

ARTÍCULO CIENTÍFICO

Gobernanza metropolitana en el contexto brasileño: reflexiones iniciales sobre las metrópolis emergentes a partir del caso de la Región Metropolitana del Cariri

Metropolitan Governance in the Brazilian Context: Initial Reflections on Emerging Metropolises through the Case of the Cariri Metropolitan Region

Brunno Costa do Nascimento Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Norte · [id orcid.org/0000-0001-9165-6678](https://orcid.org/0000-0001-9165-6678)

brunno.cns@gmail.com

Maria do Livramento Miranda Clementino

Universidade Federal do Rio Grande do Norte · [id orcid.org/0000-0001-7972-4869](https://orcid.org/0000-0001-7972-4869)

mlmclementino@gmail.com

Resumen

El presente artículo reúne apuntes iniciales sobre las metrópolis emergentes a partir de la gobernanza metropolitana en el contexto brasileño, con énfasis en las especificidades y desafíos de articulación institucional. El trabajo se inserta en el Eje 3 – Estado, Planeamiento y Gobiernos, de la línea de Estudios Comparados del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología (INCT) LABPLAN, articulando el estudio de caso aquí presentado con las actividades y objetivos de la red de investigación. De este modo, este artículo tiene como propósito discutir, de manera exploratoria, cómo se configuran los arreglos (institucionales y no institucionales) y las dinámicas de cooperación

Abstract

This article presents initial notes on emerging metropolises from the perspective of metropolitan governance in the Brazilian context, focusing on the specificities and challenges of institutional articulation. The study is part of Axis 3 – State, Planning, and Governments, within the Comparative Studies line of the National Institute of Science and Technology (INCT) LABPLAN, linking the case study presented here to the activities and objectives of the research network. Therefore, this article aims to explore how (institutional and non-institutional) arrangements and intermunicipal cooperation dynamics are configured in regions experiencing recent and still-

Cómo debe citarse este artículo:

Silva, B., Clementino, M. (2026). Gobernanza metropolitana en el contexto brasileño: reflexiones iniciales sobre las metrópolis emergentes a partir del caso de la Región Metropolitana del Cariri *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 4 (7), 1-30 <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 28/11/2025

Aceptado: 01/04/2026

intermunicipal en regiones que experimentan procesos recientes de metropolización aún en consolidación. El artículo se sustenta en un estudio de caso. Se analiza la Región Metropolitana del Cariri (RMC), ubicada en el extremo sur del estado de Ceará, en la Región Nordeste de Brasil. La investigación es de carácter cualitativo y se desarrolló durante los meses de abril y mayo de 2025, e incluyó revisión bibliográfica, análisis documental (Plan de Desarrollo Urbano Integrado, leyes complementarias estatales y municipales) y entrevistas semiestructuradas, realizadas in situ, con actores gubernamentales (alcaldes y secretarios municipales) y no gubernamentales (representantes del sector privado y de la sociedad civil) de la RMC. Los resultados iniciales evidencian la existencia de una gobernanza metropolitana incipiente, caracterizada por asimetrías institucionales, baja coordinación del ente estatal, escasa cooperación entre los municipios y limitada capacidad de planeamiento supralocal. No obstante, se identifican iniciativas puntuales de gobernanza derivadas de acciones colectivas entre actores no gubernamentales en la gestión de la RMC (arreglos no institucionales). Las reflexiones presentadas buscan contribuir al debate sobre las posibilidades y límites de la gobernanza metropolitana en contextos de metropolización emergente en el Brasil contemporáneo.

Palabras clave: actores no gubernamentales, arreglos institucionales, cooperación intermunicipal, gobernanza metropolitana, metrópolis emergentes, Región Metropolitana del Cariri.

consolidating metropolization processes. As a case study for this research, the Metropolitan Region of Cariri (MRC) is analyzed, located in the southernmost area of the state of Ceará, in Brazil's Northeast Region. The qualitative research was conducted between April and May 2025 and included bibliographic review, document analysis (Integrated Urban Development Plan, state and municipal complementary laws), and semi-structured interviews carried out in loco with governmental actors (mayors and municipal secretaries) and non-governmental actors (representatives of the private sector and civil society) from the MRC. The initial results reveal the existence of an incipient metropolitan governance, characterized by institutional asymmetries, low coordination from the state entity, weak cooperation among municipal governments, and limited supralocal planning capacity. However, some punctual governance initiatives were identified, derived from collective actions among non-governmental actors in the management of the RMC (non-institutional arrangements). The reflections presented here seek to contribute to the debate on the possibilities and limits of metropolitan governance in contexts of emerging metropolization in contemporary Brazil.

Keywords: Cariri Metropolitan Region, emerging metropolises, institutional arrangements, intermunicipal cooperation, metropolitan governance, non-governmental actors.

Introducción¹

El fenómeno metropolitano avanza día a día y, con él, surgen diversos problemas políticos, sociales, económicos y culturales. Esto ocurre porque la metrópoli, como espacio urbano, no es solamente un conglomerado físico de edificaciones e infraestructura, sino, más bien, un espacio social donde se manifiestan y reproducen las relaciones de poder, las desigualdades sociales y los conflictos (Borja y Castells, 2004).

La respuesta para mitigar los numerosos problemas que emergen del proceso de metropolización se encuentra en la gobernanza. Tal como señaló Silva (2020), la gobernanza para estas áreas puede definirse como un proceso en el cual la dinámica entre diversos actores —gubernamentales y no gubernamentales— influye en la construcción de acciones de planeación compartida y en la formulación de políticas públicas orientadas a disminuir las disparidades regionales y ampliar la igualdad de oportunidades y beneficios entre los actores locales.

A pesar de la importancia de incorporar la gobernanza como un proceso que puede contribuir a mitigar los desafíos político-institucionales, administrativos y urbano-sociales en las áreas urbanas, la literatura brasileña (Rolnik y Somekh, 2004; Lacerda y Ribeiro, 2014; Marguti et al., 2018; Silva, 2020; Clementino y Almeida, 2021; Moura, 2024) ha demostrado que hacer efectiva la gobernanza no es una tarea sencilla, ya que existen numerosos obstáculos, incluso en países que cuentan con un aparato institucional específico consolidado, como es el caso de Brasil.

Desde la década de 1970, Brasil ha pasado por diversas «olas» de institucionalización de sus áreas metropolitanas como regiones metropolitanas (RMs). La primera ola estuvo marcada por la creación de las nueve primeras RMs² mediante las Leyes Complementarias (LC) federales n.º 14, del 8 de junio de 1973, y n.º 20, del 1 de julio de 1974, las cuales fueron distribuidas en cuatro de las cinco grandes regiones brasileñas³ (Norte, Nordeste, Sudeste y Sur). La gobernanza de estas RM, en ese periodo, se basaba en un modelo

1 Este artículo se realizó con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior - Brasil (CAPES). Código de financiamiento 001.

2 Se establecieron las RMs de: Belém, en el estado de Pará (Región Norte); Fortaleza, en el estado de Ceará, Recife, en el estado de Pernambuco y Salvador, en el estado de Bahía (Región Nordeste); Belo Horizonte, en el estado de Minas Gerais, Río de Janeiro, en el estado de Río de Janeiro y São Paulo, en el estado de São Paulo (Región Sudeste); Curitiba, en el estado de Paraná y Porto Alegre, en el estado de Río Grande del Sur (Región Sur).

3 La regionalización del territorio nacional fue propuesta por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Esta división regional, oficializada en 1970, se fundamentó en criterios físicos, económicos, sociales y culturales, que permite comprender las especificidades de cada porción del país y subsidia políticas de planificación territorial y urbana (IBGE, 2017). Así, la institucionalización de las primeras RMs reflejó la diversidad regional brasileña, concentrándose especialmente en las regiones más urbanizadas e industrializadas de la época, más allá de los intereses del Gobierno Militar Dictatorial en controlar el territorio brasileño (Silva, 2020).

de administración top-down por parte de la Unión, caracterizado por una «coerción simétrica» (Lopes, 2006) y un enfoque «tecnoburocrático centralista» (Klink, 2013), características típicas del régimen militar. Así, la institucionalización de las primeras RM se mostró efectiva al generar instrumentos administrativos y operativos específicos, como autarquías de planeación y gestión,⁴ acompañadas de la asignación de recursos federales (mediante transferencias de la Unión) destinados a la implementación de políticas metropolitanas.

La segunda ola de institucionalización ocurrió después de la redemocratización del país.⁵ Este periodo marcó el momento en que el gobierno federal se retiró de la planeación y gestión de las RM, ya que la competencia para crear y gestionar estas regiones fue atribuida a los gobiernos estatales (Brasil, 1988). Los llamados «nuevos actores», como los alcaldes electos y los movimientos sociales, optaron por no incorporar una agenda metropolitana en sus agendas políticas, pues asociaban la gestión de las RM con el periodo militar y buscaban desvincularse de esa herencia institucional y simbólica (Klink, 2013). Así, la segunda ola de institucionalización, a diferencia de la primera, estuvo marcada por el proceso de «metropolización institucional» (Costa, Matteo y Balbim, 2010), en el cual la mayoría de las RM fueron creadas jurídicamente mediante Leyes Complementarias Estatales (LCE), pero no correspondían, en realidad, a un proceso de formación socioespacial de carácter metropolitano. La gobernanza de estas RM pasó a caracterizarse por la «fragmentación institucional» (Ribeiro, 2015), es decir, por la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación e integración entre los distintos niveles de gobierno e instituciones que actuaban en el territorio metropolitano. Este proceso se profundizó principalmente por los estímulos contenidos en la legislación federal original de las RM (LCF n.º 14/1973 y n.º 20/1974), mientras que los instrumentos de gestión de estas regiones no avanzaron ni llegaron a consolidarse (Costa et al., 2018).

La tercera ola se inició con la promulgación del Estatuto de la Metròpoli (Ley Federal n.º 13.089, del 12 de enero de 2015).⁶ Con este estatuto, las regiones metropolitanas (RM) fueron reglamentadas, ya que la Constitución de 1988 (art. 25, §3.º) no había establecido un aparato institucional que definiera cómo debía diseñarse el proceso de gobernanza de estas regiones. De este modo, la legislación intentó avanzar en la agenda de la gobernanza metropolitana al delimitar el concepto de gestión plena de las RMs. Esta gestión debía materializarse mediante: 1) la delimitación formal de la RM por medio de una Ley Complementaria Estatal (LCE); 2) una estructura de gobernanza interfederativa compuesta por una instancia ejecutiva (con presencia de los poderes ejecutivos), una instancia colegiada deliberativa (con presencia de actores no gubernamentales), una organización pública con funciones técnico-consultivas y un fondo metropolitano; 3) la formulación del Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI) y su consecuente aprobación como LCE dentro del plazo de tres años posteriores a la publicación del estatuto (es decir, en 2018); y 4) la compatibilización de los Planes Directores (PD) con el PDUI para posibilitar la articulación de

4 A modo de ejemplo, la creación de la Superintendencia de Planificación de la Región Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL) y de la Compañía de Transportes Urbanos de la Región Metropolitana de Belo Horizonte (METROBEL).

5 A modo de ejemplo, la creación de la Superintendencia de Planificación de la Región Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL) y de la Compañía de Transportes Urbanos de la Región Metropolitana de Belo Horizonte (METROBEL).

6 Para más información, consultar Silva (2020).

acciones metropolitanas (Brasil, 2015). Sin embargo, tres años después de la promulgación del estatuto, actores gubernamentales de los poderes legislativo y ejecutivo se articularon para desmontar la estructura normativa de la ley.

A partir de la segunda mitad de la década de 2010 se observó el surgimiento de una cuarta ola de institucionalización metropolitana, aún incipiente y de alcance limitado en ese periodo, marcada por la emergencia de nuevas centralidades urbanas y por la constitución de metrópolis emergentes. Los datos revelados por el Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022) evidenciaron que las particularidades del avance de la metropolización en el territorio brasileño superaban los espacios formalmente reconocidos, indicando la difusión de dinámicas metropolitanas en ciudades medias, en regiones ya institucionalizadas (con bajo nivel de institucionalidad entre los entes que las componen) y en áreas que no estaban institucionalizadas como RM. A diferencia de las fases anteriores, esta nueva etapa no se basó exclusivamente en la creación legal de regiones metropolitanas, sino en la consolidación de arreglos urbanos y políticos informales, sostenidos por redes de cooperación entre actores no gubernamentales (universidades, movimientos sociales, sector privado y organizaciones de la sociedad civil).

En estas configuraciones, la gobernanza metropolitana se expresó de forma no institucional, articulando prácticas colaborativas y experimentales que buscaron responder a desafíos regionales, como la mitigación de problemas ambientales, económicos y sociales, en contextos en los que los instrumentos formales de gestión aún eran incipientes o ineficaces. Esta dinámica reveló una reconfiguración de la metropolización en Brasil, en la que la capacidad de planeación y coordinación territorial emergió «de abajo hacia arriba», acompañando el proceso de diferenciación y diversificación de las metrópolis brasileñas (Moura y Pego, 2016).

La presente investigación denomina esta etapa como cuarta ola de institucionalización, en consonancia con los estudios en curso en el Eje 3 —Estado, Planeación y Gobiernos—, perteneciente a la línea de Estudios Comparados del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología (INCT) LABPLAN.⁷ Esta denominación se fundamenta en el esfuerzo colectivo de la red de investigación por comprender cómo las transformaciones recientes en las dinámicas metropolitanas desafían los modelos tradicionales de gobernanza e institucionalización. El estudio de caso presentado se inserta en este debate más amplio, al articular las prácticas empíricas de gestión y articulación territorial con los objetivos teórico-metodológicos del INCT LABPLAN, orientados a examinar las múltiples escalas, actores e instrumentos que hoy configuran las nuevas formas de planeación y gobernanza urbana en el país.

En este sentido, el artículo tiene como objetivo discutir, de manera exploratoria, cómo se configuran los arreglos institucionales y no institucionales, así como las dinámicas de cooperación intermunicipal,

7 El INCT LABPLAN es una red brasileña de investigación dedicada a comprender las transformaciones económicas y territoriales del país entre 2010 y 2025. Investiga el desarrollo regional y urbano en múltiples escalas, abordando procesos de financiarización, desindustrialización y reprimarización, sus efectos sobre la estructura productiva y el trabajo, y realiza estudios comparativos de distintos recortes espaciales, con énfasis en la emergencia de nuevos conglomerados urbanos en proceso de metropolización. Sitio: <https://ipp.ufrn.br/inctlabplan/sobre/>.

en regiones que experimentan procesos recientes de metropolización aún en proceso de consolidación. Para ello, además de esta introducción y de las consideraciones finales, el artículo se estructura en cuatro apartados adicionales. El primero aborda el método y los procedimientos metodológicos adoptados. El segundo se centra en el concepto de gobernanza metropolitana y en los dilemas asociados a este campo. El tercero presenta reflexiones iniciales sobre lo que se entiende por metrópoli emergente. El cuarto evidencia la existencia de una gobernanza metropolitana incipiente, caracterizada por asimetrías institucionales, baja coordinación por parte del gobierno estatal, escasa cooperación entre los gobiernos municipales y limitada capacidad de planeación supralocal. No obstante, se identifican iniciativas puntuales de gobernanza derivadas de acciones colectivas entre actores no gubernamentales en la gestión de la Región Metropolitana del Cariri (RMC), configurando arreglos no institucionales.

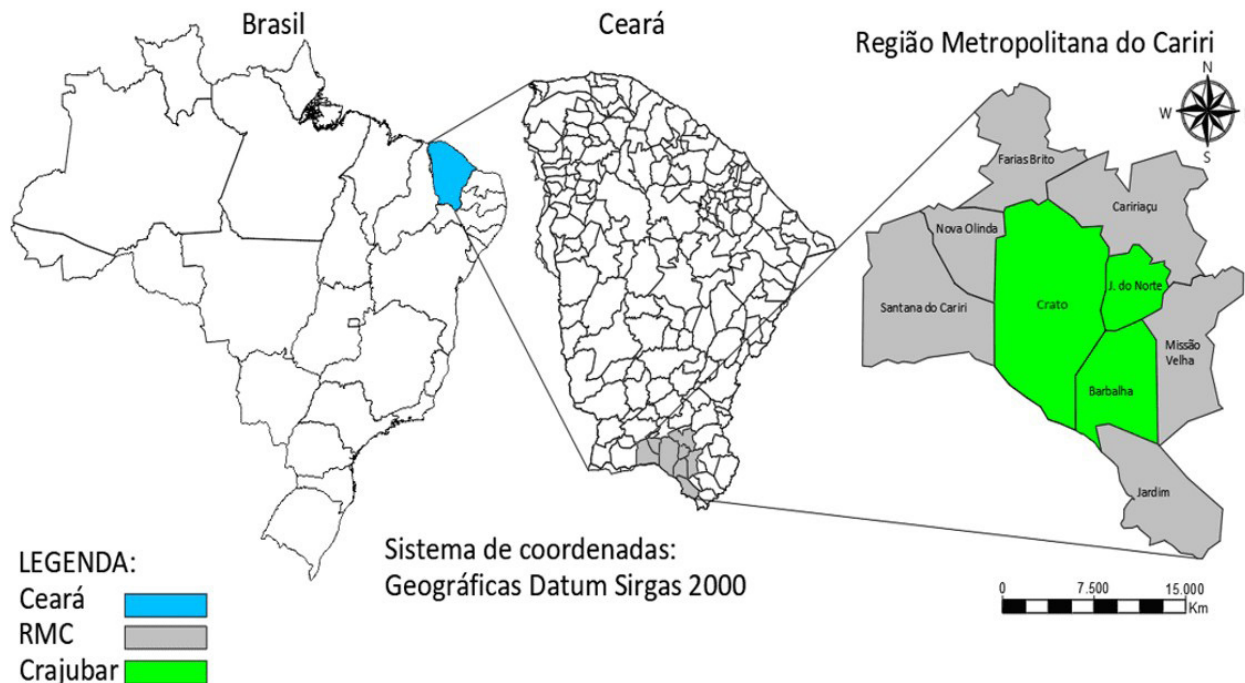
Método

El trabajo adoptó el método inductivo, partiendo del análisis empírico del caso de la Región Metropolitana del Cariri, ubicada en el extremo sur del estado de Ceará (región Nordeste de Brasil), para construir inferencias analíticas sobre la gobernanza en metrópolis emergentes. La elección de este método se justifica por el carácter aún incipiente de la discusión sobre las metrópolis emergentes en el contexto brasileño, lo que exige la identificación de regularidades y patrones a partir de la observación sistemática de la realidad concreta. En este sentido, se buscó identificar, a partir del análisis del caso empírico, arreglos institucionales y no institucionales, dinámicas de articulación y patrones de gobernanza que permitieran avanzar en la comprensión teórica del fenómeno metropolitano emergente.

En cuanto al enfoque de la investigación, esta presentó una naturaleza cualitativa, para la cual se operacionalizó el estudio de caso en la Región Metropolitana del Cariri (figura núm.1) como estrategia de investigación.

Figura núm. 1

La Región Metropolitana del Cariri



Fuente: Gobierno de Ceará (2020).

En lo que respecta a los procedimientos, se realizó una revisión bibliográfica narrativa sobre el tema de la gobernanza metropolitana, así como una investigación documental con énfasis en el Diagnóstico Técnico y Participativo del Plan de Desarrollo Urbano Integrado de la RMC, además de la legislación estatal y municipal. La investigación se complementó con la realización de entrevistas semiestructuradas, llevadas a cabo *in loco* entre abril y mayo de 2025 con actores gubernamentales y no gubernamentales.

Los actores gubernamentales fueron seleccionados por su carácter estratégico, ya que poseen competencias legales, capacidad de decisión y responsabilidad institucional sobre políticas públicas que frecuentemente trascienden los límites municipales, siendo, por lo tanto, piezas clave en la promoción o el bloqueo de procesos de cooperación intermunicipal. Por su parte, los actores no gubernamentales representantes de la sociedad civil —cuando están presentes en el territorio—, incluidos liderazgos locales, organizaciones y entidades representativas, desempeñan un papel relevante en la mediación de demandas colectivas, la construcción de consensos y la promoción de soluciones a problemas públicos compartidos. A su vez, los actores no gubernamentales representantes del sector privado ocupan una posición estratégica tanto por su capacidad de inversión como por su influencia económica y política, pudiendo actuar como impulsores de la coordinación territorial, financiadores indirectos de soluciones urbanas o mediadores entre intereses públicos y privados. La inclusión de estos distintos perfiles

permite comprender las múltiples racionalidades, intereses y formas de articulación que estructuran los arreglos de gobernanza más allá del diseño institucional formal. De este modo, esta estrategia analítica contribuye a una comprensión más amplia de la gobernanza de las metrópolis emergentes, evidenciando cómo las dinámicas informales, las redes de cooperación y las interacciones multiescalares condicionan la producción de respuestas a problemas metropolitanos en contextos federativos.

Una vez expuesto el diseño metodológico adoptado, la siguiente sección se dedica a presentar un balance teórico sobre la gobernanza metropolitana.

Gobernanza metropolitana y su delimitación conceptual

La literatura sobre gobernanza metropolitana destaca que su consolidación surge de la necesidad de articular y coordinar esfuerzos entre múltiples actores institucionales y sociales con el objetivo de enfrentar desafíos que trascienden los límites jurídico-administrativos establecidos. Esta perspectiva parte del reconocimiento de que muchos de los problemas urbanos y territoriales presentes en estos espacios no se restringen a las fronteras formales y, por lo tanto, requieren arreglos de gobernanza capaces de promover una gestión integrada y cooperativa entre distintas esferas y niveles de gobierno.

Desde esta perspectiva, Lefèvre (2005) y Garson (2009) comprenden la gobernanza metropolitana como un proceso de construcción colectiva que implica la articulación de distintos instrumentos, mecanismos y arreglos institucionales orientados a la coordinación de acciones conjuntas y a la superación de los *impasses* para el desarrollo de las regiones metropolitanas. Aunque reconocen el papel central de los gobiernos en la estructuración de este proceso, los autores subrayan que su efectividad requiere la integración de otros actores e instancias, destacando la importancia de la participación de la sociedad civil en los espacios de decisión y deliberación, con el fin de fortalecer la legitimidad y la capacidad de gestión a escala metropolitana. En este sentido, la gobernanza metropolitana se traduce en la capacidad de las áreas metropolitanas para:

establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables. Como tal, la gobernabilidad incluye a las instituciones políticas que la literatura de ciencias políticas denomina “gobierno”. Por lo tanto, para nuestro propósito, la gobernabilidad comprende a todo tipo de ordenamiento (incluyendo instituciones metropolitanas tales como las autoridades metropolitanas). Conciérne únicamente a aquellas que puedan hacer que las áreas metropolitanas resulten gobernables, lo que ocasiona que puedan tratar problemas de índole cada vez más “intersectorial”, que pueden dar lugar a políticas integradas entre los distintos sectores (Lefèvre, 2005, p. 196).

De manera similar, Clementino y Almeida (2021) conciben la gobernanza metropolitana como un proceso materializado en las políticas públicas, fundamentado en la cooperación —en sus dimensiones horizontal y vertical— y en la coordinación entre distintos actores y niveles de gobierno. Según las autoras, estos principios son esenciales para mitigar la fragmentación de intereses y favorecer la construcción de soluciones compartidas a los problemas comunes de las metrópolis, al tiempo que refuerzan la importancia de crear instancias participativas que aseguren una mayor integración y legitimidad en la toma de decisiones en el ámbito metropolitano.

Estos elementos resultan fundamentales para la consolidación de la gobernanza metropolitana, ya que, como señala Garson (2009, p. 74), a pesar de la importancia de los gobiernos como actores esenciales para su constitución, las “Estruturas de governança vão além de governos: elas se formam a partir da sociedade civil. A estrutura de governo, no entanto, tem forte impacto sobre a estrutura de governança”. En esta misma línea, Silva (2020, p. 52) sostiene que estos arreglos deben incorporar la cooperación y la coordinación como principios orientadores, con el fin de superar

posicionamentos, muitas vezes, orientado pelo conflito e fragmentação, no qual a concepção dos gestores está fortemente alicerçada na perda de autonomia e, conseqüentemente, na obtenção da figura de um competidor, para além dos problemas de compartilhamento de ações no tocante as questões políticas, financeiras e/ou técnicas. Para que ambos os elementos ocorram, efetivamente, é necessário, portanto, que os atores governamentais tenham em mente uma clara definição de suas atribuições e competências.

Además de los principios de coordinación y cooperación, la gobernanza metropolitana se materializa a través de distintos arreglos institucionales y no institucionales que estructuran las formas concretas de interacción entre actores, intereses y escalas de poder en el territorio. La distinción entre estas dimensiones resulta relevante para este estudio porque evidencia que la gobernanza no se agota en la arquitectura jurídico-formal, sino que también es el resultado de prácticas políticas y relaciones sociales que trascienden el diseño normativo.

Lefèvre (2005), a partir de un estudio realizado en áreas urbanas metropolitanas de países de Europa (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido), América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y América del Sur (Brasil y Ecuador), destacó que el arreglo institucional emerge mediante un proceso de institucionalización gubernamental. En cambio, el arreglo no institucional se refiere a una forma de organización formalizada mediante procedimientos y mecanismos específicos de cooperación, aunque no configure propiamente una institución gubernamental. Asimismo, Lefèvre (2005) clasifica estos arreglos en distintos modelos. El Cuadro 1 presenta dichos modelos y una síntesis de sus principales características.

Cuadro 1
Arreglos de Gobernanza Urbana: Institucional y No Institucional

Categorías de los Arreglos	Modelos de los Arreglos		Síntesis
Institucional	Supramunicipal		El arreglo de la gobernanza se operacionaliza a partir de dos niveles. Es posible concebir un nuevo nivel por encima del municipal, considerado el nivel inferior. Este nuevo nivel, además de ser superior, depende de la creación de un gobierno o autoridad metropolitana. Esta creación puede ocurrir mediante elecciones directas o por decisiones gubernamentales impuestas de arriba hacia abajo.
	Intermunicipal	Autoridad Conjunta Intermunicipal con sentido metropolitano	Aunque se caracteriza por su complejidad y alcance, presenta limitaciones significativas para los municipios. Además, sus órganos gestores no son elegidos directamente por la sociedad.
		Autoridad Conjunta Intermunicipal Infra-Metropolitana	Poseen una configuración jurídica que abarca solo una parte del área urbana, tanto metropolitana como no metropolitana. Esta restricción resulta de la dificultad de los municipios para obtener una participación de mayor nivel.
		Autoridad Conjunta Intermunicipal Monosectorial	Constituyen un sector unificado a nivel metropolitano, lo que evidencia su potencial para ampliar la gestión a otros sectores de políticas públicas, al destacar la relevancia de las instituciones intermunicipales.

No Institucional	Coordinación de Estructuras Existentes	La planificación no es realizada por una institución urbana, ya que estas áreas no cuentan con ese tipo de entidad. Las políticas públicas son realizadas por los órganos públicos generales.
	Acuerdos formalizados	Se fundamenta en la concepción de mecanismos que, ocasionalmente, pueden ser más avanzados para viabilizar la coordinación de políticas públicas y la cooperación entre los actores.

Fuente: elaboración propia (2026), a partir de Lefèvre (2005).

En el contexto brasileño, los arreglos institucionales, desde la perspectiva de Lefèvre (2005), corresponden al conjunto de dispositivos formalmente establecidos para viabilizar la acción colectiva a escala metropolitana, incluyendo consejos, autarquías interfederativas, consorcios públicos, planes metropolitanos y otros instrumentos previstos en la Constitución de 1988 (Brasil, 1988) y en el Estatuto de la Metròpoli (Brasil, 2015). Como señalan Arretche (2012) y Abrucio (2010), el diseño institucional es determinante para moldear los incentivos a la cooperación entre las entidades federativas, definir responsabilidades y reducir las incertidumbres asociadas a la coordinación de políticas públicas. En este sentido, los arreglos institucionales configuran el marco formal de la gobernanza, al establecer las reglas del juego y delimitar las arenas de decisión.

Sin embargo, la experiencia brasileña demuestra que la existencia de instrumentos formales no garantiza, por sí sola, la efectividad de la gobernanza metropolitana. Como argumenta Araújo (2000), la dinámica regional está fuertemente influenciada por coaliciones políticas y económicas que operan más allá de las estructuras legales. Es en este punto donde emergen los arreglos no institucionales, entendidos como redes informales de cooperación, pactos políticos intermunicipales, articulaciones empresariales, liderazgos territoriales y foros no oficializados que inciden en la formulación e implementación de políticas públicas. Estos arreglos actúan como mecanismos de mediación de conflictos, definición de prioridades y construcción de consensos, muchas veces antecediendo o incluso rodeando las instancias formales, lo que dialoga directamente con los planteamientos de Lefèvre (2005) sobre los arreglos no institucionales.

La coexistencia de estas dos dimensiones indica que la gobernanza metropolitana debe comprenderse como un campo híbrido en el que las reglas formales y las prácticas informales interactúan de manera permanente. En contextos de metròpolis emergentes —caracterizados por una institucionalidad en proceso de consolidación y por disputas en torno a la definición de competencias y recursos—, los arreglos no institucionales tienden a asumir una centralidad estratégica, ya sea para viabilizar una cooperación mínima o para reproducir asimetrías de poder en el territorio. Así, analizar la gobernanza requiere no solo

examinar el diseño institucional vigente, sino también mapear las redes de influencia y las articulaciones políticas que efectivamente moldean la acción colectiva metropolitana.

A pesar de la relevancia de los factores anteriormente mencionados, muchos dilemas persisten en el ámbito de la gobernanza metropolitana, dificultando la solución o mitigación de los problemas que surgen en las unidades metropolitanas. Boothroyd (2010) señala que tales dilemas trascienden más de un nivel de gobierno e involucran a distintos tipos de actores, por lo que resulta fundamental la articulación entre liderazgos políticos, gestores, planificadores gubernamentales y la sociedad civil para: a) resolver conflictos; b) superar impasses institucionales entre grupos de interés; c) implementar procesos de planificación participativa; y d) crear organismos multilaterales.

Adicionalmente, como destaca el autor, si los diversos actores no establecen un arreglo de gobernanza metropolitana capaz de orientar el desarrollo urbano-regional de manera compartida, la competencia entre intereses particulares puede generar la denominada “tragedia de los bienes comunes”. En esta situación, cada gobierno local puede verse inducido a: a) trasladar la contaminación del agua y del aire hacia otras áreas; b) favorecer la urbanización de tierras agrícolas o ambientalmente sensibles; c) atraer industrias mediante la reducción de impuestos, la flexibilización de normas ambientales, la concesión de servicios o la disponibilidad de terrenos; d) desalentar el asentamiento de personas en situación de vulnerabilidad o con necesidades especiales; y e) posponer inversiones en infraestructura común que no se consideren inmediatamente esenciales (Boothroyd, 2010).

Del mismo modo, la ausencia de coordinación, cooperación y participación social en las regiones metropolitanas se configura como uno de los dilemas centrales de la gobernanza metropolitana. En lo que respecta a la coordinación y la cooperación, el desafío deriva de la prioridad que muchos gestores otorgan a la maximización del control sobre la planificación de las políticas urbanas y otras políticas gubernamentales —como el uso y ocupación del suelo, el saneamiento básico y las finanzas públicas—, buscando, en primer lugar, preservar su autonomía política y, posteriormente, ampliar sus posibilidades de reelección (Lacerda y Ribeiro, 2014; Marguti, Costa y Favarão, 2018).

Esta cuestión se vuelve aún más sensible en el contexto metropolitano, ya que muchos gestores perciben la cooperación como una amenaza a su capacidad de decisión, a pesar de las garantías legales previstas en la Constitución (Brasil, 1988) y en el Estatuto de la Metròpoli (Brasil, 2015), que establecen que la autonomía permanece preservada en el marco de la gobernanza interfederativa. Esta resistencia a la colaboración institucional representa, por lo tanto, un obstáculo significativo para la implementación de arreglos metropolitanos integrados.

En cuanto a la participación social, Silva (2020) señala que la inclusión de la sociedad civil en los procesos metropolitanos de toma de decisiones enfrenta dificultades relacionadas con la baja movilización social, frecuentemente caracterizada como limitada o insuficiente. Clementino y Almeida (2021) añaden que los *impasses* para alinear las demandas de la sociedad con las agendas gubernamentales constituyen

uno de los principales obstáculos para una participación social efectiva en la gobernanza metropolitana.

El contexto presentado evidencia que muchas regiones metropolitanas aún enfrentan desafíos significativos para consolidar sus arreglos de gobernanza, con dilemas político-institucionales que afectan la coordinación, la cooperación y la participación social. Una situación similar se observa en las nuevas centralidades urbanas identificadas como metrópolis emergentes. En este sentido, la siguiente sección presenta los planteamientos iniciales elaborados por el INCT LABPLAN sobre las metrópolis emergentes.

Metrópolis emergentes en Brasil: apuntes iniciales

Los apuntes iniciales presentados en esta sección buscan comprender las transformaciones recientes en la dinámica metropolitana brasileña, especialmente aquellas que apuntan a la emergencia de nuevas configuraciones urbanas más allá de los límites tradicionalmente asociados con las grandes metrópolis nacionales. Estos análisis se han desarrollado en el ámbito del INCT LABPLAN, particularmente en el Eje 3 —Estado, Planeación y Gobiernos— de la línea de Estudios Comparados. El foco de las investigaciones se concentra en ciudades y aglomerados urbanos que, aunque no están plenamente consolidados como regiones metropolitanas tradicionales, ejercen funciones relevantes de articulación regional y asumen papeles estratégicos en la organización del territorio y en la dinámica socioeconómica contemporánea.

La emergencia de estos espacios urbanos indica que el fenómeno metropolitano brasileño atraviesa un proceso de difusión territorial que supera las grandes capitales y los centros históricamente reconocidos por la jerarquía urbana nacional. Se trata de un movimiento que revela la necesidad de repensar las escalas de análisis de la urbanización y la metropolización, así como los instrumentos institucionales de planificación y gobernanza urbana. En este contexto, el concepto de metrópoli emergente, aún en proceso de construcción analítica y adoptado en este trabajo, se refiere a formaciones territoriales recientes resultantes de procesos simultáneos de metropolización y desconcentración urbana, que articulan nuevas interdependencias entre ciudades medias, centros regionales y áreas rurales dinámicas. Tales aglomeraciones evidencian la complejidad de la urbanización contemporánea, marcada por la coexistencia de procesos de integración funcional y fragmentación socioespacial, así como por la creciente influencia de circuitos económicos globales sobre las dinámicas locales.

La comprensión de estas nuevas configuraciones urbanas exige reconocer que la noción de ciudad ya no puede asociarse exclusivamente al municipio como unidad administrativa. La propia producción estadística brasileña ha avanzado en esta dirección. En los levantamientos censales más recientes, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) pasó a adoptar la categoría de arreglos poblacionales, definida como agrupamientos territoriales formados por dos o más municipios que presentan una fuerte integración poblacional, ya sea mediante movimientos pendulares por motivos de trabajo y estudio o por la contigüidad física de sus manchas urbanizadas (IBGE, 2016). Este

enfoque evidencia que las dinámicas urbanas contemporáneas están cada vez más estructuradas por redes de relaciones territoriales que trascienden las delimitaciones administrativas tradicionales.

Estas transformaciones están profundamente asociadas a los procesos de reestructuración económica y socioespacial que caracterizan al capitalismo contemporáneo. Como argumenta Soja (1993; 2002), los cambios en las formas de organización de la economía global implican transformaciones significativas en la organización espacial de las ciudades y las regiones. En este contexto, la reestructuración productiva y la intensificación de los flujos económicos globales generan nuevas espacialidades urbanas, reconfigurando los sistemas urbanos y regionales. Las ciudades pasan a desempeñar roles diferenciados dentro de estas redes, asumiendo funciones específicas en la circulación de capital, mercancías, información y personas.

En el caso brasileño, Moura y Pego (2016) destacan que la expansión de la metropolización ocurre de forma heterogénea, produciendo nuevas centralidades regionales fuera de las metrópolis históricas. Este proceso da lugar a configuraciones urbanas complejas, en las que ciudades medias y centros regionales pasan a ejercer funciones de articulación territorial anteriormente concentradas en las grandes capitales. Al mismo tiempo, estas ciudades responden a nuevas demandas económicas y sociales, reorganizando sus estructuras productivas y ampliando sus funciones urbanas.

En este sentido, comprender las metrópolis emergentes implica superar interpretaciones estrictamente demográficas o económicas de la urbanización. Más que centros de concentración poblacional o polos productivos, estas ciudades deben analizarse como nodos articuladores de relaciones territoriales, capaces de conectar distintas escalas del desarrollo urbano y regional. Se configuran, por lo tanto, como espacios estratégicos para la circulación de poblaciones, la formulación de políticas públicas y la disputa entre distintos proyectos de desarrollo territorial.

Esta perspectiva relacional permite reconocer tanto los patrones estructurales que organizan los sistemas urbanos como las especificidades históricas y territoriales que caracterizan el desarrollo de cada ciudad. En Brasil, especialmente en las regiones de ocupación territorial más reciente, se observa la presencia de múltiples ciudades que, aunque no sean capitales ni metrópolis consolidadas, desempeñan funciones clave en la articulación de sistemas urbano-regionales. Estos espacios concentran servicios especializados, actividades comerciales e inversiones públicas y privadas, convirtiéndose en polos de referencia para amplias áreas de influencia.

Los datos del Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022) refuerzan esta interpretación al evidenciar que el avance de la metropolización en el territorio brasileño no se limita a las regiones metropolitanas formalmente instituidas. Por el contrario, se observa la presencia de dinámicas metropolitanas en ciudades medias, en regiones institucionalizadas con bajos niveles de gobernanza intermunicipal y en áreas aún no reconocidas formalmente como regiones metropolitanas. Este fenómeno sugiere que los procesos contemporáneos de urbanización operan de manera cada vez más difusa, produciendo redes urbanas

complejas y espacialmente fragmentadas.

En este sentido, Moura (2024) argumenta que la metropolización brasileña contemporánea se ha expandido más allá de los perímetros metropolitanos institucionalizados, configurando arreglos espaciales ampliados que se organizan de forma continua y discontinua en el territorio. Este proceso es particularmente evidente en regiones marcadas por la expansión reciente de la frontera económica, donde actividades como la agroindustria, la minería, la logística y el turismo han impulsado el crecimiento urbano y la reorganización territorial.

La interpretación de estos procesos también se beneficia de las contribuciones de autores que analizan la urbanización contemporánea desde una perspectiva más amplia. Lefebvre (1999; 2011), por ejemplo, sostiene que la urbanización debe entenderse como un proceso de producción social del espacio que trasciende los límites físicos de la ciudad. En su formulación sobre la generalización de la sociedad urbana, el autor sugiere que las relaciones urbanas tienden a expandirse por todo el territorio, diluyendo progresivamente la distinción tradicional entre lo urbano y lo rural.

Esta interpretación es profundizada por Monte-Mór (2003) al proponer el concepto de urbanización extensiva, que describe la expansión de las relaciones urbanas hacia territorios anteriormente considerados periféricos o rurales. En este proceso, las actividades económicas, las infraestructuras y las formas de organización social asociadas a la urbanización pasan a estructurar áreas cada vez más amplias del territorio. Así, la urbanización deja de ser únicamente un fenómeno asociado al crecimiento de las ciudades para representar una transformación más amplia de las relaciones socioespaciales.

Más recientemente, Brenner (2019) ha analizado estas transformaciones a partir de la noción de urbanización planetaria, argumentando que la expansión global del capitalismo ha promovido la integración funcional de territorios anteriormente considerados externos al proceso urbano. En este contexto, las actividades extractivas, logísticas y agroindustriales pasan a desempeñar un papel central en la reorganización territorial, reforzando la interdependencia entre distintas escalas del sistema urbano.

En el caso brasileño, estas dinámicas son particularmente evidentes en las regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste, donde el avance de la frontera económica ha producido nuevos patrones de crecimiento urbano y regional. La expansión de actividades vinculadas al agronegocio, la minería y las energías renovables, combinada con inversiones en infraestructura de transporte y logística, ha impulsado el crecimiento de municipios ubicados en ejes carreteros estratégicos y en áreas de fuerte dinamismo productivo.

Estas transformaciones contribuyen al surgimiento de nuevos arreglos urbano-regionales, caracterizados por la articulación entre ciudades medias, polos regionales y áreas rurales productivas. Tales arreglos suelen presentar un fuerte crecimiento poblacional, la intensificación de los flujos pendulares y la diversificación de sus estructuras económicas. Como resultado, comienzan a desempeñar

funciones metropolitanas emergentes, incluso cuando no son reconocidos formalmente como regiones metropolitanas

En el Nordeste brasileño, estas dinámicas han producido una reconfiguración territorial significativa a lo largo del siglo XXI. La región presenta procesos simultáneos de fragmentación socioespacial, migración selectiva y transformación de las bases productivas. Las ciudades medias han asumido un protagonismo creciente en la organización de la red urbana regional, mientras que las metrópolis tradicionales mantienen su centralidad, aunque con ritmos de crecimiento demográfico más moderados.

Diversos estudios recientes han destacado el papel de estas ciudades intermedias en la reorganización territorial del Nordeste. Brandão (2019), por ejemplo, propone un enfoque territorial del desarrollo regional basado en la articulación entre diferentes escalas espaciales. En su tipología, el autor identifica distintos tipos de territorios dinámicos en el Brasil contemporáneo, estructurados por factores como la demanda global de commodities, las inversiones estatales en infraestructura y la inercia de las economías de aglomeración.

De manera convergente, Queiroz (2025) identifica distintos vectores de dinamismo socioespacial en el Nordeste, incluyendo áreas de expansión del agronegocio, ciudades intermedias con bajo dinamismo económico, ciudades medias consolidadas en la red urbana y polos regionales tradicionales. Estos polos regionales, como Juazeiro do Norte, Sobral, Mossoró, Petrolina y Campina Grande, ejercen funciones estratégicas de articulación territorial, concentrando servicios especializados y atrayendo flujos poblacionales y económicos provenientes de amplias regiones del interior.

Investigaciones recientes desarrolladas en el ámbito del INCT LABPLAN (Clementino, 2025; Lima Jr. y Ferreira, 2025; Queiroz, 2025) indican algunas tendencias importantes en la urbanización nordestina contemporánea. Entre ellas destacan la interiorización del crecimiento urbano, el fortalecimiento de ciudades medias fuera de las metrópolis tradicionales, la formación de nuevos arreglos urbanos emergentes y la expansión selectiva de aglomeraciones ya consolidadas. También se observa el crecimiento de los flujos pendulares intermunicipales, reflejo de nuevos patrones de movilidad asociados a la reorganización de las actividades económicas y a la expansión de las redes de servicios.

Estas tendencias indican que el proceso de metropolización en el Brasil contemporáneo adopta formas cada vez más diversificadas y territorialmente dispersas. Las metrópolis emergentes representan, en este sentido, una expresión de estas transformaciones, evidenciando la aparición de nuevos arreglos espaciales que articulan distintas escalas del desarrollo urbano y regional.

Un aspecto particularmente relevante de estas nuevas configuraciones urbanas se refiere a las formas de gobernanza que se desarrollan en estos territorios. En muchos casos, las dinámicas metropolitanas emergen en contextos institucionales aún poco estructurados, en los que los instrumentos formales de planificación y gestión metropolitana son limitados o inexistentes. Esto hace que la articulación entre los

distintos actores involucrados en la producción del espacio urbano —gobiernos locales, sector privado, universidades y sociedad civil— se produzca mediante diversos arreglos institucionales y no institucionales

Estos arreglos de gobernanza reflejan la complejidad de los procesos contemporáneos de metropolización y revelan la importancia de analizar simultáneamente las dimensiones institucionales, políticas y socioeconómicas de la urbanización. En este sentido, comprender las metrópolis emergentes implica examinar no solo sus características demográficas o económicas, sino también las formas en que distintos actores sociales se articulan para enfrentar los desafíos de la gestión territorial y la planificación urbana.

Es en este marco analítico donde se inserta la investigación sobre la Región Metropolitana del Cariri. Considerada una de las principales centralidades urbanas del interior nordestino, la región presenta características que la aproximan a las dinámicas asociadas a las metrópolis emergentes en el Brasil contemporáneo. A continuación, se analizará el caso de la RMC, con énfasis en las dimensiones político-institucionales de su gobernanza, buscando comprender de qué manera los arreglos institucionales y no institucionales presentes en el territorio contribuyen a enfrentar los desafíos de la integración intermunicipal, la coordinación entre entidades federativas y la articulación entre actores públicos y no gubernamentales. Este análisis permitirá situar la experiencia de la RMC en el contexto más amplio de las transformaciones asociadas a la metropolización brasileña.

Desafíos y potencialidades de la gobernanza metropolitana de la Región Metropolitana del Cariri

La Región Metropolitana del Cariri, ubicada en el extremo sur del estado de Ceará (región Nordeste de Brasil), es considerada una metrópoli emergente porque presenta características de articulación regional y centralidad funcional que se manifiestan de manera gradual y no lineal, tal como se describió anteriormente. Esta configuración refleja las dinámicas de difusión del fenómeno metropolitano más allá de las grandes capitales, evidenciando la necesidad de nuevos arreglos de gobernanza que integren instrumentos formales y prácticas colaborativas.

La RMC fue creada el 26 de junio de 2009 mediante la Ley Complementaria Estatal n.º 78, con el objetivo de estructurar un espacio metropolitano capaz de coordinar políticas públicas intermunicipales, fortalecer la integración regional y promover el desarrollo urbano sostenible. Actualmente (2026), la rmc está compuesta por nueve municipios: Barbalha, Cariri, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda y Santana do Cariri.

La región posee una superficie total de 5.456,01 km² (IBGE, 2010) y una población de 633.326 habitantes, según el Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022). La tasa de urbanización revela que el proceso

de metropolización de la RMC se concentra en el aglomerado urbano denominado Crajubar, integrado por los municipios de Barbalha, Crato y Juazeiro do Norte (Cuadro 2).

Cuadro 2
Tasa de urbanización de la RMC por municipio

Municipios de la RMC	Año (%)	1991 (%)	2000 (%)	2010 (%)
Barbalha		63.24	65.21	68.70
Caririaçu		33.95	41.26	53.22
Crato		77,64	80.19	83.10
Farias Brito		38.98	42.95	46,67
Jardim		21.81	27,86	33.70
Juazeiro do Norte		95.02	95.33	96.07
Missão Velha		37.44	39.23	44.99
Nova Olinda		42.29	52.94	68.01
Santana do Cariri		37.00	48.54	51.36

Fuente: elaboración propia de los autores (2026), con base en los Censos del IBGE (1991, 2000, 2010).

El Crajubar presenta una integración física, económica y social. Esta conformación urbana tripolar constituye el núcleo dinámico de la metropolización cariariense y representa el eje de articulación territorial de la región, concentrando flujos poblacionales, actividades económicas, servicios especializados e instituciones de educación superior.

En el periodo de 1991 a 2010, los datos censales indican un aumento generalizado de las tasas de urbanización en toda la Región Metropolitana del Cariri (RMC), en sintonía con el proceso nacional de consolidación de una sociedad mayoritariamente urbana. Sin embargo, el Crajubar se destaca por presentar niveles mucho más elevados y una trayectoria de urbanización más consistente, lo que refuerza su papel como centro articulador de la dinámica metropolitana.

El municipio de Juazeiro do Norte, por ejemplo, ya presentaba en 1991 una tasa de urbanización de 95,02%, alcanzando 96,07% en 2010, lo que confirma su carácter de municipio plenamente urbanizado y consolidado como el principal polo económico, comercial y de servicios de la región. El municipio de Crato sigue una trayectoria similar, con un crecimiento de 77,64% a 83,10% en el mismo periodo, consolidándose como centro educativo y administrativo, mientras que el municipio de Barbalha evoluciona de 63,24%

a 68,70%, fortaleciéndose como polo industrial y hospitalario. Los tres municipios forman un continuo urbano funcionalmente integrado. La expansión de áreas urbanas contiguas y el fortalecimiento de flujos pendulares de trabajo, consumo y estudio entre ellos configuran una metropolización de base regional que supera los límites político-administrativos municipales.

El estudio realizado por Silva, Queiroz y Sidrim (2021) sobre movilidad pendular en la Región Metropolitana del Cariri confirma que el triángulo Crajubar concentra los principales flujos diarios de desplazamientos por motivos de trabajo y estudio. De acuerdo con los autores, al analizar los microdatos del Censo Demográfico de 2010, fue posible identificar que más del 73% de los desplazamientos pendulares por trabajo dentro de la RMC se concentraban entre los municipios del Crajubar, con Juazeiro do Norte atrayendo diariamente cerca de 2.617 trabajadores provenientes de Crato y 957 de Barbalha, configurándose como el principal polo empleador regional de la RMC. Por su parte, los datos más recientes del Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022) indican que, en el conjunto de los municipios del Crajubar, cerca del 79% de los trabajadores realiza desplazamientos al trabajo en un tiempo de hasta 30 minutos, un escenario que supera el promedio nacional de 67% para ese mismo intervalo de tiempo, lo que evidencia tanto la intensidad como la proximidad funcional del mercado laboral intrametropolitano en el Cariri.

En lo que se refiere a la educación, los flujos pendulares educativos en la RMC, de manera similar, evidencian también la centralidad del triángulo Crajubar. El municipio de Crato se destaca como el principal polo de atracción de estudiantes residentes en los demás municipios metropolitanos, especialmente en la educación superior, debido a la concentración histórica de instituciones educativas y a la oferta de programas técnicos y universitarios. La Universidad Regional del Cariri (URCA), de origen estatal, concentra cuatro campus universitarios en la región: Campus Pimenta y Campus São Miguel, ubicados en el municipio de Crato; Campus CRAJUBAR, ubicado en el municipio de Juazeiro do Norte; y Campus Barbalha, localizado en el municipio de Barbalha. Según Nascimento (2025), la URCA, en el semestre 2017.1, registraba aproximadamente 6.600 estudiantes con matrícula activa provenientes de 90 municipios distribuidos en diferentes estados del país. De este conjunto, 57 municipios se localizaban en el estado de Ceará, incluyendo los nueve que conforman la RMC, además de 17 municipios de Pernambuco, 11 de Piauí y otros provenientes de Paraíba, Maranhão, Bahía, Rio Grande do Norte y Amazonas. Este dato evidencia que la URCA ejerce no solo una función intrametropolitana, sino también un papel de centralidad educativa interestatal, reforzando la capacidad de atracción del núcleo Crajubar y su relevancia en la estructuración funcional de la metropolización caririense.

En lo que respecta al consumo y a la dinámica económica regional, el municipio de Juazeiro do Norte se destaca como un polo de consumo de gran relevancia en el interior del estado de Ceará. Las estimaciones proyectadas por el Gobierno Municipal de Juazeiro do Norte para 2025 indicaban que el municipio debería movilizar cerca de R\$ 7,8 mil millones, consolidándose como uno de los municipios con mayor potencial de consumo del estado y atrayendo flujos de personas para actividades comerciales y de servicios provenientes de ciudades vecinas y de otras regiones de Ceará (Gobierno Municipal de Juazeiro do Norte, 2025).

Estos indicadores demuestran que la metropolización de la RMC no se manifiesta únicamente a través de la urbanización física, sino también mediante dinámicas laborales, educativas y de consumo que consolidan la interdependencia funcional entre sus municipios, especialmente en el núcleo central del Crajubar.

Esta configuración territorial refuerza el carácter emergente e incompleto de la metropolización caririense. En este sentido, el triángulo Crajubar opera como un polo articulador de flujos y funciones urbanas, mientras que los demás municipios desempeñan papeles periféricos y complementarios. La urbanización desigual refleja la necesidad de coordinación territorial y fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios menos integrados, con el fin de promover una mayor cohesión en la gestión de las funciones públicas de interés común (FPIC), tales como la movilidad, el uso del suelo, el saneamiento y la planificación habitacional.

La gobernanza metropolitana de la RMC

En el plano de la gobernanza metropolitana, el patrón identificado revela desafíos típicos de las metrópolis emergentes: concentración funcional en el núcleo, fragmentación institucional entre las entidades locales e insuficiencia de mecanismos eficaces de articulación regional. La predominancia del triángulo Crajubar como espacio urbano consolidado y como vector del crecimiento regional demanda estrategias que concilien el desarrollo local con la integración intermunicipal, sobre todo ante el avance de la urbanización en áreas anteriormente predominantemente rurales. A continuación, el Cuadro 3 muestra la situación institucional de la RMC.

Cuadro 3

Características institucionales de la RMC: síntesis

Aspectos institucionales generales	Síntesis de la RMC
Legislación de creación	LCE n.º 78, 26 de junio de 2009
Legislación vigente	LCE n.º 78, 26 de junio de 2009
RM institucional	9 municipios
RM funcional	3, siendo Juazeiro do Norte el polo de la región con dinámica directa con Crato y Barbalha
Reglas de incorporación municipal	Mediante propuesta de los ejecutivos municipales y aprobación por el Gobierno estatal
Definición de FPICs	Sí, siendo ellas: promoción del desarrollo sostenible y promoción de la movilidad urbana
Institución del Sistema de Gestión	Sí

Creación del Consejo	Sí, pero inoperante desde su creación
Participación del Gobierno Estatal en el órgano responsable de la RMC	Sí
Participación de los Gobiernos Municipales en el órgano responsable de la RMC	Sí
Participación del Legislativo Estatal en el Consejo	Sí
Participación del Legislativo Municipal en el órgano responsable de la RMC	No
Participación de la Sociedad	Sí
Regla de Decisión en el órgano responsable de la RMC	Voto mayoritario
Creación del Fondo Metropolitano	Sí, pero inoperante desde su creación
Comité Gestor del Fondo Metropolitano	No
Formulación del PDUI	Sí, pero el plan no fue sometido a la aprobación final. Se encuentra en la versión preliminar
Integración de acciones de los PDs al PDUI	No se integraron las acciones

Fuente: elaboración propia de los autores (2026), con base en la legislación local de la RMC.

El Cuadro 3 sistematiza los fundamentos normativos, la arquitectura institucional y los instrumentos de planificación de la Región Metropolitana del Cariri (RMC), permitiendo examinar las relaciones entre la institucionalidad formal y la capacidad efectiva de coordinación interfederativa. La lectura integrada de estos elementos revela un patrón característico de las metrópolis instituidas en el periodo posterior a la Constitución de 1988: la existencia de un marco jurídico formalmente estructurado, acompañado, sin embargo, de fragilidades operativas y de una fragmentación institucional que limitan la consolidación de un régimen estable de gobernanza metropolitana.

La Ley Complementaria Estatal n.º 78/2009, que instituyó la RMC, previó simultáneamente la creación del Consejo de Desarrollo e Integración de la Región Metropolitana del Cariri (CRMC) y del Fondo de Desarrollo e Integración de la Región Metropolitana del Cariri (FDMC), concebidos como instrumentos centrales para la coordinación política y el financiamiento de las Funciones Públicas de Interés Común (FPIC). No obstante, dichas instancias permanecieron inoperantes desde su creación, configurando un desfase entre el reconocimiento jurídico de la condición metropolitana y la implementación de mecanismos efectivos de gestión regional (Gobierno del Estado de Ceará, 2018). Esta disociación comprometió la materialización de una gobernanza interfederativa sustentada en la cooperación estructurada y la planificación integrada.

Con la promulgación del Estatuto de la Metròpoli, en 2015, se introdujo un nuevo marco normativo para la gestión metropolitana en Brasil: el Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI). La elaboración de este instrumento fue definida como fundamental para estructurar la gestión y la gobernanza metropolitanas en el país. En este contexto, y ante la inactividad de las instancias

originalmente previstas, el Gobierno del Estado de Ceará instituyó, mediante el Decreto n.º 32.490, de 8 de enero de 2018 (Gobierno de Ceará, 2018), la Instancia Ejecutiva de la RMC (IE-RMC) y la Instancia Colegiada Deliberativa (ICD-RMC), redefiniendo el arreglo de gobernanza de la región.

La IE-RMC pasó a reunir a los titulares de los poderes ejecutivos municipales y a representantes de secretarías estratégicas del Gobierno estatal, asumiendo la función de coordinar la acción gubernamental metropolitana bajo la lógica del federalismo cooperativo. Por su parte, la ICD-RMC fue concebida como un espacio deliberativo ampliado, incorporando representantes del poder público estatal y municipal, del Poder Legislativo, de la sociedad civil y de entidades técnico-profesionales, con competencias relacionadas con la discusión, el seguimiento y la aprobación de asuntos relativos a las FPIC y, de manera central, con la validación del PDUI (Gobierno de Ceará, 2018). No obstante, pese a la formalización de este arreglo institucional, su efectividad permaneció condicionada a la toma de posesión de sus integrantes y a la regularidad de sus deliberaciones, condiciones que no llegaron a consolidarse plenamente.

En lo que respecta al arreglo institucional de la Región Metropolitana del Cariri, el proceso de elaboración del PDUI se inició en 2017 bajo la coordinación de la Secretaría Estatal de las Ciudades (SCidades). Este hito constituyó el intento más reciente y significativo de estructurar un proyecto territorial integrado para la RMC. La versión preliminar del plan, elaborada con participación social, establecía un horizonte decenal (2018–2028) y articulaba un diagnóstico territorial, directrices estratégicas, la definición de las Funciones Públicas de Interés Común (FPIC) —con énfasis en la promoción del desarrollo sostenible y de la movilidad urbana—, la delimitación de Zonas y Áreas de Interés Metropolitano y la propuesta de mecanismos de gobernanza y financiamiento.

Sin embargo, el plan no fue sometido a la aprobación final de la Instancia Colegiada Deliberativa. La declaración de la entonces secretaria estatal de Seguimiento de Proyectos Especiales evidencia esta situación al señalar que:

[...] o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, previsto no Estatuto da Metrópole, foi iniciado e cumprimos todas as etapas dele. Tanto no que diz respeito a participa o da sociedade com as audiências públicas nos nove municípios que fazem parte da Região Metropolitana do Cariri, quanto as partes técnicas do governo estadual do Ceará. [Todavia], tivemos uma interrup o na implementa o do plano. Isso decorreu em razão dos membros da Instância Colegiada Deliberativa não terem tomado posse formalmente enquanto membros dessa instància. A pandemia de Covid-19 também nos limitou muito dadas as restri es impostas (Entonces Secretaria Estatal de Seguimiento de Proyectos Especiales, 2025).

La interrupción del proceso de formalización del PDUI en 2019, como consecuencia de los acontecimientos descritos y según lo relatado por la gestora estatal, corrobora que el arreglo institucional de gobernanza metropolitana en la Región Metropolitana del Cariri (RMC) se encuentra debilitado. Esta situación derivó en la elaboración de un documento técnico sin su correspondiente formalización jurídica. Esta configuración evidencia un patrón de institucionalización incompleta, en el que coexisten una

significativa densidad normativa, una producción técnica calificada y una limitada capacidad decisoria estructurada.

La entrevista con el presidente municipal de Juazeiro do Norte, municipio polo de la RMC, refuerza este panorama, ya que el gestor señaló la inoperancia del arreglo institucional formal de la región debido a la fragilidad del Gobierno estatal para coordinar y conducir la gestión metropolitana de la RMC. Como señaló el propio gestor:

A Secretaria das Cidades esteve conosco fazendo a interlocução dos municípios da região metropolitana, mas também não ficou nada estabelecido com atribuições claras para cada ente e cada gestão municipal. Presenciamos aqui algumas medidas, como a elaboração do PDUI, mas a gente não observa o plano sendo consolidado por quem deveria implementá-lo. Sempre foi algo muito solto [,já com] os outros setores, que não são do governo, nós conseguimos dialogar melhor, pois esses segmentos presenciam os problemas da região todos os dias e buscam, juntamente conosco, resolvê-los (Presidente Municipal de Juazeiro do Norte, 2025).

Los otros sectores mencionados en la entrevista con el gestor municipal se refieren a actores no gubernamentales del sector privado y de la sociedad civil. La experiencia reciente de participación social con estos grupos de actores —sociales y privados—, impulsada por la elaboración y discusión del PDUI, contribuyó al fortalecimiento de redes informales de cooperación y al inicio de una cultura de planificación compartida, aunque todavía de manera incipiente. En este sentido, un docente de la URCA (representante de la sociedad civil) señaló que:

O processo de elaboração do PDUI ajudou muito para incluir outros atores, além dos governamentais, no processo de governança metropolitana aqui do Cariri. A participação de grupos antes distantes da discussão metropolitana, a exemplo do setor privado, possibilitou iniciarmos uma forma de governança não formal. Contudo, precisamos fortalecer esses laços criados para dar continuidade e conseguirmos tirar o plano de vez do papel e concretizá-lo (Representante de la URCA, 2025).

Entre los actores no gubernamentales del sector privado destaca, por ejemplo, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae Cariri), cuya actuación se orienta a la promoción del desarrollo económico y a la articulación con las administraciones municipales. El Sebrae ha impulsado procesos de capacitación profesional, ha apoyado iniciativas de economía creativa y de innovación tecnológica, y ha fomentado la creación de redes productivas regionales, contribuyendo a la consolidación de una visión compartida de desarrollo territorial. Además, su actuación como mediador de conflictos e impulsor de alianzas intermunicipales ha sido fundamental para el fortalecimiento de una agenda supralocal de gobernanza. Según la representante de Sebrae Cariri:

O Sebrae Cariri tem auxiliado no diálogo entre os prefeitos de nossa região metropolitana, principalmente, quando o assunto diz respeito a possíveis parcerias entre as gestões municipais e o setor empresarial e do microprodutor. Também posso destacar que essa atuação do Sebrae envolve empresários locais na discussão de nossos problemas comuns quando nós os convocamos a pedido do Poder Público para debater uma determinada agenda para região. Conseguimos muitas vezes, a partir dessas reuniões, chegar a denominadores comuns pensando no desenvolvimento social e econômico da região. Mas

também enfrentamos algumas dificuldades, pois, após os debates deixamos formalizados umas espécies de “acordos de cavalheiros” entre os que estão dialogando (Representante del Sebrae Cariri, 2025).

La intervención de la representante de Sebrae Cariri demuestra que el arreglo de gobernanza urbana no institucional ha ganado fuerza en la región como mecanismo de mediación de agendas. De manera similar, el representante de la Asociación Brasileña de Bares y Restaurantes del Cariri (Abrasel Cariri) destacó la importancia de esta red de actuación de los actores no gubernamentales. Esto se debe a que Abrasel Cariri desempeña un papel estratégico en la integración metropolitana de la RMC. A través de la promoción del turismo gastronómico, la entidad articula a empresarios de los diferentes municipios de la RMC en torno a iniciativas conjuntas de capacitación, marketing territorial y fortalecimiento de las cadenas de valor de la gastronomía regional. Esta actuación contribuye a crear vínculos económicos y culturales entre los municipios del Cariri, reforzando la dimensión identitaria y colaborativa de la metrópoli emergente. En palabras del representante de Abrasel Cariri:

Estamos tentando criar uma cultura de investimentos constantes e diálogo entre os que fazem parte tanto da gestão privada, quanto da gestão pública do Cariri em prol do desenvolvimento socioeconômico. Da nossa parte, fazemos isso por meio da promoção do turismo gastronômico que é muito rico na nossa região e pode contribuir significativamente para atrair turistas de toda Região Nordeste e do próprio Brasil. [Apesar disso,] eu preciso dizer que o Poder Público, na gestão do atual Prefeito de Juazeiro [do Norte], não tem valorizado nosso segmento. Antes a prefeitura contava com uma secretaria de turismo e nós dialogávamos com ela. Na atual gestão, o Prefeito tornou uma subsecretaria sem forças. Com isso, nós da Abrasel Cariri, estamos cada vez mais nos articulando com os empresários do nosso setor da região metropolitana, principalmente do Crajubar, e dialogando com outras gestões municipais para tentarmos expandir essa atividade do turismo gastronômico da região (Representante de Abrasel Cariri, 2025).

De manera complementaria, los representantes del sector hotelero se han movilizado para impulsar el turismo regional, participando en la propuesta y estructuración del Consejo de Desarrollo del Turismo del Cariri (CONDETUR), que actualmente se encuentra en proceso de institucionalización. Este consejo busca consolidar un espacio de deliberación conjunta sobre políticas e inversiones en infraestructura turística, con el objetivo de promover la integración de los flujos de visitantes y la valorización de los atractivos naturales y culturales del territorio metropolitano. En este mismo ámbito, agencias de turismo religioso y ambiental han contribuido a diversificar la economía regional, aprovechando potencialidades asociadas al Santuario y a la figura del Padre Cícero, en Juazeiro do Norte, así como a la Chapada do Araripe, cuyos recursos ambientales y geológicos otorgan identidad y singularidad a la región.

Como señaló la representante del sector turístico de la RMC, la red hotelera posee capacidad para atender turistas provenientes de todo el territorio brasileño; sin embargo, la ausencia del Gobierno estatal en la promoción y difusión del sector, en primer lugar, y la cooperación debilitada entre los alcaldes metropolitanos, en segundo lugar, han dificultado la continuidad y el fortalecimiento de las actividades vinculadas a este ámbito. En palabras de la representante de la red hotelera:

Nós buscamos o dialogar com o Governador do estado do Ceará que é o responsável pela gestão da região, porém, não temos uma atuação constante do Poder Público estadual para nosso desenvolvimento regional. E isso ocorre, pois, todo o investimento é direcionado para Região Metropolitana de Fortaleza, pois lá fica a capital. Os voos para nossa região são extremamente caros. E nosso Governo juntos aos Deputados Federais poderiam atuar nesse sentido, porém, não o fazem. Aqui, no Cariri, existe um potencial que não pode ser desperdiçado de modo algum na área do turismo. Temos o Santuário de Padre Cícero que atraí muitos fieis e impulsiona nosso turismo religioso. Temos nosso turismo ambiental com a Chapada do Araripe. Mas nos falta realmente a integração dos prefeitos metropolitanos elaborando políticas comuns para região e a coordenação do Governo estadual. É por esse motivo que estamos lutando na proposição do CONDETUR e apostando nele para resolvermos esses problemas (Representante de la Red Hotelera de la RMC, 2025).

En el ámbito de la sociedad civil, la Universidad Federal del Cariri (UFCA), al igual que la URCA, asume un papel destacado en la producción de conocimiento y en la formulación de políticas públicas territoriales. Ambas instituciones actúan de manera articulada con los gobiernos municipales y estatal, al ser convocadas para colaborar en la elaboración de planes de cooperación interinstitucional. El ejemplo más significativo en el campo de la gobernanza metropolitana de la RMC fue su apoyo en la elaboración del PDUI y en la integración de los instrumentos de planificación urbana de los municipios de la Región Metropolitana del Cariri. El rector de la UFCA señaló que:

A Universidade tem contribuído em todos os fóruns que somos convidados, em nossos cinco campi. Porém, nossa principal parceria se dá entre nossos professores com as gestões municipais. Esses docentes são designados a partir do campo de atuação com o que o Poder Público deseja trabalhar. Então nos colaboramos, a partir dos termos de cooperação com prefeituras e outros órgãos do setor público, com elaboração de diagnósticos, avaliação, planos, programas e projetos. Temos também parceiros privados, principalmente, do setor agrário. Nos procuram e, conseqüentemente, enviamos os docentes responsáveis para auxiliar. Nossa região ainda não é 100% urbana. Então temos muitas regiões agrárias. Com o estado vamos dialogando com a doação de terrenos. Por exemplo, recebemos, atualmente, 20 hectares para construir nosso hospital universitário que será muito importante tanto para nossos alunos poderem atuar, quanto vai beneficiar a sociedade da região. Então nossa contribuição vai ocorrendo nesse sentido (Rector de la UFCA, 2025).

En lo que respecta a la estructura institucional y no institucional, emerge el Geopark Araripe como un importante articulador entre los sectores público y privado, mediante acciones orientadas a la valorización del patrimonio natural y paleontológico, a la educación ambiental y a la promoción del turismo científico, reforzando la noción de una gobernanza basada en la sostenibilidad y en la cooperación multiescalar.

Cabe destacar que la actuación del Geopark Araripe no se configura como una instancia superpuesta a las estructuras formales de la gobernanza metropolitana. En esta perspectiva, el Geopark Araripe funciona como un actor territorial que articula diferentes escalas institucionales y no institucionales, así como diversos sectores sociales, contribuyendo a la construcción de agendas de desarrollo sostenible en el Cariri. En este sentido, el representante del Geopark Araripe dejó claro que este organismo:

não substitui ou se sobrepõe às estruturas de governança existentes. Ele atua como um articulador territorial, especialmente em temas relacionados ao patrimônio e ao desenvolvimento sustentável. A partir dessa atuação, passamos a dialogar com diferentes órgãos públicos, privados e participar de processos de planejamento regional, como ocorreu na elaboração do PDUI, onde contribuimos com conhecimento técnico e com a perspectiva de integração entre conservação ambiental e desenvolvimento (Representante del Geoparque Araripe, 2025).

A partir de los datos recolectados, se observa que la Región Metropolitana del Cariri presenta un bajo grado de institucionalización formal plenamente consolidada, aunque dispone de una base social, económica e institucional capaz de sostener procesos de cooperación territorial en diferentes escalas. En este contexto, la gobernanza metropolitana de la RMC se configura como un arreglo híbrido, en el cual los instrumentos normativos y las estructuras institucionales coexisten con prácticas colaborativas que emergen de la actuación de actores públicos, privados y de la sociedad civil. Esta dinámica evidencia que, aun frente a las limitaciones del arreglo formal de gobernanza —particularmente en lo que respecta a la interrupción del proceso de institucionalización del PDUI—, diferentes redes territoriales han contribuido a la construcción de agendas supralocales orientadas al desarrollo regional.

Los datos empíricos revelan, además, que la gobernanza metropolitana de la RMC se estructura a partir de la coexistencia de dos tipos de arreglos. Por un lado, un arreglo institucional intermunicipal de carácter formal, asociado al diseño normativo establecido por la legislación estatal y a los instrumentos previstos por el Estatuto de la Metrópoli, como el PDUI. Por otro lado, se observa la presencia de un arreglo no institucional, conformado por acuerdos no formalizados y por redes empresariales, académicas y asociativas que operan como instancias de coordinación supralocal, muchas veces basadas en mecanismos informales de cooperación y negociación. Mientras que el primero aún enfrenta limitaciones operativas y dificultades de consolidación, el segundo demuestra mayor dinamismo en la articulación de agendas territoriales, evidenciando la relevancia de estos actores en la construcción práctica de la gobernanza regional.

En síntesis, los resultados aquí presentados derivan de entrevistas semiestructuradas realizadas en el marco de esta investigación, cuyas transcripciones completas se reproducen solo parcialmente en este artículo, ya que serán profundizadas en la tesis doctoral actualmente en elaboración por el autor. El recorrido analítico adoptado se fundamenta en un enfoque inductivo, partiendo de la observación empírica de las dinámicas territoriales, de las prácticas de articulación intermunicipal y de las percepciones de los actores locales, para construir interpretaciones sobre la gobernanza y la metropolización en el contexto de las metrópolis emergentes.

Al tomar la Región Metropolitana del Cariri como objeto empírico, el estudio evidencia que los procesos de metropolización en territorios no capitales tienden a estructurarse mediante arreglos institucionales incompletos y prácticas colaborativas en construcción. En este sentido, el caso analizado contribuye a ampliar la comprensión sobre la formación y la gobernanza de las metrópolis emergentes en

Brasil, indicando que la consolidación institucional de estos espacios depende no solo de la formalización normativa, sino también de la capacidad de articulación entre múltiples actores y escalas de acción territorial.

Consideraciones Finales

La temática de la gobernanza metropolitana adquiere una creciente centralidad en las agendas de investigación y en la formulación de políticas públicas, dado que las regiones metropolitanas y las nuevas centralidades urbanas, como las metrópolis emergentes, constituyen actualmente los principales polos de dinamismo económico y de concentración poblacional en Brasil. No obstante, el debate sobre sus mecanismos de gobernanza revela una paradoja: estos territorios, al mismo tiempo que concentran potencialidades y oportunidades de desarrollo, enfrentan limitaciones estructurales significativas. Tales limitaciones se derivan, en gran medida, de la fragilidad de sus arreglos institucionales, los cuales resultan insuficientes para promover una planificación y una gestión integradas, especialmente frente a la desarticulación entre los recortes territoriales efectivos y los límites jurídicos que los definen.

En este contexto, la RMC ejemplifica de manera clara las tensiones y potencialidades propias de las metrópolis emergentes brasileñas. Aunque aún presenta un nivel reducido de institucionalización formal, la región revela una creciente complejidad funcional y relacional, impulsada por el fortalecimiento del Crajubar (Crato, Juazeiro do Norte y Barbalha) como núcleo urbano estructurador y articulador de las dinámicas regionales. El análisis de sus indicadores de urbanización y de su estructura de gobernanza evidencia la existencia de un proceso de metropolización en curso, cuya consolidación depende de la capacidad de integrar políticas públicas, instrumentos de planificación y prácticas sociales desde una perspectiva supralocal.

Los hallazgos indican que, en ausencia de mecanismos institucionales plenamente consolidados, la gobernanza de la RMC ha sido viabilizada mediante arreglos no institucionales y por la actuación coordinada de actores públicos, privados y de la sociedad civil. Esta configuración refuerza la idea de que la metropolización contemporánea en Brasil no se restringe a la formalidad jurídica, sino que se construye a partir de prácticas cooperativas, alianzas estratégicas y redes multiescalares que otorgan densidad y legitimidad a nuevas formas de gobernar el territorio. Desde esta perspectiva, el concepto de metrópolis emergente, tal como ha sido debatido en el ámbito del INCT LABPLAN, ofrece un marco teórico y empírico prometedor para interpretar estas nuevas realidades urbanas. Este concepto permite comprender cómo ciudades medias y regiones en transformación asumen papeles estratégicos de coordinación territorial, desarrollan prácticas innovadoras de gestión y construyen identidades metropolitanas propias, incluso fuera de los modelos institucionales clásicos.

La experiencia del Cariri demuestra que, aun frente a limitaciones estructurales, las prácticas locales de gobernanza —ancladas en iniciativas colaborativas de universidades, entidades empresariales, organizaciones culturales y movimientos sociales— pueden ampliar las capacidades estatales y favorecer la integración de políticas territoriales. Estas dinámicas, aunque aún incipientes, revelan la emergencia de un campo de gobernanza en transición, caracterizado por experimentaciones, alianzas intermunicipales y formas alternativas de participación social.

Así, comprender las metrópolis emergentes implica reconocer que la metropolización brasileña contemporánea se manifiesta de manera difusa, policéntrica y multiescalar. Este fenómeno exige nuevas metodologías de análisis e instrumentos de gestión capaces de abordar realidades híbridas, en las cuales la frontera entre lo institucional y lo no institucional se vuelve cada vez más tenue. Por lo tanto, el caso de la RMC no representa únicamente un recorte empírico, sino también un laboratorio de observación de las transformaciones que redefinen el papel de las metrópolis en el Brasil contemporáneo. A partir de él, es posible identificar los límites y las posibilidades de una gobernanza metropolitana que se construye “de abajo hacia arriba”, orientada por la cooperación territorial y la innovación institucional.

Referencias

- Abrucio, F. L., Franzese, C., & Sano, H. (2010). Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. En A. dos S. Cunha, B. A. de Medeiros, & L. M. C. de Aquino (eds.), *Estado, instituições e democracia: República* (vol. 1, pp. 177–212). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Araújo, T. B. de. (2000). *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Revan.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Editora FGV.
- Boothroyd, P. (2010). Construindo capacidades para a governança metropolitana. En J. Klink (ed.), *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas* (pp. 117–126). Annablume.
- Borja, J., & Castells, M. (2004). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información* (7.ª ed.). Taurus.
- Brandão, C. A. (2019). As ausências e elos faltantes das análises regionais no Brasil e a proposição de uma agenda de pesquisas de longo prazo (Texto para discussão n.º 2461). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Brasil. (1973). *Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973*. Diário Oficial da União.
- Brasil. (1974). *Lei Complementar n.º 20, de 1.º de julho de 1974*. Diário Oficial da União.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Senado Federal.
- Brasil. (2015). *Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015* (Estatuto da Metrópole). Diário Oficial da União.
- Brenner, N. (2019). *New urban spaces: Urban theory and the scale question*. Oxford University Press.
- Clementino, M. do L. M., & Almeida, L. de S. B. (eds.). (2021). *Governança de regiões metropolitanas: contribuições à luz do Estatuto da Metrópole* (1.ª ed.). Letra Capital.

- Clementino, M. do L. M. (2025). *Metrópoles emergentes na América Latina* [Manuscrito inédito]. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Laboratório de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- Costa, M. A., Favarão, C. B., Tavares, S., & Blanco Júnior, C. (2018). Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. En B. O. Marguti, M. A. Costa, & C. B. Favarão (eds.), *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole* (pp. 19–53). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Costa, M. A., Matteo, M., & Balbim, R. N. (2010). Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. En M. P. Morais & M. A. Costa (eds.), *Infraestrutura social e urbana no Brasil* (vol. 2, pp. 641–682). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Garson, S. (2009). *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Letra Capital.
- Governo do Ceará. (2009). *Lei Complementar n.º 78, de 26 de junho de 2009*. Diário Oficial do Estado do Ceará.
- Governo do Ceará. (2018). *Decreto n.º 32.490, de 8 de janeiro de 2018*. Diário Oficial do Estado do Ceará.
- IBGE. (1991). *Censo demográfico 1991: resultados gerais da população e dos domicílios*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IBGE. (2000). *Censo demográfico 2000: resultados gerais da população e dos domicílios*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IBGE. (2010). *Censo demográfico 2010: resultados gerais da população e dos domicílios*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IBGE. (2017). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e intermediárias*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IBGE. (2022). *Censo demográfico 2022: resultados preliminares*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Klink, J. J. (2013). Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? En B. A. Furtado, C. Krause, & K. C. B. de França (eds.), *Território metropolitano, políticas municipais* (pp. 21–52). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Lacerda, N., & Ribeiro, S. (2014). Limites da gestão metropolitana e impasses à governança cooperada intermunicipal no Brasil. *EURE*, 40(121), 185–202. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612014000300009>
- Lefebvre, H. (1999). *A revolução urbana*. Editora UFMG.
- Lefebvre, H. (2011). *O direito à cidade*. Centauro.
- Lefèvre, C. (2005). Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas: experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 195–262). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lima Júnior, F. do Ó, & Ferreira, L. da S. (2025). *Aglomerados urbanos emergentes e estrutura produtiva* [Manuscrito inédito]. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Laboratório de Planejamento Urbano e Regional.
- Lopes, A. (2006). Gestão metropolitana no Brasil: da coerção simétrica ao voluntarismo sem modelo. En C. A. da Silva, D. R. Guichard Freire, & F. J. G. de Oliveira (eds.), *Metrópole: governo, sociedade e território* (pp. 137–155). Faperj. arguti, B. O., Costa, M. A., & Favarão, C. B. (eds.). (2018). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

- Monte-Mór, R. L. de M. (2003). Urbanização extensiva e novas fronteiras urbanas no Brasil. En E. Rassi Neto & C. M. Bógus (eds.), *Saúde nos grandes aglomerados urbanos* (pp. 79–95). OPAS.
- Moura, R. (2024). Afinal, a governança metropolitana é possível? *Revista Jatobá*, 6. <https://doi.org/10.5216/revjat.v6.78958>
- Moura, R., & Pego, B. (2016). *Aglomeraciones urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações* (Texto para discussão n.º 2203). IPEA.
- Nascimento, D. C. do. (2025). Fluxos intrametropolitanos na Região Metropolitana do Cariri (Ceará): um estudo sobre saúde e ensino superior. *Revista Geotemas*, 15, e02514. <https://doi.org/10.33237/2236-255X.2025.6949>
- Queiroz, S. N. de. (2025). *Especialização da população nordestina a partir de dinâmicas socioespaciais e desigualdades territoriais* [Manuscrito inédito]. INCT LABPLAN.
- Rolnik, R., & Somekh, N. (2000). Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*, 14(4), 83–90. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000400009>
- Silva, B. C. do N. (2020). *Governança metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole* [Tesis de maestría, Universidade Federal do Rio Grande do Norte]. Repositorio institucional UFRN.
- Silva, J. G. da, Queiroz, S. N. de, & Sidrim, R. M. S. (2021). Mobilidade pendular na Região Metropolitana do Cariri. *Economia & Região*, 9(2), 211–231. <https://doi.org/10.5433/2317-627X.2021v9n2p211>
- Soja, E. W. (1993). *Postmodern geographies: The reassertion of space in critical social theory*. Verso.
- Soja, E. W. (2002). *Postmetropolis: Critical studies of cities and regions*. Blackwell.