE.....</i>	77
4.1.3	Discussão e síntese dos resultados sobre integração e relacionamento na RMF.....	78
4.2	Organização da gestão e da governança da RMF.....	80
4.2.1	Análise dos dados obtidos na literatura sobre gestão e governança na RMF.....	81
	Análise dos dados obtidos nas entrevistas sobre gestão e governança na	
4.2.2	RMF.....	84

4.2.2.1	Grupo 1 – Representantes Municipais.....	84
4.2.2.2	Grupo 2 - Representantes Secretarias Estaduais + Unipace/ALCE.....	88
4.2.3	Discussão e síntese de resultados sobre gestão e governança na RMF.....	91
4.3	Projetos e parcerias para execução das funções públicas de interesse comum na RMF.....	95
4.3.1	Análise dos resultados obtidos na literatura sobre projetos e parcerias para execução das funções públicas de interesse comum na RMF.....	95
4.3.2	Análise dos dados obtidos nas entrevistas sobre projetos e parcerias para execução das funções públicas de interesse comum na RMF.....	99
4.3.2.1	Grupo 1 - Representantes Municipais.....	99
4.3.2.2	Grupo 2 - Representantes Secretarias Estaduais + Unipace/ALCE.....	103
4.3.3	Discussão e síntese de resultados sobre projetos e parcerias para execução das funções públicas de interesse comum na RMF.....	106
4.4	Desafios e perspectivas de gestão e governança das funções públicas de interesse comum na RMF.....	109
4.4.1	Análise dos achados nas entrevistas semiestruturadas sobre desafios e perspectivas de gestão e governança das funções públicas de interesse comum da RMF.....	109
4.4.1.1	Grupo 1 - Representantes Municipais.....	109
4.4.1.2	Grupo 2 - Representantes das Secretarias Estaduais + Unipace/ALCE....	111
4.4.2	Discussão e síntese de resultados sobre desafios e perspectivas de gestão e governança das funções públicas de interesse comum na RMF.....	112
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
	REFERÊNCIAS.....	120
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SECRETÁRIOS MUNICIPAIS.....	132
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SECRETARIA ESTADUAIS.....	134
	APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SECRETARIA DA FAZENDA	136
	APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO.....	138
	APÊNDICE E – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE	139

APÊNDICE F – RELATÓRIO DE PESQUISA.....	140
ANEXO A – REGIÕES METROPOLITANAS E RIDES	
BRASILEIRAS.....	145

1 INTRODUÇÃO

A urbanização pode ser considerada um fenômeno recente, uma vez que no ano de 1700 o mundo era em grande parte agrário, tendo apenas 10% das pessoas vivendo em centros urbanos, já em 1900, apenas 15% da população do mundo vivia nas cidades. No entanto, o cenário de crescimento da população urbana foi acelerado a partir do século XX (ANNEZ; BUCKLEY, 2009; BERRY, 2008). Atualmente, estima-se que mais de 3,3 bilhões de pessoas vivam em centros urbanos no mundo, número que deverá crescer para cerca de 5 bilhões até 2030 (MARTINE, 2012). Com relação aos países em desenvolvimento, Bertinelli e Black (2004) e Henderson (2002) afirmam que esses países estão passando por rápido processo de urbanização. Nesse sentido, Henderson (2002) afirma que esse rápido processo parece ter sido acompanhado por altos níveis de concentração da população urbana em cidades grandes, o que pode ocasionar problemas com saúde e qualidade de vida, gestão e fortalecimento institucional, coesão social e estabilidade, dentre outras questões.

Com relação ao processo de expansão de urbanização brasileira, diversos autores a consideram como um fenômeno relativamente recente (BRITO; HORTA; AMARAL, 2018; HENDERSON, 2012; SANTOS, 2009). Posteriormente à década de 1940, foi possível observar o crescimento das taxas de urbanização no país e, a partir 1970, a urbanização tornou-se ainda mais intensa, não havendo regressão nas taxas de urbanização (BRITO; HORTA; AMARAL, 2018; SANTOS, 2009). Autores como Diniz e Vieira (2016), ressaltam que, entre 1950 e 2010, houve um aumento de população brasileira de 52 para 191 milhões de habitantes e de taxa de urbanização de 36% para 84%. Os autores destacam, ainda, que esse processo de urbanização e de metropolização aceleradas deram origem a problemas como escassez de moradias, transporte público precário e aumento de doenças relacionadas a saneamento básico frágil ou ausente.

Adentrando ao caso do processo de urbanização da região Nordeste do Brasil, Nascimento (2018) afirma que esse processo foi marcado por um quadro persistente de desigualdades socioeconômicas no comparativo com as outras grandes regiões brasileiras, bem como apresentando disparidades em comparação entre estados, microrregiões estaduais e, até mesmo, entre as zonas rurais e urbanas. O autor ainda relata que as regiões Norte e Nordeste apresentaram as menores taxas de urbanização em comparação com as regiões Sul e Sudeste. Nesse contexto, Matos (2012) destaca que a pobreza metropolitana se estendeu visivelmente nas enormes periferias das grandes metrópoles do país.

Com o avanço da urbanização das cidades brasileiras, as demandas urbanas acabaram extrapolando os limites políticos-administrativos das grandes cidades e avançaram aos municípios vizinhos com quem tinham interação (MOURA, 2009; NASCIMENTO, 2018). Diante disso, Nascimento (2018) informa que houve a criação de regiões metropolitanas com o intuito de implementação de políticas para resolução de questões que extrapolavam os limites de jurisdição municipal e, conseqüentemente, de execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs). No entanto, Garson (2009) destaca que há uma grande lacuna no que diz respeito à ausência de indicativo sobre os mecanismos de governança para a gestão das Regiões Metropolitanas e tratamento dos problemas comuns. Corroborando com o exposto, Klink (2009a) afirma que esse não é fenômeno exclusivamente brasileiro e ressalta que, enquanto essas regiões reúnem problemas e oportunidades, não há suporte institucional para nortear a organização, gestão e financiamento desses territórios para lidar com os desafios e aproveitar suas potencialidades.

Outro ponto a ser destacado é o fato de que as regiões metropolitanas brasileiras foram formadas por municípios heterogêneos quanto às suas características sociais, demográficas e econômicas, bem como pelo potencial para enfrentar os desafios para a solução de problemas comuns (GARSON, 2009; NASCIMENTO, 2018). Além disso, há de ser considerada a inserção de municípios por critérios políticos, sem ser levado em consideração a dinâmica da região metropolitana (BRITO, HORTA, AMARAL, 2018; GARSON, 2009). Quanto a isso, Garson (2009) afirma que essa formação de regiões metropolitanas resultou em dificuldades de conseguir captar as reais necessidades na formulação de políticas públicas dos municípios integrados.

Nesse sentido, Henderson (2002) expõe que houve pouco tempo para a experimentação e os ajustes necessários no aprendizado para adaptação das instituições rurais e da governança urbana nos países em desenvolvimento em rápida urbanização. Nessa esteira, Martine (2012) considera que uma nova visão e melhor governança, com base em uma melhor compreensão dos processos de crescimento urbano; melhor informação; respeito pelo direito dos pobres à cidade; e a participação aprimorada de todos os setores da sociedade urbana ajudaria o próximo crescimento urbano a desempenhar múltiplos papéis positivos na melhoria da vida das pessoas. Em afinidade, Altounian, Souza e Lapa (2018) afirmam ser necessária a existência de um sistema de planejamento que assegure a definição das prioridades adequadas da população, um aparelho estatal estruturado para fazer acontecer as linhas definidas e um sistema de acompanhamento para identificar e corrigir possíveis distorções.

Quanto às questões estratégicas a serem abordadas pelos planejadores, Clementino e Almeida (2015) destacam a importância da criação de estratégias para os tomadores de decisão a fim de garantir a realização de um bom governo. Nesse sentido, Tewdwr-Jones e Galland (2020) informam que as estratégias se referem ao enfrentamento das desigualdades no crescimento, da necessidade de desenvolvimento habitacional e entrega, bem como com relação à incompatibilidade entre pressões de desenvolvimento e necessidades de infraestrutura. Os autores ainda destacam que a estratégia é necessária devido aos fluxos de entrada e saída de uma cidade em decorrência da migração, de mudanças demográficas, de movimentos pendulares, de logística, de comércio e de mudanças nas demandas em setores específicos, como emprego, educação e saúde.

Adentrando ao processo de metropolização, os autores Heinelt e Kübler (2004) relatam que o século XXI será metropolitano, uma vez que essas regiões concentram os processos econômicos, sociais e culturais onde se desenvolvem as atividades humanas. No contexto brasileiro, Neri (2013) corrobora ao afirmar que o país está se tornando, cada vez mais, um país metropolitano, tendo um número de regiões metropolitanas que já supera cinco dezenas, possuindo, em suas principais metrópoles, metade do produto interno bruto (PIB) brasileiro e mais de um terço da população. Posto isso, o estudo destaca a necessidade de conhecer a forma como esses espaços são geridos, considerando o arranjo federativo brasileiro e os desafios que ele impõe aos gestores públicos das diversas esferas de governo.

Diante do exposto, apresenta-se a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), uma das primeiras oito regiões metropolitanas criadas por força de Lei Complementar Federal nº 14/1973, juntamente com as regiões metropolitanas de Belém, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre (BRASIL, 1973). De acordo com IPECE (2018), a RMF conta, atualmente, com 19 (dezenove) municípios. Para Costa *et al.* (2015a), a RMF apresenta-se na oitava posição entre as RMs brasileiras de maior população, mas apenas em 15º lugar em termos de riqueza. Além disso, a economia dessa região é responsável por cerca de 65% do produto interno bruto (PIB) estadual e cerca de 1,4% do nacional, alcançando a cifra aproximada de R\$ 50,6 bilhões.

No que tange à análise dos instrumentos de gestão metropolitana da RMF, Costa *et al.* (2015a) ressaltam que tal análise faz-se oportuna considerando os incentivos direcionados às atividades industriais e turísticas nesta região, que trouxeram novos vetores de expansão espacial e que precisam ser ordenados e planejados institucionalmente, pelo estabelecimento da RM do Cariri que configurou um contexto potencial de ajustes, em face das análises da eficácia de tais arranjos, bem como pelas novas parcerias com as agências de desenvolvimento,

os consórcios públicos (CPs) e as parcerias público-privadas (PPP), que devem ser incluídas formalmente no processo de gestão pública da RMF, incorporando-se ao planejamento macrorregional.

Portanto, é adequado mencionar que há a necessidade de melhor compreensão acerca das estratégias de governança metropolitana dos municípios brasileiros como forma de superar as características de profundas desigualdades socioeconômicas contidas desde o início do seu processo de urbanização, como também, pela formação de suas regiões metropolitanas contendo municípios com características heterogêneas. Nessa esteira, Martine (2012) afirma que uma abordagem proativa e melhor de governança do que foi observado até agora pelos formuladores de políticas públicas poderá ser crítica para o crescimento econômico, redução da pobreza, estabilização do crescimento populacional e sustentabilidade a longo prazo. Diante do exposto, este estudo buscará resposta para a seguinte questão de pesquisa: Como são estruturadas as principais estratégias de governança metropolitana compartilhada das funções públicas de interesse comum (FPICs) nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)?

Dessa maneira, alinhando à questão de partida, tem-se que o objetivo geral desta pesquisa é analisar como são estruturadas as principais estratégias de governança metropolitana compartilhada das FPICs nos municípios que compõem a RMF. Por seu turno, os objetivos específicos são: (I) Verificar a evolução das alterações no relacionamento entre os municípios da RMF, desde sua incorporação; (II) Identificar as principais estratégias de gestão e de governança das FPICs na RMF; (III) Caracterizar as principais redes de parceria desenvolvidas pelos municípios da RMF nas áreas de transporte e mobilidade, saneamento básico, habitação, recursos hídricos e planejamento urbano; e (IV) Analisar os desafios e as perspectivas existentes na governança metropolitana e na gestão dos municípios pertencentes à RMF nas FPICs de transporte e mobilidade, saneamento básico, habitação, recursos hídricos e planejamento urbano.

Diante disso, esse estudo pretende contribuir com uma melhor compreensão das transformações urbanas ocorridas na RMF, bem como na identificação das principais estratégias de governança metropolitana utilizadas pelos municípios participantes dessa região e, dessa forma, apresentar aos formuladores de políticas públicas oportunidades e desafios para o futuro das cidades. Nesse sentido, Martine (2012) destaca que o futuro das cidades do mundo em desenvolvimento depende, em sua maioria, das decisões que são tomadas agora com relação à organização do próximo crescimento das cidades. Portanto, para este autor, a qualidade de vida das pessoas depende de como o mundo se prepara para o inevitável crescimento em áreas

de desenvolvimento, fazendo com que a governança e o planejamento nessas áreas urbanas apresentem relevância local e global.

Além dessa introdução que traz a exposição e contextualização do tema abordado, a lacuna a ser preenchida, a questão de partida e o conjunto de objetivos da pesquisa, este trabalho encontra-se estruturado em mais quatro seções. No referencial teórico discorre-se sobre o processo de urbanização e de metropolização no mundo, no Brasil e na RMF, além da abordagem sobre o tema governança metropolitana. Já a metodologia é apresentada na terceira seção do trabalho contendo as escolhas e os procedimentos metodológicos utilizados. Na seção seguinte à metodologia, são apresentados os resultados e as discussões. Por fim, a última seção expõe as considerações finais contendo os achados, as contribuições, as recomendações e as limitações da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, serão abordados os processos de urbanização e de metropolização, mais especificamente quanto ao seu conceito, processo de formação, bem como o estado atual deste fenômeno no mundo, no contexto brasileiro e, posteriormente, na RMF. Em seguida, será feita uma abordagem sobre governança metropolitana, no tocante ao conceito, objetivos e estratégias. Destaca-se que o referencial teórico foi desenvolvido a partir da utilização da técnica da Análise dos Núcleos de Sentido (MENDES, 2007), por meio da categorização da literatura consultada.

2.1 Urbanização e metropolização

Annez e Buckley (2009) ressaltam que a urbanização é considerada um fenômeno recente, pois, no ano de 1900, apenas 15% da população do mundo vivia nas cidades e, no início do século XXI, estima-se que metade das pessoas do mundo já viviam em centros urbanos. Autores como Annez e Buckley (2009) e Santos (2008) informam que esse fenômeno está ligado à Revolução Industrial, surgindo em escala planetária primeiramente na Europa e expandindo-se para os demais países e levando a intensificação da presença nas cidades. No entanto, os autores Gollin, Jehwab e Vollrath (2015) ressaltam que a urbanização não é um evento homogêneo, podendo ocorrer a partir da tradicional industrialização como, também, pela expansão de exportações de recursos naturais.

Gollin, Jehwab e Vollrath (2015) ainda afirmam que o processo de urbanização dos países em desenvolvimento compartilha muitas semelhanças com o processo histórico de urbanização de países desenvolvidos de hoje. Entretanto, estes autores e Henderson (2002) destacam que os países em desenvolvimento se urbanizaram substancialmente nos últimos 50 anos, assim, Henderson (2002) acrescenta que os países em desenvolvimento enfrentam maiores desafios de urbanização do que os desenvolvidos, uma vez que estes foram urbanizados em um ritmo comparativamente lento ao dos países em desenvolvimento, permitindo tempo para a elaboração de instituições políticas e econômicas, como também, uma forma eficiente de urbanização e uma qualidade razoável da vida urbana. Já os países em desenvolvimento, em rápida urbanização, tiveram menos tempo para adaptar as instituições rurais e governança às necessidades urbanas, deixando pouco espaço para experimentação e ajustes importantes.

Cabe destacar que o fenômeno urbano é mais bem descrito pela noção de áreas metropolitanas, ou seja, regiões urbanas multicêntricas que se desenvolveram, principalmente,

ao longo de redes funcionais, cortando fronteiras territoriais institucionalmente definidas. (HEINELT; KÜBLER, 2005). Em sintonia, Stratmann (2011) descreve as regiões metropolitanas como pontos de concentração de grande parte da população urbana, bem como de funções centrais na política, economia e cultura do país em uma ou mais grandes cidades. Ocorre que, nos últimos 100 a 150 anos, os sistemas de apoio às cidades estão se tornando cada vez mais complexos e interdependentes, agregando infraestrutura e atividades (ZEMAN, 2012). Nesse sentido, Heinelt e Kübler (2005) analisam que os gestores públicos precisam estar cientes da necessidade de infraestrutura pública de alto desempenho nas regiões metropolitanas, tais como redes de transporte e comunicação, educação e pesquisa, dentre outras, bem como das contradições presentes nessas regiões, como as desvantagens do crescimento, poluição, angústia social, dentre outras.

Nesta esteira, Nascimento (2018) reforça que resolver as questões metropolitanas não é algo simples de ser realizado, uma vez que essas áreas apresentam uma grande quantidade de processos, consequências e repercussões e particularidades. O autor complementa que essas áreas metropolitanas apresentam desigualdade social, pobreza, violência urbana, desemprego, serviços públicos precários, problemas ambientais, dentre outros desafios. Portanto, ainda há muito a ser feito em questão de políticas públicas nas cidades, embora a transição urbana esteja em construção há décadas (HEINELT; KÜBLER, 2005; MARTINE, 2012).

2.1.1 O processo de urbanização e metropolização no mundo

O processo de urbanização ocorrido nos países capitalistas de primeira geração, como a Inglaterra, e os de segunda geração, como os da Europa continental (França, Alemanha), os Estados Unidos e o Japão, foi acompanhado pela industrialização, com o surgimento de fábricas e o desenvolvimento das cidades (ANNEZ; BUCKLEY, 2009; GOLLIN; JEHWAB; VOLLRATH, 2015; SANTOS, 2008). No entanto, os autores Gollin, Jedwab e Vollrath (2015) revelam que a relação esperada entre urbanização e industrialização está ausente em grande parte do mundo em desenvolvimento, uma vez que é possível verificar altas taxas de urbanização acompanhadas de uma indústria pouco significativa. Portanto, a urbanização não é um evento homogêneo, podendo ocorrer, também, a partir da expansão de exportações de recursos naturais, bem como através do processo de industrialização.

Bertinelli e Black (2004) destacam que muita atenção foi dada aos custos das ineficiências advindas com a urbanização, como o crescimento das taxas de mortalidade infantil, poluição e congestionamento do tráfego, juntamente com as possíveis ineficiências da

migração rural-urbana. Nesse sentido, Martine (2012) informa que, em decorrência da pobreza urbana ser facilmente vista pelos formuladores de políticas públicas, muitos países tiveram postura e políticas de contenção desse crescimento. Entretanto, o autor ressalta que medidas para conter a urbanização podem piorar a pobreza rural e urbana e destaca que “tratar a pobreza “rural” e “urbana” como algo separado é uma visão míope do problema, uma vez que o desenvolvimento urbano e o rural bem executado são mutuamente benéficos” (MARTINE, 2012, p. 10). Portanto, para o autor, facilitar a urbanização e aumentar a interação entre as áreas rurais e urbanas, em vez de tentar evitá-la, pode estimular o desenvolvimento nas duas áreas.

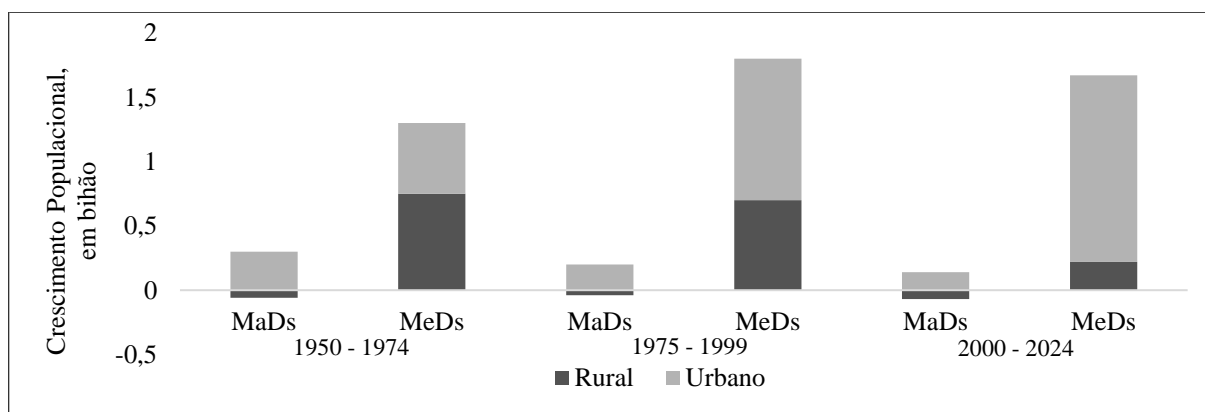
De forma geral, Berry (2008) explica que o crescimento urbano apresenta dois componentes: aumento natural e migração líquida. Nessa mesma perspectiva, Martine (2012) acrescenta que, em termos demográficos, a principal causa do crescimento urbano na maioria dos países não é a migração rural-urbana, mas sim o aumento natural, ou seja, a diferença entre nascimentos e mortes, considerando que, em geral, cerca de 60% do crescimento urbano se deve a aumento natural, com a migração rural-urbana e a reclassificação contabilizando o restante. Ressalta-se que o rápido aumento ou diminuição do número de habitantes das cidades é um grande desafio para todos os envolvidos no desenvolvimento urbano, sejam os planejadores responsáveis, políticos locais ou pesquisadores urbanos. (STRATMANN, 2011).

Nos países capitalistas de primeira e de segunda geração, houve uma grande transferência da população rural para as cidades, levando ao alcance de graus de urbanização variando entre 85 a 95% (BRITO; HORTA; AMARAL, 2018). Quanto aos países em desenvolvimento, Henderson (2012) relata uma rápida urbanização acompanhada de elevados níveis de concentração da população em grandes cidades nos últimos 50 anos e, nesse sentido, Annez e Buckley (2009) destacam que a experiência dos países em desenvolvimento difere dos países desenvolvidos, uma vez que, nos países em desenvolvimento, o aumento total da população urbana no mesmo período foi sensivelmente maior. Além disso, Martine (2012) informa a existência de diferenças nos níveis e padrões de urbanização entre e dentro de países em desenvolvimento, diferindo, também, dos padrões passados dos países desenvolvidos. Por exemplo, a maioria dos países latino-americanos estão avançados em sua transição urbana, no entanto, grande parte dos países da África e Ásia ainda têm uma base predominantemente rural.

Como comparativo, Annez e Buckley (2009) destacam que a população urbana dos países em desenvolvimento aumentou cerca de 188% entre os anos de 1950 e 1975, já o aumento dos países desenvolvidos ficou em torno de 100% entre os anos de 1875 e 1900. Atualmente, Martine (2012) informa que a projeção do crescimento da população total do mundo gira em torno de 1,76 bilhão de pessoas até o ano de 2024, com a maior parte do

crescimento, cerca de 86% do total, ocorrendo nas cidades e vilas dos países em desenvolvimento. Logo a seguir, apresenta-se a Gráfico 1 que descreve o crescimento esperado da população urbana e rural no período de 1950 até 2024, distinguindo as regiões menos desenvolvidas (MeDs) das regiões mais desenvolvidas (MaDs).

Gráfico 1 - Crescimento urbano populacional em regiões mais desenvolvidas e em regiões menos desenvolvidas, 1950–2024



Fonte: Adaptado de Martine (2012).

Até meados do século XX, os níveis de urbanização percebidos eram muito baixos e o número de grandes cidades era relativamente pequeno (BERRY, 2008). No entanto, na medida que os países se urbanizaram, a paisagem das cidades acabou sendo transformada (HENDERSON; WANG, 2007). Ainda sobre o crescimento das cidades, Berry (2008) salienta que, em 1900, havia cerca de 43 cidades no mundo excedendo 500.000 habitantes, das quais apenas 16 ultrapassavam 1.000.000 de pessoas. Ocorre que, em 1950, o número de grandes cidades aumentou rapidamente, tendo cerca de 400 cidades excedendo 1.000.000 de habitantes. O autor informa que, em decorrência disso, surgiram vastas áreas metropolitanas formando aglomerações ainda maiores, bem como algumas regiões urbanas muito grandes, com populações na casa das dezenas de milhões.

Nesse sentido, vários países e, especialmente os da América Latina, categorizaram suas populações em termos de regiões metropolitanas que incluem zonas rurais que se enquadram na esfera de influência de grandes locais urbanos (MARTINE, 2002). Corroborando com o exposto, Heinelt e Kübler (2005) indicam que as áreas metropolitanas formaram uma ordem global de centralidade, levando a mudanças nas transformações das relações entre cidades centrais tradicionais e seu território circundante. No caso dos países em desenvolvimento, Henderson (2002) relata que o rápido processo de urbanização levou ao surgimento dessas grandes áreas metropolitanas no total urbano e geraram problemas em saúde

e qualidade de vida, competitividade de empresas industriais internacionais, gestão e fortalecimento institucional, coesão social e estabilidade.

Esse crescimento das cidades no mundo em desenvolvimento colocou demandas sem precedentes nos serviços urbanos, sendo comum a percepção de que a urbanização é fortemente influenciada por imagens de favelas, pobreza urbana, congestionamentos de tráfego e poluição do ar (ANNEZ; BUCKLEY, 2009). Nesse sentido, Berry (2008) alerta que os impactos em escala regional são mais prováveis de ocorrer nos próximos anos nos países em desenvolvimento, onde grandes aglomerações urbanas estão surgindo, e não nos países mais avançados economicamente, considerando que a transformação está resultando em redes urbanas dispersas e de densidade relativamente baixa. Além disso, Annez e Buckley (2009) ressaltam que gerenciar a urbanização é uma parte importante de fomentar o crescimento das cidades e negligenciá-las, mesmo em países em que o nível de urbanização é baixo, pode impor custos pesados para o futuro das cidades.

2.1.2 O processo de urbanização e de metropolização no Brasil

No caso da urbanização brasileira, foi possível observar crescimentos da taxa de urbanização a partir dos anos 1940, no entanto, nesse período, a maior parte da população ainda residia em áreas rurais (BRITO; HORTA; AMARAL, 2018; MATOS, 2012; SANTOS, 2009). Já na década de 70, o país se tornou predominante urbano, considerando a maior parte da população vivendo nas áreas urbanas (MOURA, 2009; SANTOS, 2009). Atualmente, apesar de já existirem no Brasil estados com elevados graus de urbanização, como São Paulo e Rio de Janeiro, com percentuais de urbanização acima dos 90% no ano de 2000, acredita-se que o Brasil ainda tenha potencial de transferência de população do campo para as cidades (BRITO; HORTA; AMARAL, 2018). Ainda nesse sentido, Annez e Buckley (2009) destacam que a mudança estrutural das atividades rurais para indústrias e serviços urbanos mais produtivos bem avançados no Brasil, é uma parte essencial da modernização brasileira.

Nesse contexto, Martine e McGranahan (2010) destacam que, embora não se encontrem informações seguras acerca do crescimento urbano brasileiro antes de 1940, estima-se que em 1872, ou seja, mais de três séculos e meio após da chegada dos primeiros colonizadores, o Brasil tinha apenas dez localidades urbanas com uma população de pelo menos 20 mil habitantes e, dentre essas dez cidades, somente São Paulo não era localizada no litoral. Ainda quanto à década de 40, as regiões Centro-Oeste e o Norte apresentavam grandes vazios demográficos, desconectados do restante do país, no entanto, já existiam grandes núcleos de

concentração urbana nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo e, além dessas duas cidades, destacavam-se os municípios de Recife, Salvador, Porto Alegre, Campos dos Goytacazes, Belo Horizonte, Belém, Fortaleza, Santos, Niterói e Curitiba, apresentando graus de urbanização relativamente elevados, o que sinalizava para uma provável metropolização no futuro (MATOS, 2012). Entre os anos de 1940 e 1960, São Paulo ultrapassou a cidade do Rio de Janeiro em relação ao grau de urbanização. Nesse período, essas duas cidades continuavam concentrando a urbanização brasileira, já apresentando aglomerações metropolitanas (MATOS, 2012; MOURA, 2009).

Cabe mencionar que o grande crescimento demográfico urbano ocorrido no Brasil vincula-se a contínua queda da taxa de mortalidade, acarretando no aumento do crescimento vegetativo da população, assim como o estímulo de movimentos rural-urbanos em decorrência da intensificação da industrialização nacional, via a substituição de importações, desde a grande depressão de 1929 e a consequente quebra da cafeicultura, como também pela intensificação da industrialização decorrente da Segunda Guerra Mundial (1930-1945) (MARTINE; MCGRANAHAN, 2010; MATOS, 2012). No que se refere ao período compreendido entre 1960 a 1980, Brito, Horta e Amaral (2018) explicam que a maior parte do crescimento demográfico urbano pode ser entendido pelo intenso fluxo migratório rural-urbano para as cidades. Assim, Matos (2012) expõe que, a partir da década de 1960, a expansão da economia brasileira e os próprios efeitos do crescimento demográfico derivados da transição da mortalidade promoveram o surgimento de outros polos urbanos no País, apresentando municípios com grau de urbanização acima de 90%.

Em 1970, a população urbana brasileira ultrapassou em quantitativo a população rural, 52 milhões contra 41 milhões, respectivamente, ocasionando a expansão dos grandes centros urbanos com a emergência das configurações metropolitanas (MATOS, 2012). Dessa forma, a partir da década de 70, a população brasileira tornou-se predominantemente urbana (MOURA, 2009; SANTOS, 2009). Nessa década, Nascimento (2018) e Moura (2009) destacam que as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro continuaram comportando grande quantitativo de pessoas em amplas aglomerações metropolitanas e, além dessas cidades, os autores destacam que os municípios de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre ganharam mais importância no cenário nacional. Nessa esteira, Nascimento (2018) salienta que, não por acaso, esse foi o primeiro conjunto de regiões metropolitanas instituídas no território nacional.

Ocorre que esse intenso crescimento da economia urbano-industrial foi, do ponto de vista espacial e social, extremamente desequilibrado, muito concentrado no Rio de

Janeiro e em São Paulo, ampliando os desequilíbrios regionais, como também, entre cidade e campo (BRITO; HORTA; AMARAL, 2018). Em afinidade, Santos (1993) informa que essa complexa organização territorial e urbana do Brasil foi formada com profundas diferenças entre suas regiões. Dessa forma, Nascimento (2018) explana que as regiões Norte e Nordeste tiveram as menores taxas de urbanização, apresentando um quadro persistente de desigualdades socioeconômicas no comparativo com as outras grandes regiões brasileiras, assim como disparidades em comparação entre estados, microrregiões estaduais, bem como entre suas zonas rurais e urbanas.

Ressalta-se que, com o avanço da urbanização das cidades, as demandas urbanas acabaram extrapolando os limites políticos-administrativos das grandes cidades e adentraram aos municípios vizinhos com quem continham um mesmo complexo de relações (MOURA, 2009; NASCIMENTO, 2018). Dessa forma, Nascimento (2018) indica que houve a criação de regiões metropolitanas com o intuito de implementação de políticas para resolução de questões comuns a mais de um município e, conseqüentemente, de execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs). Neste contexto, Stratmann (2011) descreve as regiões metropolitanas como pontos de concentração de grande parte da população urbana, bem como de funções centrais na política, economia e cultura do país em uma ou mais cidades. Portanto, para Balbim *et al.* (2011), a metropolização expressa a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade que pode comandar um território maior do que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder relevantes no contexto regional, nacional ou na hierarquia da rede mundial de cidades.

Ressalta-se que a questão metropolitana teve início, de fato, no Brasil com a Constituição Federal de 1967 (KLINK, 2009a; MOURA, 2009; NUNES, 2017). Assim, de acordo com o Art. 157, § 10, da CF/1967, houve a permissão de criação de regiões metropolitanas pela União (BRASIL, 1967). No entanto, somente a partir da Lei Complementar Federal nº 14/1973 (LCF nº 14/1973), as primeiras regiões metropolitanas brasileiras foram oficialmente criadas, sendo elas as regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Cabe mencionar que, conforme Balbim *et al.* (2011), outra alteração trazida com a LCF nº 14/1973 foi a determinação da criação de um conselho deliberativo, formado por membros nomeados pelo governador, e de um conselho consultivo para cada região metropolitana, formado por representantes dos municípios que compunham a região metropolitana, com o intuito de realizar a gestão das RMs brasileiras. Posteriormente, mediante a Lei Complementar Federal nº 20/1974, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi também estabelecida.

Diante disso e sob justificativa de tratamento das FPICs, para enfrentamento de questões comuns a mais de um município, houve a criação de um grande número de regiões metropolitanas no país após a Constituição Federal de 1988 (NASCIMENTO, 2018), ver anexo A. Assim, após a CF/88, foi facultado aos Governos Estaduais o poder de definir quais seriam suas Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas para fins de planejamento e de execução, constituídas de agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução das FPICs e, desde então, cada estado tem adotado procedimentos próprios para estabelecer as suas regiões metropolitanas, não havendo critério único para criação e delimitação dessas áreas nacionalmente (BRANCO; PEREIRA; NADALIN, 2013; COSTA; TSUKUMO, 2013; SÁ *et al.*, 2017). Como consequência disso, obteve-se um conjunto de regiões metropolitanas heterogêneas quanto as suas características sociais, demográficas e econômicas, bem como pelo potencial para enfrentar os desafios para a solução de problemas comuns (GARSON, 2009; COSTA; TSUKUMO, 2013, NASCIMENTO, 2018).

Outro marco legal das Regiões Metropolitanas brasileiras ocorreu mediante o estabelecimento do Estatuto da MetrÓpole, por meio da Lei nº 13.089/2015. Este estatuto tem como objetivo estabelecer diretrizes com o intuito de planejar, gerir e a executar FPICs em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa nas RM brasileiras. Dentre os instrumentos, o Estatuto da MetrÓpole propõe que as RM devem elaborar o PDUI com o intuito de estabelecer as diretrizes para as PFICs, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; que deve ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos, além disso, devem utilizar-se de fundos públicos, como também, há a possibilidade de realizar parcerias público-privadas, contratos de gestão e convênios de cooperação para a gestão destas regiões. Ocorre que, mediante a Lei nº 13.683/2018, o Governo Federal alterou o Art. 21 da Lei 13.089/2015, em que era estabelecido o prazo de 3 (três) anos para a elaboração e aprovação do PDUI das RM brasileiras e não determinou prazo para sua elaboração (BRASIL, 2018). Assim, com o intuito de exemplificação destes marcos regulatórios, segue Quadro 1.

Quadro 1 - Alterações normativas acerca das regiões metropolitanas brasileiras

Normativo	Alteração
CF/1967	Permissão de criação de regiões metropolitanas pela União
LCF nº 14/1973	Foram criadas as regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.
LCF nº 20/1974	Foi criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro
CF/1988	Atribuições relativas à criação, planejamento e gestão das RMs passaram a ser competência dos estados, deixando de ser incumbência da União.
LEI nº 13.089/2015	Promulgação do Estatuto da MetrÓpole e prazo de 3 anos para entrega do PDUI.
LEI nº 13.683/2018	Revogação do prazo para entrega dos PDUIs das RM.

Fonte: Elaborado pela autora.

Atualmente, o Brasil contém 80 regiões metropolitanas e três Regiões Integrada de Desenvolvimento (RIDES) (COSTA *et al.*, 2018). Destaca-se que a relação dessas 83 regiões do território nacional pode ser vista no anexo A. Dessas regiões, IBGE (2016) informa que existem 26 regiões metropolitanas com população superior a 1 milhão de pessoas que, juntas, somam 94,2 milhões de habitantes e quase metade da população brasileira, ou seja, cerca de 45,7% da população total. Nessa esteira, Garson (2009) afirma que a formação urbana brasileira é um sistema urbano-metropolitano complexo que, de um lado, constitui-se em importante ativo para o nosso desenvolvimento, em razão das conhecidas sinergias entre a urbanização e o crescimento econômico em países que atingiram certos patamares de industrialização e, de outro lado, apresenta problemas de transporte, deficiência de saneamento básico, dentre outros problemas vivenciados pelos que vivem nos grandes aglomerados metropolitanos brasileiros. Portanto, para o autor, o Brasil não é apenas um país urbano, mas uma complexa organização territorial na qual a presença das grandes cidades é marcante.

Por todo o exposto, tem-se que o processo de urbanização brasileiro foi semelhante a outros países em desenvolvimento, tendo em vista a velocidade do processo de urbanização, muito superior a dos países capitalistas mais avançados (BRITO; HORTA; AMARAL, 2018; DIÓGENES, 2012). Esse processo de urbanização e de metropolização aceleradas resultaram em uma crise urbana, refletida em indicadores de falta de moradia, transporte público deficiente, aumento das taxas de homicídios e o surgimento de doenças relacionadas ao saneamento precário ou ausente (DINIZ, VIEIRA, 2016). Diante do exposto, Gouvêa (2005) sintetiza que as RM brasileiras concentraram uma produção simultânea de desenvolvimento econômico e de desigualdade social, de riqueza e de miséria, de sofisticação tecnológica e de degradação ambiental. Dessa forma, trabalhar com os aspectos metropolitanos não é uma tarefa

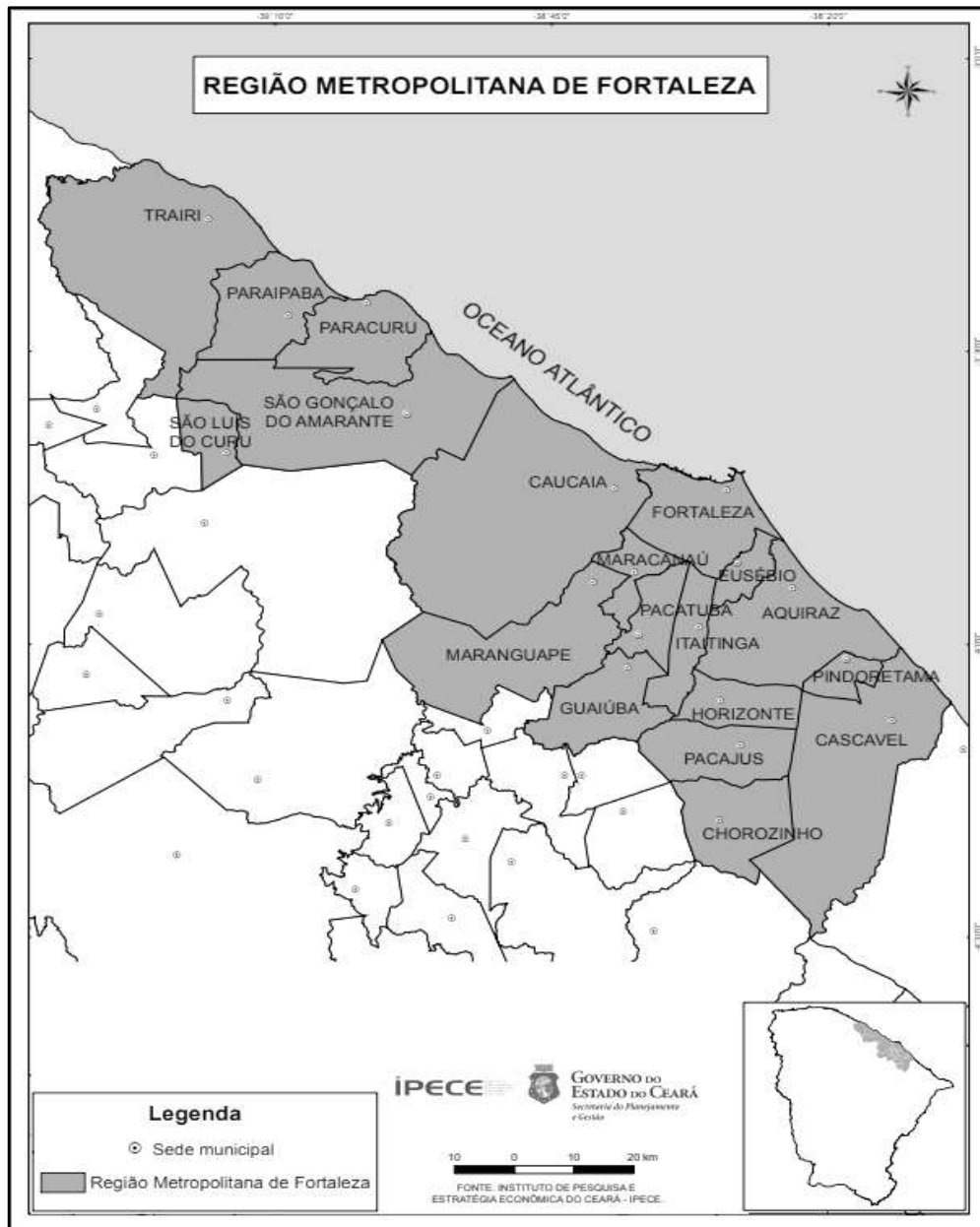
simples, considerando a grande quantidade de processos, consequências e repercussões que os cercam e as particularidades envolvidas em cada local (NASCIMENTO, 2018).

Há de se considerar que maioria dessas aglomerações urbanas ocupam territórios que se estendem além dos limites jurisdicionais da autoridade local e concentram mais de 50% da capacidade produtiva de seus países (ROJAS, 2008). No caso brasileiro, Gouvêa (2009) relata que o país é a quinta nação do mundo em termos de população e ainda apresenta taxas de crescimento demográfico elevadas. O autor ressalta, ainda, que esse crescimento populacional e o processo de urbanização brasileiro não têm ocorrido de forma homogênea entre seus 5.564 Municípios. Nesta esteira, Branco, Pereira e Nadalin (2013) consideram como de crescente importância estudos comparativos entre essas regiões metropolitanas brasileiras e por estatísticas confiáveis que orientem o planejamento e a avaliação de políticas públicas nessas áreas. Diante disso, passaremos a discutir com mais profundidade o processo de urbanização e metropolização de uma dessas regiões metropolitanas do país, a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).

2.1.3 O processo de urbanização e metropolização da RMF

Durante as últimas décadas, a RMF apresentou importantes transformações em sua configuração socioespacial. Dentre essas alterações, houve a formação de um tecido urbano bem mais complexo, descontínuo, que se estendeu além do limite político-administrativo dos municípios que a integram (DIÓGENES, 2012). Neste contexto, o processo de evolução do quantitativo de municípios que formam a RMF deu-se tanto por desmembramentos, decorrentes de emancipações políticas de distritos, como por incorporação de novos municípios. Atualmente, a RMF engloba um total de 19 (dezenove) municípios, sendo eles: Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu e Trairi (IPECE, 2018), ver figura 1.

Figura 1 - Região Metropolitana de Fortaleza



Fonte: IPECE (2019).

Como explicação ao processo de urbanização da RMF, Silva (2015) informa que o município de Fortaleza cresceu muito e rapidamente desde os anos 1960, apresentando acentuado crescimento demográfico, o que justificou sua inclusão no rol das primeiras capitais reconhecidas com a territorialização metropolitana. Assim, com relação ao período de criação da RMF em 1973 até os dias atuais, Diógenes (2012) destaca que a RMF constitui um aglomerado urbano de grande expressão política e econômica que registrou, nos últimos anos, um crescente processo de ocupação e expansão de seu território, apresentando mudanças substanciais em sua estrutura urbana.

Com relação aos índices de urbanização da RMF, Diógenes (2012) e COSTA *et al.* (2015a) informam que, a partir dos dados obtidos com o Censo 2010, constatou-se que a taxa de urbanização da RMF é relativamente alta, uma vez que essa região apresentou uma taxa de urbanização 96,2%, superior a do Estado do Ceará de 75,1%, e uma população exclusivamente urbana, como a de Fortaleza e de Eusébio. Entretanto, houve a ocorrência de municípios com população urbana abaixo da média do Estado, como São Gonçalo do Amarante (65,0%), Chorozinho (60,4%) e Pindoretama (60,4%). No entanto, Costa *et al.* (2015a) destacam que a composição da RMF de 1986, com apenas 6 municípios (Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba, Aquiraz e Maracanaú) apresentaria, hoje, uma taxa de urbanização de 97,55%, ou seja, maior que a atual, o que revela que a ampliação da RMF não entrou em sintonia com suas próprias diretrizes.

No início do século XXI, Fortaleza consolidou-se como metrópole nacional exercendo influência significativa no Nordeste. A partir desse período, a capital tornou-se a quinta maior concentração urbana do país e continua mantendo a posição de líder no crescimento demográfico do conjunto metropolitano nordestino (DIÓGENES, 2012). Nesse sentido, Matos (2012) indica que, os últimos Censos Demográficos mostraram que, a partir de 1980, as taxas do crescimento das sedes metropolitanas declinaram continuamente, sendo que apenas Fortaleza cresceu a uma taxa superior a 1,0% ao ano no período 2000 a 2010. Assim, Costa *et al.* (2015a) acrescentam que a taxa de crescimento da população da RM de Fortaleza, entre 2000 e 2010, foi de 1,69% ao ano. No que se refere ao período compreendido entre 2012 a 2018, verifica-se que a RMF obteve o maior crescimento relativo (6,44%), com um quantitativo equivalente a 44,9% da população cearense (IPECE, 2018), conforme dados da Tabela 1.

Tabela 1 - Estimativa Da População - Regiões Metropolitanas do Ceará - 2012/2018

Regiões Metropolitanas	População				Crescimento relativo (%) (2012/2018)
	2012		2018		
	Nº.	% de Participação	Nº.	% de Participação	
CEARÁ	8.606.005	100,00	9.075.649	100,00	5,46
Região Metropolitana de Fortaleza	3.828.093	44,48	4.074.730	44,90	6,44
Região Metropolitana de Cariri	574.581	6,68	605.518	6,67	5,38
Região Metropolitana de Sobral	469.204	5,45	495.468	5,46	5,6
Demais municípios	3.734.127	43,39	3.899.933	42,97	4,44

Fonte: IPECE (2018).

Nesta esteira, Diógenes (2012) e Pequeno (2015) informam ter havido um processo de urbanização concentrada de parcela da população, das atividades econômicas e dos investimentos públicos nas áreas centrais e mais valorizadas de Fortaleza, restando, em sua periferia, a construção de conjuntos habitacionais e habitações populares, concentração de parte significativa da população de mais baixa renda e o surgimento de indústrias nesses locais. Com relação a esse processo de macrocefalia da metrópole sobre os demais municípios, Costa *et al.*(2015a) ressaltam que essa centralidade de Fortaleza faz com que a capital assumisse papel de cidade líder na dinâmica dos processos sociais, econômicos e políticos do Estado do Ceará. Assim, Diógenes (2012) e Silva (2015) relatam que a excessiva polaridade de Fortaleza a situa como centro de referência, comando e controle político, econômico e cultural, polarizando, dessa forma, as atividades produtivas, de comércio, serviços e de mercado de trabalho.

Como explicação desse processo, Diógenes (2012), Pereira Júnior (2015) e Souza (2005) informam que, apesar da importância conquistada pela indústria a partir do século XX, as atividades ligadas à pecuária e ao plantio do algodão para o mercado externo exerceram muitos impactos sobre a economia e política cearenses e, dessa forma, os núcleos urbanos mais bem servidos de vias terrestres tinham suas praças comerciais mais desenvolvidas, e, assim, distribuíam melhor, também, os bens e serviços para as áreas vizinhas. Dessa forma, Silva (2005) ressalta que, em meados do século XIX, Fortaleza estendeu sua influência regional sobre todo o Ceará, tendo em vista sua centralidade política e sua disposição junto ao litoral, tornando-se o centro de drenagem e escoamento da produção agrícola de maior valor. Com isso, a capital intensificou sua atuação sobre o interior, ampliando o controle sobre as demais regiões. Nesse sentido e com o intuito de evidenciar algumas das disparidades existentes entre a área territorial, quantitativo populacional, densidade demográfica, bem como quanto à distância dos municípios à cidade núcleo, dispõe-se a Tabela 2 com estas informações da RMF.

Tabela 2 - Característica territorial e distância da cidade-núcleo dos municípios da RMF

Município	Área Territorial * (km ²)	População * (2010)	Densidade Demográfica * (hab./km ²)	Distância de Fortaleza ** (km)
Fortaleza	312,407	2.452.185	7.786	0,0
Caucaia	1.128	361.400	264,91	16,3
Eusébio	79,005	46.033	582,66	23,1
Pacatuba	131,994	72.299	547,74	26,0
Maranguape	590,873	113.561	192,19	27,5
Maracanaú	106,648	209.057	1.960,25	27,8

Aquiraz	480,997	72.628	150,5	30,4
Itaitinga	151,633	35.817	236,51	33,0
Guaiuba	267,128	24.091	90,19	43,8
Pindoretama	75,14	18.683	256,06	49,5
Horizonte	160,764	55.187	344,96	49,7
Pacajus	254,636	72.203	243	54,1
São Gonçalo do Amarante	833,894	43.890	52,6	61,6
Cascavel	834,963	66.142	78,99	64,1
Chorozinho	278,413	18.915	67,94	71,1
São Luís do Curu	122,42	12.332	100,74	83,6
Paracuru	302,468	31.636	105,35	93,0
Paraipaba	301,148	30,041	99,83	97,3
Trairi	929,023	51.422	55,55	128,0
TOTAL	7.341,485	3.757.511	-	-

Nota: * Google Maps

** Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2020),

Fonte: IBGE (2010) e Google Maps (2020).

Cabe ressaltar que a institucionalização da RMF ocorreu de fato a partir da LCF nº 14/1973, tal período coincide com uma grande expansão da urbanização de Fortaleza, que ultrapassou os limites municipais e impôs novos desafios à gestão de um território amplo e dependente do núcleo principal. Entretanto, nesse período, Fortaleza não se comparava, em termos econômicos, a metrópoles nacionais, como São Paulo e Rio de Janeiro (DIÓGENES, 2012). Destaca-se que, somente a partir de 1980, manifesta-se, efetivamente, o extrapolamento da cidade de Fortaleza para os municípios metropolitanos mediante a implantação da indústria por subsídios fiscais, construção dos conjuntos habitacionais na periferia e expansão do turismo litorâneo. Em afinidade, Pereira Júnior (2015) informa que, somente nos últimos anos, os nexos de funcionalidade e articulação entre a metrópole e os demais municípios da RMF ganharam forma, e tal fenômeno ocorreu, principalmente, em função do recente desenvolvimento de atividade industrial. Nesta esteira, Tsukumo *et al.* (2013) informam que, atualmente, o desenvolvimento da RMF está centrado no aumento de participação das atividades industriais, atraídas por meio de incentivos fiscais locais e estaduais, no crescimento do setor de turismo, com o surgimento de grandes *resorts* e na construção do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) e de grandes condomínios fechados fora da metrópole.

Destaca-se que, quando a RMF foi instituída, em 1973, era formada apenas pelos municípios de Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz, e no entanto, foi ampliada seis vezes. Na primeira ampliação, houve a incorporação de Maracanaú por meio da LCF nº 52/1986 (BRASIL, 1986). Na segunda expansão da RMF, ocorrida com a LCE nº 11.845/1991 (CEARÁ, 1991), foram incorporados os municípios de Eusébio e de Guaiuba. Já na terceira ampliação, Itaitinga junta-se à RMF por meio da LCE nº 03/1995 (CEARÁ, 1995). A quarta expansão, ocorrida mediante a LCE nº 18/1999, os municípios Horizonte, Pacajus, Chorozinho e São Gonçalo do Amarante incorporam-se à RMF (CEARÁ, 1999). Na quinta ampliação, os municípios de Cascavel e Pindoretama se unem a RMF, mediante a LCE nº 78/2009 (CEARÁ, 2009). Finalmente, na sexta e última expansão, Paracuru, Paraipaba, São Luís do Curu e Trairi são os municípios que se juntam à RMF conforme a LCE nº 154/2015 (CEARÁ, 2015), totalizando, assim, seus atuais 19 municípios.

Quanto a esse processo de formação da Região Metropolitana de Fortaleza, ao longo do tempo, sua configuração foi constituída em decorrência de desmembramentos dos municípios que já a compunham e pela incorporação de novos (COSTA *et al.*, 2015a; IPECE, 2018; PAIVA, 2010). Nesta perspectiva, Diógenes (2012) ressalta ter havido um desenvolvimento sob diferentes formas de ocupação, de políticas de uso do solo e de suas funções, resultando num espaço heterogêneo, adquirindo significados econômicos, políticos e culturais que se articulam com o todo de forma diferenciadas. A esse respeito, Silva (2015) destaca que as semelhanças que agrupam alguns municípios raramente coincidem com o formato metropolitano. Além disso, alguns autores como Costa *et al.* (2015a), Diógenes (2012) e Silva (2015) acentuam, que essa disposição da formação da RMF intensificou a macrocefalia da metrópole sobre os demais municípios, tendo em vista a capacidade de captura de atividades, de quadros mais qualificados e de capital pelo município de Fortaleza. A este respeito, Costa *et al.* (2015a) avança ao afirmar que a macrocefalia metropolitana pode ser evidenciada em sua participação populacional, renda e nos próprios vetores de expansão socioespacial.

2.1.4 Vetores de Expansão da Região Metropolitana de Fortaleza

Serão tratados a seguir o processo de desenvolvimento da RMF, mais especificamente quantos aos seus vetores de desenvolvimento. Sobre isso, Paiva (2010) esclarece que tais vetores correspondem às estradas que ligavam o sertão à capital, dessa forma, essas rotas eram caminhos responsáveis pelo fluxo de mercadorias, iniciado com o ciclo do algodão, bem como pelo fluxo de pessoas, correspondente ao processo migratório campo-

cidade, decorrente das secas ocorridas no interior do Estado do Ceará. Nesse sentido, Silva (2015) acrescenta que Fortaleza se expandiu em todas as direções e modificou substancialmente seu perfil urbano a partir dos anos 1950. Costa et al. (2015a), Diógenes (2012), Paiva (2010) e Tsukumo *et al.* (2013) informam que quatro vetores de expansão metropolitana foram fundamentais para o crescimento da RMF. Tais vetores encontram-se representados na Figura 2 a seguir.

Figura 2 - Vetores de Crescimento da Região Metropolitana de Fortaleza



Fonte: Elaborado pela autora.

No que tange ao **vetor 1**, Diógenes (2012), Paiva (2010), Silva (2015) e Tsukumo *et al.* (2013) informam tratar-se do primeiro vetor de expansão da RMF, iniciado na década de 70 pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) com o objetivo de desenvolver atividade industrial através dos incentivos fiscais e pela construção de conjuntos habitacionais em seu entorno. Nesse sentido, Silva (2015) ressalta que a instalação do Distrito Industrial de Fortaleza, construído em Maracanaú, foi fundamental para a reconfiguração urbano/metropolitana de Fortaleza, tendo em vista que expandiu sua área urbanizada e iniciou um processo de configuração metropolitana. Ainda com relação às indústrias implantadas no município de Maracanaú, Diógenes (2012) relata que esse desenvolvimento privilegiou, principalmente, os setores têxtil, confecções, alimentos e metal-mecânico, bem como a questão

de moradias na região, influenciada pela presença do eixo ferroviário sul e a política do Banco Nacional de Habitação (BNH), para atendimento à déficits habitacionais.

Com relação ao **vetor 2**, trata-se do eixo de expansão disposto ao longo da BR-116, constituído na década de 90, onde se configuram indústrias instituídas no contexto de incentivos fiscais localizadas nos municípios de Eusébio, Horizonte e Pacajus (DIÓGENES, 2012; PAIVA, 2010; TSUKUMO *et al.*, 2013). Dessa época, Diógenes (2012) revela que a SUDENE e o BNH perderam espaço e função, uma vez que a gestão dos setores industrial e urbanístico passa a ser exercida com gestão e condução dos próprios estados. Sendo essa gestão caracterizada, principalmente, pela intensa competição em busca de recursos e pela renúncia fiscal. Assim, evidencia-se que os fatores de desenvolvimento industrial que caracterizam este vetor apresentam características diversas daqueles expressos no vetor 1, tendo em vista que a implantação de indústrias nessa região faz parte do processo de desconcentração industrial de São Paulo e de incentivos fiscais a indústrias.

O **vetor 3** refere-se ao eixo que se desenvolve em direção ao município de Caucaia e a faixa litorânea oeste, abrangendo o Complexo Industrial Portuário do Pecém (DIÓGENES, 2012). Paiva (2010) e Tsukumo *et al.* (2013) acrescentam que, ao longo do eixo oeste, o vetor 3 relaciona-se aos fluxos turísticos na Praia do Cumbuco, em Caucaia, com compra de casas para segunda residência nesta cidade (CE-085); à construção de grandes conjuntos habitacionais de baixa renda na periferia deste município (BR-222); e ainda à implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), no município de São Gonçalo do Amarante. Além disso, Diógenes (2012) acrescenta que a área constitui uma tendência crescente de concentração urbana, reforçada com a implantação do trem metropolitano e a construção da Via Estruturante do Turismo.

Já o **vetor 4** relaciona-se ao eixo de expansão em direção aos municípios de Eusébio e Aquiraz, pelas CE-040 e CE-025, na faixa litorânea leste. Esta expansão está relacionada ao turismo e à construção de residências de alto padrão (PAIVA, 2010; TSUKUMO *et al.*, 2013). Verifica-se que o crescimento desse setor ocorreu de modo divergente do restante da área metropolitana, uma vez que, diferentemente dos vetores anteriores, o vetor 4 não está ligado à atividade industrial. Cabe mencionar que o poder público, junto com proprietários de terras e empresários da iniciativa privada, promoveu o desenvolvimento dessa área com a disponibilização de infraestrutura e de serviços, tais como a abertura ou duplicação de grandes vias, a construção de *shoppings centers*, como também a transferência do Centro Administrativo do Estado, em 1980, sede do Poder Executivo estadual para um bairro da zona

leste de Fortaleza (DIÓGENES, 2012). O Quadro 2 apresenta uma síntese do que representam os 4 vetores de desenvolvimento para a RMF.

Quadro 2 - Resumo dos vetores de desenvolvimento da RMF

DIMENSÃO	VETOR 1	VETOR 2	VETOR 3	VETOR 4
Direção	Sul/sudeste	Sul	Oeste	Leste/Sudeste
Vias/ Rodovias	Av. Alberto Magno / Godofredo Maciel / CE 065	Av. Aguanambi / BR 116	Av. Bezerra de Menezes /Mr. Hull / BR 222/ CE 085	Av. Washington Soares / CE 040 /CE 025
Municípios	Fortaleza/ Maracanaú/ Pacatuba/Guaiuba	Fortaleza/ Pacajus/ Chorozinho/ Horizonte	Fortaleza /Caucaia/ São Gonçalo	Fortaleza/ Eusébio / Aquiraz
Economia	Habitacional/ Industrial	Serviços / Industrial	Habitacional/ Turismo/ industrial	Centralidade terciária / habitação de média e alta renda / turismo
Atividade Econômica	Industrial	Industrial/ Agronegócio	Turística/industrial- portuária	Terciário / Turística
Polo Principal	Distrito industrial Maracanaú	Corredor industrial / BR 116	Porto do Pecém/CIPP	Beach Park / Porto das Dunas
Tipo de Ocupação	Conurbação até a entrada de Maracanaú - depois área rural	Conurbação no trecho inicial e dispersa na região do corredor industrial. Grande extensão de área rural	Conurbação até o limite oeste de Fortaleza, grandes áreas desocupadas e pólo industrial junto ao Porto do Pecém	Dispersa a partir do limite do município de Fortaleza (condomínios horizontais e atividade turística)
Renda/ População - Tipo de Habitação	Renda média e média-baixa com grandes conjuntos habitacionais	Renda média e média-baixa. Habitação popular, favelas, loteamentos populares recentes	Renda Média e baixa: habitação popular, favelas e conjuntos habitacionais. Renda média e Alta: residências e condomínios de veraneio na faixa litorânea	Renda Média e média alta: condomínios fechados e residências de alto padrão. Residências e condomínios de veraneio. Algumas inserções de favelas.

Fonte: Adaptado de Diógenes (2012).

Pelo exposto, percebe-se que o atual quadro de metropolização de Fortaleza expõe a importância das atividades industriais e de turismo nesta área (COSTA *et al.*, 2015a). Corroborando com o exposto, Diógenes (2012) e Souza (2015) relatam que vetores de desenvolvimento direcionam a expansão urbana da RMF e relacionam-se com a concentração industrial e turística, seguida da dinâmica imobiliária e fundiária que acompanha os investimentos públicos e privados. Ainda sobre os vetores, Paiva (2010) destaca que a questão

socioespacial da metrópole não tem um desenvolvimento exclusivamente linear e que não existe um só viés econômica exercendo influência sobre os vetores de expansão.

Acerca da macrocefalia relatada anteriormente, Silva (2015) avança ao afirmar que houve uma aparente perda de certas funções pelo município de Fortaleza, na medida que a RMF foi se expandindo, considerando o desenho de novas centralidades no território da metrópole. Nesse mesmo sentido, Paiva (2010) ainda mostra que, no caso de Fortaleza, o modelo de metropolização centro-periferia coexiste com as novas dinâmicas metropolitanas, fazendo com que ocorra um processo recorrente de ajuste das funções urbanas na RMF. Além disso, Tsukumo *et al.* (2013) afirmam que Fortaleza também tem perdido participação nos últimos anos para outros municípios da RM, considerando que, no ano de 2000, Fortaleza era responsável por 75,5% de toda a riqueza gerada na RMF e em 2010, esta participação já estava em 73,2%. Apesar dessas alterações, Diógenes (2012) argumenta que a capital continua a concentrar as principais funções econômicas, educacionais e culturais, mantendo relações assimétricas com os demais municípios, além de concentrar o poder decisório e de controle, o que dificulta a integração metropolitana.

2.2 Governança metropolitana

Para os autores Heinelt e Kübler (2004), o século XXI será metropolitano e, nesse sentido, o fenômeno urbano é mais bem explicado pela compreensão das regiões metropolitanas. Autores como Cuadrado-Roura e Guell (2008), Heinelt e Kübler (2004), Nunes (2017) e Klink (2009a) afirmam que essas regiões são áreas urbanas multicêntricas que se desenvolveram, basicamente, ao longo de redes funcionais, atravessando fronteiras territoriais institucionalmente definidas pelos municípios. Em complementação, Balbim *et al.* (2011) afirma que a metropolização das cidades trata de um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo onde se compartilha um conjunto de funções de interesse comum. Portanto, na globalização em andamento dos processos econômicos, sociais e culturais, essas áreas metropolitanas contêm um papel de pontos importantes onde as atividades humanas se concentram (HEINELT; KÜBLER, 2004).

Nesse contexto, há de se destacar que o número de megacidades aumentou e, nos países em desenvolvimento, seu número está crescendo mais rapidamente do que nos países industrializados (HENDERSON, 2012; STRATMANN, 2011). Quanto aos espaços metropolitanos emergentes, Harrison e Hoyler (2014) relatam ser locais que, geralmente, possuem uma infraestrutura urbana e econômica inadequada e apresentam arranjos

fragmentados de planejamento e de governança urbana. No caso da América Latina, Rojas (2008) destaca que a reestruturação das economias urbanas, principalmente nas áreas metropolitanas, melhorou a competitividade de suas respectivas economias nacionais e levou a uma situação em que a maior parte do crescimento econômico ocorrerá nas cidades, especialmente nessas regiões metropolitanas. No caso brasileiro, fica clara a importância das suas regiões metropolitanas, tendo em vista que em 26 regiões metropolitanas a população de cada uma dela supera 1 milhão de pessoas e juntas somam 94,2 milhões de habitantes, cerca de 45,7% da população total, conforme dados do IBGE (2016).

Cabe ressaltar que, conforme Bird e Slack (2007), grandes áreas metropolitanas podem atrair e apoiar altos graus de especialização em mão de obra, conhecimento, negócios, serviços, infraestrutura, instituições e mídia. Neste contexto, o processo de urbanização levou a uma melhor qualidade de vida dos habitantes, uma vez que a concentração da população permite a prestação de serviços básicos a custos mais baixos, como serviços de saneamento, saúde e educação, dentre outros. Ocorre que tais benefícios atingem uma parcela relativamente pequena da população que vive nessas áreas (ROJAS, 2008). Nesta esteira, Balbim *et al.* (2011) acrescenta que o espaço metropolitano expressa contradições, pois, à medida que a constituição e o desenvolvimento das metrópoles são estimulados e refletem o avanço das forças produtivas e de produção de riquezas, esse espaço também possibilita processos socioespaciais de segmentação, fragmentação e exclusão social. Dessa forma, as regiões metropolitanas do século XXI estão repletas de desafios, onde o planejamento busca constantemente definir seu papel com a aplicação da governança metropolitana (TEWDWR-JONES; GALLAND, 2020).

No caso brasileiro, desde a Constituição Federal de 1988, cada governo estadual tem instituído ou alterado suas regiões metropolitanas e, no entanto, deixando imprecisos os critérios adotados para justificar a delimitação dos municípios nessas áreas e, como consequência, essas regiões metropolitanas apresentam características bastante heterogêneas (BRANCO; PEREIRA; NADALIN, 2013; GARSON, 2009; MARGUTI; COSTA; FAVARÃO, 2018; NASCIMENTO, 2018; NUNES, 2017). Além disso, há de ser considerada a inserção de municípios por critérios políticos, sem ser levado em consideração a dinâmica da região metropolitana (BRITO, HORTA, AMARAL, 2018; GARSON, 2009). Dessa maneira, Garson (2009) e Gouvêa (2009) alertam que as regiões metropolitanas carecem, em muitos casos, de identidade funcional, a partir da qual se poderiam formular, implementar e controlar políticas públicas estratégicas (como desenvolvimento urbano, transporte e meio ambiente) aos os problemas comuns a todos ou a sua maioria.

Ao passo que a globalização e a mudança tecnológica apresentam potencial de acelerar o bem-estar material, elas podem, também, aumentar as disparidades socioeconômicas entre regiões, bem como o risco de exclusão social dentro delas e isso ameaça a coesão social nas áreas metropolitanas (OCDE, 2001). Assim, o avanço do processo de urbanização, ocorrido nos últimos anos, põe em pauta a organização institucional das cidades, sendo imperativo encontrar as ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que esses territórios sejam governáveis, permitindo estruturar e implementar políticas públicas e ações coletivas para seu desenvolvimento (GARSON, 2009). Nesse sentido, cada vez mais abordam-se preocupações sobre governança e planejamento das cidades como uma forma de superar as disparidades entre os territórios urbanos funcionais e a estrutura institucional dos governos locais (HARRISON; HOYLER, 2014; HEINELT; KÜBLER, 2004; MARTINE, 2012).

Portanto, o tema de governança pública assumiu importância e visibilidade tanto em países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) como em países não membros, tendo como causas as pressões exercidas pela globalização econômica, mudanças tecnológicas, pressões geradas pelo aumento populacional em países emergentes, crescente tamanho e número de regiões metropolitanas, problemas ambientais, dentre outros fatores (OCDE, 2001). Diante disso, Tewdwr-Jones e Galland (2020) destacam que o planejamento é uma das várias forças concorrentes com capacidade de influenciar mudanças metropolitanas. No caso brasileiro, Garson (2009) informa que o planejamento de políticas urbanas requerem comprometimento de recursos no longo prazo, tornando seu desenho e implementação bastante complexos num ambiente em que prevalece a desigualdade quanto à capacidade econômica, fiscal e técnica dos entes da federação, o que torna indispensável a articulação de ações entre os três níveis de governo e o setor privado, de forma a atender as demandas da sociedade.

2.2.1 Conceito de Governança Metropolitana

Gonçalves (2005) informa que, de um modo geral, governança diz respeito aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes. No entanto, Bovaird (2005) relata que é recente a utilização da governança como um conceito relevante no âmbito público, apesar de serem antigas as preocupações que ela trata. O autor indica que são múltiplas as raízes do interesse moderno em governança, mas destaca que uma das primeiras foi a de governança corporativa que se desenvolveu no final dos anos 80, iniciado por preocupações de acionistas com o comportamento cada vez mais fora de controle de grandes corporações. Em

sintonia, Altonian, Souza e Lapa (2018) destacam que a origem da implantação de processos de governança provém do crescimento das empresas, o que levou a necessidade de separação do interesse daqueles que detinham o capital, denominados principais, daqueles responsáveis pela gestão do capital, denominados agentes. Assim, princípios e regras foram desenvolvidos para o melhor acompanhamento das ações dos administradores pelos verdadeiros donos do capital.

Assim, no final dos anos 90, essas preocupações também foram levadas à governança pública, onde foram aplicados os interesses da governança corporativa em órgãos públicos (BOVAIRD, 2005). Ocorre que, conforme Kissler e Heidemann (2006), não há um conceito único vigente de governança pública, mas sim novas estruturas das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, de um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como participantes da sociedade civil coletivos e individuais, de outro lado. Nesse mesmo sentido, Bovaird (2005) observa que o significado de governança ainda passa por um intenso debate e afirma que alguns estudiosos duvidam da importância do tema como um conceito relevante. Porém, Oakerson (2004) relata que, nos últimos anos, cientistas sociais iniciaram a criação de ferramentas conceituais para decodificar o processo de governança. Entretanto, o termo continua sendo um mistério em muitos aspectos, onde conceitos e teorias tradicionais fornecem mais quebra-cabeças do que pistas.

Sob a ótica da ciência política, Oakerson (2004) destaca um crescente interesse pela governança, em que é trazido para o âmbito público preocupações sobre as possibilidades de como governar e sobre como governar bem. Nessa perspectiva, Kissler e Heidemann (2006) afirmam que a governança pública está associada a uma alteração na forma de realizar a gestão política, dessa maneira, existe uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão, paralela à hierarquia e ao mercado que continham formas de gestão à base de poder e dinheiro. Assim, ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. Portanto, a governança pode ser entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia.

Assim, no contexto de regiões metropolitanas, Lefèvre (2008) ressalta que a governança é definida como a capacidade das áreas metropolitanas utilizarem mecanismos, ferramentas e arranjos com o intuito de conseguir governar essas áreas. Assim, OCDE (2001) informa que a governança metropolitana abrange todos os tipos de cooperação de arranjos institucionais e, dessa forma, modelos de governança mais inclusivos e participativos estão substituindo os sistemas tradicionais hierárquicos “de cima para baixo”. Corroborando com o

exposto, Campbell (2002) destaca que a gestão e a governança metropolitana estão relacionadas a procedimentos mais participativos de tomada de decisão dos bens coletivos, de gerenciamento de externalidades e das questões envolvidas com os extrapolamentos dos municípios das áreas metropolitanas. Por todo o exposto, verifica-se que a governança nas cidades busca fortalecer cada vez a governança democrática com a cooperação com os cidadãos, das empresas e das entidades sem fins lucrativos nos desenvolvimentos de suas atividades (FEIOCK, 2004; GARSON, 2009; KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Gonçalves (2005) informa que o termo governança parece estar inserido em um movimento de uso ampliado do seu sentido, sem que sua utilização esteja cercada do cuidado analítico que necessita. Nessa perspectiva, cabe aqui realizar a diferenciação entre gestão e governança. Assim, os autores Altonian, Souza e Lapa (2018) relatam que a diferença entre os dois termos é sutil e destacam que a gestão atua sobre o planejamento e na utilização de recursos, pessoas, processos e práticas. Portanto é o instrumento pelo qual é possível alcançar um fim específico. Em sintonia, Dias (2011) relata referir-se à realização de funções e conhecimentos necessários para atingir objetivos de uma organização de maneira eficiente e eficaz. Com relação à governança, Altonian, Souza e Lapa (2018) informam que ela realiza controles sobre as tarefas pré-estabelecidas, monitorando e adotando as medidas corretivas sob situações de risco. No que se refere à Governança Metropolitana, Klink (2008) informa ser o processo pelo qual um conjunto de atores governamentais e não governamentais (associações civis, parcerias público-privadas, sindicatos, empresas, etc.) colaboram em termos de bens coletivos e formulação de políticas em uma região metropolitana.

Além disso, Bovaird (2005) acrescenta que debates e decisões sobre a melhor forma de alcançar resultados de qualidade de vida provavelmente serão conflitantes e, portanto, divisíveis e disfuncionais, a menos que sejam realizados dentro de certas regras e convenções acordadas. Em concordância, OCDE (2001) afirma que os elementos principais desses princípios de governança pública provavelmente variam de contexto para outro, não existindo um modelo único de governança. Portanto, além dos princípios gerais que permeiam qualquer sistema adequado de governo democrático, dentre os quais encontram-se a transparência, responsabilidade, acessibilidade, representatividade, constitucionalidade e proteção às liberdades fundamentais, podem ser aplicados outros princípios para definir a adequação de sistemas de governança para regiões metropolitanas no século XXI, como os expostos no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 - Princípios da Governança Metropolitana

PRINCÍPIO	SIGNIFICADO
Cidade para os cidadãos	Desenvolver as cidades não apenas com fins econômicos, mas também ajudar a melhorar a qualidade de vida das pessoas.
Coerência em Políticas	Os objetivos dos arranjos institucionais devem ser adaptados e enfocados em problemas locais chave: segurança, moradia, dentre outros.
Coordenação	Os papéis e responsabilidades de cada nível do governo devem ser claramente definidos.
Desenvolvimento Endógeno	Ênfase em investimentos de infraestrutura e desenvolvimento humano para aproveitar os recursos locais. Ao invés de basear o desenvolvimento econômico principalmente através da atração de investimentos incentivados.
Administração Financeira Eficiente	Permitir que o custo das medidas reflita os benefícios recebidos e assegure transparência, responsabilidade e monitoramento.
Flexibilidade	Ser aberto às mudanças para se adaptar às necessidades econômicas e sociais, à inovação tecnológica.
Participação	Permitir a participação da sociedade civil, dos parceiros sociais e de todos os níveis de governos da área metropolitana.
Particularidade	Ajustar-se às circunstâncias individuais de várias partes do país e obter as medidas de melhor custo-eficiência.
Coesão Social	Promover a integração da população dando acessibilidade, segurança e facilitando a integração das áreas desfavorecidas.
Subsidiariedade	Os serviços deverão ser fornecidos o máximo possível pelo nível local.
Sustentabilidade	Os objetivos econômicos, sociais e ambientais, devem ser integrados nas políticas de desenvolvimento das áreas urbanas.

Fonte: Adaptado de OCDE (2001).

Por todo o exposto, o termo governo não é mais adequado para descrever a forma atual em que as populações e os territórios são organizados e administrados. Assim, o termo governança surge como a melhor maneira de descrever o modo pelo qual os cidadãos resolvem coletivamente seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade, usando o governo como um de seus instrumentos (OCDE, 2001). Frahm e Martin (2009) e Kissler e Heidemann, (2006) diferenciam governo de governança, destacando que, no governo, o estado é o ator principal e desempenha o papel principal, se não exclusivo, na identificação e abordagem de políticas sociais e outras políticas, já na governança, o governo não é mais o ator principal, mas sim um dos muitos atores, onde o governo aproveita as energias coletivas de todos os setores e atores disponíveis. Dessa forma, o Estado deixa de ser dirigente ou gestor para ser um Estado cooperativo que produz o bem público em conjunto com outros atores.

2.2.2 Objetivo da governança metropolitana

É comum que os cidadãos exijam do Estado a prestação de serviços de educação, saúde, transporte, dentre outros, que atendam suas necessidades. Dessa forma, o desafio da gestão e da governança pública refere-se à construção de um modelo que garanta um caminho ao atendimento dos reais anseios dos cidadãos (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2018). No que se refere às configurações das Regiões Metropolitanas, é necessário ter em mente que as demandas da sociedade, dos agentes econômicos e dos atores públicos, ultrapassam os limites municipais (NUNES, 2017). Dessa maneira, Kissler e Heidemann (2006) destacam que em relação à esfera local, a governança significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. Dessa forma, a cooperação engloba o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários.

Cabe ressaltar que as áreas metropolitanas são espaços urbanos que apresentam grande densidade de pessoas, bem como de concentração de atividades econômicas e cujos limites não coincidem com as jurisdições que as constituem, resultando em externalidades econômicas e na necessidade de cooperação para poder aproveitar as economias de escala na prestação de serviços públicos (GARSON, 2009). Portanto Klink (2008) explica que as economias de escala se referem à capacidade das estruturas metropolitanas de governança capturar as economias da prestação de serviços comuns, como por exemplo, de transporte, de resíduos sólidos, de redução de impostos, desastres naturais, dentre outros. O autor também explica que as externalidades espaciais estão associadas à capacidade dessas estruturas de conter ou reduzir os efeitos negativos de transbordamento das necessidades entre municípios.

Pelo exposto, a governança tem como objetivo a proteção e melhora da esfera pública, tendo como exemplos tangíveis a construção ou melhoria de ruas, fontes de recursos naturais, os mercados e as instalações e, como elementos intangíveis, a paz e a prosperidade dos cidadãos (OAKERSON, 2004). Nunes (2017) argumenta que o grande desafio comum à maioria das regiões metropolitanas está em prover, nos territórios descentralizados e autônomos, a infraestrutura econômica e serviços, tais como saneamento, transporte, coleta de lixo, energia e telecomunicações, a fim de garantir competitividade internacional e promover o desenvolvimento econômico e social da região. Portanto, para o alcance dos objetivos propostos e competitividade, os próprios gestores retomam o tema e desencadeiam um processo coletivo

de busca pelo aperfeiçoamento dos modelos de gestão e de financiamento das regiões metropolitanas (KLINK, 2008).

2.2.3 Estratégias de governança metropolitana

O tema estratégia aparece na literatura com ampla conceituação entre estudiosos, podendo referir-se a situações diversas e não existindo um conceito unificado (NICALAU, 2001). Dessa forma, dentre os conceitos existentes sobre o tema, destaca-se o trazido por Hofer & Schandel (1978). Nesse conceito, os autores tratam a estratégia como o estabelecimento dos meios necessários para atingir os objetivos, mas que se encontram expostos a restrições do meio envolvente, o que almeja a descrição dos padrões mais importantes que podem impactar nos recursos necessários para alcançar tal objetivo e a descrição das interações mais relevantes com o meio envolvente. Nessa esteira, Porter (1996) acredita que a estratégia corporativa formal fornece um modelo coerente para todas as unidades de negócios e garante que todos os envolvidos no planejamento estratégico e sua implementação estão seguindo objetivos comuns. Além disso, Mintzberg (1978) e Nicolau (2001) ainda diferenciam o conceito de estratégia entre planejada e realizada. A estratégia planejada refere-se a uma relação futura entre a empresa e o meio envolvente, ou seja, são planos capazes de antecipar a mudança que possam a vir com o meio envolvente. Já a estratégia realizada trata de um padrão num fluxo de decisões, dessa forma, essa estratégia refere-se a um padrão de comportamento deduzido das decisões tomadas que só se serão conhecidas depois de tomadas.

Cabe esclarecer que nas regiões metropolitanas e nas cidades-região com maior densidade populacional e complexidade das cadeias produtivas também há a necessidade da utilização de estratégias em torno dos temas de cooperação, ação coletiva e mobilização produtiva de atores públicos e privados (KLINK, 2009b). Assim, para serem competitivas globalmente, as cidades precisam fornecer uma ampla gama de serviços, como transporte, água, esgoto, coleta e disposição de lixo, proteção policial, parques, recreação e cultura, habitação a preços acessíveis e assistência social, bem como reter capital humano altamente treinado (BIRD; SLACK, 2007). Dessa forma, recentes tentativas para melhorar a governança e adotar uma abordagem mais estratégica das cidades estão levando à mobilização dos recursos sociais, políticos e econômicos para o desenvolvimento econômico, social e ambiental das regiões (OCDE, 2001). Surgem, então, debates sobre a estrutura institucional apropriada para governar áreas metropolitanas fragmentadas. Assim, estudiosos debateram a melhor forma de superar as crescentes disparidades entre os territórios urbanos funcionais e a estrutura institucional do

governo local. Em decorrência disso, o debate sobre governança metropolitana teve uma sucessão de três ondas: a reforma metropolitana, a abordagem da escolha pública e o chamado novo regionalismo ou a nova governança metropolitana (HEINELT; KÜBLER, 2004).

A partir da década de 60, a Europa e os Estados Unidos deram início ao debate sobre a governança metropolitana com base em duas escolas de pensamento: a reforma metropolitana e a abordagem da escolha pública. Estudiosos da reforma metropolitana argumentavam que deveria haver instituições metropolitanas gerindo as áreas funcionais urbanas. Já a abordagem da escolha pública argumentava que a fragmentação permitiria uma competição entre coletividades locais e a livre escolha individual (GARSON, 2009; KLINK, 2009a, HEINELT; KÜBLER, 2004). Entretanto, Heinelt e Kübler (2004) relatam que ambas as escolas de pensamento forneceram orientações limitadas para questões contemporâneas de governança metropolitana e, assim, durante a década de 90, estudiosos defenderam um novo regionalismo ou a nova governança metropolitana, onde a noção de governança eficaz não necessita, obrigatoriamente, da consolidação institucional, mas o alcance da governança em toda a área por meio de acordos cooperativos. Portanto, para o novo regionalismo, não existe um único caminho de realizar a governança metropolitana. Assim, Feiock (2004) arguiu que, no novo regionalismo, organização dos governos em uma área metropolitana deve lidar com uma governança democrática, crescimento, externalidades ambientais e igualdade.

Diante do exposto, estudiosos depararam-se com o desafio conceitual de como classificar e avaliar os diversos arranjos institucionais para a governança metropolitana (Klink, 2008). No entanto, cabe destacar que para autores como Garson (2009), Klink (2009a, 2009b) Heinelt e Kübler (2004), OCDE (2001), Lefèvre (2008) informam não existir um modelo ideal único para a governança metropolitana, devendo o arranjo de governança ser ajustado à situação e contexto nacionais específicos. Portanto, para Klink (2009a), o desafio é a produção de formas apropriadas de governança que otimizam o potencial de uma região urbana, adaptando-se a rápidas mudanças sociais e econômicas sem dissociar-se do contexto socioeconômico, político, histórico e jurídico da região a que está envolvida. Assim, dentre os autores que investigaram modelos de governança metropolitana, destaca-se o trabalho de Bird e Slack (2007) que revisaram modelos de governança em áreas metropolitanas sob uma perspectiva fiscal e o trabalho desenvolvido por Lefèvre (2008) e o de Rodríguez e Oviedo (2001) que propuseram a classificação dos arranjos de governança metropolitana sob uma perspectiva institucional ou de cooperação entre atores. Ressalta-se que o presente estudo revisará os modelos propostos por Lefèvre (2008) e Rodríguez e Oviedo (2001).

O primeiro modelo apresentado é o de Lefèvre, ver figura 3. Com respeito a esse modelo, Garson (2009) afirma que autor diferencia os modelos de governança pela capacidade de dotar as áreas metropolitanas de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos com o intuito de serem governáveis. Assim, Lefèvre (2008) divide os modelos de governança em dois tipos: sendo o primeiro estabelecido através do fortalecimento institucional e o segundo através da cooperação. No entanto, o autor ressalta que as duas categorias não são mutuamente exclusivas e que, em uma área metropolitana, ambos podem existir. Cabe destacar que, por instituições, Lefèvre (2009) relata estar referindo-se a autoridades metropolitanas públicas, na forma de unidades do governo local ou de um órgão formal de cooperação entre governos locais com capacidade de governar em um setor de políticas ou em todo ou parte do território de uma área metropolitana.

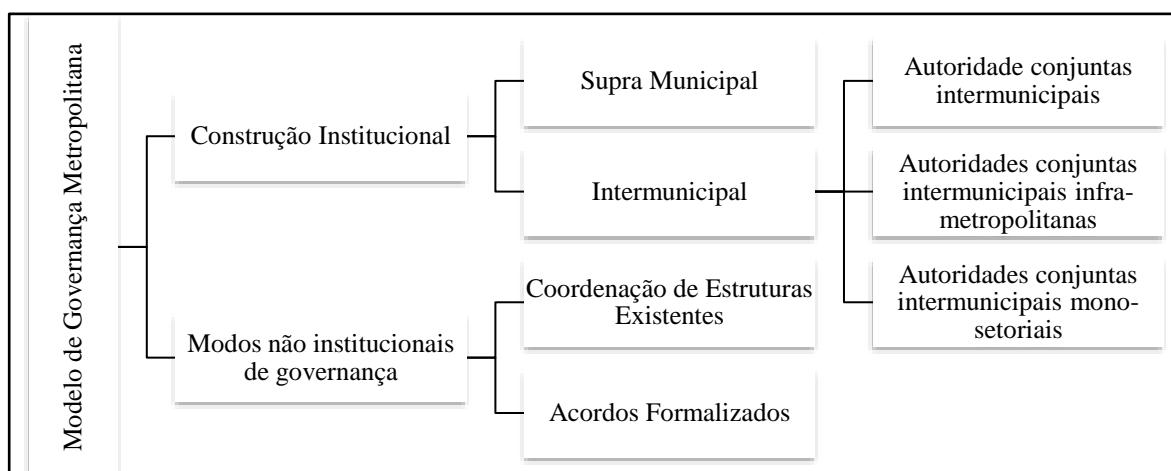
No que diz respeito ao modelo de governança institucional, o autor destaca dois subtipos de arranjos: (i) **arranjos supra municipais**, onde uma nova camada de governo é criada, independente das unidades governamentais locais existentes; e (ii) **arranjos intermunicipais**, como um arranjo que depende das unidades governamentais existentes, geralmente municípios, para a sua implementação, financiamento e funcionamento. De um modo geral, o **arranjo supra municipal** foi implementado no passado em formas "fortes" e "fracas". As formas "fortes" são aquelas que Sharpe (apud Lefèvre, 2008, p. 142) descreve possuírem as seguintes características: 1. Legitimidade política da autoridade metropolitana através de eleições diretas; 2. Território jurisdicional correspondente ao território funcional da metrópole; 3. Recursos financeiros independentes; Responsabilidades e competências relevantes; e 4. Pessoal adequado para elaborar e implementar políticas e ações relevantes, enquanto formas "fracas" utilizam apenas algumas, não sendo fácil de declarar, porque cada avaliação varia de acordo com os critérios utilizados. Como exemplo de formas fortes o autor cita Conselho da Grande Londres (GLC) e de forma fraca a atual Grande Autoridade de Londres (GAL).

Quanto ao **modelo intermunicipal**, Lefèvre (2008) informa se tratar de acordos baseados na cooperação, voluntária ou obrigatória, entre os municípios da região metropolitana, não se instituindo um novo nível governamental e dependendo de financiamento dos municípios constituintes. Assim, o autor estabelece três categorias de arranjos intermunicipais dependendo do grau e natureza da cooperação entre governos locais, ou seja: a) Autoridades conjuntas intermunicipais de âmbito metropolitano, b) Autoridades Conjuntas Intermunicipais "Infra metropolitanas" e c) Autoridades conjuntas intermunicipais mono-setoriais. Assim, as **autoridades conjuntas intermunicipais** são semelhantes ao modelo supra municipal e trata de

um arranjo com jurisdição que corresponda à área funcional, é administrado por conselhos eleitos indiretamente e carece de legitimidade política, mas possui recursos próprios. Exemplos: A Comunidade Metropolitana de Montreal (CMM). **Autoridades Conjuntas Intermunicipais Inframunicipais** são uma cooperação intermunicipal ocorre apenas em uma parte da área metropolitana, exemplo: A região do ABC em São Paulo. Por fim, **as autoridades conjuntas intermunicipais mono-setoriais** são acordos que podem agrupar atores públicos de vários níveis governamentais e geralmente cobrem a área metropolitana funcional. Exemplo: federações de trânsito alemãs.

Os **modos não-institucionais de governança** não são instituições, nem se concentram no estabelecimento de instituições, mas são formalizados por meio de procedimentos precisos e instrumentos específicos, sendo subdivididos em duas categorias: **coordenação das estruturas existentes**, enquanto o segundo diz respeito a **acordos formalizados**. **Coordenação de estruturas existentes** são arranjos metropolitanos encontrados em áreas sem instituição metropolitana, onde órgãos mono-setoriais ou estruturas plurissetoriais e infra metropolitanas realizam políticas públicas. As cooperações são estabelecidas por meio de instrumentos ou arranjos específicos, que foram implementados em quase todas as grandes áreas metropolitanas britânica com Parcerias Público Privadas (PPPs). Já com relação aos **acordos formalizados**, são acordos geralmente monosssetoriais ou limitados a propósitos específicos, como financiamento de infraestrutura), e sua funcionalidade depende da vontade política das unidades do governo local, como exemplo: O procedimento italiano de acordos de programa que é um acordo envolvendo todos os atores para o financiamento e execução de grandes infraestruturas, como projetos como sistemas de metrô.

Figura 3 - Modelos de Governança Metropolitana



Fonte: Elaborado a partir de Lefèvre (2008).

O segundo modelo apresentado é o de Rodríguez e Oviedo (2001). Nesse modelo, os autores também propuseram que os arranjos metropolitanos pudessem ser grupados em modelos supra ou intermunicipais. Assim, o modelo supra municipal seria uma instância governamental entre os governos municipais e o governo central, regional ou federal. Nesse modelo, as autoridades - prefeito e conselho - são eleitas diretamente; o governo possui recursos próprios, estabelecidos por lei, sobre cuja utilização ele tem autonomia; e seus poderes são determinados e são diferentes dos de outros níveis de governo, superiores ou inferiores. Já o modelo intermunicipal corresponde a um tipo de governo cuja legitimidade é indireta, pois reside nas autoridades membros (municípios). Raramente tem autonomia financeira, tendo seu financiamento dos municípios membros ou de subsídios de níveis mais altos de governo.

Para contextualização dos modelos de governança metropolitana brasileira, Klink (2009a) relata a existência de uma diversidade dos arranjos de gestão e de organização dessas regiões. Nesse contexto, Balbim *et al.* (2011), Brito, Horta e Amaral (2018), Garson (2009), Klink (2009a), Moura (2009), Nascimento (2018) e Nunes (2017) relatam que os debates sobre a questão metropolitana e as experiências de gestão se desenvolveram no país a partir da Constituição Federal de 1967. No entanto, somente com a Lei Complementar Federal nº 14/1973 (LCF nº 14/1973) as primeiras regiões metropolitanas foram instituídas (RMs de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre). Para Klink (2009a), nesse período, a legislação federal definiu de uma forma igual os serviços de interesse comum, como exemplo: o planejamento para o desenvolvimento econômico e social, o saneamento (água, esgoto, gestão de resíduos sólidos), o uso e ocupação do solo, o transporte e as estradas, a produção e distribuição de gás canalizado, a gestão de recursos hídricos e o controle de poluição ambiental. Também previu a criação dos conselhos deliberativos e consultivos, para coordenar a articulação com os municípios.

Dessa forma, os arranjos das RMs instituídas na década de 1970, contavam com uma instância de gestão exclusiva, com **conselhos consultivos e deliberativos** e com a previsão de criação de fundos metropolitanos (COSTA; TSUKUMO, 2013). Ressalta-se que o **conselho deliberativo** tinha seus membros nomeados pelo governador do Estado e apresentava as seguintes atribuições: promover a elaboração do plano de desenvolvimento integrado da RM e a programação dos serviços comuns e coordenar a execução de programas e projetos de interesse desta, e de um **conselho consultivo**, formado por representantes dos municípios que compunham a RM em questão e tinha como atribuições: opinar, por solicitação do conselho deliberativo, em questões de interesse metropolitano; e sugerir ao conselho deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços

comuns (BALBIM *et al.*, 2011). Sobre esse arranjo, Klink (2009a) relata que foi um modelo que se configurou em pleno regime autoritário, apresentando um alto grau de centralização financeira e de tomada de decisões, com principal órgão, o conselho deliberativo, dominado pelos representantes indicados pelo governo federal-estadual.

No entanto, cabe destacar que a LCF no 14/1973 previa a unificação da execução dos serviços comuns, por meio de concessão, seja para uma entidade estadual, seja pela constituição de uma empresa metropolitana, seja mediante o estabelecimento de convênios que permitissem tal unificação da execução dos serviços comuns (BALBIM *et al.*, 2011). Nesse período, Garson (2009) ressalta a existência de mecanismos financeiros vigorosos para financiar a infraestrutura e os serviços urbanos. Nesse sentido, Klink (2009a) relata que essas fontes de financiamento setoriais eram geralmente estáveis e alocadas numa escala metropolitana, principalmente ligadas a setores como habitação, saneamento básico e transporte. Ocorre que foi um dos traços mais marcantes deste padrão de intervenção metropolitana do governo federal foi essa construção de conjuntos habitacionais longe dos centros urbanos e sem infraestrutura econômica e de redes sociais (KLINK, 2009b). Corroborando com o exposto, IPEA (1976) destaca que as políticas setoriais implementadas naquele período não eram compatíveis em termos espaciais: não havia coordenação intersetorial, interurbana e intraurbana das ações e dos investimentos realizados.

Assim, a definição das Regiões Metropolitanas estabelecidas pela legislação federal na década de 1970 foi mantida até a Constituição Federal de 1988, quando foi facultado às Unidades da Federação o poder de definir suas RMs e aglomerações urbanas para fins de planejamento e de execução de funções públicas de interesse comum (BRANCO; PEREIRA; NADALIN, 2013). A esse respeito, Branco, Pereira e Nadalin (2013) e Sá *et al.* (2017), informam que a delimitação dessas regiões passou a ser realizada seguindo diferentes procedimentos e sem explicitar os critérios adotados em cada caso. Para Balbim *et al.* (2011) e Costa e Tsukumo (2013), esse processo abriu caminho para a existência de diversos arranjos institucionais estaduais de gestão metropolitana e para a existência de regiões metropolitanas sem metrópoles. Como consequência disso, Garson (2009) e Nascimento (2018) informam ter surgido um conjunto de regiões metropolitanas heterogêneas quanto as suas características sociais, demográficas e econômicas, bem como pelo potencial para enfrentar os desafios para a solução de problemas comuns.

Nestas investigações, a fragmentação e a fragilização da gestão metropolitana aparecem como algumas das principais marcas deste processo (COSTA; TSUKUMO, 2013). Nessa esteira, apesar da descentralização ocorrida com a CF/88, não houve a criação de

mecanismos institucionais de sistemas de governança metropolitana, uma vez que as constituições estaduais fazem menção genérica ao tema ou simplesmente se omitem (GARSON, 2009; KLINK, 2009b). Atualmente, destaca-se a existência de articulações importantes para alavancar processos de cooperação intermunicipal, dentre os quais estão os instrumentos legais como suporte e incentivo de consórcios e de Parcerias Público Privada (PPP), amparados pelas leis federais de consórcios públicos (Decreto nº 6.017/2007 que regulamenta a Lei Federal no 11.107/2005) e de PPPs (Lei Federal no 11.079/2004) (COSTA, 2018). Entretanto, Gason (2009) informa que são arranjos ainda sensíveis à volatilidade de alianças políticas e eleitorais. Ademais, ressalta-se, também, a tentativa do Governo Federal de estabelecer políticas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, ressaltando aspectos de governança e tendo como um de seus princípios a gestão democrática da cidade, conforme os termos da Lei nº 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrôpole (BRASIL, 2015). A Lei 13.089/2015 avança ao trazer importantes definições, como funções públicas de interesse comum, aglomerações urbanas, metrôpole e região metropolitana (art. 2º), estabelecendo critérios para a edição da lei complementar prevista no mencionado dispositivo constitucional (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015).

Por todo o exposto, ressalta-se que as experiências brasileiras de gestão metropolitana demonstram as dificuldades históricas em se definir arranjos institucionais que tornem efetivos processos de formulação, implementação e controle de políticas públicas plurimunicipais (GOUVÊA, 2009). Por consequência disso, surgem dificuldades históricas enfrentados pelos habitantes das regiões metropolitanas, como dificuldades com transporte e deficiência de saneamento básico (GARSON, 2009). De uma forma geral, OCDE (2001) relata que a melhoria da governança em áreas metropolitanas não é apenas a reforma e financiamento das instituições, mas uma mudança de atitudes e da cultura da governança de sistemas tradicionais hierárquicos “de cima pra baixo”, para uma governança metropolitana mais inclusiva, onde configuram-se uma população socialmente e culturalmente mais diversa, um setor empresarial, associações, e todos os níveis de administração pública intervenientes na área urbana como os atores no processo de governança (OCDE, 2001).

2.2.4 Funções públicas de interesse comum

Embora sejam as forças do capitalismo que impulsionem o desenvolvimento das áreas metropolitanas, as políticas públicas apresentam um relevante papel nessas regiões (HEINELT; KÜBLER, 2004). É necessário destacar que nas áreas metropolitanas encontram-

se externalidades espaciais que extrapolam os limites jurídicos dos seus municípios. Dentre estas externalidades, relacionam-se questões de uso e ocupação do solo, segurança pública, bacias hidrográficas limpas e a presença de um conjunto de redes urbanas técnicas como distribuição de água, saneamento e transporte público (KLINK, 2009b). Dessa forma, Garson (2009) relata que essas fortes externalidades resultantes da continuidade desse espaço econômico e social enfraquecem o papel das fronteiras políticas das jurisdições dos municípios envolvidos e chamam a atenção para a importância da cooperação, que permita aproveitar as economias de escala na prestação de serviços públicos. No entanto, Oakerson (2004) alerta que compartilhar um recurso comum entre municípios de uma mesma região metropolitana geralmente é um processo problemático.

Partindo do conceito de que a metropolização consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, resultando em um território ampliado que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum (BALBIM *et al.*, 2011; GARSON, 2009), os autores Cuadrado-Roura e Guell (2008) relatam que as regiões metropolitanas experimentam intensa funcionalidade de interdependências, externalidades e efeitos de transbordamento, exigindo assim planejamento de seu desenvolvimento e prestação de serviços. Cabe ressaltar que essa ação coordenada entre municípios pode resultar em redução de custos de execução de serviços comuns, proveniente de economias de escala que derivam do uso mais intensivo de capacidade produtiva (GARSON, 2009). Cabe destacar que em seus estudos, Feiock (2004) sugere a adoção da ação coletiva institucional (ACI) nas regiões metropolitanas. Essa teoria refere-se ao mecanismo pelo qual a cooperação é alcançada entre governos locais, níveis de governo e unidades do governo local e outros atores da comunidade. Assim, com a ACI haveria a possibilidade de fornecer a ligação que manteria uma comunidade institucionalmente fragmentada unida para o alcance dos seus objetivos comuns.

Dessa forma, Feiock (2013) alerta que os custos e os conflitos de fragmentação entre municípios de uma mesma região metropolitana podem ser críticos, considerando uma situação de autoridade fragmentada horizontalmente entre os governos locais concorrentes e verticalmente entre agências federais, estaduais e locais, o que pode criar deseconomias de escala, externalidades negativas e problemas de recursos de propriedade comum. Em sintonia, Heinelt e Kübler (2004) destacam que essa situação de fragmentação governamental leva a dificuldades para a solução de problemas públicos nessas áreas. Diante disso, Klink (2009b) sugere que um dos pontos centrais da questão metropolitana é o de como superar a percepção tida por um conjunto de atores públicos e privados de que o ganho de um representaria o prejuízo para o outro. Esta tendência apresenta uma ameaça particularmente concreta em

regiões metropolitanas. Diante disso, a capacidade de ação estratégica em situações de escolha coletiva depende da grau de integração das preferências entre os membros da unidade composta e capacidade de resolução de conflitos quando as preferências divergirem (FEIOCK, 2013).

No caso brasileiro, os municípios têm abrigado realidades distintas em termos de densidade populacional, taxa de urbanização, cultura, bem como de desenvolvimento econômico e social, dentre outras questões. Dessa forma, a vinculação de espacialidades tão diferentes a um único ordenamento legal tem afetado cidades e cidadãos (GOUVÊA, 2009). Para Garson (2009) um dos problemas críticos para o estabelecimento de relações de cooperação entre os municípios metropolitanos é a frequente desproporção entre a cidade núcleo e as periféricas. Dessa maneira, diferenças socioeconômicas poderão resultar em diferenças quanto aos objetivos de políticas entre os membros do grupo. No Brasil, Balbim *et al.* (2011) e Tsukumo *et al.* (2013) relatam que a questão das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) foi efetivamente estabelecida com LCF nº 14/1973, contendo os seguintes objetivos: 1. planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; 2. o saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; 3. o uso do solo metropolitano; os transportes e o sistema viário, a produção e a distribuição de gás combustível canalizado; 4. o aproveitamento dos recursos hídricos e 5. controle da poluição ambiental; e os outros serviços, incluídos na área de competência do conselho deliberativo, que viessem a ser definidos por lei federal.

Já com a CF/1988, foi facultado às Unidades da Federação o poder de definir quais seriam suas RMs e aglomerações urbanas para fins de planejamento e de execução de funções públicas de interesse comum (BRANCO; PEREIRA; NADALIN, 2013). No entanto, embora a Constituição de 1988 tenha diminuído o desequilíbrio vertical – entre a distribuição de receitas e de responsabilidades – entre os níveis da federação, expandiram-se os desequilíbrios horizontais (entre entes no mesmo nível), com maior prejuízo para municípios de porte (populacional) médio, mais frequentes nas regiões metropolitanas brasileiras (GARSON, 2009). Dessa forma, apesar da CF/1988 fixar as atribuições municipais, não distinguiu segundo quaisquer variáveis, ou seja, as competências administrativas legislativas e tributárias são exatamente as mesmas, independentemente do perfil demográfico, da dimensão, da localização geográfica e dos níveis de desenvolvimento econômico e social de cada municipalidade. Portanto, “metropolizados” ou não, os Municípios brasileiros não são iguais e, na realidade, apresentam uma multiplicidade de características e de especificidades (GOUVÊA, 2009)

Por último, cabe destacar a promulgação da Lei 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole, elaborada pelo Governo Federal, deu ênfase ao estabelecimento das diretrizes

gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados (BRASIL, 2015). Nesse ponto, Moura e Hoshino (2015) informam que a exigência na utilização critérios técnicos na delimitação territorial e na formulação de funções comuns para cada unidade, demonstra um relevante avanço ao viabilizar o controle da sociedade como dos órgãos de fiscalização externa sobre a motivação dos atos das autoridades políticas, reduzindo o espaço da discricionariedade. Nesse ponto, Moreira e Guimarães (2015) relatam que o Estatuto da Metrópole avança ao prever o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes federados na organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum com a utilização do conceito de governança interfederativa, pautada no interesse comum sobre o local, na autonomia dos entes federados, na gestão democrática da cidade e na busca do desenvolvimento sustentável.

Portanto, os problemas urbanos demandam políticas públicas cada vez mais complexas, sendo necessária a integração entre os entes federativos, com o progressivo atendimento a direitos fundamentais e sociais, além da observância de princípios constitucionais da Administração Pública (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015). Para Martine e Mcgranahan (2010) a urbanização pode ser uma força importante na redução da pobreza, na estabilização do crescimento populacional e no estabelecimento de um futuro ambiental mais seguro, vistos a partir de uma governança mais efetiva. No entanto, Gouvêa (2009) destaca que os resultados muito limitados dessas experiências indicam a necessidade de se estabelecer um ordenamento jurídico-institucional específico para Municípios inseridos em Regiões Metropolitanas. Ainda nesse ponto, Garson (2009) informa que políticas urbanas requerem comprometimento de recursos no longo prazo, tornando seu desenho e implementação bastante complexos num ambiente em que prevalece a desigualdade quanto à capacidade econômica, fiscal e técnica dos entes da federação. A solução para o *déficit* de infraestrutura necessita que os atores envolvidos, como exemplo todos os níveis de governo, o setor privado, as organizações não governamentais e a sociedade civil, tenham uma relação em que prevaleça a transparência e a mútua confiança entre as partes.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, serão tratados os aspectos metodológicos do presente trabalho. Para tanto, o capítulo foi organizado contendo, primeiramente, a abordagem da pesquisa, seguida pelo tipo de pesquisa; técnica de coleta de dados; sujeitos da pesquisa e técnica de análise de dados, conforme delineamento metodológico apresentado na Quadro 4.

Quadro 4 – Delineamento metodológico da pesquisa

Componentes	Aspectos metodológicos
Objeto	Estratégias de governança metropolitana dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)
Objetivo geral	Analisar como são estruturadas as principais estratégias de governança metropolitana compartilhada das funções públicas de interesse comum dos municípios que compõem a RMF.
Abordagem	Qualitativa.
Tipo de pesquisa	Bibliográfica, documental e de campo.
Sujeito da pesquisa	19 representantes dos municípios da RMF e 1 representante da Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará e 1 representante da Secretaria da Fazenda.
Técnica de coleta de dados dos sujeitos	Entrevista semiestruturada em profundidade.
Técnica de análise de dados	Técnica de análise dos núcleos de sentido (ANS).

Fonte: Elaborado pela autora.

3.1 A abordagem e os tipos de pesquisa utilizados

Diante do objetivo geral de analisar como são estruturadas as principais estratégias de governança metropolitana compartilhada das funções públicas de interesse comum nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, o estudo orientou-se por meio de uma pesquisa qualitativa. Neste aspecto, Deslandes e Minayo (2009) explicam que a pesquisa qualitativa responde a perguntas particulares das ciências sociais que não poderiam ou não deveriam ser quantificadas. Dessa forma, as autoras relatam que a pesquisa qualitativa lida com significados, motivos, valores, atitudes, dentre outros componentes. Assim, Malhotra (2001) adiciona que a pesquisa qualitativa é definida como uma técnica de pesquisa não-estruturada, exploratória, que se baseia em pequenas amostras e proporciona a compreensão do contexto do problema a ser entendido.

Quanto aos meios, o estudo classifica-se, como uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa é bibliográfica considerando que, na etapa de construção do referencial teórico, foram realizadas pesquisas a partir artigos científicos, dissertações, teses, notícias de jornais, leis, dentre outros documentos relacionados aos assuntos de urbanização, governança metropolitana e Região Metropolitana de Fortaleza. A esse respeito, Marconi e Lakatos (2017) relatam que uma pesquisa bibliográfica é um tipo de pesquisa feita com base em livros, artigos científicos, dentre outras fontes de conhecimento. Dessa forma, os autores indicam que essa é uma pesquisa obtida a partir de fontes secundárias, tendo em vista que abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado. Corroborando com o exposto, Gil (2010) esclarece que a pesquisa bibliográfica é realizada por meio da análise de materiais já publicados, como exemplos estão os livros, revistas, teses, dissertações, além de outros formatos de informações como discos, fitas magnéticas, CDs e materiais publicados na internet.

Ainda com relação aos meios, o trabalho também é classificado como uma pesquisa documental, uma vez que foram realizadas entrevistas semiestruturada em profundidade junto aos sujeitos de pesquisa, com a finalidade de responder ao objetivo geral de analisar como são estruturadas as estratégias de governança em relação às funções públicas de interesse comum nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Cabe destacar que os autores Marconi e Lakatos (2017) informam que a pesquisa documental tem como característica a obtenção de fontes primárias na coleta de dados, que poderão ser realizadas no momento ou posteriormente ao fato ocorrido.

Ressalta-se que o presente trabalho também é considerado como uma pesquisa de campo, uma vez que serão feitas entrevistas junto aos sujeitos da pesquisa com o intuito de observação dos fatos e dos fenômenos como ocorrem espontaneamente para a análise de informações relevantes para a pesquisa. A esse respeito, Deslandes e Minayo (2009) expõem que a pesquisa de campo permite uma aproximação da pergunta formulada por um pesquisador à realidade a ser compreendida, sendo que o resultado encontrado dependerá da clareza e consistência do levantamento bibliográfico realizado previamente.

Quanto aos fins, o estudo classifica-se como uma pesquisa exploratória-descritiva, considerando que analisará as estratégias de governança em relação as funções públicas de interesse comum nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza – RMF. Neste aspecto, Malhotra (2011), relata que a pesquisa exploratória é um dos principais modelos utilizados para a realização das pesquisas e é voltado para o lado qualitativo, no qual o objetivo do pesquisador é explorar e descobrir novas ideias e *insights* para solucionar os problemas. Quanto à pesquisa

descritiva, Vergara (1998) relata que a pesquisa descritiva expõe características de uma população ou de um fenômeno, além de estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza.

3.2 As técnicas de coleta de dados escolhidas

A coleta de dados dessa dissertação está composta por duas etapas. A etapa 1 iniciou-se com a busca por publicações em periódicos científicos que enfatizassem cinco palavras-chave: “Governança Metropolitana”, “Região Metropolitana de Fortaleza”, “Região Metropolitana”, “Fortaleza” e “Estratégia Metropolitana”. Cabe esclarecer que, no campo de busca dos sítios eletrônicos consultados, definiu-se a forma de pesquisa “or” sempre que havia a possibilidade de fornecer essa informação. Assim, foram definidos os seguintes indexadores como ambiente de busca: Dialnet, DOAJ, Redalyc, RediB, SciELO, Scopus, Web of Science, Spell, Ebsco e Emerald, assim como a base de dados do IPEA pela relevância das publicações desse instituto sobre o tema estudado. Ressalta-se que essa busca foi realizada entre os dias 27 de setembro e 17 de outubro de 2020.

Após a inserção das cinco expressões-chave nos indexadores, encontrou-se uma população equivalente a 73.021 trabalhos produzidos. Assim, com o intuito de realizar o refinamento da pesquisa, os trabalhos foram selecionados pelos seguintes critérios: estar escrito em língua vernácula, possuir no título e/ou no resumo tema ligado à Governança Metropolitana na Região Metropolitana de Fortaleza; estar vinculados à área de administração e/ou administração pública; e ter sido publicado nos últimos 20 anos, ou seja, entre os anos 2001 a 2020. Após aplicado este recorte, distinguiu-se 17 trabalhos científicos publicados. Dentre os trabalhos identificados, 8 deles foram publicados em uma só obra, editada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), conforme mostra o Quadro 5, a seguir.

Quadro 5 - Trabalhos científicos encontrados na busca em indexadores

Indexador	Palavras - Chave					Total	Total após Refinamento
	Fortaleza	Região Metropolitana	Estratégia Metropolitana	RMF	Governança Metropolitana		
Redalyc	27.143	3.990	12	203	61	31.409	3
DOAJ	7.524	2.404	121	121	50	10.220	4
DIALNET	7.473	706	1.140	43	128	9.490	2
Ebsco	6.836	100	3	1	5	6.945	0

RediB	4.548	1.670	491	93	44	6.846	0
Scielo	2.248	2.139	0	49	39	4.475	0
Scopus	1.921	432	6	10	6	2.375	0
IPEA	80	180	0	20	121	401	8
Web of Science	349	4	0	0	0	353	0
Emerald	270	35	25	4	3	337	0
Spell	61	103	0	4	2	170	0
TOTAL	58.453	11.763	1.798	548	459	73.021	17

Fonte: Elaborado pela autora.

Percebe-se, portanto, que, ao final, foram encontrados 3 trabalhos no indexador Redalyc, 4 trabalhos no DOAJ, 2 trabalhos no indexador Dialnet e 8 trabalhos no IPEA, totalizando 17 trabalhos vinculados ao tema estudado. Dessa forma, destaca-se que, para uma melhor visualização da produção científica obtida, os trabalhos foram distribuídos quanto ao título, autores, ano de publicação, periódico e indexador vinculado (como mostra o Quadro 6).

Quadro 6 – Produção de artigos por periódico e indexador

Nº	TÍTULO	AUTORES	ANO	PERIÓDICO	INDEXADOR
1	A governança metropolitana e o desafio da integração na lei nº 13.089/2015	SILVA, M. V. <i>et al.</i>	2018	Revista Brasileira de Gestão Urbana	DOAJ
2	Conflitos interescares: o local e o metropolitano na gestão do território	SILVA, A.F.C <i>et al.</i>	2018	Revista Brasileira de Gestão Urbana	Redalyc
3	Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metr�pole	MARGUTI; COSTA; FAVARÃO	2018	IPEA	---
4	Planejamento e metropoliza�o do lazer marítimo em Fortaleza-Ceará, Nordeste do Brasil	QUEIROZ	2017	EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales	Dialnet
5	As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metr�pole: Desafios a serem superados em dire�o � governança colaborativa	MELCHIORS; CAMPOS	2016	Revista Política e Planejamento Regional	DOAJ

6	Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 1)	COSTA <i>et al.</i>	2015a	IPEA	---
7	Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das Funções Públicas de Interesse Comum (componente 2)	COSTA <i>et al.</i>	2015b	IPEA	---
8	A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa1	FERNANDES; ARAÚJO.	2015	Revista Brasileira de Gestão Urbana	Redalyc
9	A Governança Metropolitana da Mobilidade: uma análise a partir dos estados	LIMA NETO; ORRICO FILHO	2015	IPEA	---
10	Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo	COSTA; MARGUTI	2014	IPEA	---
11	Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil	LACERDA; RIBEIRO	2014	EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales	DOAJ
12	Relatos e Estudos de Caso da Gestão Metropolitana no Brasil	COSTA; PANTOJA; MARGUTI	2014	IPEA	---
13	Governança Metropolitana no Brasil: Análise Comparativa das Funções Públicas de Interesse Comum	COSTA; DANTAS.	2013	IPEA	---
14	40 anos das Regiões Metropolitanas no Brasil	COSTA; TSUKUMO.	2013	IPEA	---
15	Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas	FERNANDES; WILSON.	2013	RAP - Revista de Administração Pública	Redalyc
16	Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas	BALBIM <i>et al.</i>	2011	Revista Paranaense de Desenvolvimento	Dialnet
17	Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana	KLINK	2009a	Educação	DOAJ

Fonte: Elaborado pela autora.

Além disso, com o intuito de compreender melhor os resultados obtidos nos trabalhos selecionados no quadro anterior, foi realizado um novo quadro (Quadro 7 com a

identificação dos trabalhos em relação seus objetivos, o campo empírico estudado e os principais resultados.

Quadro 7 - Produção de artigos por objetivo, campo empírico e resultados (Continua)

Nº	REFERÊNCIA	OBJETIVO	CAMPO EMPÍRICO	PRINCIPAIS RESULTADOS
1	SILVA, M. V. <i>et al.</i> (2018)	Visa refletir sobre a implantação da Lei nº 13.089/2015, recente instrumento de governança aplicado às regiões metropolitanas, partindo da premissa de que a estrutura federativa existente não abarcou a institucionalidade dessas regiões.	Regiões Metropolitanas brasileiras	Concluiu-se que os instrumentos de integração nas regiões metropolitanas alinham-se a um processo contínuo na promoção de uma gestão metropolitana eficaz e baseada em responsabilidades mútuas.
2	SILVA, A.F.C. <i>et al.</i> (2018)	Objetiva-se, aqui, entender de que modo a disputa por projetos territoriais leva em conta o conflito interescalar, articulando o Planejamento e a Gestão urbana no território metropolitano.	Região Metropolitana de Fortaleza	Os planos, programas e projetos, nesse sentido, tendem a refletir e ampliar essa dupla tensão (avançar e estagnar) ao privilegiar ações ora de forte conteúdo local (saneamento, mobilidade intraurbana e moradia), ora ações nacionais e regionais
3	MARGUTI; COSTA; FAVARÃO (2018)	Registrar e analisar as experiências de conformação dos novos arranjos institucionais, da construção da cooperação interfederativa e da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs).	Regiões Metropolitanas brasileiras	A publicação evidencia desafios importantes, como ambiente de insegurança jurídica, ritos do poder judiciário, entraves burocráticos, ausência de transparência em processos liderados pelos poderes Executivo e Legislativo, além dos avanços técnicos necessários no sentido de viabilizar a integração de políticas públicas setoriais e investimentos racionais no território metropolitano.
4	QUEIROZ (2017)	Entender os meandros do planejamento em uma região metropolitana no Nordeste, mais especificamente Fortaleza, no Estado do Ceará.	Região Metropolitana de Fortaleza	Concluiu-se que o planejamento técnico dos empreendedores e o posicionamento dos governos locais apontam para consolidação da fragmentação espacial do tecido urbano litorâneo.
5	MELCHORS; CAMPOS (2016)	Discutir vantagens na instituição de arranjos de governança metropolitana e estuda-se experiências existentes no Brasil e exterior.	Regiões Metropolitanas brasileiras	Vê-se que a promulgação do Estatuto da MetrÓpole trouxe contribuições importantes ao tema da governança metropolitana, porém, este ainda possui várias lacunas e diversos entraves que precisam ser superados para sua implementação.

6	COSTA <i>et al.</i> (2015a)	Este relatório contextualiza, descreve e avalia os arranjos institucionais de gestão da Região Metropolitana (RM) de Fortaleza.	Região Metropolitana de Fortaleza	O processo de desmonte do sistema de planejamento das questões metropolitanas ocorreu no Brasil a partir da década de 1990, sendo um resultado adverso do processo de descentralização administrativa.
7	COSTA <i>et al.</i> (2015a)	O objetivo deste trabalho é descrever e analisar o aparato institucional responsável por propor, realizar, monitorar e avaliar políticas públicas capazes de influenciar na qualidade das FPICs.	Região Metropolitana de Fortaleza	Em termos gerais, a falta de um ente planejador central na RM de Fortaleza compromete a organização dos esforços setoriais, resultando em falta de instrumentos adequados de controle. Verificou-se, por exemplo, que não existe um PDUI para a região e que o planejamento dos parcelamentos no uso do solo, no saneamento básico e até mesmo nos transportes não se consolidaram em planos setoriais.
8	FERNANDES; ARAÚJO (2015).	O trabalho visa analisar a atuação do governo federal em dois temas relacionados à questão federativa: a criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas.	Governo Federal	Os eventos ocorridos neste pouco mais de um quarto de século, analisados com base no método das narrativas, evidenciam que o governo federal tem demonstrado dificuldade na coordenação desse campo. Não raramente tem havido omissão.
9	LIMA NETO; ORRICO FILHO (2015)	Análise crítica a partir de diversos relatórios estaduais do projeto Governança Metropolitana para quatorze RMs brasileiras, com base em quatro fatores: i) legalidade do serviço; ii) uso do consórcio público como arranjo de governança; iii) presença de planos de mobilidade nos âmbitos metropolitano e municipal; e iv) distribuição de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).	Governo Federal	No que diz respeito à governança metropolitana, ainda são poucas as experiências no uso do consórcio público como instrumento de gestão do sistema metropolitano – apenas a RM do Recife organizou o sistema utilizando-se da Lei no 11.107/2005. Cabe ressaltar que o processo de construção contou com a participação inicial dos maiores municípios e do estado, sendo voluntária a adesão dos demais municípios. Este é o principal desafio: ampliar a adesão das cidades responsáveis pela gestão municipal ao sistema metropolitano.

10	COSTA; MARGUTI (2014)	Refletir sobre a gestão e a governança de algumas das mais importantes funções públicas de interesse comum (FPICs) que se fazem presentes e estruturam o espaço metropolitano: uso do solo, saneamento básico e transporte público/mobilidade urbana.	Regiões Metropolitanas brasileiras	Ainda que nem todos os municípios tenham ainda cumprido as determinações legais constantes nessas normas, a existência delas favorece as experimentações e a busca de soluções para a gestão urbana/municipal e, em alguns casos, para a gestão intermunicipal e metropolitana.
11	LACERDA ;RIBEIRO (2014)	Refletir sobre os atuais padrões de gestão e governança metropolitana e suas implicações nos processos de desenvolvimento e governabilidade das metrópoles brasileiras.	Regiões Metropolitanas brasileiras	Evidenciam-se as debilidades do pacto federativo, responsáveis pela fragilização da gestão e do planejamento metropolitano; o alargamento do sistema de atores políticos e econômicos, no campo da governança, acarretando restrições à cooperação entre os municípios metropolitano. e as interfaces entre os estudos urbanos e regionais.
12	COSTA; PANTOJA; MARGUTI (2014)	Refletir sobre o desenvolvimento metropolitano e a crescente importância dos espaços metropolitanos nas estatísticas e nos diferentes processos de metropolização em curso no país.	Regiões Metropolitanas brasileiras	É necessário regulamentar a gestão metropolitana no Brasil e é preciso fazê-lo respeitando as especificidades e singularidades presentes nas dezenas de RMs já instituídas, reconhecendo, no entanto, que os espaços metropolitanos demandam um tratamento específico que não cabe ao atual modelo federativo do país.
13	COSTA; DANTAS (2013)	O objetivo deste trabalho é descrever e analisar o aparato institucional responsável por propor, realizar, monitorar, e avaliar políticas públicas capazes de influenciar na qualidade das FPICs.	Regiões Metropolitanas brasileiras	Em termos gerais, a falta de um ente planejador central para a região compromete a organização dos esforços setoriais resultando em falta de instrumentos adequados de controle. Verificou-se, por exemplo, que não existe um plano diretor de desenvolvimento para a região, assim como, o planejamento dos parcelamentos no uso do solo, do saneamento básico, e até mesmo dos transportes não se consolidam em planos setoriais para a região.

14	COSTA; TSUKUMO (2013)	Refletir sobre a experiência metropolitana no Brasil, nas últimas quatro décadas.	Regiões Metropolitanas brasileiras	O país segue experimentando um processo de metropolização, e para uma sociedade que, aos poucos, vai se dando conta da dimensão metropolitana de seus desafios cotidianos, uma vez que, a despeito do que reza a legislação brasileira, a experiência cidadina não se limita pelas fronteiras político-administrativas e demanda um olhar integrado para as possibilidades da democracia e da vida urbanas.
15	FERNANDES; WILSON (2013)	Este trabalho busca analisar um dos grandes argumentos comumente utilizados pela literatura quando se observa a gestão metropolitana no Brasil, qual seja, o desenho institucional municipalista do federalismo brasileiro que inibe o desenvolvimento das regiões metropolitanas (RMs).	Regiões Metropolitanas brasileiras	Tentou-se demonstrar que o municipalismo autárquico da Constituição de 1988 não foi capaz de inibir a gestão metropolitana, mas, pelo contrário, ele foi o elemento que faz ressurgir a discussão acerca da esfera metropolitana como elemento importante na política urbana no Brasil.
16	BALBIM <i>et al.</i> (2011)	Discutir o avanço do processo socioespacial de metropolização, a ampliação do número de RMs, a fragmentação da gestão metropolitana e o relativo abandono/fragilização dessa questão, ausente na agenda política nacional.	Regiões Metropolitanas brasileiras	(Conclusão) há um esvaziamento institucional, político e financeiro dos órgãos.
17	KLINK (2009)	Buscamos discutir os limites e potencialidades de novos arranjos institucionais que estão se configurando na gestão metropolitana e regional, com ênfase no caso brasileiro em comparação com a evolução da perspectiva internacional mais ampla.	Regiões Metropolitanas brasileiras	Concluiremos que o modelo de governança metropolitano brasileiro se assemelha mais à abordagem norte-americana, caracterizada por um sistema relativamente pulverizado e concorrencial de atores locais do que à linha européia, que tende a evoluir na direção de um sistema metropolitano mais consolidado de atores públicos e privados, reunidos em torno de temas de interesse comum.

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 8 apresenta a distribuição destes trabalhos pelos periódicos por ano de publicação e estrato Qualis do quadriênio 2013-2016, última versão encontrada no Portal Sucupira, na área de Administração. Nota-se 3 publicações vinculadas ao estrato A2 nos periódicos EURE, em 2014 e 2017, e RAP, em 2013; 3 publicações no estrato B1 através da Revista Brasileira de Gestão Urbana, nos anos de 2015 e 2018; 1 publicação no estrato B2 por

meio do periódico Educação, em 2009; 1 publicação no estrato B4, por meio da Revista Paranaense de Desenvolvimento, no ano de 2011, e da Revista Política e Planejamento Regional, no ano de 2016; e, por fim, 8 publicações no estrato C nas publicações do IPEA, nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2018.

Quadro 8 - Produção de artigos por periódico entre os anos 2001 a 2020

Periódico	Ano											
	Qualis	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	Total
EURE	A2						1			1		2
RAP	A2					1						1
Revista Brasileira de Gestão Urbana	B1							1			2	3
Educação	B2	1										1
Revista Paranaense de Desenvolvimento	B4			1								1
Revista Política e Planejamento Regional	B4								1			1
IPEA	C					2	2	3			1	8
Total Geral		1	0	1	0	3	3	4	1	1	3	17

Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se, pelo exposto, um crescimento de publicações de estudos vinculados ao tema a partir de 2009, ocorrendo seu maior número em 2015, ano em que o Estatuto da Metrópole foi regulamentado, entretanto, percebe-se uma queda na produção dos trabalhos nos anos seguintes. Cabe destacar que antes de 2009 e posterior a 2018 não foram identificadas produções ligadas ao tema.

Cabe esclarecer, por fim desta etapa, que dentre os 17 trabalhos selecionados na busca bibliográfica, foram utilizados na presente pesquisa os trabalhos desenvolvidos por Balbim *et al.* (2011), Klink (2009a), Marguti, Costa e Favarão (2018), Costa *et al.* (2015a), Costa e Tsukumo (2013). Ademais, informa-se que, apesar de não constarem nos indexadores pesquisados, considera-se de relevância, para o desenvolvimento desta pesquisa, os estudos desenvolvidos na RMF por Diógenes (2012), Silva (2015), Pequeno (2015), assim como Costa e Dantas (2009).

Já na segunda etapa da coleta de dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas em profundidade no mês de outubro de 2019, para conhecimento inicial de campo e, posteriormente, a coleta de dados foi continuada entre os meses de outubro de 2020 a janeiro de 2021. Ressalta-se que os sujeitos escolhidos foram representantes municipais da RMF, tratados como grupo 1 (Roteiro de entrevistas exposto no Apêndice A) e representantes estaduais da Secretaria das Cidades (SCidades) e da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), além do representante da Universidade do Parlamento da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Unipace/ALCE) analisados como grupo 2 – representantes das Secretarias Estaduais + Unipace. O roteiro de entrevistas utilizado com os representantes da SCidades e da Unipace é apresentado no Apêndice B e o roteiro aplicado com o representante da SEFAZ está exposto no apêndice C. Todas as entrevistas concedidas foram amparadas em um termo de consentimento (mostrado no apêndice D) e um termo de confidencialidade (apresentado no apêndice E). Os áudios das entrevistas foram gravados e transcritos, na íntegra, totalizando 454 minutos de gravação.

Ainda com relação à etapa 2 da pesquisa, informa-se os estudos de Pereira e Nogueira (2015) relatam que a rede de pesquisas do Observatório das Metrôpoles, elaborou o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) com o objetivo de avaliar o bem-estar dos cidadãos das metrôpoles brasileiras. Assim, os autores destacam que os índices apresentam cinco dimensões: **1. mobilidade urbana** - utilizando a variável tempo de deslocamento casa-trabalho da população ocupada, **2. condições ambientais urbanas** - utilizando as variáveis arborização no entorno do domicílio, esgoto a céu aberto no entorno do domicílio e lixo acumulado no entorno do domicílio, **3. condições habitacionais** – utilizando os indicadores: aglomerados subnormais, densidade domiciliar, densidade morador/banheiro, material das paredes de domicílio e espécies de domicílio, **4. serviços coletivos** – empregando os indicadores: atendimento de água, atendimento de esgoto, atendimento de energia e coleta de lixo e **5. Infraestrutura** – com os indicadores iluminação pública, pavimentação do logradouro, calçada, meio-fio, bueiro/boca de lobo, rampa para cadeirantes e identificação do logradouro. Dessa forma, com o intuito de adequar o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) às FPICs regulamentadas pela LCE nº 180/2018, o presente estudará as seguintes FPICs: **Transporte e Mobilidade (1), Saneamento básico (2), Habitação (3), Recursos Hídricos (4) e Planejamento Urbano (5).**

3.3 Os sujeitos da pesquisa e a técnica de análise dos dados empregada

Para esse estudo, foram entrevistados quatro representantes vinculados a Secretarias Estaduais: dois representantes da Scidades (codificados como entrevistados E1 e E2) e um representante da SEFAZ (E10), além do representante da Unipace/ALCE (E3). Já os representantes dos municípios da RMF entrevistados, conforme a Figura 4, estão assim distribuídos e codificados: Fortaleza (E7), Caucaia (E4), São Luís do Curu (E5), Itaitinga (E6), Maranguape (E8), Maracanaú (E9) e São Gonçalo do Amarante (E11). O Quadro 9, a seguir, mostra a codificação e detalha o perfil dos representantes entrevistado.

Quadro 9 - Relação dos entrevistados

Grupo 1 - Representantes Municipais							
Código	S*	I**	Escolaridade	Cargo	Município	Vínculo	Tempo***
E4	F	40	Graduação	Presidente da Agência de Desenvolvimento	Caucaia (CAU)	Cargo Comissionado	3 anos
E5	M	57	Ensino Médio	Secretário de Governo	São Luís do Curu (SLC)	Cargo Comissionado	21 anos
E6	M	55	Graduação	Fiscal de Tributos	Itaitinga (ITA)	Servidor Público	22 anos
E7	M	30	Mestrado	Assessor Técnico - Coordenador PASFOR	Fortaleza (FOR)	Cargo Comissionado	6 anos
E8	M	66	Graduação	Coordenador da Defesa Civil	Maranguape (MRG)	Servidor Público	12 anos
E9	F	52	Especialização	Assessora Especial de Gestão de Projetos e Convênios	Maracanaú (MRC)	Servidor Público	16 anos
E11	M	63	Especialização	Secretário Executivo da Secretaria de Planejamento, Gestão e Administração	São Gonçalo do Amarante (SGA)	Cargo Comissionado	8 anos
Grupo 2 – Representantes das Secretarias Estaduais +Unipace/ALCE							
Código	S*	I**	Escolaridade	Cargo	Órgão	Vínculo	Tempo***
E1	M	52	Doutorado	Secretário Executivo	SCidades	Cargo Comissionado	3 anos
E2	M	42	Especialização	Conselheiro	SCidades	Cargo Comissionado	11 anos

E3	M	0	Doutorado	Gestor Universitário	Unipace/ALC E	Cargo Comissionado	7 anos
E10	M	56	Graduação	Auditor Fiscal	SEFAZ	Servidor Público	27 anos

* Sexo;

** Idade (em anos);

*** Tempo na Instituição.

Fonte: Elaborado pela autora.

Cabe ressaltar que foram solicitadas entrevistas com representantes de todos os 19 municípios da RMF mediante e-mail, e-SIC, contatos telefônicos, além de visitas presenciais nos municípios de Aquiraz, Eusébio, Horizonte e Maracanaú. Entretanto, só foi obtido retorno da parte dos representantes dos sete municípios entrevistados, de acordo com o identificado no Apêndice F (Relatório de Agendamento das Entrevistas).

Figura 4 - Mapeamento de municípios entrevistados



Fonte: Elaborado pela autora.

Para análise dos dados qualitativos coletados nessas entrevistas em profundidade, foi realizada a transcrição e análise mediante a técnica de Análise dos Núcleos de Sentido (ANS), de acordo com os termos propostos por Mendes em 2007. Ressalta-se que a ANS se refere à divisão do texto em unidades menores, os núcleos de sentido, que são formados a partir da investigação dos temas psicológicos sobressalentes do discurso desenvolvida. Cabe

esclarecer que a ANS foi adaptada a partir da técnica de análise de conteúdo desenvolvida por Bardin, em 1977 (MENDES, 2007).

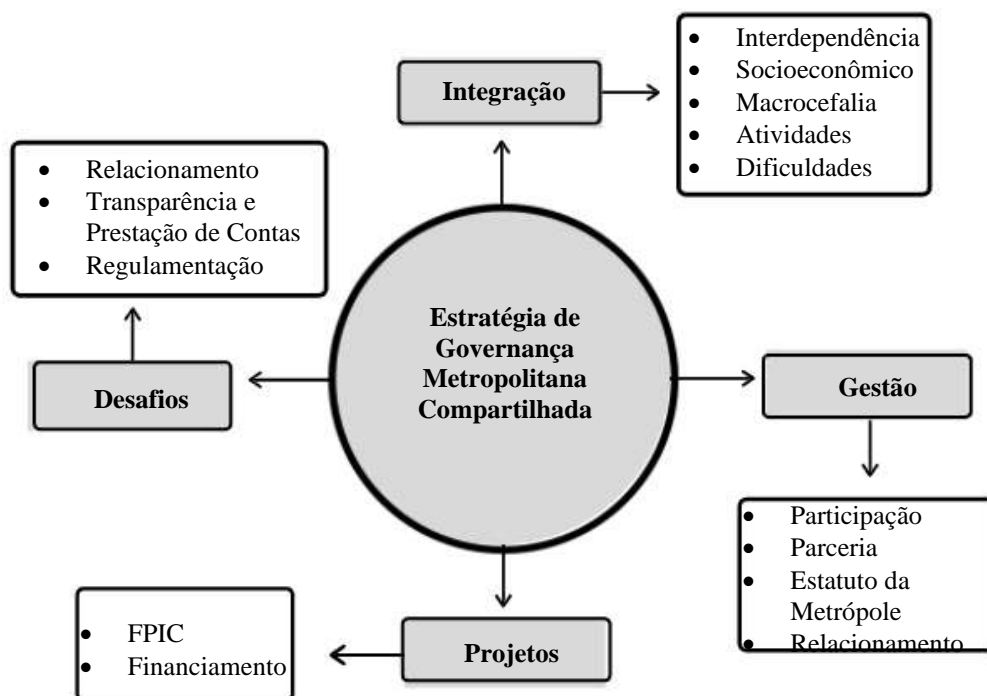
Assim, de forma explicativa, tem-se que o processo de categorização das entrevistas ocorreu em três etapas: (i) leituras das transcrições das entrevistas; (ii) recorte das ideias explícitas e implícitas (nesta etapa os subtemas serão apreendidos e classificados a partir dos discursos dos entrevistados); e (iii) agrupamento dos subtemas em sentidos mais amplos, ou seja, ligados aos temas empíricos (MENDES, 2007). Ressalta-se que, nesta pesquisa, os temas empíricos foram preestabelecidos com base nas perguntas previstas nos roteiros de entrevista (APÊNDICE A, B e C).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Abordam-se, nesse tópico, a análise e discussão dos resultados compostos pelos achados na literatura sobre governança metropolitana da RMF e pela análise das entrevistas em profundidade realizadas. Ressalta-se que, para uma melhor compreensão, o estudo buscou agrupar os municípios da RMF pela sua proximidade aos quatro vetores de expansão, exibidos na Figura 2. Assim ficaram os municípios agregados por vetor: **Vetor 1** (Maracanaú, Maranguape, Pacatuba e Guaiúba), **Vetor 2** (Itaitinga, Horizonte, Pacajus e Chorozinho), **Vetor 3** (Caucaia, São Gonçalo Amarante, São Luís do Curu, Paracuru, Paraipaba e Trairí) e **Vetor 4** (Eusébio, Aquiraz, Pindoretama e Cascavel).

Destaca-se que o processo de categorização das entrevistas ocorreu em três etapas: (i) leituras das transcrições das entrevistas; (ii) identificação de 12 subtemas para o grupo 1 e 13 subtemas para o grupo 2; e (iii) agrupamento dos subtemas identificados em sentidos mais amplos, ou seja, de acordo com os temas empíricos da pesquisa. Destaca-se que os 4 temas empíricos utilizados no estudo, ou seja, “Integração”; “Gestão”, “Projetos” e “Desafios”, foram preestabelecidos nos roteiros de entrevistas da pesquisa. Assim, formaram-se 4 temas e 16 subtemas como dimensões de análise que “gravitam” em torno do objetivo geral do estudo, conforme Figura 5.

Figura 5 - Temas e subtemas emergentes da análise dos núcleos sentindo das entrevistas realizadas



Fonte: Elaborado pela autora.

Portanto, com relação ao grupo 1 de entrevistados foram encontrados 12 subtemas vinculados aos temas empíricos: Socioeconômico, interdependência, macrocefalia e atividades (tema integração); Relacionamento, Estatuto da Metrópole, Parcerias e Participação (tema Gestão); FPIC e Financiamento (Tema Projetos); Relacionamento e Transparência e Prestação de Contas (Tema Desafios). Quanto ao grupo 2 de entrevistados observou-se 13 subtemas: Socioeconômico, Interdependência, Macrocefalia e Dificuldades (Tema Integração); Relacionamento, Estatuto da Metrópole, Parcerias e Participação (Tema Gestão); FPIC e Financiamento (Tema Projetos); Relacionamento, Transparência e Prestação de Contas e Regulamentação (Tema Desafios). A vinculação dos temas com os subtemas está demonstrada no Quadro 10.

Quadro 10 - Temas e subtemas por grupo de entrevistados

TEMA	SUBTEMA	
	GRUPO 1	GRUPO 2
Integração	Socioeconômico	Socioeconômico
	Interdependência	Interdependência
	Macrocefalia	Macrocefalia
	Atividades	---
	---	Dificuldades
Gestão	Relacionamento	Relacionamento
	Estatuto da Metrópole	Estatuto da Metrópole
	Parcerias	Parcerias
	Participação	Participação
Projetos	FPIC	FPIC
	Financiamento	Financiamento
Desafios	Relacionamento	Relacionamento
	Transparência e Prestação de Contas	Transparência e Prestação de Contas
	---	Regulamentação
TOTAL	12	13

Fonte: Elaborado pela autora.

4.1 Caracterização da integração e do relacionamento entre os municípios da RMF

Nesta seção, abordaremos o **Tema Integração**, que é foco do primeiro objetivo específico deste estudo que pretende verificar a evolução das alterações no relacionamento entre os municípios da RMF desde sua incorporação. Primeiramente, serão apresentados os achados da literatura sobre o tema e, em seguida, passaremos às informações reveladas nas entrevistas junto aos sujeitos da pesquisa.

4.1.1 Análise dos resultados obtidos na literatura sobre integração e relacionamento na RMF

Conforme relatado anteriormente, a Região Metropolitana de Fortaleza foi criada pela Lei Complementar Federal (LCF) nº 14/1973 e possui 19 municípios e uma extensão total de aproximadamente 7.341,485 km² de território, sendo o município de Fortaleza sua principal cidade. Destaca-se que sua criação, na década de 70, é questionada quando se argumenta que esta região ainda não estaria plenamente constituída (DIÓGENES, 2012; PAIVA, 2010). Entretanto, AUMEF (1976) informa que a intenção do Governo Federal em instituir a RMF foi de antecipar a implantação de um Sistema de Planejamento Metropolitano em Fortaleza e nos municípios do seu entorno (Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz). Assim, com intuito de compreender melhor a evolução do relacionamento entre os municípios da RMF, seus 19 municípios foram agrupados pela proximidade aos vetores de expansão, para efeitos desse estudo, consoante o que já mostramos.

Quanto aos municípios do **vetor 1**, Silva (2015) apresenta que **Maracanaú** foi fundamental para reconfiguração urbano/metropolitana de Fortaleza, considerando a implantação do Distrito Industrial naquele município. Assim, na década de 1980, o município já estava consolidado, atraindo novas indústrias e diversificando as atividades necessárias para atender às demandas das empresas lá instaladas, bem como da população dos grandes conjuntos habitacionais voltados à classe trabalhadora. Já na caracterização de **Pacatuba**, Diógenes (2012) informa que, embora a cidade possua indústrias, sua economia ainda é baseada na agricultura, (com o cultivo de algodão, banana, caju, cana-de-açúcar, mandioca e feijão) e na pecuária bovina, suína e avícola. Sobre **Maranguape**, Diógenes (2012) atesta que o município é alvo, atualmente, de investimentos industriais, mas ainda contém expressiva participação agrícola. Acerca destes três municípios supracitados, Silva (2015) aponta que um cenário de industrialização em todos eles, mas Maracanaú se destaca dos demais, considerando possuir indústrias de grande e médio porte. Por fim, o quarto município componente do **vetor 1** é

Guaiuba, referido por Diógenes (2012) como o município que mais apresenta características rurais entre todos da RMF.

Analisando os municípios que compõem o **vetor 2**, Diógenes (2012) comenta que os quatro municípios deste vetor (**Itaitinga, Horizonte, Pacajus e Chorozinho**) estão inseridos no complexo denominado “corredor industrial”, localizado na BR 116. Entretanto, apesar da crescente implantação de indústrias em seus domínios, estes municípios ainda conservam grande parte de sua população vinculada às atividades agrícolas. Costa e Amora (2015) destacam, ainda, a existência de atividades de extrativismo mineral em **Itaitinga**. Quanto à **Horizonte** e **Pacajus**, Pereira Júnior (2015) firmam que os dois municípios experimentam o fenômeno da expansão por meio da integração descontínua, que pode se dar em função da orientação do eixo rodoviário da BR 116. No que tange à **Chorozinho**, Bomtempo (2015) anuncia que o município possui um dinamismo econômico mais associado às práticas agrícolas tradicionais, em evidência a agricultura de sequeiro.

Sobre os municípios do **vetor 3**, informa-se que **Caucaia** é um dos municípios com maior integração socioeconômica à Fortaleza, considerando a expressão nos movimentos pendulares de pessoas que se deslocam diariamente para trabalhar em Fortaleza, facilitada, também, com a implantação do trem metropolitano ligando os dois municípios (COSTA; AMORA, 2018; DIÓGENES, 2012). Além disso, cabe realçar que **Caucaia** ainda possui um relevante fluxos turísticos para praias do seu litoral, como a Praia do Cumbuco. Já sobre o município de **São Gonçalo do Amarante**, Tsukumo *et al.* (2013) e Bomtempo (2015) informam que neste município que se encontra o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP). Assim, houve considerável aumento de atividades vinculadas ao setor produtivo industrial de base, movimentando grande contingente populacional em direção a este município. Diógenes (2012) declara ainda que, devido à proximidade deste município à Fortaleza, ocorrem fluxos cada vez mais intensos em direção à capital. Com relação aos municípios de **Paracuru, Paraipaba, São Luís do Curu e Trairi**, Pequeno (2015) apresenta que a recente inclusão destes municípios na RMF denota a expansão dos serviços turísticos para atrativos dispersos ao longo do litoral oeste da RMF.

Acerca dos municípios do **vetor 4**, o **Eusébio** insere-se em um nível de integração elevada na RMF devido a proximidade de Fortaleza. Salienta-se, ainda, que este município, bem como o município vizinho de **Aquiraz**, apresenta crescimento econômico e populacional significativo desde as últimas décadas, resultado dos investimentos em infraestruturas vinculadas às políticas de desenvolvimento turístico (DIÓGENES, 2012). Silva (2015) destaca que **Eusébio** também se distingue dos demais do **vetor 4** pelo número significativo de

loteamentos e condomínios residenciais fechados ocupados, principalmente, por antigos residentes de Fortaleza. Quanto aos municípios de **Pindoretama** e de **Cascavel**, Pereira e Costa (2015) afirmam que ambos ainda concentram atividades do tipo rural, memos com uma certa presença de atividade turística no litoral. Assim, de forma geral, **Eusébio**, **Aquiraz**, **Pindoretama** e **Cascavel** se firmam na RMF principalmente por meio do turismo, apresentando grande quantidade de hotéis, *resorts* e residências para fins de veraneio, de acordo com o exposto em Silva (2015).

Em relação ao município de **Fortaleza**, Pequeno (2015) afirma que a metrópole se sobressai no cenário nacional pelo seu crescimento demográfico ocorrido ao longo da segunda metade do século XX. Além disso, o autor destaca que Fortaleza constitui região de influência com população superior a 20 milhões de pessoas, alcançando até municípios de estados vizinhos. Silva (2015) também menciona que a metrópole se destaca por possuir diferentes tipos de infraestrutura e de equipamentos públicos e privados; ser polo de múltiplas atividades industrial, comercial, serviços e turística; ser um centro regional de fluxo e refluxo de pessoas, mercadorias e recursos financeiros; e possuir uma intensa rede de relações sociais. A tabela 3 sintetiza alguns dados e a justificativa para a inclusão de cada um dos 19 municípios da RMF, ao longo das últimas quatro décadas.

Tabela 3 - Crescimento da Região Metropolitana de Fortaleza (Continua)

Município	Legislação	Motivo	IDH* (2010)	PIB per capita** (2017)	População Estimada ** (2019)
Fortaleza	LCF 14/1973	Planejamento da RMF	0.754	23.436,66	2.669.342
Caucaia	LCF 14/1973	Planejamento da RMF	0.682	16.178,90	361.400
Aquiraz	LCF 14/1973	Planejamento da RMF	0.641	27.870,84	80.271
Pacatuba	LCF 14/1973	Planejamento da RMF	0.675	12.504,37	83.432
Maranguape	LCF 14/1973	Planejamento da RMF	0.659	10.814,52	128.978
Maracanaú	LCF 52/1986	Emancipado de Maranguape	0.686	37.977,92	227.886
Guaiuba	LCE 11.845/1991	Emancipado de Pacatuba	0.617	7.945,16	26.064
Eusébio	LCE 11.845/1991	Emancipado de Aquiraz	0.701	56.121,51	53.618
Itaitinga	LCE 03/1995	Emancipado de Pacatuba	0.626	16.879,25	37.980
Horizonte	LCE 18/1999	Expansão da dinâmica industrial ao longo da BR-116	0.658	24.220,46	67.337
Pacajus	LCE 18/1999	Expansão da dinâmica industrial ao longo da BR-116	0.609	15.007,81	72.203

Chorozinho	LCE 18/1999	Expansão da dinâmica industrial ao longo da BR-116	0.604	13.965,85	20.264
São Gonçalo	LCE 18/1999	Expansão da dinâmica industrial ao longo da BR-116	0.665	63.842,84	48.422
Pindoretama	LCE 78/2009	---	0.636	10.708,89	20.567
Cascavel	LCE 78/2009	---	0.646	12.605,08	71.743
Paracuru	LCE 154/2015	Integração de natureza socioeconômica ou de serviços com o CIPP	0.637	14.037,33	35.076 (Conclusão)
Paraipaba	LCE 154/2015	Integração de natureza socioeconômica ou de serviços com o CIPP	0.634	10.981,12	32.744
São Luís do Curu	LCE 154/2015	Integração de natureza socioeconômica ou de serviços com o CIPP.	0.620	7.478,05	13.000 (Conclusão)
Trairi	LCE 154/2015	Integração de natureza socioeconômica ou de serviços com o CIPP	0.606	11.934,62	55.918
TOTAL					4.106.245

Nota: * Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013),

** Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2020).

Fonte: Elaborado pela autora.

A lei de criação da RMF já previa a inclusão dos municípios de Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz na RMF em função da implantação de um sistema de planejamento metropolitano integrado à Fortaleza. Já a inclusão dos municípios de Maracanaú em 1986, Guaiuba e Eusébio em 1991 e de Itaitinga, em 1995, foi justificada pela emancipação destes territórios dos seus municípios de origem que faziam parte da RMF (TSUKUMO *et al.*, 2013; COSTA *et al.*, 2015a). Por seu turno, a inclusão dos municípios de Horizonte, Pacajus, Chorozinho e São Gonçalo do Amarante, em 1999, teve como fundamento, para os três primeiros, a expansão da dinâmica industrial ocorrida ao longo da BR-116 e a implantação do Porto do Pecém como justificativa para este último (PAIVA, 2010). Concernente à incorporação de Pindoretama e Cascavel, em 2009, Diógenes (2012) afirma ser inegável a adoção de critérios político-administrativo sem caráter objetivo evidente para justificar esta expansão da RMF. Por fim, a integração de Paracuru, Paraipaba, São Luís do Curu e Trairi, em 2015, teve como alegação a crescente demanda de melhorias habitacionais e de serviços nestes municípios influenciadas pelas atividades que envolveram a construção e operação do CIPP, em São Gonçalo do Amarante, município da RMF (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2014).

No que se refere aos critérios para a inclusão de um município da RMF, destaca-se que, a partir da LCE nº 18/1999, a ampliação da Região Metropolitana de Fortaleza estava condicionada a evidência ou tendência de conurbação, a necessidade de organização, planejamento e execução de FPIC ou a existência de relação de integração de natureza socioeconômica ou de serviços. Além disso, esta lei previa que a RMF seria automaticamente ampliada quando no desmembramento, fusão ou incorporação de municípios desta região (CEARÁ, 1999). Acerca disso, Costa *et al.* (2015a) argumenta que a evolução da composição da RMF ocorreu algumas vezes sem critérios específicos, mostrando-se nestas oportunidades contraditória a evidência ou tendência de conurbação para sua ampliação. Para Diógenes (2012), em diálogo com esta perspectiva, a existência de realidades socioeconômicas e espaciais que se manifestam em diferentes níveis de integração e coesão metropolitana e essa realidade faz com que a repartição dos benefícios da metropolização alcance de forma desigual os municípios da RMF.

A propósito da criação, formação, expansão e gestão de RMs cabe ressaltar a última alteração legislativa para alterações na RMs trazida com o Estatuto da Metrópole, instituído pela Lei Federal nº 13.089/2015. Em seu Art. 3º, o Estatuto, traz que os Estados ficam possibilitados de instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas mediante Lei Complementar, devendo estas lei definirem, conforme o Art. 5º, no mínimo: i) os municípios que integram a unidade territorial urbana; ii) os campos funcionais ou FPICs que justificam a instituição da unidade territorial urbana; iii) a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e iv) os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2015).

Ainda conforme Lei nº 13.089/2015, a criação de uma RM, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os municípios pertencentes à região (BRASIL, 2015). Todavia, a esse respeito, Moura e Hoshino (2015) e Ribeiro, Santos Junior e Rodrigues (2015) afirmam terem ficado imprecisos a delimitação das RMs, bem como a gestão das dezenas de regiões e aglomerações já criadas no Brasil. Ressalta-se, também, que não foi encontrado abordagem diretamente ligada a essa matéria na Lei Complementar Estadual nº 180/2018, instituída pelo Governo Estadual do Ceará, que dispõe sobre o programa de governança interfederativa do Estado do Ceará, sob o nome “Ceará um Só”.

4.1.2 Análise dos dados obtidos nas entrevistas sobre integração e relacionamento na RMF

A seguir, será apresentada a análise descritiva e interpretativa do tema integração obtido a partir das falas dos 11 entrevistados, subdivididos nos dois grupos já expostos no quadro 9: Grupo 1 (07 representantes de municípios da RMF); e Grupo 2 (03 representantes das Secretarias Estaduais e 01 da Unipace/ALCE). Iniciaremos pelas análises das entrevistas do Grupo 1.

4.1.2.1 Grupo 1 - Representantes Municipais

Com referência aos dados obtidos das entrevistas do primeiro grupo de entrevistados, ou seja, os representantes municipais, o tema integração apresentou **4 subtemas: socioeconômico; interdependência; atividades e macrocefalia**. Dessa forma, para ao **subtema socioeconômico**, o entrevistado E7-[FOR] considera que o município de Fortaleza está integrado aos demais municípios da Região Metropolitana, mas acredita que a maior integração ocorre com os municípios de Caucaia e Maracanaú por serem praticamente extensões da metrópole. Corroborando com o exposto, E4-[CAU] conta que, cada vez mais, seus habitantes trabalham em Fortaleza, podendo ser *"(...) até considerada uma cidade dormitório né, porque as pessoas trabalham quase todas elas em Fortaleza, cada vez mais"* [E4]. Nesse mesmo sentido, E9-[MRC] acredita que o município está crescendo em importância e não o considera mais como uma cidade dormitório, tendo em vista que há uma circulação constante de habitantes que moram em Maracanaú e trabalham em Fortaleza e vice-versa. Além disso, acredita que haja um sentimento de pertencimento dos habitantes da RMF: *"(...) aquela história que Maracanaú era cidade dormitório, acho que até já mudou (...) há esse sentimento de que a gente faz parte da grande Fortaleza"* [E9].

Ainda a respeito da **Integração Socioeconômica**, E5-[SLC] informa que o município está praticamente integrado na RMF e cita exemplos de transporte de pacientes para consultas em outros municípios da região. Já E6-[ITA], do município do vetor 2, descreve que boa parte de seus habitantes trabalham nos municípios de Fortaleza, Horizonte (vetor 2) e Eusébio (vetor 4). No mesmo sentido, E8-[MRG], estabelecido em município do vetor 1, ressalta que a mão de obra qualificada do município se desloca para Fortaleza e para o Porto do Pecém, em São Gonçalo do Amarante (vetor 3), em busca de empregos mais bem remunerados. Portanto, percebe-se uma grande movimentação intermunicipal diariamente pelos habitantes dentro da RMF. Ademais, E11-[SGA] destaca a grande integração com Fortaleza no que se

refere ao movimento pendular, ganhando destaque como atrativo no município a Companhia Siderúrgica do Pecém: "*(...) da Companhia Siderúrgica do Pecém sai mais de cem ônibus todo dia de Fortaleza. (...) há muita gente de Fortaleza que está lá em São Gonçalo (...)*" [E11]. Esse entrevistado E11-[SGA] também afirma que há muita movimentação no sentido contrário, uma vez que todos os dias "*(...) tem mais de cinquenta rotas de ônibus trazendo universitário para todas as universidades de Fortaleza*".

Tratando-se da **interdependência**, E8-[MRG] acredita que "*a economia (...) ela depende muito de Fortaleza, assim dada a proximidade (...) em toda região metropolitana existe essa interdependência*" [E8]. Em relação a interdependência, o entrevistado E4-[CAU] está em sintonia com o evidenciado por E8. Assim, ele também explana que a economia do seu município é impactada pela proximidade com a Metrópole e cita que um atrativo para grandes indústrias do Estado do Ceará se estabelecerem em Caucaia é a localização vizinha à Fortaleza e ao Porto do Pecém, em São Gonçalo do Amarante: "*(...) tem muita coisa que é feita em Caucaia, justamente por essa proximidade com a capital*" [E4]. Em termos geográfico, como visto nas figuras 2 e 5, Caucaia está situada exatamente entre estes outros dois municípios da RMF.

Quanto ao subtema **atividades econômicas**, E7-[FOR] informa que a indústria é relevante no cenário econômico do município, mas o papel de destaque encontra-se ligado a atividades voltadas ao comércio, a serviço e ao turismo. Já E4-[CAU] e E11-[SGA], por sua vez, relatam que as principais atividades econômicas destes dois municípios, atualmente, estão ligadas à prestação de serviços e à indústria por conta do Porto do Pecém. Os dois entrevistados acrescentam que as maiores indústrias do estado estão instaladas entre os dois municípios. Para E9-[MRC] informa "*o destaque maior de Maracanaú é o Distrito Industrial*" [E9]. Este entrevistado declara que a cidade se desenvolveu a partir desse distrito e continua crescendo, favorecendo o fortalecimento do setor de serviços para a população. Ele também revela que "*a agricultura (...) tem um destaque no município*" [E9].

Ainda com relação a este **subtema**, E5-[SLC] reforça que no seu município o artesanato e a agricultura ligadas à cultura do coco ainda são as principais atividades econômicas. E8-[MRG] pauta que, apesar da economia município depender muito de Fortaleza, o setor primário da economia tem se desenvolvido, principalmente aproveitando "*(...) esse potencial que o município tem com relação a acerola*" [E8]. Sobre a atividade econômica em Itaitinga, E6-[ITA] retrata que há um equilíbrio entre os setores de atividades econômicas do município: "*antes eram mais as pedreiras, hoje é comercial, serviços (...) algumas indústrias...*" [E6].

Reportando as análises alusivas ao **subtema macrocefalia**, o representante entrevistado E7-[FOR] acredita que Fortaleza tem um poder de decisão maior frente aos demais municípios metropolitanos. Essa visão é reforçada por E6-[ITA] ao indicar que "(...) *a metrópole, ela seria o ponto X pra todo mundo ter como referência né (...) o mais próximo que poderia chegar a Fortaleza seria Caucaia e Maracanaú*" [E6]. Em congruência com esta posição, E4-[CAU] reivindica que Fortaleza, por ser a capital do Estado do Ceará, "*acaba sendo o centro de tudo né, de todas as decisões*" [E4]. Já entrevistado E9-[MRC] tem uma percepção que, por um lado, também confirma que Fortaleza é uma cidade que possui modelos a serem seguidos pelos outros da RMF, mas - por outro lado - acredita que "*quem influencia a região metropolitana é o governo do Estado*" [E9]. Em complementação a esta interpretação, E11-[SGA] acredita que a influência do Governo do Estado na RMF "*poderia desenvolver ações que propiciasse a integração mais regional*" [E11].

4.1.2.2 Grupo 2 - Representantes Secretarias Estaduais + Unipace/ALCE

Com relação às entrevistas realizadas com os representantes da implantação do Estatuto da Metrópole na RMF, para o tema integração se apresentaram **3 subtemas: socioeconômico; interdependência e macrocefalia**. Em vista o **subtema socioeconômico**, E1-[SCidades] relata que a existência de diversas relações entre pessoas e entre municípios da RMF, sendo que tal interação varia em cada município. Além disso, E1 reforça que há integração populacional, apesar de não identificar se isso ocorre conscientemente pelos habitantes e afirma que essa integração é mais evidente para aquelas pessoas que vivem na interseção dos municípios da RMF. Ainda nesse sentido, E3-[Unipace] acrescenta que Fortaleza sofre impacto de integração socioeconômica diariamente de alguns municípios da RMF, sobretudo os que estão "*a zona de limite como Aquiraz, Eusébio, Caucaia etc.*" [E3]. Corroborando com o exposto, E1-[SCidades] ainda menciona que há diversas relações de interação das pessoas na RMF, desde movimento pendular a passeios para lazer.

Por outro lado, E10-[SEFAZ] expõe que a lógica do modelo de transferência do federalismo brasileiro criou alguns desafios para integração socioeconômica das regiões metropolitanas, ao narrar que "*o modelo de transferência do federalismo brasileiro criou uma dificuldade de se fazer essa integração (...) tem dois modelos de transferência (...) FPM (...) o segundo (...) é a transferência via cota parte do ICMS (...)*" [E10]. O entrevistado se refere aos dois modelos vigentes de maior significância de transferência de recurso para os municípios. O primeiro concerne ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que é um modelo que

privilegia os municípios que tem uma renda per capita baixa. O segundo é o de transferência com base na cota municipal de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadoria e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e Comunicação (ICMS). A partir disso, E10-[SEFAZ] enxerga que, pelo fato dos modelos se basearem em índices diferentes (renda per capita baixa X operações sobre ICMS) e por não exigirem esforços próprios dos municípios para o recebimento de recursos, seja por tentar melhorar seu próprio desempenho fiscal ou por tentar obter a cooperação intermunicipal, os modelos não auxiliam na integração municípios metropolitanos.

No que tange ao **subtema interdependência**, E1-[SCidades] comunica ser incontestável a relação de interdependência entre os municípios da RMF. O entrevistado ainda acrescenta que é a partir dessa relação e da procura por soluções ou das consequências dela que surge a necessidade de se constituir uma Região Metropolitana. Além disso, "*(...) soma-se a interdependência natural uma interdependência socioeconômica. Nesse sentido, há independente do que a gente consegue construir em termos de arranjo de governança*" [E1].

A entrevista com E1-[SCidades] também foi referência para o tratamento do **subtema macrocefalia**. Segundo este entrevistado a relação de "*(...) interdependência entre os municípios da RMF é acentuada pelo poder, densidade econômica, demográfica, populacional e política do município de Fortaleza*" [E1]. Contudo, o entrevistado anuncia que o Governo Estadual procura intervir nesse relacionamento ente os municípios metropolitanos para tornar a relação mais simétrica, acrescentando que há um respeito interfederativa entre os municípios componentes da RMF.

4.1.3 Discussão e síntese dos resultados sobre integração e relacionamento na RMF

Nesta subseção, os resultados das falas dos representantes municipais e dos representantes das secretarias estaduais são tomados como uma narrativa sobre o tema integração, destacando-se, a seguir, suas contradições, convergências, bem como suas especificidades. Inicialmente, será tratado do tema e se seguirá dos resultados apontados nos subtemas socioeconômico, interdependência, atividades, macrocefalia e modelo de transferência.

Com relação ao subtema integração **socioeconômica** da RMF, percebe-se que, em geral, a fala dos entrevistados gravita em torno da integração social dos habitantes dos municípios, mais especificamente, quanto ao movimento pendular que os trabalhadores realizam diariamente. Apesar das falas dos entrevistados apontarem para uma melhoria na integração

socioeconômica, Silva (2015) considera que, em termos gerais, os níveis de integração são frágeis, com os avanços no plano da institucional não guardando correspondência à funcionalidade e as práticas da RMF. O autor mostra que a inclusão de novos municípios, a implantação de infraestrutura, de equipamentos e serviços em municípios mais consolidados no contexto metropolitano provocam ainda mais entraves para a compreensão e integração da realidade metropolitana. Outro ponto a ser citado, refere-se a fala de E10-[SEFAZ] quanto à dificuldade de avanço econômico e de integração devido aos modelos de transferência de recursos federais aos municípios (modelo baseado no FPM e o modelo via cota parte do ICMS), considerando que são modelos ambíguos, visto que se baseiam em índices diferentes (renda per capita baixa X operações sobre ICMS) e, além disso, não exigem esforços ficais próprios dos municípios para obter recursos federais, seja por tentar melhorar o desempenho fiscal ou por tentar obter a cooperação intermunicipal, o que pode acabar dificultando o avanço econômico e a integração metropolitana da RMF.

Ainda neste subtema, Costa e Amora (2015), Costa (2018) e Diógenes (2012) acrescentam que há municípios da RMF com níveis de **integração socioeconômicas**, ambientais, fiscais e político-institucionais desiguais. Sobre isso, Costa e Amora (2015) explanam que há uma grande distância socioeconômica entre Fortaleza e os municípios que ainda mantêm atividades predominantemente rurais, como: Pindoretama (vetor 4), com 60,38% de taxa de urbanização; Chorozinho (vetor 2), com 60,41% de taxa de urbanização; Guaiuba (vetor 1), tendo 78,36% de taxa de urbanização; e, mesmo com alto grau de urbanização (99,30%), as autoras também citam o município de Itaitinga (vetor 2). No que tange aos municípios com elevada integração, destacam-se aqueles preponderantemente industriais, como Maracanaú (vetor 1) e Caucaia (vetor 3). Tal fato torna um desafio a realização de um arranjo de integração com municípios tão assimétricos. Acerca disso, Diógenes (2012) acrescenta que a repartição dos benefícios da metropolização atinge diferentemente cada município e faz com que áreas mais abastardas sejam melhor beneficiadas, o que só amplia as desigualdades socioespacial da RMF.

Com base nas exposições dos entrevistados, verifica-se que as principais **atividades** econômicas desempenhadas nos municípios da RMF referem-se sobremaneira ao turismo e à indústria. Diógenes (2012) avalia esta informação, enfatizando que estes setores cresceram de maneira expressiva desde os últimos anos. De acordo com Bomtempo (2015) as principais atividade econômicas dos municípios da RMF são a atividade industrial em Maracanaú, Horizonte, Pacajus, Aquiraz, Caucaia e Eusébio; a implantação de novos equipamentos industriais como o Complexo Industrial e Portuário do Pecém que anima a economia de São

Gonçalo do Amarante; e a estruturação da economia de serviços, principalmente vinculados ao turismo e ao setor imobiliário em Aquiraz, Caucaia, Fortaleza e Eusébio. Costa e Amora (2015) acrescentam que os municípios Guaiuba, Pindoretama, Chorozinho e São Gonçalo do Amarante são municípios que ainda mantêm atividades rurais.

No subtema **interdependência** econômica entre os municípios da RMF, os discursos dos representantes municipais entrevistados evidenciam essa **interdependência**, ganhando destaque o impacto que Fortaleza causa nos municípios mais próximos. Tal fato é corroborado pelos estudos de Diógenes (2012), considerando que, apesar do crescimento econômico de alguns municípios da RMF, ainda existe uma relação de dependência com Fortaleza quanto ao abastecimento, tratamento de saúde e suprimento de serviços. Isto impacta em diferentes níveis de integração e coesão metropolitana entre os municípios da RMF. Nesse mesmo sentido, Pereira Júnior (2015) adverte que a recente industrialização do Ceará, ocorrida mediante incentivos fiscais, configurou a maior difusão de atividades, de funções e de equipamentos na RMF, provocando uma variedade de atividades de produção e de consumo que consolida uma interdependência de diferentes funções nessa região.

Quanto ao subtema **macrocefalia**, o relato dos entrevistados confirma Fortaleza como um município referência, além de possuir maior poder de decisão frente aos demais municípios da RMF. Entretanto, estas entrevistas também apontam os municípios de Caucaia e Maracanaú como outros núcleos importantes da RMF, assim como, o Governo do Estado como um ator importante para a tomada de decisões na região e para a intervir contra a centralidade de poder por apenas um município. Costa *et al* (2015a), Diógenes (2012), Pequeno (2015) e Silva (2015) relatam que a capital ainda assume o papel de cidade líder na dinâmica dos processos sociais, econômicos, políticos e culturais da RMF, concentrando maiores investimentos no comparativo com os demais municípios do Estado. Contudo, Paiva (2010) e Silva (2015) verificam que o modelo de metropolização centro-periferia coexiste com as novas dinâmicas metropolitanas, considerando a descentralização da atividade industrial, a migração intraurbana, o surgimento de condomínios residenciais de luxo fora da MetrÓpole, bem como, atividades ligadas ao turismo e ao lazer, dentre outros fatores, que podem alterar as assimetrias das dinâmicas dos municípios da RMF.

4.2 A organização da gestão e da governança da RMF

Aqui abordaremos o tema da **Gestão** que se anuncia para o alcance do segundo objetivo específico da pesquisa que é identificar as principais estratégias de gestão e de

governança das funções públicas de interesse comum (FPIC) na RMF e, para tanto, serão apresentadas a análise e discussão de resultados na literatura e nas entrevistas.

4.2.1 Análise de resultados obtidos na literatura sobre a organização da gestão e da governança da RMF

A primeira entidade metropolitana responsável pelo planejamento da RMF foi a Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza (AUMEF), uma agência especial criada pelo Governo do Estado Ceará, através da Lei Estadual nº 9.800/1973, e extinta duas décadas depois, pela Lei Estadual nº 11.831/1991. A criação da AUMEF ocorreu em consonância com a Lei Complementar Federal nº 14/1973 que instituiu as primeiras RM brasileiras, as FPICs e a organização dos órgãos de gestão destas das RM (COSTA *et al.*, 2015a; DIÓGENES, 2012; PAIVA, 2010; SILVA, 2015; TSUKUMO *et al.*, 2013). De acordo com Silva (2015), a institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras teve início em ambiente autoritário. Em complemento, Costa *et al.* (2015a) e Tsukumo *et al.* (2013) esclarecem que a conjuntura política foi um facilitador para as ações da AUMEF, tendo em vista que as RM contavam com uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros oriundos da União que facilitaram a implementação de vários projetos, especialmente na área de saneamento básico, transporte e tráfego urbano.

A AUMEF tinha o objetivo de desenvolver e integrar os municípios da RMF de acordo com os planos da LCF nº 14/1973 que criou as oito primeiras regiões metropolitanas no Brasil e era dirigida por um superintendente que exercia um poder supra municipal e cargo não ser eletivo (DIÓGENES, 2012). A estrutura administrativa da AUMEF era complementada por um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo. O **Conselho Deliberativo** era composto pelo secretário de Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará, que o presidia; por um secretário executivo, indicado pelo governador; pelo superintendente da autarquia; e pelos prefeitos dos municípios da RMF. Já o **Conselho Consultivo** tinha como membros os secretários de Planejamento dos municípios da RMF; o superintendente da AUMEF; e o secretário executivo indicado pelo governador (BRASIL, 73; COSTA *et al.*, 2015a). Silva (2015) afirma que nesses espaços de decisão da AUMEF emergiram conflitos decorrentes do choque entre as diferentes esferas de governo. Este mesmo autor também aponta que as dificuldades que surgiram pela redução da autonomia municipal ao longo dos anos e a promulgação da Constituição Federal de 1988 fez que o órgão perdesse força e fosse extinto pela Lei Estadual nº 11.831/1991 (SILVA, 2015). Costa *et al.* (2015a), evidenciam que

posteriormente à extinção da AUMEF, as responsabilidades pela gestão metropolitana da RMF passaram para as secretarias estaduais, mesmo sem uma clareza das suas funções, ficando a RMF sem uma entidade exclusiva de planejamento e deliberação.

Sublinha-se que outro marco legal do sistema de gestão da RMF só foi estabelecido com a Lei Complementar Estadual (LCE) nº 18/1999, tendo como suas principais resoluções a criação do **Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Fortaleza (CDM-RMF)** e do **Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza (FDM)**. O CDM-RMF tinha como representantes os titulares da Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará, que o presidia, e da Secretaria do Planejamento e os prefeitos dos municípios que integravam a RMF. O FDM tinha a finalidade de dar suporte financeiro para execução de atividades da RMF (CEARÁ, 1999). Constata-se, portanto, a ausência de um Conselho Consultivo, uma vez que não foi citado na referida lei complementar, bem como a privação de participação da sociedade civil dentre os representantes diretos na composição do CDM-RMF (COSTA *et al.*, 2015). Nesse sentido, Diógenes (2012) e Tsukumo *et al.* (2013) salientam que nessa LCE nº 18/1999 as atribuições, que antes eram da AUMEF, foram repassadas para as secretarias de governo com funções e abrangência mais amplas. Alterações na composição e responsabilidade pela coordenação do CDM-RMF foram realizadas em função de novas legislações estaduais promulgadas desde 1999. Uma síntese das mudanças na composição do CDM-RMF pode ser acompanhada na Quadro 11.

Quadro 11 - Evolução da vinculação e da composição do CDM-RMF

Lei Estadual	Responsável pela Coordenação do CDM-RMF	Presidente do CDM-RMF	Membros do CDM-RMF
18/1999	Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará	Titular da Secretaria de Infraestrutura	Secretaria de Infraestrutura, Secretaria do Planejamento, prefeitos municipais da RM de Fortaleza
34/2003	Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará	Titular da Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional	Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional, Secretaria do Planejamento, prefeitos municipais da RM de Fortaleza
13.875/2007	Secretaria das Cidades do Estado do Ceará	Titular da Secretaria das Cidades	Secretaria das Cidades, Secretaria do Planejamento e Gestão, prefeitos municipais da RM de Fortaleza

Fonte: Adaptado de Costa *et al.*, 2015a.

O último marco legal que institui um sistema de gestão da RMF foi estabelecido pela LCE nº 180/2018, que dispôs sobre o programa de governança interfederativa do Estado

do Ceará, denominado “Ceará um Só”. Essa lei teve o propósito de regulamentar, no estado, o Estatuto da Metr pole, instituído pela Lei Federal n  13.089/2015, que institui as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das FPIC em RM e em aglomera es urbanas instituídas pelos estados (BRASIL, 2015; CEARÁ, 2018). Assim, a LCE n  180/2018 apresenta a seguinte estrutura básica de gestão das RM do Estado do Ceará: i) **Instância Executiva** - composta pelos prefeitos de cada um dos municípios que integram a RM e pelos titulares de secretarias do Estado; ii) **Instância Colegiada Deliberativa** - formado por 2 (dois) representantes do poder público estadual, sendo 1 (um) do poder executivo e 1 (um) do poder legislativo, por secretários municipais de cada um dos municípios que integram a RM e por 5 (cinco) representantes da sociedade civil, a serem definidos por meio de ato normativo específico; iii) **Organiza o Pública** - com fun es técnico-consultivas; e iv) **Sistema Integrado de Aloca o de Recursos (SIAR)** (BRASIL, 2015; CEARÁ, 2018). Destaca-se ainda que a Secretaria das Cidades do Estado do Ceará (SCidades) aparece como um papel importante, considerando que subsidiar  a tomada de decisões nas Instâncias Executiva e Colegiada Deliberativa. O Quadro 12 expõe uma evolu o da estrutura de gestão da RMF.

Quadro 12 - Evolu o da estrutura de gestão da RMF

Lei Estadual	�rg�o Executivo	�rg�o Colegiado de Decisão	�rg�o Colegiado de Consulta	Participa�o da Sociedade Civil
9.800/1973	Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza (AUMEF)	Conselho Deliberativo (superintendente da AUMEF, prefeitos dos municípios da RMF, secretário de planejamento do Estado do Ceará, que o presidia, e secretário executivo indicado pelo governador)	Conselho Consultivo (superintendente da AUMEF, secretários de planejamento dos municípios da RMF e secretário executivo indicado pelo governador)	Não prevista
18/1999	Não previsto	Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Fortaleza (secretário da infraestrutura do Estado do Ceará, que o presidia, secretário do planejamento e prefeitos dos municípios)	Não previsto	Não prevista
180/2018	Instância Executiva (composta pelos prefeitos de cada município que integram a região metropolitana e pelos titulares de secretarias do Estado do Ceará)	Colegiado Deliberativo (02 representantes do poder público estadual - 01 do poder executivo e 01 do legislativo, 19 secretários municipais representando cada município da RMF e 05 representantes da sociedade civil, definidos por ato normativo específico)	Organiza�o Pública - com fun�es técnico-consultivas.	Participa�o no conselho deliberativo e na organiza�o pública

Fonte: Elaborado pela autora.

Por fim, ainda tratando dos aspectos da gestão e governança, enfatiza-se que, para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, a unidade territorial urbana deverá estar dentro dos critérios de gestão plena, nos termos do que estabelece o inciso III do caput do art. 2º da Lei Federal nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015). Dentre os critérios prescritos para o alcance da gestão plena estão: possuir uma estrutura de governança interfederativa própria; formalizar e delimitar os municípios mediante lei complementar estadual e ter o PDUI aprovado mediante lei estadual (CEARÁ, 2018). Assim, considerando o que refletem Marguti e D’Almeida (2018), cada RM deveria possuir a autonomia necessária e o ambiente compartilhado interfederativo adequado, de modo a garantir igualdade de condições de decisão de todos os entes federados que a compõem, para promover um desenvolvimento compartilhado, em que o interesse local estaria suficientemente representado no interesse comum.

4.2.2 Análise dos dados obtidos nas entrevistas sobre a organização da gestão e da governança na RMF

A seguir, será apresentada a análise descritiva e interpretativa do **tema gestão** obtido a partir do que comunicaram os 11 entrevistados, subdivididos no grupo dos 07 representantes municipais (Grupo 1) e no grupo dos 04 representantes das Secretarias Estaduais + Unipace/ALCE (Grupo 2).

4.2.2.1 Grupo 1 - Representantes Municipais

Com relação aos dados obtidos, nas entrevistas semiestruturadas em profundidade, com os representantes municipais, o tema gestão apresentou 4 subtemas: **Relacionamento, Estatuto da Metrópole, Parcerias e Participação**. Dessa forma, acerca do **subtema relacionamento**, E4-[CAU] e E11-[SGA] concordam que o relacionamento entre os municípios não é algo fácil de ser realizado. Em reforço a esta afirmação, E4-[CAU] acredita que existe uma grande fragilidade no relacionamento entre os municípios da RMF. A entrevistada atesta que *"existe uma fragilidade muito grande na questão de interlocução entre os municípios (...). Na verdade, existe uma grande disputa"* [E4]. Ela ainda explica que esse relacionamento de não de cooperação entre os municípios, ocorre em função destes apresentarem as mesmas fragilidades e necessidades econômicas. Tratando também da questão do relacionamento, E8-[MRG] afirma ser necessário planejar melhor as questões envolvidas

à RMF e, para isso, *"é necessária uma maior interação de gestores na região metropolitana"* [E8]. Entretanto, E11-[SGA] relata não visualizar dificuldade no relacionamento com outros municípios e, cita como facilitador, a relação entre o prefeito de Fortaleza com o prefeito de São Gonçalo do Amarante.

Tendo o subtema **Estatuto da MetrÓpole** como foco, E4-[CAU] expõe que não existiu tratativas com o município para a formação ou sobre o início das atividades da instância executiva e da instância colegiada deliberativa de gestão da RMF. Já E5-[SLC] afirma que o município iria participar das reuniões para consecução das instâncias no ano de 2020. Não obstante, com a pandemia de COVID-19, decorrente do Sars-CoV-2, os trabalhos foram adiados. Por sua vez, E7-[FOR], indica que não sabe responder sobre essas instâncias, considerando que não fez parte desse projeto. Em conformidade com os demais entrevistados, E9-[MRC] e E11-[SLG] relatam desconhecer completamente o tema envolvendo as duas instâncias. E11-[SLG] acrescenta que o município tem interesse em participar: *"(...) nós não participamos disso (...) e não tenho conhecimento disso (...) louvo a ideia (...) todos queremos participar"* [E11]. Em contraponto, o E8-[MRG] informa ter participado de um encontro que abordava o tema tratado, mas *"depois não tive mais contato com o pessoal (...) deve ter tido dificuldades"* [E8] para sua consecução.

Além disso, também no subtema **Estatuto da MetrÓpole**, E4-[CAU] também traz informações quanto ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMF e, neste sentido, informa que foram iniciadas reuniões para seu desenvolvimento em 2019. Porém, ela afirma não ter acompanhado mais sua elaboração e, diante disso, não sabe da situação atual do PDUI. A esse respeito, E5-[SLC] e E6-[ITA] relatam que a elaboração do PDUI foi adiada para o ano de 2020. No entanto, mais uma vez a situação de pandemia não permitiu que as reuniões para andamento do PDUI-RMF acontecessem: *"(...) fomos acionados aqui, pelo Cambeba (...) que é a Secretaria das Cidades (...) pra começar, aí começou a pandemia. Não deram mais notícia pra gente"* [E6].

Ainda enfatizando a elaboração o PDUI-RMF, E7-[FOR] e E11-[SGA] contam não ter conhecimento sobre a elaboração do plano, mas citam ter conhecimento da elaboração de outros planos de desenvolvimento estratégico: *"(...) do PDUI eu não sei. Eu sei que os planos que estão sendo desenvolvidos (...) PASFOR (...) Fortaleza 2040 (...) Ceará 2050"* [E7]; e *"(...) a gente foi chamado inclusive Ceará 2050 (...) tudo a gente participava. Esse daí ninguém não. Nem notícia"* [E11]. O Plano de Acessibilidade Sustentável de Fortaleza (PASFOR), conduzido pela Agência Reguladora do Estado do Ceará (Arce) é o planejamento da acessibilidade e mobilidade dos usuários que utilizam os serviços de transporte público coletivo de Fortaleza e

RMF; a política tarifária atual e futura; e a integração entre sistemas rodoviários e metroviários de Fortaleza. Já o Plano Fortaleza 2040 é um plano de desenvolvimento para a cidade com estratégias a serem implementadas no curto, médio e longo prazo tendo como horizonte final o ano 2040, contemplando planos urbanístico, de mobilidade e de desenvolvimento socioeconômico. Finalmente, o Ceará 2050 é a plataforma de planejamento estratégico de longo prazo desenvolvida a para as 14 regiões de planejamento do Estado do Ceará, uma delas é a RMF.

Na mesma linha de observação de E7-[FOR] e E11-[SGA], os entrevistados E8-[MRG] e E9-[MRC] narram não ter conhecimento do que esteja ocorrendo acerca da elaboração do PDUI, mas tem ciência dos Planos Fortaleza 2040 e do Ceará 2050. Todos os municípios da RMF também deveriam ter seu próprio plano, assim como Fortaleza, é o que defende E8-[MRG]: "*(...) tem que ter Maranguape 2040, Maracanaú 2040, Caucaia 2040*" [E8]. A respeito dos planos coordenados pelo Governo do Estado na RMF, E9-[MRC] revela que o município de "*(...) Maracanaú nunca foi chamado para participar*" [E9].

Continuando com o subtema **Estatuto da MetrÓpole**, procurou-se identificar a situação do Sistema Integrado de Administração de Recursos (SIAR), E4-[CAU] expõe não ter conhecimento sobre esta ferramenta. E4 sublinha que em outros projetos elaborados pelo Governo do Estado, o município não é consultado e acaba já recebendo o produto pronto para a sua execução. Somando-se a esse depoimento, E6-[ITA], E8-[MRG], E9-[MRC] e E11-[SGA] também afirmam não ter conhecimento sobre o SIAR. Entretanto, esses três últimos entrevistados cogitam a possibilidade projeto estar apenas como uma proposta no âmbito das prefeituras.

Quanto às Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC, ainda no mesmo subtema, E7-[FOR] destaca que, para os habitantes da RMF, "*(...) tecido urbano é um só. Administrativamente existem os limites obviamente (...) isso não impede que um município interfira no outro, é aí que vem o papel do governo do Estado em integrar essas políticas (...)*" [E7]. Ou seja, segundo este entrevistado, Governo Estadual deve assumir um papel de integração em relação as FPIC nos municípios da RMF. Para E8-[MRG] as ações relacionadas as áreas das FPIC ocorrem de uma forma espontânea na RMF, não havendo integração dos gestores na região metropolitana para um melhor planejamento. Já E9-[MRC] percebe que esses projetos, envolvendo acordos de mais de um município, são raros de acontecer, mas sua execução é facilitada caso exista proximidade entre os políticos e partidos envolvidos. Do contrário, a parceria fica ainda mais difícil de ocorrer. Finalmente, um dos entrevistados identifica um ganho prático que deveria fazer que os gestores municipais aderissem à realização

de parcerias voltadas a execução de FPIC. Conforme E11-[SGA], o ganho seria realizar licitações conjuntas, aumentando o poder de negociação, reduzindo custos e facilitando as compras: *"poderia beneficiar vários municípios por exemplo (...) você podia pegar três ou quatro municípios juntar tudo e você tinha o poder de barganha muito maior pra fazer compra"* [E11].

No que tange ao subtema **Parcerias**, E4-[CAU] acredita *"que uma das saídas para o desenvolvimento da cidade são as parcerias, porque eu acredito que o setor público (...) não consegue abarcar digamos, assim toda a problemática"* [E4]. No caso deste entrevistado, ele advoga que uma das alternativas para o município são as parcerias com empresas privadas ou empresas sem fins lucrativos. Nesse sentido, E6-[ITA] também considera como algo positivo a realização de parcerias e cita, como exemplo, um consórcio municipal realizado para a construção de um aterro sanitário no município, já que sem o consórcio *"(...) Itaitinga não tem condições de colocar um aterro sanitário"* [E6]. E5-[SLC] também alega já ter firmado parcerias, via convênio com outros municípios, mas desconhece sobre parcerias público-privadas realizadas no âmbito municipal.

Com relação a este subtema **Parcerias**, o representante de Fortaleza, E7-[FOR], relata que, em decorrência do modelo econômico vigente, a realização de parcerias é algo necessário a ser feito: *"(...) hoje a parceria é muito forte, é necessário isso no modelo econômico que a gente vive (...) não dá pra ter dentro do poder público pessoas executando tudo. Então você precisa dessa parceria"* [E7]. O entrevistado cita o exemplo do projeto de bicicletas compartilhadas da cidade, "Bicicletar" que é parceria entre a Prefeitura de Fortaleza e a empresa Sertel. E7-[FOR] considera que, se a implantação de um sistema de bicicletas compartilhadas fosse realizado somente por uma empresa privada, talvez essas bicicletas não chegassem nas áreas mais pobres da cidade. Por outro lado, se fosse somente a Prefeitura operando esse sistema, não haveria efetivo de pessoas pra garantir o bom funcionamento do sistema. Para E8-[MRG] reconhece que as parcerias são importantes para o município e que Maranguape tem realizado parcerias com o Governo do Estado. Por sua vez, E9-[MRC] assevera que o processo licitatório para a celebração de parcerias é algo complexo e que procurou montar uma equipe própria na prefeitura para a gestão de projetos a serem realizados pelo município. Situação parecida acontece no município de São Gonçalo do Amarante, conforme expõe E11-[SGA] ao mencionar que *"em 2014/2015 até que se ensaiou alguma proposta de consórcio (...), mas isso na prática não vingou como nenhum projeto"* [E11].

Com o subtema **Participação** sendo enfatizado, E6-[ITA] assegura que, devido as reuniões elaboração do PDUI da RMF terem sido paralisadas em seu início, não houve tempo

para a participação popular. Já E4-[CAU], E5-[SLC] e E11-[SGA] não relatam experiências de participação popular no âmbito da RMF, mas informam que as respectivas prefeituras realizaram audiências públicas, seja para a elaboração do Plano Diretor da cidade - "*(...) que foi totalmente revisado e com novos conceitos e que teve a participação popular*" [E4] - ou para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) - "*(...) todos os anos, quando a gente elabora a LOA, (...) a gente faz as audiências públicas para colher sugestões dos habitantes*" [E11]. Além disso, E7 (FOR) acrescenta que, para a prefeitura conseguir recursos com um agente financiador externo, é necessária que seja registrada a etapa de participação social. Este entrevistado acrescenta que a Prefeitura de Fortaleza frequentemente realiza audiências públicas para a realização de um projeto na cidade.

4.2.2.2 Grupo 2 - Representantes Secretarias Estaduais + Unipace/ALCE

Apresenta-se nesta subseção os dados obtidos das entrevistas com o segundo grupo de entrevistados. Analisando-se os subtemas, observados para o tema **Gestão**. Dando início pelo subtema **Relacionamento**, E3-[Unipace] enumera que "*(...) esse diálogo entre os municípios é muito difícil. (...) As dificuldades são institucionais e são políticas, sobretudo (...)*", né? [E3]. Para o entrevistado, a comunicação entre os municípios da RMF é algo difícil de ser realizada.

Focando no subtema **Estatuto da Metrópole**, E10-[SEFAZ] esclarece que a Lei Federal 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole, não foi bem promovida. Dentre as razões para isso, o entrevistado cita acontecimentos da época, como o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e a agregação do Ministério das Cidades ao Ministério do Desenvolvimento Regional, em 2019. E10-[SEFAZ] ainda coloca que, apesar das dificuldades encontradas na promoção e disseminação do Estatuto da Metrópole, o Estado do Ceará foi protagonista nesse cenário metropolitano, uma vez que foi regulamentada a Lei Complementar nº 180/2018 que institui o programa 'Ceará um Só': "*(...) fomos protagonistas porque a gente elaborou uma legislação (...) essa Lei foi elaborada dentro da Secretaria de Planejamento em diálogo com a Secretaria das Cidades (...)*" [E10]. Este entrevistado esclarece a formulação desta lei foi inspirada "*no Estatuto da Metrópole, no consórcio público municipal que é de 2005, (...) também na experiência internacional europeia. (...) A gente se assessorou muito da literatura de dois países: Espanha e Portugal (...)*" [E10]. Além disso, E10-[SEFAZ] reforça que a atribuição da Secretaria da Fazenda no atendimento ao Estatuto da Metrópole e do 'Ceará um Só' (Lei Complementar nº 180/2018) refere-se a parte tributária, de

governança fiscal e do programa de educação fiscal, sendo o restante das atribuições de competência da Secretaria das Cidades.

Com relação à instituição das instâncias executiva e colegiada deliberativa, E1-[SCidades] decreta que suas atividades ainda não foram iniciadas: “É, na prática não existe (...)”, o que corrobora com os resultados das entrevistas dos representantes municipais nesse mesmo subtema. Referindo-se à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI, E1-[SCidades] explana que sua discussão será realizada somente após o funcionamento da instância colegiada deliberativa: “(...) *todo processo de formulação de discussão do PDUI será apoiado pela instância colegiada. Então, se não tem uma instancia, não tem o que falar. Teve uma parada em 2019 (...) pra ela se organizar (...) aí a COVID-19 nos imobilizou. Fica pro ano que vem*” [E1]. Ainda sobre o PDUI, E2-[SCidades] relata que a elaboração deste plano na RMF será trabalhosa. Por conta disso, os planos das outras regiões metropolitanas cearenses foram iniciados primeiramente, como é o caso do PDUI da Região Metropolitana do Cariri e da Região Metropolitana de Sobral. Em sintonia com os entrevistados anteriores, E3 também aponta que a elaboração do PDUI da RMF não foi iniciada ainda e que “*parece que houve uma dificuldade pra contratação da consultoria (...)*” [E3].

Ademais, E1-[SCidades] esclarece que não há procedimentos institucionalizados na RMF para a realização de projetos ligados a Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC). “*Na verdade, hoje não há um procedimento institucionalizado pra isso (...). Os projetos estão acontecendo por geração espontânea*” [E1]. Sobre esse subtema, E2-[SCidades] pauta que, atualmente, a responsabilidade de realização de projetos ligados à FPIC na RMF é de responsabilidade do Governo do Estado, mas há uma cooperação municipal em ceder o espaço para a realização de um determinado projeto. Já E3-[Unipace] relata que, na forma como esses projetos ligados à FPIC são executados pelo Governo Estadual, podem ocorrer conflitos entre os municípios, uma vez que um projeto “*pode ser mais interessante pro município vizinho, então os municípios ficam brigando*” [E3].

No que se refere ao Sistema Integrado de Administração de Recursos - SIAR, E2-[SCidades] afirma que a primeira tentativa de reunir os recursos metropolitanos, através de um Fundo Metropolitano, não funcionou na RMF. Além disso, o entrevistado relata que há um projeto de lei tramitando na Assembleia Legislativa para a sua extinção. Quanto ao SIAR, E2-[SCidades] informa que o sistema ainda não foi regulamentado por lei estadual pois ainda não está finalizado. Quanto às fontes para compor o sistema, E1-[SCidades] acredita que poderão ser formadas tanto por recursos financeiros quanto por outras formas de contrapartida, como recursos humanos ou tecnológicos. Para E10-[SEFAZ], o sistema poderá ser composto por

fontes de organizações multilaterais, como é o caso de arrecadação de recursos do Banco Mundial, do Banco Interamericano, assim como recursos dos próprios municípios participantes da RMF: *"mas ai cada um tinha uma cota (...) baseado na sua renda, na sua receita corrente liquida per capita (...)"* [E10]. Este entrevistado ainda relaciona algumas dificuldades enfrentadas para elaboração do SIAR, como a saída de dirigentes da Secretaria de Planejamento (SEPLAG) e também a pandemia do COVID-19. Dessa forma, o E10-[SEFAZ] conclui que a falta de um processo bem sedimentado faz que a implantação desse projeto ficasse dependendo de decisão política. Por fim, o entrevistado noticia que, não tem informações se o SIAR está em funcionamento, uma vez que essa atribuição ficou no âmbito da Secretaria das Cidades.

Sobre os projetos executados no âmbito metropolitano, E3-[Unipace] lembra do *"Projeto Pacto por Fortaleza, em 2010, que criou uma proposta de planejamento pra cidade até 2020. Hoje tem um projeto chamado Ceará 2050 e Fortaleza 2040"* [E3]. De acordo com este entrevistado, o Projeto Pacto por Fortaleza foi o plano precursor de todos estes planos atuais. Comentando os projetos realizados na RMF, E1-[SCidades] menciona que, apesar dos projetos relacionados ao atendimento do Estatuto da Metrópole e do 'Ceará um Só' estarem parados em decorrência da pandemia que se iniciou 2020, os canais de comunicação para a realização de projetos e de estudos na RMF continuam funcionando. Em continuidade, E3-[Unipace] esclarece que, em 2017, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará teve a intenção de criar um fórum parlamentar na RMF, com o intuito de mobilizar os vereadores dos municípios da RMF para constituírem uma instancia de organização coletiva da RMF. Contudo, essa proposição de instalação de um Parlamento Metropolitano não teve continuidade.

Apesar de todas as dificuldades para implementação de projetos metropolitanos, E10-[SEFAZ] comunica que está em tramitação a celebração de um consórcio público intermunicipal que atuará na *"gestão Interfederativa fiscal envolvendo sete municípios da RMF (...) Eusébio, Aquiraz, Cascavel, Pindoretama, Beberibe, Itaitinga e Horizonte (...). Nós estamos no aguardo de uma reunião do governador com os prefeitos (...)"* [E10]. O entrevistado ressalta que, posteriormente à celebração desse consórcio, voltarão as discussões para o SIAR. Abordando ainda a celebração desse consórcio público intermunicipal de gestão interfederativa fiscal na RMF, E10-[SEFAZ] destaca que esse modelo transferência intermunicipal vai fortalecer as cidades do litoral leste no que se refere à tentativa de equalizar os códigos tributários municipais, de equalizar o ISS, melhorar o processo de compra dos municípios. O entrevistado finaliza afirmando que o consórcio irá abranger atividades além do SIAR.

Passando as análises ao subtema **Parcerias**, E1-[SCidades] afirma que, devido ao esgotamento da capacidade fiscal do Estado, as parcerias firmadas podem trazer um bom retorno. Apesar disso, E1 acrescenta que *"nem todo mundo sabe fazer principalmente nos municípios, o que produz uma situação meio perigosa. Então, vamos tentar fazer e não é um processo tão simples, fazer PPP, fazer concessão"* [E1]. Nesse sentido, o entrevistado dá exemplos de áreas ou populações onde a iniciativa privada não se interessará tendo em vista que não trará retornos financeiros. Assim sendo, será nesses locais onde o Estado deverá atuar. E3-[Unipace] rememora exemplos de áreas onde consórcios já foram realizados com sucesso: *"(...) os consórcios de saúde hoje já funcionam. Com algumas dificuldades, mas funcionam"* [E3].

O subtema **Participação** é o último analisado nesta subseção. Neste subtema, E1-[SCidades] destaca que nas reuniões para a elaboração do PDUI tanto da RM Cariri quanto da RM Sobral houve a participação da organização da sociedade civil e espera o mesmo na RMF. Este entrevistado aponta que nesses debates a Secretaria das Cidades estimula a participação da população e representações organizadas. Assim, no caso da participação da população na elaboração do PDUI da RMF, E2-[SCidades] alega informa que a sociedade civil, a *"população vai ser chamada no momento das audiências, que é obrigatório ela se envolver"* [E2]. Todavia, E1-[SCidades] alerta que será um desafio fazer com que a população participe das audiências públicas realizadas pelos municípios da RMF em conjunto com a Secretaria das Cidades. O entrevistado acrescenta que, nessas reuniões, acabam participando pessoas mais esclarecidas ou com algum interesse político envolvido.

4.2.3 Discussão e síntese de resultados sobre a organização da gestão e da governança na RMF

Nesta subseção serão discutidas a revisão da literatura sobre gestão e governança na RMF em correlação com a narrativa das falas dos dois grupos de entrevistados, suas contradições, suas convergências e especificidades sobre o mesmo tema. O tema gestão será abordado articulando os resultados apontados nos subtemas relacionamento, Estatuto da Metrópole, parcerias e população.

No que se refere ao **subtema Relacionamento**, percebe-se, nas entrevistas realizadas com o primeiro e segundo grupo, a existência de tensões, conflitos e disputas no relacionamento entre os municípios da RMF causado pela ausência de coordenação da ação pública. Relativamente a esta questão, Silva (2015) expõe que, para ultrapassar a tradição individualista percebida em nível metropolitano com a junção de unidades municipais sem

nenhuma conectividade e reciprocidade, será necessária a adoção de uma postura política capaz de evitar e reduzir tais distorções. Neste caso, são necessárias ações aptas a solucionar problemas e garantir continuidade no processo administrativo em busca de integração entre os municípios e outros entes envolvidos na questão metropolitana.

Discutindo o **Estatuto da Metrópole**, percebe-se o desconhecimento ou o conhecimento parcial dos representantes municipais, acerca da formação das instâncias executiva e colegiada deliberativa, da situação da elaboração do PDUI-RMF e da confecção do SIAR. Nesse sentido, Ofori (2013) descreve os fatores críticos para o sucesso da implementação de um projeto, como o apoio da alta administração, a clareza de propósitos e objetivos de determinado projeto, comunicação eficaz e a participação das partes interessadas. Em sintonia, Uno (2016) ressalta a importância da comunicação, uma vez que ela é um dos principais fatores críticos para alcançar o sucesso de implementação de projetos em organizações públicas ou privadas. Conforme dados obtidos a partir dos representantes das Secretarias Estaduais e Unipace/ALCE, tem-se que a Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) não foi bem divulgada, o que explica o desconhecimento de alguns dos representantes municipais (DADOS ABERTOS, 2019). Sobre isso, Tsukumo *et al.* (2013) explicam que mudanças nos governos, a falta de planejamento de longo prazo, assim como uma política de estado para as Regiões Metropolitanas fazem com quem ocorra essa instabilidade institucional.

Cabe ainda reforçar que o Estatuto da Metrópole foi regulamentado, no âmbito estadual, pela Lei Ceará um Só (LCE nº 180/2018) e, sendo esta última, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 206/2019 para indicar que a Secretaria da Fazenda será responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas de interesse comum relativas à Governança Fiscal Interfederativa e à Educação Fiscal com o objetivo de empreender ações coletivas institucionais que fortaleçam a gestão e a performance fiscal dos municípios de forma cooperada e compartilhada (CEARÁ, 2019). Outra alteração sofrida pelo Estatuto da Metrópole foi com relação à revogação do seu art. 21 com o intuito de não definição de prazos para a apresentação do PDUI pelas 83 RM brasileiras, segundo prevê a Lei nº 13.683/2018 (BRASIL, 2018).

Assim, nos pronunciamentos dos entrevistados, verifica-se que, apesar da Lei Complementar nº 180/2018 ter atualizado as FPIC no âmbito da RMF, os projetos desenvolvidos ainda ocorrem, em sua maioria, de forma espontânea. Nesta perspectiva, constata-se a dificuldade para alcançar o objetivo proposto das FPICs, considerando que tinham como intenção fazer com que os processos de crescimento demográfico e econômico de cada município não ocorresse de forma aleatória e desvinculados do contexto regional em que o município está inserido (COSTA *et al.*, 2015a).

Abordando a gestão metropolitana, Tsukumo *et al.* (2013) atestam que há uma variedade de arranjos quanto ao organograma funcional, à utilização de instrumentos de gestão e às formas de deliberação institucional das questões metropolitanas entre os entes brasileiros, apresentando estados que possuem órgãos específicos de gestão metropolitana e aqueles que incorporaram as funções de gestão em suas secretarias afins, como o que ocorre na RMF. Tsukumo *et al.* (2013) e Costa *et al.* (2015a) ainda indicam a função relevante dos governos estaduais, uma vez que muitas ações de planejamento urbano e regional foram realizadas pelos estados nos últimos anos. Em acréscimo, Diógenes (2012) observa a inexistência de efetivas políticas públicas voltadas especificamente para o desenvolvimento dessas áreas, uma vez que as políticas urbanas são fortemente intraurbanas, setoriais ou locais.

Outrossim, os entrevistados relatam estar cientes de outros projetos não ligados diretamente àqueles previstos no Estatuto da Metrópole e no "Ceará um Só", como o PASFOR, o Pacto por Fortaleza, o Fortaleza 2040, o Ceará 2050 e o projeto de um consórcio no âmbito da gestão Interfederativa fiscal, celebrado entre a SEFAZ e sete municípios da RMF. Cumpre realçar que este último projeto ainda está em fase de elaboração. O plano Pacto por Fortaleza, por sua vez, foi um plano realizado em 2010 e tinha como objetivo planejar Fortaleza até o ano de 2020 por meio de um diagnóstico da cidade, visando melhorar à mobilidade urbana e do trânsito na cidade, o processo de coleta de resíduos urbanos, a desigualdade socioeconômica e a vulnerabilidade socioambiental, a ocupação do espaço público e a violência e criminalidade, bem como a política de segurança pública circunscrita à cidade (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2010).

Após o Pacto por Fortaleza, outros planos foram surgindo com o intuito de planejamento da metrópole, como o plano Fortaleza 2040. Sobre isso, Fortaleza (2014) informa que o projeto tem como objetivo o planejamento da cidade com base na participação social, no prazo de curto, médio e longo prazos. Este plano visa o desenvolvimento urbano da cidade pautado em 4 vertentes: mobilidade, desenvolvimento ambiental, social e econômico. Já o projeto Ceará 2050, lançado em 2018, é um projeto realizado pelo do Governo do Estado do Ceará com coordenação da Universidade Federal do Ceará (UFC) e visa planejar estratégias para acelerar o crescimento econômico estadual até 2050 e atender, de forma mais eficiente, às expectativas da sociedade pela oferta de serviços essenciais. Além disso, este plano propõe um modelo de governança e de gestão multi-institucional para o estado (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2019; BANDEIRA, 2020).

No que se refere às **parcerias** celebradas com empresas e com organizações sem fins lucrativos, notou-se nas verbalizações dos representantes municipais, das Secretarias

Estaduais e da Unipace/ALCE, a percepção positiva e o crescimento desse tipo de formato e estratégia para a execução de políticas públicas. A esse respeito, Costa (2018) relata que a participação privada, mostra-se como uma das alternativas para lidar com os gargalos existentes. No mesmo sentido, Garson (2009) argumenta que estruturas de governança vão além de governos. Este autor sugere que a solução para o déficit de infraestrutura exige que os todos os níveis de governo federal, estadual e municipal, do setor privado, das organizações não governamentais e da sociedade civil estabeleçam uma relação em que prevaleçam a transparência e a mútua confiança para a execução de projetos. Compactuado com essa visão, Klink (2009a) relata que a celebração de convênios, contratos de gestão, comitês de bacias, agências, entre outros exemplos, são arranjos alternativos, mesmo que algumas vezes imperfeitos, mas que ainda necessitam de mais aprofundamento sobre sua eficácia na governança metropolitana.

Traz-se para exemplificar, as percepções de E9-[MRC], representante do município de Maracanaú e de E1-[SCidades], representante das Secretarias das Cidades, sobre a celebração de Parcerias Público-Privadas, Consórcios, dentre outras outros arranjos permitidos por lei. Estes entrevistados relataram que formalizar esse tipo de parceria é algo complexo. E9-[MRC] explica que estes formatos necessitam de licitação, de alterações contratuais, de pagamentos em conformidade com a legislação, dentre outros procedimentos, que dificulta sua execução. Por fim, E1-[SCidades] destaca que nem todos os municípios possuem expertise para a realização destes arranjos institucionais.

Para concluir as discussões e análises desta subseção, verifica-se no discurso dos representantes municipais que ainda não houve a **participação** da população na elaboração do PDUI-RMF, considerando a descontinuidade de reuniões para sua elaboração. Sobre isso, Tsukumo *et al.* (2013) comunica que, enquanto estiver sem instâncias que favoreçam o debate e a participação população os interesses da popular tendem a continuar de fora do processo de gestão metropolitana. Mesmo que sem o alcance estimado, os representantes municipais relatam que população está sendo incluída em outros projetos municipais, tais como: revisão do Plano Diretor de cada município e projetos firmados entre agência de fomentos externos. Nesse ponto, Mendanha (2009) adenda que a administração pública precisa disponibilizar o máximo de informações sobre os projetos desenvolvidos ou que estão em desenvolvimento para que aumentem as chances da participação da cidadão ser mais atuante e eficaz em no processo decisório dos governos.

Ademais, apesar de ainda não ter havido a participação da sociedade civil na elaboração do PDUI-RMF, E1-[SCidades] e E2-[SCidades] informam que na elaboração do

PDUI da Região Metropolitana do Cariri e de Sobral, a população foi convocada para participar, mas estes entrevistados destacam o desafio em conseguir alcançar a representatividade necessária da população. Tratando deste assunto, Meijer, Curtin e Hillebrandt (2012) alertam que a implementação da participação popular deve ser cautelosa na escolha do público de usuários, pois poderão ocorrer perdas nos efeitos esperados. É necessário realizar análises quanto às capacidades e necessidades dos cidadãos para desenvolver uma estratégia de comunicação rica.

Por fim, acerca da participação da população sobre as decisões no âmbito metropolitano, Santin e Freitas (2003) explanam que o acesso da população às decisões e ao controle da execução poderá proporcionar uma melhor racionalização de recursos por parte do poder público, pois será possível investir de forma prioritária nos problemas indicadas pelos moradores do Município. Em sintonia com estes autores, Jacobi (2002) observa que a participação fortalecerá os mecanismos democráticos como, também, a garantia da execução eficiente de programas governamentais.

4.3 Projetos e parcerias para execução das funções públicas de interesse comum na RMF

A seguir, trataremos do tema **Projetos** com intuito de alcançar o terceiro objetivo específico da pesquisa que é caracterizar as principais redes de parceria desenvolvidas pelos municípios da RMF nas áreas de transporte e mobilidade, saneamento básico, habitação, recursos hídricos e planejamento urbano e, para tanto, serão apresentadas a análise e discussão de resultados obtidos na literatura e nas entrevistas realizadas.

4.3.1 Análise dos resultados obtidos na literatura sobre projetos e parcerias para execução das funções públicas de interesse comum na RMF

A partir da década de 1980, a crise econômica e o processo de desconcentração industrial tornaram as RM brasileiras locais perceptíveis de segregação espacial, de exclusão social e de miséria. No entanto, de forma contraditória, ao mesmo tempo essas áreas concentram o desenvolvimento econômico, riqueza e sofisticação tecnológica (GOUVÊA, 2009). No caso da RMF, Pequeno (2015) acrescenta que estas questões ganharam maior importância diante das condições de concentração demográfica, a intensidade tanto do uso do solo quanto de fluxos de pessoas e de mercadorias, as disparidades socioespaciais e as vulnerabilidades socioambientais. Dessa forma, Garson (2009) ressalta que o governo federal e os governos estaduais podem ter

um papel importante na indução para a cooperação entre os municípios em políticas, programas e ações conjuntas nessas áreas. Neste aspecto, a legislação atual aplicada a matéria, apresenta que as Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) são as atividades ou os serviços de natureza local, cuja realização seja de interesse de mais de um dos municípios ou que a realização por parte de um município isoladamente seja inviável (BRASIL, 2015).

Com a LCF nº 14/1973, a legislação federal definiu de forma uniformizada os potenciais serviços de interesse comum: o planejamento para o desenvolvimento econômico e social, o saneamento (água, esgoto, gestão de resíduos sólidos), o uso e ocupação do solo, o transporte e as estradas, a produção e distribuição de gás canalizado, a gestão de recursos hídricos e o controle de poluição ambiental (KLINK, 2008; BALBIM *et al.*, 2011). A esse respeito, Klink (2009a) afirma que naquele período haviam fontes de financiamentos setoriais estáveis alocadas na área metropolitana, principalmente ligadas a setores como habitação, saneamento básico e transporte. Costa *et al.* (2015a) destacam que nos anos 70 e 80 foram realizados projetos na RMF, como o Plano Diretor de Assentamentos (1976), o Plano Operativo (1977), o Plano de Ação Imediata de Transportes e Tráfego (Paitt) (1981), o Plano de Transporte Coletivo (Transcol) (1982), o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM) (1988) e o Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) (1983). Paiva (2010) evidencia, ainda, que importantes obras viárias foram realizadas no mesmo período, como a construção do anel viário que interligou todas as rodovias estaduais e federais de penetração em Fortaleza e o alargamento das BRs de acesso à RMF.

Quanto a este arranjo da década de 70, os autores Klink (2009a) e Nunes (2017) ressaltam que foi configurado em um regime autoritário, apresentando alto grau de centralização financeira e de tomada de decisões. Contudo, conforme esses autores, este modelo é criticado pela tomada de decisões centralizadas, onde a população não foi ouvida a fim de se saber seus reais interesses. Klink (2009a) também expressa que a crise fiscal ocorrida no Brasil, a redemocratização e o surgimento de novos atores sociais fizeram com que esse modelo de organização metropolitana enfrentasse um processo de esgotamento durante os anos 1980. Desse modo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 ficaram imprecisas as referências às RMs para comunicar como elas poderiam ser instituídas, a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum (COSTA, 2018). No entanto, no Estado do Ceará, com a LCE nº 18/1999, as funções foram regulamentadas e definidas (CEARÁ, 1999).

Adicionalmente, Tsukumo *et al.* (2013) mostram que a LCE nº 18/1999 trouxe inovação em relação à legislação anterior pela exigência da construção de indicadores e de

referenciais para se fazer a verificação e a medida de atendimento das FPIC no contexto metropolitano, bem como, a elaboração de políticas específicas voltadas para o monitoramento e a garantia de qualidade do serviço ofertado. Acentua-se que, com essa lei, a execução das FPIC da RMF ficou condicionada ao Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza (FDM), mediante a captura de: (i) recursos orçamentários destinados pela União, Estado e municípios que integram a RMF.; (ii) recursos de operação de crédito com entidades nacionais e internacionais; (iii) recursos provenientes de retorno financeiro de empréstimos e sub-empréstimos 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 proveniente de entidades públicas ou privadas nacionais e internacionais; e (vi) recursos provenientes de outras fontes (CEARÁ, 1999). Apesar da boa proposta, Tsukumo *et al.* (2013) lamentar que com a ausência de repasses financeiros e captação de recursos das diversas fontes, o FDM não teve funcionalidade na prática.

Não obstante o fracasso do FDM para operar as FPIC na RMF, Costa *et al.* (2015a) e Tsukumo *et al.* (2013) relacionam os projetos realizadas, nos anos 90 e 2000, como o Plano Estratégico da RMF (PLANEFOR), o Trem Metropolitano de Fortaleza (Metrofor), o Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (Prourb) e o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP). O PLANEFOR foi um marco importante de planejamento integrado voltado para a Região Metropolitana de Fortaleza ainda na década de 1990, criado por iniciativa do setor privado empresarial. Já o Metrofor teve início ainda na vigência da AUMEF, na década de 1980, mas suas obras foram iniciadas somente nos anos 2000 para atender a milhares de passageiros localizados, principalmente, nas cidades de Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba. O Prourb foi outra obra referência do período para a RMF por se constituir no principal instrumento da política urbana do Estado do Ceará para implantação de obras estruturantes para a dinâmica regional e de infraestrutura para as áreas carentes. Por fim, o CIPP compreende a consolidação de um complexo industrial, formado sobretudo por indústrias de base que devem impulsionar toda a matriz produtiva do Estado do Ceará.

Outra tentativa de regulação da FPICs nas RM brasileiras surge com o Estatuto da MetrÓpole, no marco da Lei Federal nº 13.089/2015, onde foram estabelecidas as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas criadas nos estados (BRASIL, 2015). Como já tratado antes, reforça-se que em no âmbito do Estado do Ceará, o Estatuto da MetrÓpole foi regulamentado pela LCE nº 180/2018, denominada “Ceará um Só”, tendo como objetivo o estabelecimento de ação coletiva

institucional para apoiar o planejamento, a gestão, execução e monitoramento das FPIC em RM e em aglomerações urbanas. Além disso, essa lei estadual acrescenta que deverá haver a participação da sociedade civil nas matérias de interesse comum das regiões metropolitanas e aglomerações urbana do estado (CEARÁ, 2018). Ressalta-se que essa Lei Complementar atualizou as aquelas que são consideradas as Funções Públicas de Interesse Comum. O Quadro 13 detalha as alterações no elenco das FPIC nas RM do Estado do Ceará, ao longo de 45 anos.

Quadro 13 - Alterações das FPIC para as RM do Estado do Ceará

FPIC (LCF nº 14/1973)	FPIC (LCE nº 18/1999)	FPIC (LCE nº 180/2018)
Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social	Desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração de emprego e distribuição de renda	Trabalho, emprego e renda
	Educação e capacitação dos recursos humanos	Educação
	Políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços	Educação Fiscal
Uso do solo metropolitano	Ordenação territorial de atividades, planejamento físico, estruturação urbana, movimento de terras, parcelamento, uso e ocupação do solo;	Planejamento urbano
		Meio ambiente
Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública	Coleta, transporte, tratamento e destinação final dos esgotos sanitários	Saneamento básico
	Destinação final e tratamento dos resíduos sólidos	
Transportes e sistema viário	Sistema viário de trânsito, transportes e tráfego de bens e pessoas	Transporte e mobilidade
Produção e distribuição de gás combustível canalizado;	Infraestrutura econômica relativa a insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias	Energia
Aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental	Captação, adução e distribuição de água potável	Recursos Hídricos
	Macrodrenagem das águas superficiais e controle de enchentes	
Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por Lei Federal	---	---
---	Saúde e nutrição	Saúde
---	Segurança pública	Segurança pública

---	Política da oferta habitacional de interesse social	Habitação
---	---	Processo orçamentário e a gestão fiscal

Fonte: Elaborado pela autora.

Com a atualização pela LCE nº 180/2018, outro componente para o estabelecimento das FPICs refere-se a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) das RM. O PDUI tornou-se o principal instrumento para o processo de planejamento das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas brasileiras (BRASIL, 2015; CEARÁ, 2018). Sobre o PDUI, Marguti e D’Almeida (2018) argumentam que cada RM deve avaliar suas FPIC e defini-las conforme a pertinência às suas realidades para o alcance da governança interfederativa. Quanto ao modo de captação de recursos financeiros, previstos na Lei nº 13.089/2015 e na LCE nº 180/2018, tem-se que a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas deverá seguir o Sistema Integrado de Alocação de Recursos (SIAR) e cumprir uma prática ordinária de prestação de contas (BRASIL, 2015; CEARÁ, 2018). A LCE nº 180/2018 estabelece ainda que o SIAR regulado através de regulamentação específica a ser elaborada posteriormente (CEARÁ, 2018).

4.3.2 Análise dos dados obtidos nas entrevistas sobre projetos e parcerias para execução das funções públicas de interesse comum na RMF

A seguir, será apresentada a análise descritiva e interpretativa do tema **Projeto** para exceção das FPIC obtido a partir dos submetas identificados nas revelações dos 11 entrevistados, subdivididos no grupo dos 07 representantes municipais e no grupo dos 04 representantes das Secretarias Estaduais + Unipace/ALCE.

4.3.2.1 Grupo 1 - Representantes Municipais

Com relação as informações retiradas das entrevistas do grupo 1, no tema Projetos foram identificados 2 **subtemas: FPIC e Financiamento**. Cabe esclarecer que, dentre as FPICs regulamentadas pela LCE nº 180/2018, foram selecionadas, para esta pesquisa, a de transporte e mobilidade, de saneamento básico, de habitação, de recursos hídricos e de planejamento urbano. Contudo, no decorrer das etapas das entrevistas, as FPICs de meio ambiente e segurança pública também foram citadas pelos entrevistados, levando-as a serem adicionadas às análises.

Iniciando pela **FPIC de transporte e mobilidade**, E7-[FOR] alerta que *"o nosso sistema de ônibus não atende toda RMF"* [E7]. De acordo com este entrevistado, o sistema de transportes de ônibus intermunicipais na RMF deixa de atender a seis municípios: Paracuru, Paraipaba, Trairi e São Luís do Curu, municípios próximos ao vetor 3, além de Pindoretama e Cascavel, municípios com proximidade ao vetor 4. Dentre os projetos desenvolvidos nesta FPIC, em âmbito da RMF, E7-[FOR] explicita a integração tarifária do sistema metropolitano com o de Fortaleza por meio do bilhete único metropolitano. Além disso, observa que, nas vias de entrada da cidade em que foram constituídas ciclofaixas, como na Av. Osório de Paiva, a velocidade máxima permitida para veículos foi modificada para tornar estas vias mais seguras aos usuários. Como obras que beneficiam a RMF, este entrevistado também cita o alargamento do anel viário, assim como, obras próximas à BR-222 e a construção de túneis no cruzamento entre a CE-040 e o anel viário.

Também pronunciando-se sobre a **FPIC de transporte e mobilidade**, E4-[CAU] apresenta, como exemplo, o projeto de implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), que ligaria Fortaleza à Caucaia. No caso de São Gonçalo de Amarante, E11-[SGA] explana sobre a integração por meio do bilhete metropolitano, mas não acrescenta outros projetos metropolitanos. Já E8-[MRG] comenta que o município *"(...) tem que investir muito na mobilidade (...) tanto o municipal como o intermunicipal, mas infelizmente não tenho percebido esses avanços"* [E8]. Em contraponto, E9 (MRC) salienta que a mobilidade melhorou no município nos últimos anos e, dentre os projetos metropolitanos, menciona o Metrofor que conecta Maracanaú à Fortaleza. Contudo, o entrevistado faz a ressalva que, no início do projeto, as obras foram iniciadas pelo Governo Estadual sem consulta prévia ao município e apresenta pontos negativos na condução das obras de transporte e mobilidade da RMF: *"(...) destruíram uma praça da cidade, destruíram um chafariz que era histórico, Maracanaú foi totalmente fatiado (...) pela CE 065, pela CE 060 e pelo metrô"* [E9].

Partindo-se para a **FPIC de saneamento básico**, E8-[MRG] observa que a sede do município foi beneficiada pelo projeto SANEAR do Governo do Estado do Ceará, mas indica que *"É preciso que a gente melhore ainda (...)"* [E8]. O entrevistado, em complemento, informa que nem todos os habitantes do município foram contemplados com saneamento básico. Por seu turno, E5-[SLC] e E6-[ITA] proferem que a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), juntamente com outra empresa contratada, realizam a manutenção do saneamento nestes municípios. Já E9 (MRC) manifestou-se sobre a tentativa frustrada de privatizar o sistema de saneamento de Maracanaú em 2004. A entrevistada explica que a CAGECE deixaria de prestar serviços no município e uma empresa privada passaria a atuar em seu lugar, mediante

licitação. Como consequência, a empresa estatal contestou o procedimento na justiça e, em decorrência da disputa judicial desencadeada entre a CAGECE e a outra empresa, "(...) de 2005 a 2014 não houve investimento nenhum em saneamento(...)" [E9].

A **FPIC de habitação** foi o evidenciada por 5 dos 7 entrevistados deste grupo. E4-[CAU], E5-[SLC], E7-[FOR], E9-[MRC] e E11-[SGA] enfatizam que os projetos ligados ao tema eram realizados com recursos federais por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PCMV). Entretanto, estes entrevistados externaram que, com a mudança de Governo Federal, em 2019, a execução desse programa de habitação foi interrompida: "(...) é uma parceria. É da escala federal de onde os recursos vem, vinham né? Hoje não vem mais" [E7]. Sobre tal programa, E9-[MRC] declara problemas ligados à sua execução. Dentre eles, cita que foram construídas 5 mil casas no município sem infraestrutura de transporte, escola, posto de saúde. Além disso "(...) as pessoas tiveram que pedir pra sair das suas casas porque o tráfico dominou (...)" [E9]. Em outros termos, o domínio do tráfico de drogas na região fez com que famílias perdessem suas casas por ordem dos traficantes. Ainda abordando esta FPIC, E8-[MRG] relembrou projetos realizados por meio do programa PROURB no município.

No que tange aos projetos ligados à **FPIC de recursos hídricos**, E4-[CAU] informa que será inaugurada uma nova tubulação do sistema de distribuição de água do Reservatório Taquarão, na serra de Taquara em Caucaia, e "vai servir pra dar suporte ao abastecimento d'água da região metropolitana" [E4]. O entrevistado E5-[SLC] falou sobre o desenvolvimento de obras de abastecimento de água no município, que contou com o financiamento por meio de transferência de Emenda Parlamentar para concluir a construção de uma adutora: "(...) a gente botou em funcionamento que estava parado (...), foi um milhão pra terminar (...)" [E5]. Já E7-[FOR] relaciona duas obras metropolitanas de FPIC de recursos hídricos, com financiamento do governo estadual, para a requalificação dos leitos do Rio Cocó e do Rio Maranguapinho.

Com o subtema **FPIC de planejamento urbano** em evidência, E4-[CAU] explicita o "(...) programa Avança Caucaia financiado pelo banco CAF, que é um banco latino-americano de fomento (...)" [E4]. Segundo este entrevistado "(...) a cidade está sendo toda modificada" [E4]. Nesta mesma perspectiva, o Projeto Sinalize, celebrado com o Governo Estadual, visando melhoria das vias urbanas de São Luís do Curu, é citado por E5-[SLC]. E6-[ITA] também explana sobre projeto de melhorias realizadas nas vias públicas de Itaitinga. Já E7-[FOR] relaciona projetos de melhorias urbanas, mas também sem vínculo com o Estatuto da Metrópole: "(...) o Fortaleza 2040 (...) existe o PASFOR que é um plano de transportes(...) existe o Ceará 2050 (...) Plano Diretor (...)" [E7].

Tratando agora de projetos da **FPIC de meio ambiente**, E4-[CAU] informa que o município recebeu o selo verde do Ministério do Meio Ambiente, mas não trouxe detalhes sobre os projetos realizados na área metropolitana. E5-[SLC] citou uma lei municipal que proíbe a escavação de areia próximo a rios, uma vez que eles estavam sendo destruídos pela prática de extração de areia, mas também não citou projetos metropolitanos. Já o entrevistado E8-[MRG] atesta que a prefeitura está trabalhando pra que o Rio Maranguapinho não seja poluído devido a sua importância para o abastecimento municipal. O Rio Maranguapinho estende-se por quatro municípios da RMF: Maranguape, Maracanaú, Fortaleza e Caucaia. Ainda quanto à FPIC de meio ambiente, E9-[MRC] acredita que não houve avanços de planejamento ambiental pela Secretaria do Meio Ambiente do município e justifica: "*(...) porque é um município industrial (...) [A Secretaria de Meio Ambiente] não cresceu muito no sentido de um planejamento ambiental territorial*" [E9].

Quanto à projetos vinculados à **FPIC de segurança pública**, E5-[SLC] e E9-[MRC] compartilham que os municípios implantarão um sistema de câmeras de monitoramento e segurança na cidade. Para o entrevistado E5-[SLC], "*a região ficou muito perigosa (...) é muito perto de Fortaleza*" [E5]. Por sua vez, E6-[ITA] mostra que foram construídos sete presídios e um hospital psiquiátrico penal no município pelo Governo Estadual e explica que "*(...) a prefeitura não podia fazer nada porque são terrenos do governo (...)*" [E6]. Portanto, E6 expõe a insegurança por parte dos habitantes com estes projetos desenvolvidos pelo Governo Estadual. Já E7-[FOR] menciona que a prefeitura de Fortaleza tem requalificado espaços públicos e, também, tem adotado uma estratégia de vigilância próximo aos limites municipais com a adoção de "*(...) torres de segurança localizadas justamente próximo às fronteiras da cidade*" [E7]. Assim, o entrevistado conclui que o projeto é realizado com a participação comunitária, da guarda municipal e da polícia militar e informa que esta estratégia de vigilância beneficia tanto Fortaleza quanto os municípios da RMF que estão no entono da cidade.

Finalmente, retratando o **Subtema Financiamento**, E4-[CAU] explica que os recursos financeiros para a realização de projetos envolvendo mais de um município da RMF são, em grande maioria, provenientes do governo do estado e do apoio do governo federal, além da possibilidade de contrapartida do município beneficiado com determinado projeto. Em sintonia, E6-[ITA] afirma que a maioria dos recursos são provenientes do governo estadual, e municipal. Em contraponto, E11-[*SGA] relata que são poucas as receitas de transferências federais recebidas pelo município, somente vindo aquelas de cunho obrigatório, ganhando mais destaque as transferências estaduais: "*o governo federal quase não vem nada (...). O Estado*

ainda vem principalmente a partir das emendas dos parlamentares (...) [E11].

4.3.2.2 Grupo 2 – Representantes Secretarias Estaduais + Unipace/ALCE

Acerca dos dados obtidos nas entrevistas com o grupo 2, informa-se que o **tema Projetos** está composto por dois **subtemas FPIC** e o **Financiamento**. Tomando como início o subtema **FPIC** ligado a projetos de **Transporte e Mobilidade**, E1-[SCidades] admite que *"o bilhete único metropolitano é a principal ferramenta de integração metropolitana e do transporte público na RMF(...)"* [E1]. Esta política pública possibilita, aos passageiros que utilizam o sistema de ônibus metropolitano, a integração de duas horas para mudança de um ônibus a outro. Nesse sentido, Caucaia, Aquiraz, Eusébio, Maracanaú e Maranguape obtém melhor benefício por estarem mais próximos à capital. Sobre isso, E3-[Unipace] esclarece que que nem toda linha de transporte metropolitano apresenta a integração com os ônibus de Fortaleza e que há valores de passagens diferenciados dependendo do município da RMF. Para ele, haveria um ganho para toda a RMF *"(...) se houvesse um bilhete único ou se os sistemas fossem integrados isso era um problema a menos"* [E3]. Ademais, E1-[SCidades] mostra que foram realizados outros projetos de **Transporte e Mobilidade**, na RMF, como a linha sul (finalizada) e a leste (em construção) do Metrofor; as obras de rodovias para a integração da região; a conclusão do Anel Viário; e a duplicação e da BR-222 e da CE-085 para acesso ao Porto do Pecém intencionado melhoria de logística, dentre outras.

Em referência à **FPIC de saneamento básico**, E1-[SCidades] menciona dois exemplos de projetos de Parceria Público-Privada (PPP) de sucesso na RMF: *"(...) essa PPP da Dessal usina de dessalinização, é um caso de sucesso. Tem um outro que é reuso de esgoto do Pecém que chama Utilitas (...)"* [E1]. O primeiro caso trata de uma PPP conduzida pela CAGECE e Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará (Seplag) para a construção da usina de dessalinização de água marinha na RMF. Já o segundo refere-se à estação de reuso de água para o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), também realizada como uma PPP estabelecida pela CAGECE, em parceria com as empresas Utilitas e Suez. E1-[SCidades] também relaciona um exemplo de fracasso de celebração de parcerias no âmbito metropolitano na **FPIC de saneamento básico** que *"foi a tentativa do município de Maracanaú de privatizar a operação de água e esgoto do município há dez, doze anos"* [E1]. Assim, o município rompeu o contrato de concessão com a CAGECE e fez uma licitação para contratar serviço da iniciativa

privada. Isto resultou em uma contenda judicial entre a empresa e a CAGECE, fazendo com que Maracanaú ficasse cerca de dez anos sem investimento em água e esgoto.

Ainda quanto ao subtema da **FPIC do saneamento básico**, E1-[SCidades] menciona que foi aprovado, pelo Congresso Nacional, o Novo Marco do Saneamento Básico. Sobre isso, este entrevistado explica tratar-se de uma PPP que vai universalizar o esgotamento sanitário na RMF e destaca que é um grande desafio fazer isso acontecer: "(...) *nem há um processo de privatização da água - stricto sensu. (...) na verdade, o que nós estamos fazendo é privatizando a prestação de alguns serviços. A água continua sendo bem público aqui no Estado do Ceará (...)*" [E1]. Finalizando, este entrevistado acrescenta que "(...) *nós estamos discutindo, nos preparando é pra gente trazer dinheiro pra fazer coisa que a gente não tem capacidade*" [E1].

Com relação à **FPIC de habitação**, E1-[SCidades] expressa que foram entregues, em todo o Estado do Ceará, cerca de 35 mil unidades habitacionais entre os anos de 2015 e 2018, sendo a maioria entregue para os municípios da RMF: "*Em Fortaleza, em Maracanaú, em Pacatuba, orgulho do Ceará em Maracanaú/Pacatuba, é... Cidade Jardim, Cidade Euclides em Fortaleza, Alameda.... tem vários*" [E1]. A fonte de recursos, segundo este entrevistado, para essas construções era: "(...) *financiamento federal, (...) muito Minha Casa Minha Vida ou projetos integrados, tipo urbanização do Cocó, urbanização do Maranguapinho*" [E1].

No que tange à **FPIC de recursos hídricos**, tem-se o depoimento de E3-[Unipace] que Fortaleza não tem fonte própria de água pra consumo, "(...) *ela vem de outros municípios da região metropolitana*" [E3]. Quanto os projetos desenvolvidos nesta FPIC, E1-[SCidades] comunica que "*o principal projeto indiscutivelmente é a questão da integração é a ligação de água do Castanhão com a Região Metropolitana de Fortaleza (...)*" [E1]. O entrevistado garantiu que Fortaleza consegue passar sem racionamento de água, mesmo com 7 anos de escassez. Falando do futuro para as **FPIC de recursos hídricos**, na RMF, E1-[SCidades] destaca que "(...) *o grande projeto que a gente tem junto com o pessoal de recursos hídricos é a implantação de uma unidade de reuso de esgoto nas proximidades da Leste-Oeste. Ou seja, ali em Caucaia.*" [E1]. Com o funcionamento deste projeto, em vez de trazer água do Açude Castanhão para o Porto do Pecém visando o resfriamento de caldeiras e as atividades industriais, o consumo de água será preservado para o abastecimento humano e animal. Para a atividade industrial será encaminhada a água tratada de reuso.

Destaca-se que E1-[SCidades] foi a principal fonte de informação dentre os entrevistados do grupo 2 para os últimos três subtemas relacionado ao tema das FPIC. Da parte da **FPIC de planejamento urbano**, E1 esclarece que o atraso no PDUI da RMF produz

desafios para o avanço do planejamento urbano, como a ausência de coordenação para ações vinculadas a esta FPIC. Assim, o entrevistado relata que *"a partir das diretrizes gerada no PDUI, para orientar políticas comuns de ocupação de uso de solo (...) deverá orientar os planos municipais"* [E1]. Sobre a **FPIC de meio ambiente**, este entrevistado aponta que esta é uma FPIC que está integrada conseqüentemente a outras: *"(...) quando eu falo de transporte, eu falo de meio ambiente. Quando eu falo de lixo, falo de esgoto, falo de água. Quando eu falo de planejamento urbano, eu falo do solo que é meio ambiente também (...)"* [E1]. Apesar de indicar estes laços e relações da **FPIC de meio ambiente**, E1-[SCidades] não relacionou projetos de meio ambiente da RMF.

Focando na **FPIC de segurança pública**, o entrevistado apresenta o projeto da adoção de inteligência artificial para auxiliar segurança pública na RMF. Outro ponto destacado por E1-[SCidades] refere-se ao crescimento do crime organizado na RMF. Segundo este entrevistado, *"(...) onde há pobreza, ausência de Estado, falta de política pública, falta de infraestrutura é onde o crime organizado se instala. E aí, então, nós temos que olhar pra isso também"* [E1]. Sobre isso, E1 alerta que esta FPIC é, talvez, tão ou mais desafiadora quanto à meta de universalizar o esgotamento sanitário na região.

Por fim, quanto o **subtema Financiamento**, E1-[SCidades] esclarece que os projetos vinculados à habitação são principalmente financiados pelo Governo Federal. Já projetos de saneamento básico são compostos por recursos provenientes de fontes federais, estaduais ou de empréstimos, juntamente com os arrecadados junto à CAGECE. Com relação à projetos de transporte e mobilidade, E1-[SCidades] comenta que são compostos por recursos estaduais e internacionais. Conforme este entrevistado, os projetos de recursos hídricos são constituídos por financiamento federal e, em uma menor parte, por recursos estaduais. Para esclarecer a fonte de projetos relacionados ao meio ambiente, E1-[SCidades] atesta que é composta, em sua maior parte, por recursos estaduais. Em conclusão sobre o aporte dos municípios em termos de recurso para financiar os projetos nas diversas FPICS, o entrevistado esclarece: *"Então, varia o mix e em alguns casos há aporte municipal. Voltando a dizer que, às vezes, o aporte do município não é dinheiro. Aporte do município é pessoal, é equipamentos, infraestrutura."* [E1].

4.3.3 Discussão e síntese de resultados sobre projetos e parcerias para execução das funções públicas de interesse comum na RMF

Apresenta-se nesta seção, as análises das entrevistas validando-as com a revisão da literatura. Serão tratadas as contradições e convergências encontradas, bem como as especificidades do que foi identificado acerca do tema projetos e parcerias para execução das funções públicas de interesse comum na RMF, de modo particular nos **subtemas FPIC e Recursos**.

Em conformidade com os entrevistados dos grupos 1 e 2, percebe-se avanços ligados à **FPIC de transporte e mobilidade** no âmbito da RMF, dentre os quais, nota-se melhora do sistema de transportes de ônibus intermunicipais na RMF, integração tarifária de ônibus, obras para funcionamento do trem metropolitano e de VLT, assim como obras para melhoria de rodovias importantes para a logística dos municípios. Ocorre que, apesar destes avanços relatados, nem todos os municípios metropolitanos foram beneficiados e integrados metropolitanamente nessa FPIC, uma vez que, de acordo com as entrevistas do grupo 1, há falta de integração do sistema de ônibus metropolitano, assim como de integração tarifária nos municípios de Paracuru, Paraipaba, Trairi, São Luís do Curu, Pindoretama e Cascavel. À luz da literatura, tem-se que apesar da grande demanda de integração da malha viária e de melhoria do sistema de transportes coletivos, ainda não há integração satisfatória na RMF, conforme Silva (2015) e Diógenes (2012). Ainda sobre isso, Silva (2015) expõe que Fortaleza possui sete terminais de integração de transporte coletivo (Papicu, Messejana, Parangaba, Lagoa, Siqueira, Conjunto Ceará e Antônio Bezerra), apresentando uma integração metropolitana incompleta, marcada pela convergência de todos os seus itinerários para o município de Fortaleza.

Sobre projetos ligados à **FPIC de habitação**, verificou-se que as obras já realizadas, no âmbito metropolitano, estavam vinculadas ao Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), desenvolvido pelo Governo Federal. Sobre esse programa Krause, Balbim e Neto (2013) revelam que, desde 2009, o Programa MCMV assumiu a maior parte da provisão habitacional de interesse social no país. No que concerne a este programa na RMF, foram mencionadas algumas dificuldades por E9-[MRC]. O entrevistado aborda que a obra “Orgulho do Ceará”, vinculado ao MCMV, foi iniciada sem o consentimento da prefeitura e em um local sem infraestrutura de serviços públicos nas proximidades (escolas, creches, postos de saúde). Além disso, houve o relato de abandono das casas pelos moradores em decorrência da insegurança e do crescimento de grupo de facções de tráfico de drogas na RMF. Com a mudança de governo no país, em 2019, houve a alteração do Programa MCMV com o lançamento do Programa Casa

Verde e Amarela. Sobre ele, Brasil (2020) esclarece que este novo programa promete o acesso a habitação para até 1,6 milhão de famílias de baixa renda até 2024. Sobre esse novo projeto vinculado à FPIC de Habitação, os representantes municipais entrevistados reforçam que, desde a mudança de gestão do Governo Federal, os municípios deixaram de ser beneficiados por verbas federais para execução de programas de habitação.

Analisando a **FPIC de saneamento básico**, segundo as falas dos representantes municipais entrevistados, a CAGECE, empresa estatal com finalidade de prestar serviço público de água e esgoto, em todo o território do Estado do Ceará (CEARÁ, 1971), já está tendo o auxílio de uma organização privada para a realização de obras e/ou manutenção dos serviços ligados a saneamento. Sobre isso, dados retirados das entrevistas do Grupo 2, mostram que a aprovação do novo marco nacional do saneamento básico pode provocar importantes alterações no setor. Esse Novo Marco Legal do Saneamento Básico foi promulgado pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualiza o marco jurídico anterior da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, com o intuito de instituir a privatização da prestação de alguns serviços por meio da celebração de PPP (onde o Estado não tenha a capacidade de atender) e de atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento no país (BRASIL, 2020).

Quanto à **FPIC de recursos hídricos**, as principais fontes de abastecimento de água dos municípios de Fortaleza, Caucaia, Maracanaú e Eusébio, é o Sistema Integrado Gavião, que tem sua fonte hídrica retirada do conjunto de reservatórios Pacajus, Pacoti, Riachão e Gavião. Outra ação refere-se ao Eixo de Integração Castanhão/RMF como o principal reforço para o abastecimento dos municípios da RMF (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2010). Ganha destaque, também, obras vinculadas ao Reservatório Taquarão, em Caucaia que deverá beneficiar, principalmente, os municípios de Fortaleza, Caucaia, Maracanaú e Maranguape e aumentará a capacidade de reserva de água de todo o sistema metropolitano em 50% (CEARÁ, 2020). Além disso, está em elaboração o projeto de dessalinização de água marinha para abastecimento parcial da RMF, assim como o projeto de reuso de águas servidas para fins industriais do CIPP. A dessalinização das águas do litoral da RMF permitirá o acesso a uma fonte praticamente inesgotável de água, imune às oscilações do regime pluviométrico e beneficiará diretamente cerca de 720 mil habitantes da RMF. O projeto de reuso de água servida é destinada para atividades industriais e agrícolas, o que corresponde a cerca de 70% da demanda hídrica do Estado. Após sua implantação, será garantido maior estoque de água bruta para fins de abastecimento humano e de animais na RMF. Ainda quanto aos projetos vinculados à recursos hídricos no âmbito metropolitano, relacionam-se os de melhoria urbana e ambiental

dos rios Maranguapinho, que passa por Fortaleza, Maranguape, Maracanaú e Caucaia, e do Rio Cocó, que percorre os municípios de Fortaleza, Pacatuba, Maracanaú e Itaitinga (CEARÁ, 2017; 2019).

Dentre os projetos vinculados à **FPIC de planejamento urbano**, citados pelo grupo 1, estão aqueles de melhoria de vias urbanas ou sinalização de trânsito na RMF. Já os entrevistados do grupo 2 informaram que, atualmente, não há ações coordenadas vinculadas a esta FPIC, devendo haver melhorias após a finalização do PDUI-RMF. Já sobre os projetos direcionados à **FPIC de meio ambiente**, nem os entrevistados do grupo 1 nem os entrevistados do grupo 2 apontaram projetos na Região Metropolitana. Diógenes (2012) alerta que é necessário políticas de controle urbano e ambiental na RMF em função do novo padrão de habitação dos moradores da RMF; do desenvolvimento da atividade turística ao longo do litoral, gerando uma crescente privatização de áreas de preservação ambiental; da ocupação das margens de rios e de lagoas; e da ocupação intensiva e predatória dos equipamentos turísticos junto à orla marítima. No mesmo sentido, Costa (2018) ressalta que as cidades metropolitanas precisam funcionar de forma socialmente includentes, economicamente eficiente e com menores impactos sobre o meio ambiente.

Colocando a **FPIC de segurança pública** como foco, foi relatada a adoção de inteligência artificial pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS), com o propósito de reunir informações que serão integradas ao Big Data de Segurança Pública para estabelecer padrões e comportamentos dos integrantes de grupos criminosos no Estado do Ceará. Com este Programa de Comando Avançado (PCA), os policiais, através de *smartphone*, poderão inserir uma fotografia georreferenciada de uma localização, como também, o dia e hora (CEARÁ, 2020). Outro projeto de vínculo estadual nesta FPIC é a instalação de sete unidades prisionais e uma unidade de hospital geral e sanatório penal no município de Itaitinga (CEARÁ, 2018). O município de Itaitinga alega insegurança da população com a implantação das unidades e informa não ter sido consultada acerca de suas implantações, uma vez que os terrenos são patrimônio do Estado.

Há também o projeto iniciado pela Prefeitura de Fortaleza com a criação de Células de Proteção Comunitária da Capital, que faz parte do Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU), baseado em três níveis de prevenção: prevenção primária, que envolve urbanização, iluminação e áreas de lazer; prevenção secundária que contempla ações nas áreas sociais, iniciativas culturais, esportivas, dentre outras; e prevenção terciária com a torre de observação, o patrulhamento e a vigilância eletrônica com a presença territorial da Guarda Municipal, integrada à Polícia Militar (FORTALEZA, 2019).

Por fim, colocando em evidência o **subtema Financiamento** para a realização dos projetos vinculados às FPIC da RMF, os entrevistados do grupo 1 destacam, em sua maioria, que os municípios usam fontes provenientes do governo estadual, seguida de fontes federais e dos próprios municípios. Conforme descrições dos representantes das Secretarias Estaduais, a realização de projetos ligados às FPICs dependerá do projeto e confirma a utilização das fontes federais, estaduais e municipais (não apenas financeiras). Em conformidade com isto, Costa *et al.* (2015a), Pequeno (2009) e Tsukumo *et al.* (2013) destacam o Governo do Estado do Ceará como um dos principais agentes modificadores da RMF. Além disso, Diógenes (2012) argumenta que o novo contexto de transformações que passam as metrópoles solicita novas atitudes do poder público, torna necessário um planejamento metropolitano com a indispensável a participação conjunta do Governo Federal, do Governo do Estado, das prefeituras municipais e dos representantes da sociedade civil.

4.4 Desafios e perspectivas de gestão e governança das funções públicas de interesse comum na RMF

A seguir, abordaremos o **Tema Desafios** que se relaciona ao alcance do quarto objetivo específico da pesquisa que é analisar os desafios e as perspectivas existentes na governança metropolitana e na gestão dos municípios pertencentes à RMF quanto às funções públicas de interesse comum de transporte e mobilidade, saneamento básico, habitação, recursos hídricos e planejamento urbano, meio ambiente e segurança pública. Para tanto, serão apresentadas a análise e discussão de resultados dos dados obtidos nas entrevistas.

4.4.1 Análise dos achados nas entrevistas semiestruturadas sobre desafios e perspectivas de gestão e governança das funções públicas de interesse comum da RMF

Serão apresentadas, a seguir, a análise descritiva e interpretativa do **Tema Desafios**, obtida a partir das 11 entrevistas realizadas com 07 representantes municipais (grupo 1) e 04 representantes das Secretarias Estaduais + Unipace/ALCE (Grupo 2).

4.4.1.1 Grupo 1 - Representantes Municipais

Nas entrevistas com representante municipais, foram identificados dois subtemas para o **Tema Desafios: Relacionamento e Transparência e prestação de contas**. Dando

início pelo **Subtema Relacionamento**, E4-[CAU] e E9-[MRC] apontam dificuldades na comunicação intermunicipal, entre o Governo do Estado e entre o Governo Federal. Estes entrevistados também apontaram o pouco diálogo com a sociedade. Nesta perspectiva, E4-[CAU] informa que "*muitas coisas são elaboradas e só são divulgadas depois da sua conclusão (...)*" [E4]. Para este entrevistado, essa falha de comunicação acarreta projetos que não visualizam as individualidades e as necessidades de cada município. Sobre o mesmo ponto, E11-[SGA] considera que o Estatuto da Metrópole é um avanço, porque busca discutir e integrar projetos em comum com cada município, mas destaca que o caráter imprescindível "*(...) respeito a realidade de cada um deles (...)*" [E11]. Além disso, E4-[CAU] reporta que falta compreensão dos gestores públicos municipais e de toda a sociedade acerca do Estatuto da Metrópole.

Ademais, E4-[CAU] reforça a ideia de que se houvesse união entre os municípios, a RMF se tornaria mais forte. Já E9-[MRC] defende a criação de uma instância metropolitana na RMF com a gestão conduzida pelo Governo do Estado para evitar que um município queria se sobrepôr a outro: "*(...) porque eu acho que as Prefeituras... elas se sentem iguais, aí vai ter a disputa*" [E9]. E11-[SGA], por sua vez, destaca a falta de política de estado na RMF e acredita que deveria haver uma reunião entre os diferentes participantes e a elaboração de um plano de longo prazo para o desenvolvimento da RMF. No entanto, para este entrevistado, "*o grande dilema da implantação desses projetos e/ou da continuidade é que sempre que entra um novo governo*" [E11]. Em outros termos, um desafio da realização para a RMF refere-se à descontinuidade da gestão das prefeituras e do governo do Estado.

Ainda observando o **subtema Relacionamento**, foi identificado por E4-[CAU] o impacto da influência política na gestão dos municípios da RMF: "*é mais uma batalha política né (...) então, se você é do lado do governo federal, obviamente, você vai conseguir, vai ser mais bem beneficiado*" [E4]. E7-[FOR], E8-[MRG] e E9-[MRC] consideram ser necessário uma visão estratégica para o alcance do alinhamento de políticas entre todas as esferas com fim de mitigar os problemas. De acordo com E8-[MRG], "*(...) quando os poderes públicos estão bem alinhados, você consegue superar esses desafios, atingir metas e objetivos. Então, o que precisamos? É um alinhamento entre as esferas do município, estado e governo federal*" [E8].

Quanto o **subtema Transparência e prestação de contas**, E4-[CAU] alega ser possível encontrar informações sobre transparência e prestação de contas de projetos metropolitanos no sítio eletrônico do governo estadual. Por seu turno, E5-[SLC] indica o portal da prefeitura onde o projeto foi realizado, assim como, o portal do Tribunal de Contas do Estado (TCE), ao passo que E9 (MRC) destaca o portal da transparência do Governo Federal como

uma fonte importante para obter essas informações. E11-[SGA] acrescenta que as informações sobre os municípios podem ser acessadas na Seplag: "(...) na Secretaria de Planejamento do Governo do Estado, (...) concentra todas as informações inerentes aos municípios, né" [E11]. Adicionalmente, E7-[FOR] menciona que "*Fortaleza, agora na pandemia, foi a segunda capital mais transparente (...) É difícil ter essa prática na iniciativa pública*" [E7]. Esclarece-se que este reconhecimento foi específico na gestão e na transparência das informações sobre pandemia do SARS-CoV-19 no município.

4.4.1.2 Grupo 2 - Representantes Secretarias Estaduais + Unipace/ALCE

Analisando as entrevistas do grupo 2 foram identificados três **subtemas** no Tema Desafios: **Relacionamento; Transparência e prestação de contas; e Regulamentação**. No subtema **Relacionamento**, E1-[SCidades] mostra que a RMF é uma das regiões metropolitanas mais desiguais do país ao expor que "(...) *nós temos ilhas de prosperidade e riqueza e mares de miséria*" [E1]. Segundo este entrevistado, isso torna necessário que as políticas públicas desenvolvidas, no âmbito da RMF, sejam coordenadas e construídos relacionamentos institucionais com o intuito de obter o máximo da capacidade econômica que a região possui. A esse respeito, E3-[Unipace] destaca que as soluções para os desafios econômicos, de infraestrutura, dentre outros, encontrados na região metropolitana só passarão a ser percebidos quando a RMF for observada de uma forma holística. Concordando com esta visão, E10-[SEFAZ] esclarece que o Brasil não teve um histórico de integração de poderes locais, mas "*um processo de descentralização muito intenso que coadunou-se com a municipalização, mas com pouca articulação interfederativa*" [E10].

Com relação ao **subtema Transparência e prestação de contas**, E1-[SCidades] aponta que as informações dos projetos desenvolvidos na RMF podem ser obtidas nos sítios eletrônicos da Controladoria Geral do Estado (CGE), do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e nas próprias Secretarias do Estado que desenvolveram os projetos. Esse relato é corroborado por E2-[SCidades]. Todavia, E1-[SCidades] entende não há informações unificadas acerca dos projetos desenvolvidos na RMF. Este é um dos desafios na transparência e prestação de contas conjunta dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Quanto ao **subtema Regulamentação**, E10-[SEFAZ] indica, como um dos desafios a serem superados pela RMF, a definição de um marco regulatório para o Sistema de Administração e Integração de Recursos (SIAR). Assim, este entrevistado explana que isso ocorrerá através de uma Lei Complementar

e nela serão definidas quem gerenciará o sistema, quais serão as responsabilidades e como será feito o compartilhamento de recursos.

4.4.2 Discussão e síntese de resultados sobre desafios e perspectivas de gestão e governança das funções públicas de interesse comum na RMF

Os entrevistados, apesar de estarem em grupos separados, forneceram dados que se aproximam bastante ao se analisar os subtemas. **Relacionamento e Transparência e prestação de contas** no grupo 1, adicionado do **subtema Regulamentação** no grupo 2. Destaca-se que, a partir das visões complementares dos dois grupos de entrevistados foi possível identificar alguns dos desafios enfrentados pelos gestores públicos para conseguir gerir e alcançar a governança da RMF. Outrossim, foi possível inferir nas perspectivas relacionadas ao tema.

Dessa forma, notou-se, pelo **subtema Relacionamento**, a existência de dificuldades na comunicação e de articulação entre os municípios da RMF e sua população, bem como, entre as três esferas públicas. Outro dado relevante trata da percepção que existe concessão de benefícios por critérios não republicados e impessoais entre os diferentes entes por proximidades político-partidária entre os ocupantes dos cargos de prefeito e governador. Neste aspecto, Diógenes (2012) observa que os projetos desenvolvidos na RMF ocorreram, na maioria das vezes, de maneira contingencial, sem entender questões amplas de escala metropolitana, o que acirra as desigualdades e assimetrias socioespaciais nas suas diferentes escalas. Para este autor, isso ressaltou a hegemonia de Fortaleza perante os demais municípios, considerando a sua dimensão urbana, a qualidade de vida e oportunidades de emprego e renda (DIÓGENES, 2012). A ausência de políticas públicas capazes de discutir e propor, em conjunto, questões da gestão urbana e do problema ambiental, faz com que as desigualdades socioespaciais da RMF se expandam e se tornem cada vez mais visíveis. (COSTA; DANTAS, 2009).

Outrossim, os resultados das entrevistas apontaram para a ausência de visão holística e de articulação interfederativa no âmbito da RMF. Nesse sentido, Klink (2008) verifica que a baixa presença de arranjos institucionais capazes de nortear a organização, gestão e financiamento desses territórios com o intuito de lidar com desafios e oportunidades dos territórios. Diante disso, Costa e Dantas (2009) afirmam que a RMF está experimentando transformações rápidas, com mudanças importantes em sua estrutura. Destarte, o crescimento demográfico, a forte pressão sobre o território da capital, a especulação imobiliária e a

necessidade de se estabelecer políticas metropolitanas fazem dessa região metropolitana um laboratório de aprendizagem.

Debatendo à **Transparência e prestação de contas**, verifica-se que as informações dos projetos desenvolvidos na RMF encontram-se disponíveis nos sítios eletrônicos das secretarias estaduais que foram responsáveis pela execução do projeto. Contudo, conforme relatado por um dos entrevistados há ausência de informações unificadas sobre a transparência e prestação de projetos dos projetos metropolitanos. Também foi possível verificar, pela fala dos entrevistados representantes municipais, há uma fragmentação e espalhamento das informações em diversos órgão e pode produzir imprecisão sobre onde encontrar as melhores e mais confiáveis informações.

No **subtema Regulamentação**, os desafios referem-se à regulamentação do Sistema de Administração e Integração de Recursos (SIAR). Para isso, deverão ser definidos o órgão gestor do sistema, as responsabilidades das partes, como será definida a cota parte de cada município e como será realizado o compartilhamento dos recursos. Além disso, tem-se, dentre os desafios, fazer com que os municípios sejam adimplentes com as suas cotas partes, devendo ser levado em conta a capacidade que cada município possui para o seu repasse. Nesse aspecto, Rossbach *et al.* (2018) e Costa (2018) corroboram com as análises da pesquisa ao observarem que, entre os principais desafios encontrados nos espaços metropolitanos brasileiros, estão aqueles associados ao levantamento de recursos necessários ao financiamento metropolitano. A esse respeito, Costa (2018) informa que a adesão dos municípios à estrutura de financiamento é uma prática discricionária, não existindo garantias de recursos para efetivar as ações previstas na agenda das RMs. Isto torna a questão frágil e que necessita de soluções para superar os impasses políticos e a presente instabilidade financeira. Assim, como proposição para superar os impasses de financiamento do sistema, as entrevistas das secretarias estaduais indicam que deverá ter um equilíbrio nos repasses de cada cota parte a ser transferido pelos municípios. Desta forma, E10-[SEFAZ] sugere que tal equilíbrio seria mais bem quantificado por meio de um percentual sobre a receita corrente líquida de cada município.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou analisar como são estruturadas as principais estratégias de governança metropolitana compartilhada das Funções Públicas de Interesse Comum nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Ressalta-se que a compreensão do tema poderá proporcionar melhor alinhamento entre as necessidades econômicas e sociais dos municípios com os projetos vinculados às FPIC da RMF, bem como funcionar como norteador para melhoria das práticas de governança metropolitana e de gestão pública nas esferas municipais, estaduais e federais. Nesta seção, serão apontadas sínteses das análises dos dados em referência aos objetivos específicos da pesquisa, a resposta à questão de pesquisa e contribuição do trabalho, as limitações da pesquisa e a agenda de pesquisas futuras que emergem a partir desta dissertação.

No **primeiro objetivo específico** (verificar a evolução das alterações no relacionamento entre os municípios da RMF, desde sua incorporação), notou-se a inclusão de municípios sem características metropolitanas dentre aqueles que passaram a compor a RMF ao longo dos anos. Isto amplia o desafio em integrar economicamente e socialmente o território e conseguir alcançar a cooperação entre municípios assimétricos. Percebe-se na RMF, também, a importância econômica das atividades voltadas, principalmente, para serviços vinculados ao turismo e à atividade industrial, onde sobressaem-se os municípios de Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Horizonte e São Gonçalo do Amarante, importando em novas forças municipais atuando com a metrópole. No entanto, apesar do crescimento econômico e da relação de interdependência entre os municípios, observa-se, ainda, a dependência de alguns serviços concentrados em Fortaleza, como saúde, transporte, emprego, dentre outros.

Quanto ao **segundo objetivo específico** (identificar as principais estratégias de gestão e de governança das FPIC na RMF), notou-se a existência de tensões, conflitos e disputas no relacionamento entre os municípios da RMF pelo fato deles apresentarem necessidades econômicas e sociais distintas e desequilibradas a serem sanadas e pela ausência de coordenação metropolitana. Sobre as especificidades do Estatuto da Metrópole, compreende-se o desconhecimento parcial ou, certas vezes total, pelos entrevistados representantes municipais, da: (i) constituição das Instâncias Executiva e Colegiada Deliberativa; (ii) necessidade de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMF; e, (iii) elaboração do Sistema de Administração Integrado de Recursos (SIAR). Dentre as razões identificadas para tal, encontra-se a falha de comunicação e de interrelação entre as esferas de governo, as discontinuidades de gestões municipais, estadual e federal e a extinção do

Ministério das Cidades, em 2019. Além disso, atualmente, os projetos vinculados às FPIC na RMF ocorrem, em sua maioria, de forma contingencial e delimitada, sem a articulação metropolitana.

No que concerne à celebração de parcerias público e/ou privadas (PPP) - com ou sem fins lucrativos - no âmbito metropolitano, constatou-se que tais parcerias são vistas positivamente pelos entrevistados dos grupos 1 e 2. Estas parcerias são, portanto, uma alternativa para a execução de projetos que o Estado não conseguiria executá-lo satisfatoriamente em termos de alcance e capacidade de financiamento. Entretanto, ressalta-se que a celebração dessas parcerias, como as PPP, não é habitualmente simples de serem concretizadas e que nem todos os municípios possuem *expertise* necessária para isso.

Sobre a participação da sociedade civil na tomada de decisão da RMF, percebeu-se que muitas ações metropolitanas ocorrem sem que a população seja consultada sobre as necessidades coletivas. Entretanto, ambos os grupos de entrevistados informam que, em ações locais, como o Plano Diretor Municipal ou para conseguir recursos com um agente financiador externo, a população é chamada para participar das audiências públicas. Não obstante, não há um controle sobre quais serão os representantes da sociedade que integrarão as discussões, fazendo-se presentes, em sua maioria, associações, sindicatos ou indivíduos com escolaridade mais avançada. Isso resulta em limitações causadas pela pouca participação da população a quem as políticas públicas são efetivamente destinadas.

No que se refere ao **terceiro objetivo específico** (caracterizar as principais redes de parcerias desenvolvidas pelos municípios da RMF nas áreas de transporte e mobilidade, saneamento básico, habitação, recursos hídricos e planejamento urbano), informa-se que diante dos resultados das entrevistas, observaram-se avanços com relação aos projetos das FPIC de transporte e mobilidade (ocorreram melhorias viárias, integração dos transporte coletivos entre algumas cidades da RMF); no saneamento básico (existem potenciais de melhoria decorrente do novo marco do saneamento básico); nos recursos hídricos (tem-se a dessalinização de águas do litoral e tratamento para reuso de águas servidas para fins industriais); e na segurança pública (há o uso de inteligência artificial e de torres de segurança).

Todavia, deve se ressaltar que a integração de transporte e mobilidade da RMF é parcial, deixando fora os municípios de Paracuru, Paraipaba, Trairi, São Luís do Curu, Pindoretama e Cascavel. Ademais, outras FPIC sofrem bastante com a ausência de projetos recentes, bem como a existência de algumas questões que devem ser superadas pelos gestores metropolitanos, como exemplo da ausência de repasses federais e de planejamento para habitação; existência de insegurança da população de Itaitinga com a concentração de presídios

no município, tem-se a ausência de projetos voltados para planejamento urbano da RMF e o PDUI ainda está em fase de elaboração; e há, também, a necessidade de maior planejamento de projetos voltados ao meio ambiente na RMF. Cabe destacar que, apesar da ausência de instâncias metropolitanas em funcionamento, o Governo do Estado do Ceará tem atuado como mediador e executor das questões metropolitanas da RMF.

Focando no **quarto objetivo específico** (analisar os desafios e as perspectivas existentes na governança metropolitana e na gestão dos municípios pertencentes à RMF nas funções públicas de interesse comum de transporte e mobilidade, saneamento básico, habitação, recursos hídricos e planejamento urbano), percebeu-se a dificuldade de comunicação e de articulação entre os próprios municípios, destes com a população e com os governos estaduais e federal. Outra informação relevante refere-se à decisão de benefícios municipais por critérios não objetivos e republicanos no âmbito metropolitano. Assim, tais fatos fazem com que alguns projetos sejam desenvolvidos sem observar as necessidades e particularidades dos municípios envolvidos. Isto reforça as desigualdades e assimetrias socioespaciais e a hegemonia de Fortaleza perante os outros municípios da RMF.

Outro **desafio** percebido refere-se à necessidade de maior transparência e prestação de contas dos projetos desenvolvidos na RMF entre diversos órgãos. Além desses desafios, eleva-se aquele vinculado à regulamentação do SIAR da RMF, considerando que deverão ser definidos os responsáveis por seu gerenciamento, as responsabilidades das partes, assim como a cota parte de cada município no sistema. Nesta perspectiva, é fundamental fazer com que todos os municípios estejam adimplentes com suas cotas partes e, assim, os resultados das entrevistas sugerem que, para o cálculo da cota parte municipal, a porcentagem sobre as receitas correntes líquidas de cada município parecem ser mais justas.

Pelo exposto, tem-se como contribuições do estudo, o diagnóstico dos desafios e das perspectivas encontradas para o entendimento quanto às principais estratégias de governança metropolitana compartilhada das FPIC nos municípios da RMF. Deste modo, entende-se como **desafios**: a fragilidade na integração de municípios assimétricos e a dependência de serviços da Metrôpole; o desconhecimento parcial e, em certos momentos, total das especificidades do Estatuto da Metrôpole pelos representantes municipais; a descontinuidade de projetos em decorrência de mudança de governo; problemas de comunicação e de articulação metropolitana entre os municípios; ausência de uma perspectiva sistêmica para a resolução de questões comuns da RMF; a hegemonia de Fortaleza; a complexidade na celebração de parcerias, informações de transparência e prestação de contas

de projetos pulverizadas; regulamentar e gerenciar o SIAR; e superar os problemas decorrentes da pandemia decorrente da COVID-19.

Com relação às **perspectivas**, tem-se o fortalecimento de municípios que podem se colocar em posição relevante na RMF junto com a metrópole; o desenvolvimento da economia metropolitana, principalmente, mediante o crescimento de instalação de indústrias e de serviços para o turismo; a participação da população em projetos metropolitanos por meio de audiências públicas; avanços nas FPIC de transporte e mobilidade, saneamento básico, recursos hídricos e segurança pública; o crescimento de parcerias público-privadas; e a ampliação da presença do Governo do Estado como auxílio para realização de projetos e apoio à governança metropolitana.

Portanto, a partir da questão de pesquisa - como são estruturadas as principais estratégias de governança metropolitana compartilhada das funções públicas de interesse comum (FPIC) nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)? - foi possível identificar que a RMF apresenta, atualmente, uma **integração** que beneficia parcialmente os municípios metropolitanos, além de ser marcada por uma centralização ampla de serviços, projetos, políticas e ações em Fortaleza, com grande movimento pendular dos habitantes metropolitanos, seja em razão de trabalho ou pela busca por serviços disponíveis na metrópole. Em outros termos, não há a adoção de uma visão sistêmica dos municípios que compõem a RMF, o que acaba reforçando o caráter hegemônico de Fortaleza. Percebeu-se que, apesar de ocorrerem avanços em algumas FPICs estudadas (transporte e mobilidade, saneamento básico, recursos hídricos e segurança pública) há a adoção de **estratégias contingenciais** para o desenvolvimento de projetos ligados às FPICs no âmbito metropolitano.

Ainda em resposta à pergunta de partida, nos aspectos de **gestão** e de **governança** na RMF, verificou-se que, atualmente, o Governo do Estado do Ceará destaca-se pelo papel de mediador na governança metropolitana dessa região, uma vez que ainda não houve o atendimento aos requisitos de gestão e de governança estabelecidos pela Lei nº 13.089/2015, em âmbito federal, e pela LCE nº 180/2018, em âmbito estadual. Destaca-se que, caso haja atendimento às leis supracitadas, com a criação da Instância Executiva e da Instância Colegiada Deliberativa, a RMF apresentará o modelo de governança intermunicipal, com características de autoridades conjuntas intermunicipais, conforme modelo proposto por Lefèvre (2008). Quanto aos principais **desafios** enfrentados para o alcance da **estratégia de governança metropolitana**, encontra-se a necessidade de articulação estratégica planejada entre as esferas do governo, elevação da participação popular e o pleno atendimento das especificidades do Estatuto da Metrópole.

Ressalte-se que este estudo realizou uma pesquisa científica posterior à promulgação da LCE nº 180/2018, que regulamentou a Lei nº 13.089/2015 em âmbito estadual. Portanto, procurou preencher uma lacuna decorrente da ausência de pesquisas científicas ligadas ao tema governança metropolitana na RMF após o ano de 2018, conforme foi identificado na etapa 1 da coleta de dados. Diante deste fato, a pesquisa apresenta como contribuição a experiência dos desafios e das perspectivas da governança metropolitana de uma das RMs brasileiras que mais cresce, tanto em termos populacionais quanto em termos econômicos, mas que ainda mantém profundas desigualdades socioeconômicas e assimetrias de força política e de desenvolvimento territorial integrado em sua composição.

No que tange às **limitações da pesquisa**, do ponto de vista prático de execução das escolhas metodológicas, foi percebida uma elevada dificuldade para a realização de entrevistas em alguns municípios RMF. Nos municípios de Eusébio, Aquiraz e Horizonte, por exemplo, não foi possível realizar entrevistas com representantes municipais, apesar de duas visitas de campo efetuadas, ligações telefônicas a contatos da gestão, envio de convites por correspondência eletrônica das prefeituras e seus gabinetes, e solicitações a E-Sics não respondidas. Obstáculos para contato e agendamento com representantes municipais implicou na realização das entrevistas com 7 municípios (Caucaia, Fortaleza, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, São Gonçalo do Amarante e São Luís do Curu) dos 19 municípios das RMF. Cabe destacar, todavia, que a pesquisa foi realizada em época de campanha eleitoral municipal e no final do exercício financeiro de 2020, época de aumento de demanda de trabalho, o que pode ter impactado no número de representantes de municípios entrevistados. Além disso, toda etapa de pesquisa de campo aconteceu na vigência de isolamento social para contenção da crise sanitária decorrente da pandemia da COVID-19.

Do ponto de vista teórico, reconhecem-se limitações quanto à incompletude do conhecimento relativo às estratégias de governança metropolitana compartilhada das FPICs na RMF, uma vez que não foi possível coletar dados dos municípios do vetor 4 com proximidade. Assim, esta pesquisa não conseguiu atingir a completude do seu propósito inicial acerca das configurações das estratégias de governança metropolitana compartilhada das FPIC na RMF. Por outro lado, se tem a convicção que o alcance parcial é bastante satisfatório para o almejado, tendo em vista os poucos estudos presentes na literatura que abordem o tema das estratégias de governança metropolitana e menos ainda focados nas ações estratégicas de RM voltadas para as FPICs. Além disso, conforme será visto no parágrafo final, esta limitação abre espaço para a discussão de futuras pesquisas para a melhor compreensão do tema em tela.

Já do ponto de vista do alcance da pesquisa, este estudo ficou limitado às análises qualitativas a partir do que o marco teórico e as observações oriundas das entrevistas proporcionaram. Desta forma, chegaram-se aos diversos subtemas que surgiram nos discursos dos entrevistados e que subsidiaram as análises. Como possibilidades, essas informações podem servir de base para delimitar variáveis e critérios, bem como orientar na construção de indicadores de desempenho que permitam, através de um modelo construído, verificar o nível de aplicação de estratégias de governança metropolitana compartilhada de cada município. Assim, o modelo teria o potencial de apontar se um município de uma RM atua de modo mais estratégico, participa e se envolve com mais projetos de FPIC, ou está mais integrado a sua região metropolitana. Como dito, essa é uma limitação do trabalho que ao mesmo tempo se configura em uma perspectiva futura de agenda de pesquisa.

Nesse ínterim, tratando-se da agenda e de apontamentos de **pesquisas futuras**, sugere-se que novas pesquisas sejam realizadas para contemplar os municípios não entrevistados neste estudo. Outrossim, recomendam-se novos estudos em busca de verificar a especificidade dos 4 vetores de expansão acerca do desenvolvimento das principais estratégias de governança metropolitana das FPIC na RMF. Sugere-se, por fim, pesquisa futura sobre a real eficácia de celebrações de parcerias firmadas com empresas privadas com ou sem fins lucrativos na prestação de serviços públicos. Com esta agenda propositiva de pesquisa, encerramos o texto desta dissertação.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Região Metropolitana de Fortaleza**. 2010. Disponível em: <http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/analise/RegiaoMetropolitana.aspx?rme=9>. Acesso em: 18 fev. 2021.
- ALTOUNIAN, C. S.; SOUZA, D. L.; LAPA, L. R. G. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 271 p.
- ANNEZ, P. C; BUCKLEY, R. M. Urbanization and Growth: Setting the Context. In: SPENCE, M.; ANNEZ, P. C.; BUCKLEY, R. M. (Ed.). **Urbanization and growth**. Washington: The World Bank Publications, 2008. 290 p.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. **Lula Morais comemora ampliação de municípios à RMF**. 2014. Disponível em: <https://al.ce.gov.br/index.php/oradores-expedientes/item/33365-09-09-2014-Is01>. Acesso em: 27 jun. 2020.
- ATLAS BRASIL. **Atlas de Desenvolvimento Urbano no Brasil**. disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>. Acesso em: 18 jul. 2020.
- BALBIM, R. N.; BECKER, M. F.; COSTA, M. A.; MATTEO, M. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 120, p. 149-176, 2011.
- BANDEIRA, Juliana Santos. Planos " Fortaleza 2040" e " Ceará 2050": A valorização do território e o planejamento estratégico. **Geographia Opportuno Tempore**, v. 6, n. 1, p. 24-43, 2020.
- BERRY, B. J. L. **Urbanization**. Boston, MA: Urban ecology, 2008. p. 25-48.
- BERTINELLI, L.; BLACK, D. Urbanization and growth. **Journal of Urban Economics**, v. 56, p. 80-96, 2004.
- BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International review of administrative sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.
- BOMTEMPO, D. C. A Dinâmica Demográfica da Região Metropolitana de Fortaleza no Início do Século XXI. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. **Fortaleza: Transformações na Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.
- BIRD, R. M.; SLACK, E. An approach to metropolitan governance and finance. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 25, n. 5, p. 729-755, 2007.
- BRANCO, M. L.G. C.; 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**. Brasília: Ipea, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, jun 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm. Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 16 de jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 13 de jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar Federal nº 52, de 08 de junho de 1973. Inclui o Município de Maracanaú, recém-desmembrado do Município de Maranguape, na região metropolitana de Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, abr 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp52.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2052%2C%20DE,8%20de%20junho%20de%201973. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, jan. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 05 abr 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, jun. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 05 dez 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, jun. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm. Acesso em: 16 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, jun. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Dados abertos** 2019. Disponível em: <https://dados.gov.br/organization/about/ministerio-das-cidades-mcidades>. Acesso em: 13 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Programa Casa Verde e Amarela**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/o-programa>. Acesso em: 16 fev. 2021

BRITO, F.; HORTA, C. J. G.; AMARAL, E. F. A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas. **OSF Preprints**, v. 2, 2018.

CAMPBELL, T. **The Metropolitan Governance Project**. Washington: DC, 2002.

CUADRADO-ROURA, J. R.; GUELL, J. M. F. The long Road Towards Good Metropolitan Government. In. ROJAS, R.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. **Governing the Metropolis: Principles and Cases**. [S.l.]: Inter-American Development Bank, 2008. 323 p.

CEARÁ (Estado). **Síntese das Diretrizes para a Consolidação da Região Metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: AUMEF, 1976.

CEARÁ (Estado). Lei Estadual nº 9.499 de 20 julho de 1971. Cria a Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE - e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, CE, jul 1971. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/legislativo/tramitando/lei/9499.htm#:~:text=PAL%C3%81CIO%20DO%20GOVERNO%20DO%20ESTADO,20%20de%20julho%20de%201971.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Taxa%20de,1980%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CEARÁ (Estado). Lei Estadual Complementar nº 11.845 de 05 agosto de 1991. Define a Região Metropolitana e Microrregiões do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, CE, maio 1991. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/desenv-regional-recursos-hidricos-minas-e-pesca/item/2595-lei-n-11-845-de-05-08-91-d-o-de-07-08-91>. Acesso em: 10 abr. 2020.

CEARÁ (Estado). Lei Estadual Complementar nº 3 de 26 junho de 1995. Define a composição da Região Metropolitana e das Microrregiões do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, CE, jun 1995. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/viacao-transportes-desenvolvimento-urbano/item/5544-lei-complementar-n-03-de-26-06-95-do-27-06-95>. Acesso em: 10 abr. 2020.

CEARÁ (Estado). Lei Estadual Complementar nº 18 de 29 dezembro de 1999. Dispõe sobre a região metropolitana de fortaleza, cria o conselho deliberativo e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza - FDM. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, CE, dez 1999. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/viacao-transportes-desenvolvimento-urbano/item/5334-lei-complementar-n-18-de-29-12-99-do-29-12-99#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana,GOVERNADOR%20DO%20ESTADO%20DO%20CEAR%C3%81>. Acesso em: 11 abr. 2020.

CEARÁ (Estado). Lei Estadual Complementar nº 78 de 26 junho 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** Juazeiro do Norte. CE, jun 2009. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/viacao-transportes-desenvolvimento-urbano/item/5488-lei-complementar-n-78-26-de-junho-de-2009>. Acesso em: 11 abr. 2020.

CEARÁ (Estado). Lei Estadual Complementar nº 154 de 20 janeiro de 2015. Define as regiões do Estado do Ceará e suas composições de municípios para fins de planejamento. . **Diário Oficial do Estado do Ceará** Fortaleza. CE, out 2009. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/desenv-regional-recursos-hidricos-minas-e-pesca/item/5220-lei-complementar-n-154-de-20-10-15-d-o-22-10-15>. Acesso em: 20 abr 2020.

CEARÁ (Estado). Lei complementar n.º 206 de 14 novembro de 2019. Altera a Lei Complementar n.º 180, de 18 de julho de 2018, que dispõe sobre o programa de governança interfederativa do estado do ceará, denominado “Ceará um Só”. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza. CE, out 2019. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/6875-lei-complementar-n-206-14-11-19-d-o-18-1119>. Acesso em: Acesso em: 13 fev. 2021.

CEARÁ (Estado). **Em fase final de obra, reservatório Taquarão garantirá segurança hídrica na RMF**. 2020. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2020/08/14/em-fase-final-de-obra-reservatorio-taquarao-garantira-seguranca-hidrica-da-rmf/>. Acesso em: 18 fev. 2021.

CEARÁ (Estado). **SSPDS usa inteligência artificial para aperfeiçoar o mapeamento de grupos criminosos no Ceará a partir de pichações**. 2020. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2020/07/14/sspds-usa-inteligencia-artificial-para-aperfeicoar-o-mapeamento-de-grupos-criminosos-no-ceara-a-partir-de-pichacoes/>. Acesso em: 18 fev. 2021.

CEARÁ. Secretaria das Cidades. **Projeto Rio Maranguapinho**. 2017. Disponível em: [MARANGUAPINHO https://www.cidades.ce.gov.br/2017/11/14/projeto-rio-maranguapinho1/](https://www.cidades.ce.gov.br/2017/11/14/projeto-rio-maranguapinho1/). Acesso em: 18 fev. 2021.

CEARÁ. Secretaria das Cidades. **Projeto Rio Cocó**. 2019. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/projeto-rio-coco/>. Acesso em: 18 fev. 2021.

CLARIVATE ANALYTICS. **Web of Science**. 2020. Disponível em: <https://clarivate.com/products/web-of-science/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

CLEMENTINO, M.L.M.; ALMEIDA, L. B. Construção técnico-política de governança metropolitana. **Cadernos Metrópole**, v. 17, n. 33, p. 201-224, 2015.

CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS. **REDIB: Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico**. 2020. Disponível em: <https://www.redib.org/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

COSTA, M. A. Financiamento Metropolitano no Brasil: Um Panorama de suas Condições. Seus Desafios e suas Perspectivas. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M.A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à Implementação do Estatuto da Metr pole.** Brasília: Ipea, 2018.

COSTA, M. A; DANTAS, F. R.; MEDEIROS, C. N. PEREIRA, F. A.; SOARES, R; B; MARGUTI, B. O. **Relatório de Pesquisa - Caracteriza o e Quadros de análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil:** arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 1): Região Metropolitana de Fortaleza. Rio de Janeiro. Ipea, 2015a.

COSTA, M. A; DANTAS, F. R.; MEDEIROS, C. N. PEREIRA, F. A.; SOARES, R; B; MARGUTI, B. O. **Relatório de Pesquisa - Caracteriza o e Quadros de análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil:** análise comparativa das Fun es Públicas de Interesse Comum (componente 2) : Região Metropolitana de Fortaleza. Rio de Janeiro. Ipea, 2015b.

COSTA, M. A; FAVARÃO, C. B.; TAVARES, S. JÚNIOR, C. B. Do Processo de Metropoliza o Institucional   Implementa o do Estatuto da Metr pole: Dois Balanços, suas Expectativas e Incertezas. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M.A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios   Implementa o do Estatuto da Metr pole.** Brasília: Ipea, 2018.

COSTA, M. C. L.; AMORA, Z. B. Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade   metrópole. In: COSTA, MC L; PEQUENO, R. **Fortaleza: transforma es na ordem urbana.** Fortaleza:[s.n.], 2015. 452 p.

COSTA, M. C. L; DANTAS, E. W. C. **Vulnerabilidade Socioambiental na Região Metropolitana de Fortaleza,** Fortaleza: Edi es UFC, 2009.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. Para uma Análise-Síntese: Uma proposta Tipológica para os Sistemas de Gestão das Regiões Metropolitanas no Brasil. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I.T. L. (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil.** Brasília: IPEA, 2013.

COSTA, M. A. MARGUTI, B. O. **Fun es públicas de interesse comum nas metr poles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo.** Brasília: IPEA, 2014.

COSTA, M. A.; PANTOJA, I. MARGUTI, B. O. **Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil.** Brasília: IPEA, 2014.

DESLANDES, F. S.; MINAYO, C. S. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

DIAS, E. P. Conceitos de gestão e administra o: uma revisão crítica. **REA-Revista Eletr nica de Administra o,** v. 1, n. 1, 2011.

DIÓGENES, B H. N. **Dinâmicas urbanas recentes da área metropolitana de Fortaleza.** 2012. 145F. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-03122012-131144/en.php>. Acesso em: 22 abr 2020.

DINIZ, C. C.; VIEIRA, D. J. Brasil: Accelerated Metropolization and Urban Crisis. **Area Development and Policy**, v. 1, n. 2, p. 155-177, 2016.

FRAHM, K. A.; MARTIN, L. L. From government to governance: Implications for social work administration. **Administration in Social Work**, v. 33, n. 4, p. 407-422, 2009.

EBSCO. 2020. Disponível em: <https://www.ebsco.com/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

ELSEVIER. **Scopus**. 2020. Disponível em: <https://www.scopus.com/freelookup/form/author.uri>. Acesso em: 17 ago. 2020.

EMERALD GROUP PUBLISHING LIMITED. **Emerald**. 2020. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/>. Acesso em: 19 ago. 2020.

FEIOCK, R. C. **Metropolitan governance: Conflict, competition, and cooperation**. Washington: Georgetown University Press, 2004. 272 p.

FEIOCK, R. C. The institutional collective action framework. **Policy Studies Journal**, v. 41, n. 3, p. 397-425, 2013.

FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V.G. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 3, p. 295-309, 2015.

FERNANDES, A. S. A.; WILSON, R. H. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. **Revista de administração pública**, v. 47, n. 3, p. 777-800, 2013.

FORTALEZA. **Fortaleza 2040: Planejamento participativo por uma Fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora**. Fortaleza: IPLANFOR, 2014.

FORTALEZA. **Prefeitura de Fortaleza entrega oitava Célula de Proteção Comunitária: Segurança Cidadã**, 2019.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Educ@: publicações online de educação**. 2020 Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

FUNDACIÓN DIALNET. **Dialnet**. 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

GALLAND, D.; HARRISON, J.; TEWDWR-JONES, M. What is metropolitan planning and governance for?. In: ZIMMERMANN, K.; GALLAND, D.; HARRISON, J. **Metropolitan regions, planning and governance**. Cham, Switzerland: Springer, 2020. p. 237-256.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOOGLE INCORPORATION. **Google Maps**. 2020. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps>. Acesso em: 15 jul. 2020.

GOLLIN, D.; JEDWAB, R.; VOLLRATH, D. Urbanization with and without industrialization. **Journal of Economic Growth**, v. 21, n. 1, p. 35-70, 2016.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: ENCONTRO DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 14., 2005, Manaus. **Anais**. Manaus: CONPEDI, 2005.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

HARRISON, J.; HOYLER, M. Governing the new metropolis. **Geography, Urban Studies & Planning**, v. 51, n. 11, p. 2249–2266, 2014.

HEINELT, H.; KÜBLER, D. **Metropolitan governance in the 21st century: Capacity, democracy and the dynamics of place**. New York: Routledge, 2004. 240 p.

HENDERSON, V. Urbanization in developing countries. **The World Bank Research Observer**, v. 17, n. 1, p. 89-112, 2002.

HENDERSON, J. V.; WANG, H. G. Urbanization and city growth: The role of institutions. **Regional Science and Urban Economics**, v. 37, n. 3, p. 283-313, 2007.

HOFER, C. W.; SCHENDEL, D. **Strategy formulation: Analytical concepts**. [S.l.]: West Publishing Company, 1978.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2016**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9497-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2016>. Acesso em: 07 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Ceará em Mapas**. Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/pdf/regiao_metropolitana_fortaleza_2019.pdf> Acesso em: 07 maio 2020.

INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Panorama socioeconômico das regiões metropolitanas cearenses**. Fortaleza: IPEA, 2018.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas**. Brasília: IPEA, 1976. 232p.

JACOBI, P. R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, p. 443-454, 2002.

KLINK, J. Rescent Perspectives on Metropolitan Organization, Function, and Governance. In: ROJAS, R.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. **Governing the Metropolis: Principles and Cases**. [S.l.]: Inter-American Development Bank, 2008. 323 p.

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

KLINK, J. Regionalismo e reestrutura o urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Educa o**, v. 32, n. 2, p. 217-226, 2009a.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as rela es entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administra o Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. 203p.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?**. [S.l.]: IPEA, 2013.

LACERDA, N.; RIBEIRO, S.. Limites da gestão metropolitana e impasses   governança cooperada intermunicipal no Brasil. **Eure (Santiago)**, v. 40, n. 121, p. 185-202, 2014.

LEF VRE, C. Democratic Governability of Metropolitan Areas International Experiences and Lessons for Latin American Cities. In: ROJAS, R.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. **Governing the Metropolis: Principles and Cases**. [S.l.]: Inter-American Development Bank, 2008. 323 p.

LIMA-NETO, V. C. ORRICO-FILHO, R. D. **A governança metropolitana da mobilidade: uma análise a partir dos estados**. IPEA, 2015

LUND UNIVERSITY. **Directory of Open Access Journals**. 2020. Disponível em: <https://doaj.org/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

MALHOTRA, N.K. **Pesquisa de Marketing: Uma Orienta o Aplicada**. [S.l.]: Bookman, 2001.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. V. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2017.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco: desafios   implementa o do Estatuto da Metr pole**. Brasília: Ipea, 2018.

MARGUTI, B. O.; D'ALMEIDA, C. H C. B.; Instrumentos de Planejamento Metropolitano: Adapta es e Experimenta es Recentes. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M.A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios   Implementa o do Estatuto da Metr pole**. Brasília: Ipea, 2018.

MARTINE, G. **The new global frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century**. London: Earthscan, 2012. 400p.

MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G. A transi o urbana brasileira: trajetória, dificuldades e li es aprendidas. **Popula o e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Brasília: UNFPA, p. 11-24, 2010.

MATOS, R. Migração e urbanização no Brasil. **Revista Geografias**, p. 7-23, 2012.

MEIJER, A. J.; CURTIN, D.; HILLEBRANDT, Maarten. Open government: connecting vision and voice. **International review of administrative sciences**, v. 78, n. 1, p. 10-29, 2012.

MELCHORS, L. C.; CAMPOS, H. A. As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: Desafios a serem superados em direção à governança colaborativa. **Revista Política e Planejamento Regional**. Rio de Janeiro. Vol. 3, n. 2 (jul./dez. 2016), p. 181-203, 2016.

MENDANHA, G. M. M. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. **Revista da CGU**, v. 4, n. 6, p. 59-70, 2009.

MENDES, A. M. **Psicodinâmica do trabalho**: teoria, método e pesquisa. São Paulo: Casa Psi., 2007, 368p.

MINTZBERG, H. Patterns in strategy formation. **Management science**, v. 24, n. 9, p. 934-948, 1978.

MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais no Brasil**: Uma análise com foco em Curitiba. 2009.. 168f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em:
https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/20362/ROSA_MOURA_DOUTORADO.pdf?sequence=1. Acesso em: 28 mar 2020.

MOREIRA, D. A.; GUIMARÃES, V. T. Regiões metropolitanas e funções públicas de interesse comum: o ordenamento territorial diante do Estatuto da Metrópole. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 3, p. 1249-1269, 2015.

MOURA, R.; HOSHINO, T. A. P. **Estatuto da Metrópole**: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira. Brasília: INCT, CNPq, 2015.

NASCIMENTO, D. C. D. **Ser-tão “metropolitano”**: espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri. 2018. 262 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://www.repositorio.ufpe.br/handle/123456789/50>. Acesso em: 11 maio 2020.

NICOLAU, I. **O conceito de estratégia**. [S.l.]: INDEG, ISCTE, 2001. p. 637-658.

NERI, C. M. Apresentação. In. COSTA, Marco A.; TSUKUMO, Isadora T. L. (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013

NUNES, L. H. C. **Gestão metropolitana e atores não estatais**: a permeabilidade dos arranjos institucionais metropolitanos às organizações societárias e aos grupos de interesse econômico no Brasil: uma perspectiva comparada: estudo de caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte-RMBH e Região Metropolitana de São Paulo-RMSP- Sub- região do ABC Paulista. 2017. 198f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais.) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em:

http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/CiencSociais_NunesLH_1.pdf. Acesso em: 24 jun 2020.

OAKERSON, R. J. The study of metropolitan governance. **Metropolitan governance: Conflict, competition, and cooperation**, p. 17-45, 2004.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Pacto por Fortaleza**. 2010. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/pacto-por-fortaleza/>. Acesso em: 18 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO. **Cidade para os Cidadão: Melhorando a Governança Metropolitana**. [S.l.]: OCDE. 2001

OFORI, D. F. Project management practices and critical success factors – a developing country perspective. **International Journal of Business and Management**, v. 8, n. 21, p. 14-31, 2013.

PAIVA, R. A. Turismo e Metropolização na Região Metropolitana de Fortaleza. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 1., 2010. Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2010.

PEQUENO, R. Mudanças na Estrutura Socioespacial da Metrópole. In. COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. **Fortaleza: Transformações na Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.

PEREIRA, A. Q.; NOGUEIRA, C. M. L. Bem-estar urbano na Região Metropolitana de Fortaleza. In. COSTA, M. C. L, PEQUENO, R. **Fortaleza: Transformações na Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.

PEREIRA JÚNIOR, E. Dinâmicas territoriais no Ceará e na Região Metropolitana de Fortaleza - um olhar orientado pelo processo de industrialização. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. **Fortaleza: Transformações na Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.

PEREIRA, A. Q.; COSTA, M. C. L. Desigualdade socioeconômica e Espacialização dos Homicídios na Região Metropolitana de Fortaleza. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. **Fortaleza: Transformações na Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.

PEQUENO, R. Mudanças na Estrutura Socioespacial da Metrópole: Fortaleza entre 2000 e 2010. In. COSTA, M. C. L, PEQUENO, R. **Fortaleza: Transformações na Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.

PORTER, M. E. **Competitive strategy**. [S.l.]: Measuring business excellence, 1997.

QUEIROZ, A. Planejamento e metropolização do lazer marítimo em Fortaleza-Ceará, Nordeste do Brasil. **EURE (Santiago)**, v. 43, n. 128, p. 153-173, 2017.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. D.; RODRIGUES, J. M. Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios. **Observatório das Metrôpoles**, v. 22, n. 05, 2015.

RODRÍGUEZ, A.; OVIEDO, E. **Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas**. Santiago: CEPAL, 2001.

ROJAS, E. The Metropolitan Regions of Latin America: Problems of Governance and Development. In: ROJAS, R.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. **Governing the Metropolis: Principles and Cases**. [S.l.]: Inter-American Development Bank, 2008. 323 p.

ROSSBACH, A.; KLINTOWITZ, D.; ROYER, L.; SCHMIDT, L. UEMURA, M. Prólogo. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M.A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à Implementação do Estatuto da Metrôpole**. Brasília: Ipea, 2018.

SANTIN, J. R.; FREITAS, F. S. O Estatuto da Cidade e a gestão democrática municipal. **Revista Interesse Público**, v. 5, n. 21, 2003.

SANTOS, C. D. D. A formação e produção do espaço urbano: discussões preliminares acerca da importância das cidades médias para o crescimento da rede urbana brasileira. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 1, 2009.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993. 153 p.

SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE. **SciELO**. 2020. Disponível em: <http://scielo.br/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

SCIENTIFIC PERIODICALS ELECTRONIC LIBRARY. **SPELL**. 2020. Disponível em: <http://www.spell.org.br/>. Acesso em: 10 out. 2020.

SILVA, J. B. A região metropolitana de Fortaleza. In: SILVA, José Borzacchiello da; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio (Orgs.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

SILVA, J.B. Governança Metropolitana em Fortaleza. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. **Fortaleza: Transformações na Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2015.

SILVA, M. V. PERON, A. C. P. MEZA, M. L. F. G. NASCIMENTO, D. E. SACOMAN, C. A governança metropolitana e o desafio da integração na lei nº 13.089/2015. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 1, p. 186-198, 2018.

SILVA, A. F. C. ALMEIDA, L. S. B. FERREIRA, G. D. SILVEIRA, R.M.C Conflitos interescares: o local e o metropolitano na gestão do território. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 3, p. 637-649, 2018.

SOUZA, M. S. Ceará: bases de fixação do povoamento e crescimento das cidades. In: SILVA, José Borzacchiello da; CAVALCANTE, Tércia Correia; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia (Orgs.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2005.

SOUZA, E. A. L. A expansão metropolitana de Fortaleza: eixos, níveis e escalas na produção do espaço. **GEOgraphia**, v. 17, n. 34, p. 121-140, 2015.

STRATMANN, B. Megacities: Globalization, Metropolization, and Sustainability. **Journal of Developing Societies**, v. 27, n. 3-4, p. 229-259, 2011.

TEWDWR-JONES, M. GALLAND, D. What is metropolitan planning and governance for?. In: ZIMMERMANN, K.; GALLAND, D.; HARRISON, J. **Metropolitan regions, planning and governance**. Cham, Switzerland : Springer, 2020. p. 237-256

TSUKUMO, I. T. L.; COSTA, M. A.; BOSCARIOL, R. A.; DANTAS, R. F.; SOARES, R. B. Região Metropolitana de Fortaleza: Desafios para Governança num Contexto de Instabilidade dos Arranjos de Gestão. In: COSTA, Marco A.; TSUKUMO, Isadora T. L. (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO. **Sistema de Información Científica Redalyc. Redalyc**. 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

UNO, D. C. B. **O processo de comunicação na implementação de um projeto de gestão de documentos e da informação em um órgão do executivo federal**. Monografia (especialização em gestão pública). Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2494>. Acesso em: 15 fev 2020.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

ZEMAN, F. **Metropolitan sustainability: Understanding and improving the urban environment**. New Delhi: Elsevier, 2012. 761 p.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SECRETÁRIOS MUNICIPAIS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PARTE I

1. Agradecimentos
2. Documentos Protocolares
3. Dados de caracterização:

Pergunta	Resposta
Idade:	
Cargo:	
Tempo no Cargo:	
Tempo de trabalho no município:	
Partido Político vinculado:	
Escolaridade:	

Objetivos	Categorias	Autores	Perguntas
(I) Verificar a evolução das alterações no relacionamento entre os municípios da RMF desde sua incorporação	Integração Territorial e populacional 1	Diógenes (2012); Costa e Dantas (2009);	1. Por qual motivo o município foi incluído na RMF?
		Diógenes (2012); Costa e Dantas (2009);	2. Quais as principais atividades econômicas do Município?
		OCDE (2011);	3. Você considera que há integração do Município à RMF? Se houver, seria em quais áreas?
		OCDE (2011);	4. Você considera que a população deste município está integrada à RMF? Por que?
(II) Identificar as principais estratégias de gestão e governança das funções públicas de interesse comum (FPIC) na RMF	Gestão	Costa <i>et al.</i> (2015a); Diógenes (2012); Silva (2015)	5. Como é realizada a proposta de criação, ajuste ou extinção de projetos ligados às FPIC pelo município junto à RMF?
		Costa <i>et al.</i> (2015a); Paiva (2010), Diógenes (2012); Silva (2015)	6. Considera algum município como centralizador econômico e de decisões? Por que?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	7. A instância Executiva e a Instância Colegiada Deliberativa já estão em funcionamento?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	8. Em qual situação encontra-se o PDUI da RMF?
		Feiock (2004); Garson (2009); Kissler e Heidemann, 2006); OCDE (2011).	9. A população do município participa(ou) da elaboração de ajustes ou extinção de projetos de políticas públicas da RMF, bem como da elaboração do PDUI?

		Rosbach <i>et al.</i> (2018); Costa (2018); OCDE (2011); Lei nº 1.110/2005; (Lei nº 11.107/2005); LEI 13.089/2015; LCE 180/2018	10. Além dos municípios da RMF, existem outras parcerias para o auxílio na execução das FPICs, elaboração do PDUI (PPP, consórcios)?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	11. Em qual fase encontra-se o Sistema Integrado de Alocação de Recursos (SIAR)?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	12. De onde serão as fontes de arrecadação para compor o SIAR?
(III) Caracterizar as principais redes de parceria desenvolvidas pelos municípios da RMF nas áreas de Transporte e Mobilidade, Saneamento básico, Habitação, Recursos Hídricos e Planejamento Urbano;	Projetos	LCE 18/1999;	13. No passado, quais os principais projetos já realizados que envolveram a parceria desse município com outro da RMF quanto a: Transporte e Mobilidade (1), Saneamento básico (2), Habitação (3), Recursos Hídricos (4) e Planejamento Urbano (5)..
		LEI 13.089/2015; LCE 180/2018	14. Quais os projetos atuais e futuros que o município realiza/realizará em parceria com outro município da RMF referente a: Transporte e Mobilidade (1), Saneamento básico (2), Habitação (3), Recursos Hídricos (4) e Planejamento Urbano (5).
		LEI 18/1999; LEI 13.089/2015; LCE 180/2018	15. Como foi feita a divisão de custos dos projetos supracitados?
		LEI 18/1999; LEI 13.089/2015; LCE 180/2018	16. Como são arrecadados, atualmente, recursos para a execução desses projetos das FPICs?
(IV) Analisar os desafios e as perspectivas existentes na governança metropolitana e gestão dos municípios pertencentes à RMF nas funções públicas de interesse comum de Transporte e Mobilidade, Saneamento básico, Habitação, Recursos Hídricos e Planejamento Urbano.	Desafios	LEI 18/1999; LEI 13.089/2015; LCE 180/2018	17. Quais os principais desafios a serem resolvidos com relação às FPICs supracitadas?
		Silva (2015); Diógenes (2012);	18. Quais os principais desafios e quais avanços já houve na gestão da RMF?
		OCDE (2011)	19. Você considera que as necessidades deste município quanto às FPICs supracitadas são ouvidas e atendidas no âmbito da RMF?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	20. Há prestação de contas de projetos? Onde podemos encontrar essas informações?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	21. Há transparência na celebração de projetos metropolitanos, onde podemos encontrar informações? Há um site da RMF?
		-	22. Você gostaria de acrescentar algo a mais na entrevista?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SECRETARIA ESTADUAIS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PARTE I

1. Agradecimentos
2. Documentos Protocolares
3. Dados de caracterização:

Pergunta	Resposta
Idade:	
Cargo:	
Tempo no cargo:	
Tempo de trabalho na Secretaria das Cidades:	
Escolaridade:	

Objetivos	Categorias	Autores	Perguntas
(I) Verificar a evolução das alterações no relacionamento entre os municípios da RMF desde sua incorporação	Integração Territorial e Populacional	Diógenes (2012); Costa e Dantas (2009);	1. Você considera que há integração dos Municípios à RMF? Se houver, seriam em quais áreas?
		Diógenes (2012); Costa e Dantas (2009);	3. Você considera que a população dos municípios estão integradas à RMF? Por que?
(II) Identificar as principais estratégias de gestão e governança das funções públicas de interesse comum (FPIC) na RMF	Gestão	Costa <i>et al.</i> (2015); Diógenes (2012); Silva (2015)	4. Como é realizada a proposta de criação, ajuste ou extinção de projetos ligados às FPIC pelo no âmbito da RMF?
		Costa <i>et al.</i> (2015a); Paiva (2010), Diógenes (2012) Silva (2015)	5. Considera algum município como centralizador de decisões? Por que?
		OCDE (2011);	6. Como a Secretaria das Cidades participa atualmente e como participará no auxílio da gestão da RMF?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	7. A instância Executiva e a Instância Colegiada Deliberativa já estão em funcionamento?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	8. Existem reuniões envolvendo a Secretaria das Cidades e os municípios da RMF para a resolução de questões comuns dessa região? Se houver, com qual frequência?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	9. Em qual situação encontra-se o PDUI da RMF?
	OCDE (2011)	10. A população do município participa(ou) da elaboração de ajustes ou extinção de projetos de políticas públicas da RMF, bem como da elaboração do PDUI?	

		OCDE (2011)	11. Além dos municípios da RMF, existem outras parcerias para o auxílio na execução das FPICs, elaboração do PDUI (PPP, consórcios)?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	12. Em qual fase encontra-se o Sistema Integrado de Alocação de Recursos (SIAR) ?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	13. De onde serão as fontes de arrecadação para compor o SIAR?
(III) Caracterizar as principais redes de parceria desenvolvidas pelos municípios da RMF nas áreas de Transporte e Mobilidade, Saneamento básico, Habitação, Recursos Hídricos e Planejamento Urbano;	Projetos	LEI 18/1999; LEI 13.089/2015; LCE 180/2018	14. Qual a atual situação de projetos ligados à Transporte e Mobilidade (1), Saneamento básico (2), Habitação (3), Recursos Hídricos (4) e Planejamento Urbano (5) na RMF?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	15. Como foi feita a divisão de custos dos projetos supracitados?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	16. Como são arrecadados, atualmente, recursos pra a execução desses projetos das FPICs?
(IV) Analisar os desafios e as perspectivas existentes na governança metropolitana e gestão dos municípios pertencentes à RMF nas funções públicas de interesse comum de Transporte e Mobilidade, Saneamento básico, Habitação, Recursos Hídricos e Planejamento Urbano.	Desafios	LEI 18/1999; LEI 13.089/2015; LCE 180/2018	17. E quais os principais desafios a serem resolvidas com relação às FPICs supracitadas?
		OCDE (2011)	18. Você considera que as necessidades dos municípios, quanto às FPICs supracitadas, são ouvidas e atendidas no âmbito da RMF?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	19. Há transparência na celebração de projetos metropolitanos, onde podemos encontrar informações? Há um site da RMF?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	20. Há prestação de contas destes projetos, onde podemos encontrar essas informações?
		-	21. Você gostaria de acrescentar algo a mais na intrevista?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SECRETARIA DA FAZENDA

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PARTE I

1. Agradecimentos
2. Documentos Protocolares
3. Dados de caracterização:

Pergunta	Resposta
Idade:	
Cargo:	
Tempo no cargo:	
Tempo de trabalho na Secretaria da Fazenda:	
Escolaridade:	

Objetivos	Categorias	Autores	Perguntas
(I) Verificar a evolução das alterações no relacionamento entre os municípios da RMF desde sua incorporação	Integração Territorial e Populacional	Diógenes (2012); Costa e Dantas (2009);	1. Você considera que há integração territorial dos Municípios à RMF? Se houver, seriam em quais áreas?
		Diógenes (2012); Costa e Dantas (2009);	2. Você considera que há integração populacional nos municípios que estão integrados à RMF? Por que?
(II) Identificar as principais estratégias de gestão e governança das funções públicas de interesse comum (FPIC) na RMF	Gestão	Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	3. Qual a legislação usada como base para a elaboração do Sistema Integrado de Alocação de Recursos (SIAR) da RMF?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	4. Quem participa da elaboração do SIAR?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	5. Como a SEFAZ está atuando na elaboração do SIAR?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	6. Está havendo reuniões para a elaboração do SIAR? Com qual frequência?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	7. Quais serão as fontes de recursos para compor o SIAR e quais entes públicos/privados participarão?
		Lei 13.089/2015; LCE 180/2018	8. Em qual fase encontra-se o Sistema Integrado de Alocação de Recursos (SIAR) ?
		OCDE (2011);	9. a SEFAZ atuará no auxílio da gestão e da governança da RMF (PDUI, FPICs, Instâncias Executiva e Colegiada)? Exemplo?
(III) Caracterizar as principais redes de parceria desenvolvidas pelos municípios da RMF nas áreas de Transporte e Mobilidade,	Projetos	Costa <i>et al</i> (2015a); Diógenes (2012); Silva (2015); LEI 18/1999; LEI 13.089/2015; LCE 180/2018	10. Atualmente, como é feita a divisão de custos de projetos ligados às FPICs de Transporte e Mobilidade (1), Saneamento básico (2), Habitação (3), Recursos Hídricos (4) e Planejamento Urbano (5), Meio Ambiente (6) e Segurança Pública (7) ?

Saneamento básico, Habitação, Recursos Hídricos e Planejamento Urbano;		Costa <i>et al.</i> (2015a); Diógenes (2012); Silva (2015); LEI 18/1999; LEI 13.089/2015; LCE 180/2018	11. Ao seu ver, essa forma de divisão de custos de projetos poderiam ser melhor rateados ou está adequada?
(IV) Analisar os desafios e as perspectivas existentes na governança metropolitana e gestão dos municípios pertencentes à RMF nas funções públicas de interesse comum de Transporte e Mobilidade, Saneamento básico, Habitação, Recursos Hídricos e Planejamento Urbano.	Desafios	LEI 18/1999; LEI 13.089/2015; LCE 180/2018	12. E quais os principais desafios a serem resolvidas com relação ao efetivo funcionamento do SIAR?
			13. E, ao seu ver, quais os principais desafios a serem resolvidas com relação a uma efetiva governança na RMF?
		OCDE (2011)	14. Você considera que as necessidades dos municípios, quanto às FPICs supracitadas e suas formas de arrecadação de recursos, são ouvidas e atendidas no âmbito da RMF?
		LEI 18/1999; LEI 13.089/2015; LCE 180/2018	15. Haverá transparências e prestação de contas dos recursos captados no SIAR?
		LEI 18/1999; LEI 13.089/2015; LCE 180/2018	16. Há, atualmente, transparência e prestação de contas na celebração de projetos metropolitanos, onde podemos encontrar informações? Há um site da RMF?
		-	17. Você gostaria de acrescentar algo a mais na entrevista?

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO**TERMO DE CONSENTIMENTO**

Eu, _____, sou conhecedor(a) do tema e metodologia utilizados na pesquisa **Estratégias de Governança Metropolitana dos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza**, conduzida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual do Ceará - UECE, e desse modo, consinto em participar da pesquisa.

Entendo que toda e qualquer informação prestada por mim no decorrer da(s) entrevista(s) pode ser utilizada na redação e divulgação de documentos à pesquisa. Concordo também que a(s) entrevista(s) pode(m) ser gravada(s). Por fim, fica acertado entre mim, signatário(a) deste termo, e a aluna/pesquisadora Priscila Araújo Silva, que a identificação do entrevistado não está permitida, salvo um novo termo assinado por mim autorize o contrário.

Fortaleza, _____ de _____ de 20__.

Assinatura: _____

Cargo: _____

APÊNDICE E – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE**TERMO DE CONFIDENCIALIDADE**

Pelo presente termo, eu, Priscila Araújo Silva, aluna/pesquisadora do Mestrado Acadêmico em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual do Ceará - UECE, em fase de pesquisa de campo, me comprometo a manter as fontes de informação oriundas de entrevista em anonimato na redação e divulgação de documentos da pesquisa **Estratégias de Governança Metropolitana dos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza**, salvo se um termo assinado pelo entrevistado autorize o contrário.

Fortaleza, _____ de _____ de 20__.

Priscila Araújo Silva

Aluna do Mestrado Acadêmico em Administração
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade Estadual do Ceará

APÊNDICE F – RELATÓRIO DE PESQUISA

MUNICÍPIO	CONTATO	QUANDO	ENTREVISTADO	CARGO	DATA	HORA	DURAÇÃO/MIN
Fortaleza	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	10:00	0:57:31
	Whatsapp	04/11/2020	E7	Assessor Técnico - PAITT/SCSP	19/11/2020		
Vetor 1							
Maracanaú	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	Whatsapp	20/11/2020	Sem resposta	Secretário da Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais e Políticas Energéticas	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	Visita in loco	23/12/2020	Ana Paula	---	---	---	---
	Whatsapp	04/01/2021	E9	Assessora Especial de Gestão de Projetos e Convênios	19/01/2021	12:00	0:45:31
	Whatsapp	14/01/2020					
Pacatuba	E-mail	07/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	Whatsapp	07/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---

	Whatsapp	14/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	Whatsapp	06/01/2021	Não compareceu	Chefe de Gabinete da Prefeitura	14/01/2021	13:00	---
Maranguape	E-mail	23/10/2020	E8	Coordenador da Defesa Civil	---	---	---
	Whatsapp	07/12/2020			10/12/2020	10:00	---
	Whatsapp	14/12/2020			16/12/2020	10:00	0:41:37
Guaiuba	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	Whatsapp	07/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
Vetor 2							
Itaitinga	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	E6	Fiscal de Tributos do município	---	---	---
	Whatsapp	14/12/2020			27/12/2020	09:00	00:38:22
Horizonte	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	Visita in loco	15/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---

Pacajus	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-SIC	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
Chorozinho	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
Vetor 3							
Caucaia	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-mail	03/12/2020	E4	Presidente da Agência de Desenvolvimento de Caucaia	04/12/2020	12:00	0:40:15
São Gonçalo do Amarante	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	Whatsapp	07/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	Whatsapp	16/02/2021	E11	Ex Secretário Executivo da Secretaria de Planejamento, Gestão e Administração	17/02/2021	15:00	00:34:12

Paraipaba	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
Paracuru	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
São Luis do Curu	E-mail	23/10/2020	Pedro Alcântara	Secretário de Governo	18/11/2020	09:00	0:24:15
Trairi	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
Vetor 4							
Eusébio	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	Visita in loco	09/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	Visita in loco	22/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	Whatsapp	14/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
Aquiraz	Visita in loco	09/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---

	Visita in loco	14/12/2020	Sem resposta				
	E-sic	14/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
Pindoretama	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
Cascavel	E-mail	23/10/2020	Sem resposta	---	---	---	---
	E-sic	02/12/2020	Sem resposta	---	---	---	---
Outros							
Secretaria das Cidades	E-mail	23/10/2020	E11	Secretário de Meio Ambiente	28/10/2020	09:00	01:13:40
Secretaria das Cidades	Visita in loco	01/10/2019	E2	Conselheiro da Scidades	01/10/2019	14:00	00:31:50
UNIPACE	Whatsapp	07/10/2019	E3	Reitor	01/10/2019	13:00	00:31:26
SEFAZ	Email	07/12/2020	Sem resposta	Sem resposta	---	---	---
	Email	14/12/2020	Sem resposta	Sem resposta	---	---	---
	Whatsapp	23/12/2020	E10	Auditor Fiscal	14/01/2021	08:00	00:35:59
TOTAL							07:34:38

Fonte: Elaborado pela autora.

ANEXO A – REGIÕES METROPOLITANAS E RIDES BRASILEIRAS

Unidade da Federação (Ufs)	Regiões Metropolitanas (RMs)	Número de Municípios (31/03/2017)	População (2010)	População (2016)
Alagoas	RM do São Francisco	5	124.552	132.067
Alagoas	RM do Médio Sertão	9	143.628	151.440
Alagoas	RM de Palmeira dos Índios	7	151.725	159.347
Alagoas	RM do Sertão	7	151.869	162.139
Alagoas	RM do Vale do Paraíba	13	202.726	210.985
Alagoas	RM de Caetés	5	205.331	226.505
Alagoas	RM da Zona da Mata	16	315.128	333.583
Alagoas	RM do Agreste	20	601.049	642.926
Alagoas	RM de Maceió	12	1.210.941	1.327.930
Amapá	RM de Macapá	3	516.498	599.736
Amazonas	RM de Manaus	13	2.210.647	2.571.040
Bahia	RM de Feira de Santana	6	673.637	751.375
Bahia	Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) do Polo Petrolina e Juazeiro	8	668.410	770.832
Bahia	RM de Salvador	13	3.573.973	3.984.583
Ceará	RM de Sobral	18	460.463	498.265
Ceará	RM do Cariri	9	564.478	598.107
Ceará	RM de Fortaleza	19	3.615.767	3.885.667
Distrito Federal	Ride do Distrito Federal e Entorno	23	3.724.181	4.291.577
Espírito Santo	RM da Grande Vitória	7	1.687.704	1.935.483
Goiás	RM de Goiânia	20	2.173.141	2.458.504
Maranhão	RM de Grande Pedreiras	8	129.796	130.721
Maranhão	RM do Sudoeste Maranhense	8	345.873	353.428
Maranhão	RM do Leste do Estado do Maranhão	7	535.418	560.562
Maranhão	RM da Grande São Luís	13	1.492.370	1.605.305
Mato Grosso	RM do Vale do Rio Cuiabá	6	857.103	911.617
Minas Gerais	RM do Vale do Aço	4	451.670	489.668
Minas Gerais	RM de Belo Horizonte	34	4.883.970	5.278.144

Pará	RM de Marabá	5	333.160	304.304
Pará	RM de Santarém	3	313.884	327.140
Pará	RM de Belém	7	2.275.032	2.422.481
Paraíba	RM de Araruna	6	64.572	67.571
Paraíba	RM de Barra de Santa Rosa	8	77.573	81.173
Paraíba	RM de Sousa	9	112.217	117.121
Paraíba	RM do Vale do Mamanguape	9	113.446	120.994
Paraíba	RM de Itabaiana	12	131.992	136.220
Paraíba	RM de Esperança	9	134.085	141.185
Paraíba	RM do Vale do Piancó	17	140.761	143.328
Paraíba	RM de Cajazeiras	15	167.971	176.608
Paraíba	RM de Patos	24	224.550	236.741
Paraíba	RM de Guarabira	21	254.868	260.781
Paraíba	Paraíba RM de Campina Grande	21	628.491	660.625
Paraíba	RM de João Pessoa	13	1.198.576	1.313.054
Paraná	RM de Cianorte	9	114.432	125.772
Paraná	RM de União da Vitória	13	223.717	237.803
Paraná	RM de Apucarana	23	289.457	298.144
Paraná	RM de Umuarama	24	299.447	314.787
Paraná	RM de Campo Mourão	25	335.233	339.787
Paraná	RM de Toledo	18	358.660	389.128
Paraná	RM de Cascavel	24	488.181	523.339
Paraná	RM de Maringá	26	716.918	790.904
Paraná	RM de Londrina	25	1.000.062	1.085.479
Paraná	RM de Curitiba	29	3.223.836	3.537.894
Pernambuco	RM do Recife	14	3.690.547	3.940.456
Piauí	RM de Picos	31	260.284	267.639
Piauí	Ride da Grande Teresina	14	876.628	1.004.819
Rio de Janeiro	RM do Rio de Janeiro	21	11.945.532	12.330.186
Rio Grande do Norte	RM de Natal	13	1.398.580	1.565.042
Rio Grande do Sul	RM da Serra Gaúcha	13	735.276	804.045
Rio Grande do Sul	RM de Porto Alegre	34	4.032.062	4.276.475

Roraima	RM Central	2	27.094	31.129
Roraima	RM do Sul de Roraima	4	45.912	52.219
Roraima	RM da Capital (Boa Vista)	5	340.398	387.449
Roraima	RM de Porto Velho	2	448.306	535.938
Santa Catarina	RM do Alto Vale do Itajaí	4	118.038	129.288
Santa Catarina	RM de Tubarão	3	129.544	138.969
Santa Catarina	RM de Lages	2	171.512	172.211
Santa Catarina	RM do Extremo Oeste	21	184.073	191.551
Santa Catarina	RM Carbonífera	7	331.281	350.817
Santa Catarina	RM de Chapecó	17	348.358	387.553
Santa Catarina	RM da Foz do Rio Itajaí	5	439.520	522.503
Santa Catarina	RM do Contestado	45	500.298	528.140
Santa Catarina	RM do Vale do Itajaí	5	486.379	548.733
Santa Catarina	RM do Norte/Nordeste Catarinense	2	540.098	603.512
Santa Catarina	RM de Florianópolis	9	877.116	997.020
São Paulo	RM de Ribeirão Preto	34	1.511.176	1.662.645
São Paulo	RM da Baixada Santista	9	1.664.136	1.813.033
São Paulo	RM de Sorocaba	27	1.871.162	2.066.986
São Paulo	RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	39	2.264.594	2.475.879
São Paulo	RM de Campinas	20	2.808.906	3.131.528
São Paulo	RM de São Paulo	39	19.683.975	21.242.939
Sergipe	RM de Aracaju	4	833.816	938.550
Tocantins	RM de Gurupi	18	179.628	192.937
Tocantins	RM de Palmas	16	400.092	463.562
TOTAL	83 Regiões Metropolitanas	1.187	104.037.490	112.927.652

Fonte: Adaptado de Costa *et al.* (2018).