



DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: O Caso da Região Metropolitana de Natal/RN

Autores:

Brunno Costa do Nascimento Silva - UFRN - brunno.cns@gmail.com

Raquel Maria da Costa Silveira - UFRN - raquelmcsilveira@hotmail.com

Lindijane de Souza Bento Almeida - UFRN - almeida.lindijane@gmail.com

Resumo:

O Estado brasileiro vem buscando, nos últimos anos, consolidar um arranjo institucional que colabore com respostas aos desafios intrínsecos à questão metropolitana. Nesse sentido, em 2015, foi promulgado o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089) enquanto marco regulatório que deveria ser capaz de orientar a discussão a respeito da temática. Diante desse contexto, o presente estudo objetivou compreender quais foram as ações efetivadas pelo Governo do estado do Rio Grande do Norte (RN) visando à implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal, a partir da relação estabelecida com os municípios metropolitanos e a sociedade civil. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o representante do ente estadual e dos municípios. Os resultados da pesquisa destacam uma forte atuação do município de Natal (polo metropolitano) e ausência de ações por parte do Governo estadual do RN em implementar o Estatuto da Metrópole.

DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE:

O Caso da Região Metropolitana de Natal/RN¹

INTRODUÇÃO

A temática metropolitana é, atualmente, uma das questões mais relevantes da agenda pública no Brasil, isso porque, as áreas urbanas concentram 76% da população do país (IBGE, 2017). Desse modo, o Brasil, gradualmente, tem se tornado um país cada vez mais metropolitano.

A história de institucionalização das regiões metropolitanas (RMs) brasileiras remonta a década de 1970², com a instituição das nove primeiras regiões no país pela União durante o governo ditatorial militar, que tinha como principal objetivo o desenvolvimento produtivo e econômico a ser alcançado pela integração das atividades ocorridas nessas áreas. Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em virtude da descentralização ocorrida no Estado brasileiro naquele período, foi atribuído aos estados a função de instituir e legislar as RMs. Destaca-se como resultado desse contexto a ampla criação de RMs pelo país. Tal fenômeno se sucedeu em função do esvaziamento da temática metropolitana no arcabouço da Carta Magna de 1988 no estabelecimento de diretrizes para criação de RMs, como enfatiza Santos (2018), o que acabou por gerar uma fragmentação e fragilização da gestão e da governança metropolitana com o processo de metropolização institucional.

Nesse sentido, o Estado brasileiro vem buscando nos últimos anos, conforme apontado por Silva (2017), consolidar um arranjo institucional que colabore com respostas aos desafios intrínsecos à governança e à gestão metropolitana. Podem ser evidenciados quatro demonstrações desse esforço: 1) a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001); 2) a criação do Ministério das Cidades, em 2003; 3) a criação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei n° 11.107, de 6 de abril de 2005) e, por fim, 4) o Estatuto da Metrópole (EM) em 2015.

O Estatuto da Metrópole (Lei n° 13.089, de 12 de janeiro de 2015 revisada pela Lei n° 13.683, de 19 de junho de 2018) se configura como o ápice do processo de institucionalização das RMs brasileiras (SANTOS, 2018), pois é o marco regulatório que estabelece diretrizes gerais direcionadas à regulação das funções públicas de interesse

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² As primeiras RMs foram instituídas por meio da Lei Complementar Federal (LCF) n° 14, de 8 de junho de 1973. No referido período, oito RMs foram criadas (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) e, posteriormente, a LCF n° 20/1974 constituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, logo após serem fundidos os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro (RIBEIRO *et al*, 2014).

comum (FPICs) e de planejamento nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos (AUs). Apresenta ainda uma preocupação com os rumos da política urbana em paralelo aos espaços de participação social, uma vez que tal instrumento recomenda a participação da sociedade como unidade estratégica no processo de elaboração e acompanhamento das políticas urbanas desejadas.

Não diferente das demais regiões metropolitanas, a Região Metropolitana de Natal (RMN) ao procurar estabelecer relações de governança e gestão bem definidas, também deve se adequar ao que preconiza o Estatuto da MetrÓpole. Diante desse contexto, o presente artigo objetivou compreender quais foram as ações efetivadas pelo Governo do estado do Rio Grande do Norte (RN) visando à implementação do Estatuto da MetrÓpole na Região Metropolitana de Natal, a partir da relação estabelecida com os municípios metropolitanos e a sociedade civil.

Para tanto, a pesquisa foi composta de três etapas. Na primeira, realizou-se pesquisa bibliográfica acerca da coordenação e cooperação metropolitana e participação social, o que foi complementado pela pesquisa documental das leis pertinentes à temática.

Na segunda etapa, foram realizadas oito entrevistas de ordem semiestruturada: uma com o representante da Coordenadoria da RMN (governo estadual) e sete com os Secretários de Planejamento Municipais³. No que diz respeito ao recorte territorial da pesquisa, esta foi realizada com sete municípios selecionados da RMN, dentre os catorze que a compõem. A seleção dos municípios foi definida através da metodologia de Nível de Integração elaborada pelo Observatório das MetrÓpoles (2012), na qual se identifica grau de integração dos municípios para com o município polo de uma RM. Foram selecionados, a partir de tal critério, os municípios de Natal (Polo Metropolitano), Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz (Alta Integração), Macaíba (Média Integração), Nísia Floresta (Baixa Integração) e Ceará-Mirim (Muito Baixa Integração).

Finalmente, na terceira etapa, foi empreendida a observação direta, por meio do acompanhamento, de quatro reuniões do Fórum de Secretários de Planejamento dos Municípios da RMN, da Oficina de Capacitação para Elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 dos municípios que integram a RMN e do Fórum Interconselhos⁴ de Natal, especificamente, onde foi possível acompanhar as discussões do Grupo de Trabalho voltado ao “Desenho da Cidade”.

O presente artigo se encontra estruturado, além desta introdução e considerações finais, em mais quatro sessões. A primeira sessão expõe um breve panorama sobre o Estatuto da MetrÓpole. A segunda sessão, por sua vez, apresenta as discussões acerca dos processos de coordenação e cooperação metropolitana e participação social presentes no EM. Posteriormente, o debate se volta para RMN através de uma breve caracterização da região. Por fim, a quarta sessão recai sobre os resultados da pesquisa demonstrando os desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole na Região Metropolitana de Natal.

³ Conforme Frisam Palhano, Fraga e Wojciechowski (2010), são nas pastas de planejamento que ocorrem as ações que operacionalizam a governança metropolitana.

⁴ Evento realizado no contexto da elaboração do Plano Plurianual do município de Natal.

Os resultados da pesquisa destacam uma forte atuação do município de Natal (polo metropolitano) e ausência de ações por parte do Governo estadual do RN em implementar o Estatuto da Metr pole.

ESTATUTO DA METRÓPOLE: UM PANORAMA DOS SEUS AVANÇOS E RETROCESSOS

O Estatuto da Metr pole teve sua origem em 2004, pelo Projeto de Lei 3.460/2004, que tinha como proposta o fomento   Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, por meio da qual se buscava estabelecer diretrizes, bem como criar um Sistema Nacional de Planejamento e Informa es Regionais Urbanas. Após uma década de tramita o no Congresso Nacional, o Estatuto foi promulgado pela Lei n  13.089, sendo aprovado e sancionado pelo Governo Federal em 12 de janeiro de 2015.

A referida Lei determina a “prevalência do interesse comum sobre o local” (BRASIL, 2015, p.3), isto  , o “interesse da coletividade, das premências sociais de uma escala urbana que transborda sobre o município” (CLEMENTINO, 2018, p.372). No que diz respeito às atribui es de cada ente federativo, o EM estabelece a elabora o e aprova o do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) ao governo estadual e compatibiliza o dos Planos Diretores municipais ao PDUI (BRASIL, 2018).

Além disso, essa norma se configura como um elemento que vem a contribuir com o reconhecimento legislativo/jurídico da temática urbana e metropolitana no país, em que se estabelecia o prazo de implementa o até do ano de 2018, sob a pena de san o por improbidade administrativa ao gestor público.

Contudo, no dia 11 de janeiro de 2018, o então Presidente da República, Michel Temer, submeteu o texto da Medida Provisória (MP) n  818/2018 (BRASIL, 2018) ao Congresso Nacional, a qual foi aprovada pelos congressistas e publicada no Diário Oficial da União no dia 12 de janeiro de 2018.

No tocante às altera es trazidas por esta Medida Provisória, pode-se destacar que as principais mudanças estavam inseridas nas alíneas “a” e “b”, do inciso I, do art. 21, da Lei n  13.089/2015, uma vez que alterava os prazos de implementa o do Estatuto. Enquanto a alínea “a” estabelecia um prazo de 5 anos contado da data de institui o das RMs ou AUs instituídas após 12 de janeiro de 2018, a alínea “b”, por outro lado, previa o prazo de implementa o até a data de 31 de dezembro de 2021 para as RMs e AUs instituídas anteriormente ao Estatuto.

No dia 19 de junho de 2018, a MP n  818/2018   transformada na Lei Federal n  13.683/2018. No que corresponde às altera es mais significativas da recente Lei, estas se encontram presentes no parágrafo único e inciso VII, do art. 2 . O parágrafo único, do art. 2  da Lei n  13.683/2018 estabelece o caráter discricionário para implementa o do PDUI, isto  , caberá ao colegiado da região metropolitana, aglomerado urbano ou microrregião “decidir sobre a ado o do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto” (BRASIL, 2018, p.1). Em rela o ao inciso VII, do art. 2 , disciplina uma nova

definição sobre região metropolitana, a qual passa ser conceitualmente uma “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2018, p.1).

Ou seja, a Lei nº 13.089/2015 perdeu seu caráter impositivo, sendo atribuído ao EM o caráter discricionário - dada revisão pela Lei nº 13.683/2018 - quanto ao principal instrumento de sua implementação - o PDUI - uma vez que, não existindo mais prazos a serem cumpridos, os gestores públicos não serão mais responsabilizados de improbidade administrativa caso não implementem o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Isso torna o Estatuto da Metrópole objeto de referência e da conveniência e oportunidade do gestor público.

No contexto dessa discussão, a sessão a seguir explanará como são apresentados os processos de coordenação e cooperação metropolitana e participação social no Estatuto da Metrópole.

COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO METROPOLITANA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Após um panorama sobre EM, duas dimensões presentes na Lei merecem um olhar mais detalhado. A primeira diz respeito às ações de coordenação e cooperação metropolitanas pactuadas no planejamento compartilhado nas RMs, mediante a execução das FPICs. A segunda, por sua vez, corresponde à questão da participação social que o EM prevê a respeito das políticas urbanas nos processos decisórios.

Os processos de coordenação e cooperação podem ser vislumbrados como aqueles que facilitam a construção de ações do planejamento compartilhado, bem como a execução das FPICs (GARSON, 2009). Apesar da Constituição Federal de 1988 ter possibilitado uma transformação na gestão pública, o arranjo tripartite que configura o Estado federativo no Brasil gerou diversos impasses políticos e institucionais nas RMs, a exemplo da ausência de regulamentação bem definida nos processos de coordenação e cooperação conforme destaca Garson (2009).

Buscando responder a esta lacuna, a Lei nº 13.089/2015 (revisada pela Lei nº 13.683/2018) inseriu no seu texto ambos os elementos. No que compete à compreensão da coordenação, esta é tida como essencial, pois mediante seu intermédio é possível estruturar e ordenar as prioridades das ações governamentais na metrópole, assim como estabelecer um caráter normativo no que compete à divisão de trabalho entre as esferas de poder (relações intergovernamentais).

Em conformidade com essa lógica, o EM determina a instituição do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado como instrumento orientador das ações que devem ser executadas nas unidades metropolitanas. Ademais, de acordo com o art. 12, § 1º, inciso I da Lei, é estabelecido que o PDUI contemple as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, inserindo as ações prioritárias e projetos estratégicos. A respeito dessa questão,

Clementino (2018) lembra que temas como educação, saúde e segurança pública passam a obter mais expressão, implicando uma maior dedicação por parte das autoridades políticas.

A cooperação, por seu lado, pode ser entendida como uma forma de adesão voluntária por parte das administrações locais ao planejamento compartilhado, ou seja, a aprovação de medidas conjuntas e integradas que tem por finalidade alcançar objetivos comuns. Almeida *et al.* (2015, p.305) acrescentam que “normalmente quando as instâncias atuam de forma cooperativa elas acabam encontrando soluções para problemas que, pelo menos em princípio, não poderiam ser solucionados se cada uma delas atuasse individualmente”.

Nessa perspectiva, o EM enfatiza inicialmente a importância da cooperação ao definir as FPICs como políticas públicas que não podem ser viabilizadas sem a integração e colaboração dos entes envolvidos na gestão e na governança metropolitana. Cabe destacar ainda que no art. 7º, inciso VI, a Lei determina diretrizes específicas sobre a governança ao inserir a “compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos” (BRASIL, 2015, p.4). Além disso, indica o compartilhamento do processo de tomada de decisão com o intuito de operacionalizar o planejamento coletivo entre os atores inseridos na questão metropolitana.

Perante esta compreensão, Garson (2009, p.74) explana que “a cooperação entre os governos locais pode ser a chave para reduzir desigualdades e melhorar a eficiência econômica”, contudo, observa que os mecanismos para estimulá-la são escassos e estão no centro dos grandes debates da gestão pública. Desta forma, faz-se necessário detectar quais as possíveis situações para desenvolver “a cooperação em políticas locais com algum nível de coordenação entre os governos” (GARSON, 2009, p.74).

Apesar do estabelecimento de instrumentos que visem à coordenação e cooperação metropolitana, o EM se encontra ameaçado por ter sido retirado o caráter impositivo da principal ferramenta de sua implementação: o PDUI. A superação desses obstáculos demanda, portanto, um diálogo entre os níveis de governos locais com o intuito de “elaborar estratégias de ação, estabelecer metas e buscar alternativas para os inúmeros problemas que acontecem nas metrópoles” (ALMEIDA *et al.*, 2015, p.305).

A participação social também ganhou destaque no EM. Como principal característica acerca do processo de participativo, o Estatuto dispõe sobre a incorporação da participação da sociedade civil como unidade estratégica no processo de planejamento e de tomada de decisão, conforme previsto no art. 7º, inciso V da Lei 13.683/2018 (revisão o EM). Cabe destacar, no entanto, que a revisão do EM retirou o “acompanhamento das políticas da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015, p.4), configurando-se como retrocesso ao tema da participação no Estatuto, em razão da ausência dos cidadãos no processo de monitoramento das políticas públicas.

Uma determinação expressiva acerca do assunto com caráter de obrigatoriedade é de que a sociedade participará do processo decisório de aprovação do PDUI, “[...] pela instância deliberativa colegiada da governança interfederativa da metrópole [...]” (RIBEIRO

et al., 2015, p.2), mediante audiências públicas e debates nos municípios metropolitanos em conformidade ao art. 8º, inciso II (BRASIL, 2015). Nesse sentido, o EM corrobora com agenda da participação promovida pela Carta Magna de 1988 ao inserir a sociedade nos processos decisórios.

Corroborando com o atributo da gestão democrática da cidade, questão preconizada pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), o EM evidencia uma preocupação com os rumos da política urbana dada a importância que estabelece à promoção das audiências e debates com a sociedade civil em relação ao processo de elaboração do PDUI, de acordo com o art. 12. Todavia, em 2018, a alteração oriunda da MP 818/2018 reescreveu o texto original para “a promoção de audiências públicas com a participação de representantes da sociedade civil e da população” (BRASIL, 2018), retirando o item do “debate”. Santos (2018) chama atenção para esta mudança ao expor que este movimento pode vir a enfraquecer a participação dos cidadãos na construção do PDUI, devido ao entendimento que apenas a ampla divulgação não será suficiente para garantir a efetiva participação.

Diante do exposto, pode-se afirmar que, mesmo que Estatuto da MetrÓpole venha a contribuir para o avanço da discussão jurídica da temática urbanística e metropolitana no país, algumas particularidades em torno da participação podem causar “[...] uma insuficiência para criar condições institucionais e políticas que respondam [...] aos desafios metropolitanos” (RIBEIRO et al., 2015, p.1).

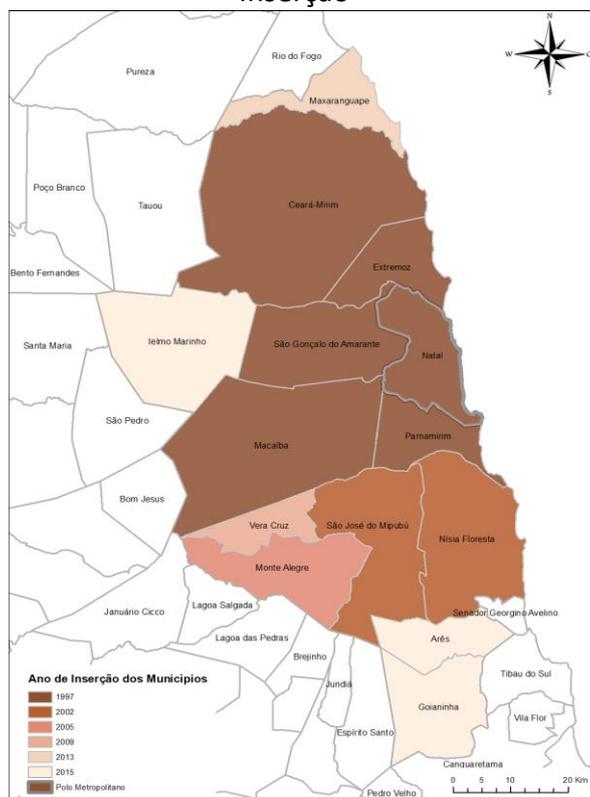
A seguir será destacada a Região Metropolitana de Natal, recorte territorial do presente estudo.

A INSTITUCIONALIDADE DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN

Instituída em 1997, pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152, de 16 de janeiro, a Região Metropolitana de Natal, ao longo da história, sofreu diversas transformações em sua composição e ordem urbana. Originalmente fora formada pelos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba e Ceará-Mirim, contudo, após sucessivas LCEs - nos vinte e um anos de existência - passou a ter novos contornos.

Atualmente, catorze municípios compõem a região (conforme a Figura 01 a seguir), abrigando, aproximadamente, 1.596.104 habitantes, estimativa realizada pelo IBGE (2017), o que equivale aproximadamente a 46% da população do território do estado do Rio Grande do Norte.

Figura 01 - Municípios que integram a Região Metropolitana de Natal por Ano de Inserção



Fonte: Silva (2017).

Apesar da RMN ser formalmente instituída, na maior parte dos municípios não pode ser constatado o processo de conurbação que caracteriza uma região metropolitana, deixando implícito que as suas adições foram parte de um jogo político, no qual interesses eleitorais tiveram grande peso para a atual configuração territorial da região (AMEIDA *et al*, 2015). Tal peculiaridade localiza a metrópole potiguar na dicotomia institucional *versus* funcional, dificultando tanto o diálogo entre os entes para a definição de um consenso do que são FPICs, quanto no incentivo para cooperar.

A metrópole funcional, como destacado pelo Relatório do Observatório das Metrôpoles (2012), concentra o maior fluxo de atividades, dinâmicas e migração, integrando-se através da conurbação físico-territorial, configurando-se como o centro produtivo-acumulativo das RMs. Na RMN a metrópole funcional é composta pelos municípios Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Estreoz. Os demais municípios metropolitanos integram a chamada “metrópole institucional”.

No tocante à gestão da Região Metropolitana de Natal, esta existe apenas no papel (CLEMENTINO, 2016), em razão da inoperância do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN). O CDMN deveria se constituir como a principal ferramenta de gestão metropolitana na RMN, sendo vinculado ao Governo do estado do RN. O Conselho foi instituído no mesmo período da RMN pela LCE nº 152/1997, no entanto, só passou a ser implementado no ano de 2001, e somente no ano posterior, 2002, foi iniciada a formalização de sua dinâmica de operacionalização. Em 2010, o CDMN foi desativado em

razão da inexistência de cooperação dos gestores públicos municipais e sua ineficiente administração por parte do Governo estadual. Em 2015, o Conselho foi reativado graças à exigência inicial de implementação do PDUI por parte do EM (SILVA, 2017).

Embora haja a existência do Conselho, as atividades do ente estadual direcionadas à gestão metropolitana encontram-se sem qualquer expressão significativa, mostrando sua ausência no campo das ações de coordenação e cooperação da gestão da RMN, prendendo-se aos debates e discussões do tema metropolitano (ALMEIDA, 2014). De acordo com Almeida (2014), a ausência de identidade metropolitana entre os municípios das RMs, aliada à prevalência do pensamento do “municipalismo autárquico”, torna difícil a integração da metrópole em volta do pensamento coletivo. Isso impacta na divisão de responsabilidades e na distribuição de serviços, reduzindo o campo de atuação para o nível local, negligenciando o tema metropolitano.

Tentando reverter esse quadro, o Governo estadual propôs, em 2007, o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal - Natal MetrÓpole 2020, como parte das ações do Programa RN Sustentável. O plano conta com dois volumes, um apresentando diagnósticos e tendências de cenários para o estado do RN e, no outro, sobre ações e projetos estratégicos a serem implementados, bem como modelos de gestão que podem ser utilizados para a implementação das estratégias desenvolvimentistas da Região Metropolitana de Natal até o ano de 2020. Todavia, o plano não foi aprovado pelo CDMN mesmo sendo debatido amplamente no Conselho (SILVA *et al*, 2016).

Sob essa perspectiva, Clementino e Pessoa (2009) destacam que a RMN, apesar de apresentar sinais claros de metropolização, ainda não se configura como um aglomerado urbano propriamente metropolitano, pois não foram empreendidos esforços no intuito de intensificar o planejamento e a gestão na RM potiguar.

No contexto dessa discussão, a sessão a seguir apresenta e discute os resultados da pesquisa demonstrando os desafios para a implementação do Estatuto da MetrÓpole na Região Metropolitana de Natal.

DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN

A desejada integração dos três níveis de entes federativos para a gestão metropolitana resulta na necessidade de convergência de ações e do planejamento para o desenvolvimento do território metropolitano. Contudo, a individualidade e o olhar próprio à sua gestão são um dos principais desafios a serem superados para o desenvolvimento das ações metropolitanas.

Considerando esses aspectos, o ponto inicial da pesquisa partiu de entrevista realizada com o gestor estadual responsável pela temática metropolitana em 2017. O Coordenador da RMN destacou que inexistente “identidade metropolitana nos habitantes dos catorze municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal”, fazendo com que “[...] as pessoas ainda não tenham a compreensão do sentimento de ser um cidadão

metropolitano e não apenas um cidadão municipal que só enfrenta problemas locais [...] (Coordenador CRM, 2017). Tal questão acaba por gerar desafios no que tange à concretização de soluções para problemas comuns na RMN.

No que diz respeito à atuação do Governo do estado do RN na gestão da região metropolitana, o gestor frisou que a responsabilidade do ente estadual é “[...] concomitante com mesma responsabilidade que têm os gestores municipais [...] isso porque todos eles perpassam por suas camadas de responsabilidade diante do pacto federativo” (Coordenador CRM, 2017).

A despeito da compreensão do gestor, conforme destacado anteriormente, o Governo estadual deve assumir a função de coordenar o processo de planejamento, o que ocorreria por meio do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal. Quando indagado a respeito da atuação do CDMN, o Coordenador deixa claro que o Conselho existe, mas que hoje “[...] na medida em que se tem eleição no Brasil de governo intercalada com eleição de prefeito, de dois em dois anos, inevitavelmente você tem alteração nesse Conselho e que muitas das vezes você perde um trabalho todo que foi construído [...]” (Coordenador CRM, 2017).

No que tange à adesão dos municípios nas ações desenvolvidas pelo estado, por meio do CDMN, o gestor enfatizou que “[...] todos os municípios praticamente fazem seus planos [...] mas nenhum dialogou com o outro e nem muito menos com o estado”. Ainda destacou que “[...] no ano de 2015 nós criamos grupos de trabalho em que estávamos discutindo essa integração e, como estava dizendo [...] os prefeitos mudam e isso acaba com tudo que tentamos construir” (Coordenador CRM, 2017). Essas foram, por sua vez, as iniciativas citadas pelo gestor entrevistado.

Acerca do assunto, Andrade (2010) pontua que o fortalecimento dos arranjos formais é uma condição necessária, a fim de reduzir as problemáticas metropolitanas. Para tanto, as dinâmicas de funcionamento das RMs devem ocorrer baseadas no processo de cooperação e coordenação. A respeito da RMN, a entrevista demonstra a fragilidade das relações intergovernamentais no que tange à questão metropolitana. Acerca dessa temática, o Coordenador da CRM afirmou que: “[...] não há uma cooperação efetiva com os municípios, pois os prefeitos não se comunicam com o poder estadual” (Coordenador CRM, 2017).

A partir da percepção obtida com a pesquisa realizada junto ao Governo do Estado, tornou-se essencial investigar tais aspectos junto aos municípios selecionados para a pesquisa. Nesse sentido, inicialmente, questionou-se aos Secretários de Planejamento qual o entendimento acerca dos problemas metropolitanos na RMN. De modo geral, os gestores apresentaram percepções convergentes, o Quadro 01 a seguir expõe as falas.

Quadro 01 - Compreensão dos Problemas Metropolitanos pelos Secretários de Planejamento

Secretários de Planejamento	Respostas
-----------------------------	-----------

Município de Natal	“[...] são aqueles que apresentam uma conotação supralocal, [...], que transcendem os limites formais de um município”
Município de Parnamirim	“[...] vai nessa concepção de problemas que são comuns entre os municípios que fazem parte da região metropolitana [...]”
Município de Extremoz	“[...] são aqueles comuns exatamente a essa região. [...] Isso são problemáticas comuns”
Município de São Gonçalo do Amarante	“[...] problemas que são comuns para região metropolitana [...] só que a RMN virou uma bagunça. [...] Querem entrar na região visando mais recursos.”
Município de Macaíba	“[...] são problemas em comum na região. Problemas que afetam a todos [...]”
Município de Nísia-Floresta	“[...] eu entendo o que vem acontecendo em função da expansão urbana de cada município, pois não há mais como se pensar em nossa região como uma unidade isolada”
Município de Ceará-Mirim	“[...] é aquilo que um município faz e que de certa forma pode interferir diretamente ou indiretamente nos demais [...]”

Fonte: Elaboração Própria dos Autores com base nas entrevistas realizadas (em 2017), 2018.

Diante das respostas, foi verificado que o entendimento acerca de problemas metropolitanos pode ser compreendido como aquele comum entre os entes municipais, que por serem mais complexos exigem, para sua solução, a adoção de estratégias supralocais.

A despeito dessa compreensão, na visão dos Secretários de Planejamento, quando questionados acerca da dinâmica de funcionamento da região, também foi possível constatar a fragilidade das relações, conforme exposto no Quadro 02:

Quadro 02 - Dinâmica de Funcionamento da RMN

Secretários de Planejamento	Respostas
Município de Natal	“[...] não é possível identificar nenhuma dinâmica”
Município de Parnamirim	[...] a formal não existe [...] A informal é resolvida por parte da sociedade [...]”
Município de Extremoz	“[...] a funcionalidade dessa dinâmica é pouco quebrada”
Município de São Gonçalo do Amarante	“Não funciona”
Município de Macaíba	“Devagar quase parando [...]”
Município de Nísia-Floresta	“parada [...] O órgão que coordena a região é inoperante”
Município de Ceará-Mirim	“Eu acredito que não existe como deveria ser”

Fonte: Elaboração Própria dos Autores com base nas entrevistas realizadas (em 2017), 2018.

Dentro desta lógica de funcionamento, caberia ao Governo do estado do RN atuar de maneira proativa no contexto metropolitano, em virtude lógica do seu papel de coordenação expresso na Constituição de 1988 (art. 25). Já os municípios, poderiam promover a inclusão de acordos municipais facilitando a execução de funções públicas de interesse comum, o que contribuiria no fortalecimento da questão metropolitana. Entretanto, destaca-se que as lógicas de coordenação e cooperação nunca foram prioridades dos governos locais, tampouco do Governo estadual nas duas décadas de existência da RMN, prejudicando a gestão da região. Nesse sentido, os gestores municipais afirmaram que sua atuação na RMN era limitada, enquanto entes governamentais, conforme consta no Quadro 03 abaixo:

Quadro 03 - Atuação dos Municípios na RMN

Secretários de Planejamento	Respostas
Município de Natal	“No período recente [...] tem atuado em fóruns importantes para discussão de questões metropolitanas [...]”
Município de Parnamirim	“[...] até então o município de Parnamirim nada o fez para se integrar, mas pretendemos mudar isso [...]”
Município de Extremoz	“[...] parado, mas estamos retomando essas questões a partir de reavaliação de nosso planejamento”
Município de São Gonçalo do Amarante	“Participamos de todos os eventos”
Município de Macaíba	“Atualmente, participando do Fórum [...]”
Município de Nísia-Floresta	“[...] muito mais pelos problemas do que pelas ações de cooperação [...]”
Município de Ceará-Mirim	“[...] tem se tornando independente”

Fonte: Elaboração Própria dos Autores com base nas entrevistas realizadas (em 2017), 2018.

Apesar dos municípios terem sido instituídos como entes administrativos, estes não possuem a mesma função dos estados, no que compete à questão metropolitana. Desse modo, ao afirmar, em sua fala, que os entes têm a mesma atuação, o gestor estadual parece desconhecer as incumbências que a Constituição de 1988 delegou a cada ente. Em relação aos municípios, apesar de sua atuação ser também reduzida, os Secretários de Planejamento afirmam estarem se inserindo nas discussões da RMN por meio de atividades propostas pelo município de Natal (Fórum dos Secretários e Oficina de elaboração do PPA), em razão da existência de problemáticas que perpassam seus territórios, assim como a implementação do Estatuto da MetrÓpole.

Dessa forma, cabe ressaltar que o planejamento e a implementação do EM no tocante ao compartilhamento de ações e estratégias é ideal para se atingir a solução de problemas comuns. Ao verificar tal questão na Região Metropolitana de Natal, contudo, é constatado que o planejamento compartilhado não se concretiza no contexto da Região. Evidencia-se, aqui, na verdade, a existência de uma discreta articulação intrametropolitana.

Entretanto, é válido salientar que os primeiros passos para o estabelecimento desta articulação ocorreram devido à implementação do Estatuto da Metr pole.

No que tange ao funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, os gestores municipais apontaram a carência de organiza o da institui o. Tal fato se constitui como um agravamento na gestão metropolitana potiguar, visto que o CDMN   o  rgo gestor da Região Metropolitana de Natal. A seguir, são apresentadas as percep es dos gestores municipais acerca do CDMN:

Quadro 04 - Espaço de Planejamento Compartilhado na RMN

Secretários de Planejamento	Respostas
Município de Natal	“Não existe. Deveria ser o CDMN, mas o Conselho apresenta muitos problemas em sua operacionaliza�o”
Município de Parnamirim	“Existe o Conselho de Desenvolvimento da Região, mas ninguém se reúne mais. O governo do estado o abandonou [...] Mas o espaço mesmo entre os municípios é o Fórum dos Secretários”
Município de Extremoz	“[...] acho que não. Tem o Fórum que Natal está tentando instituir”
Município de São Gonçalo do Amarante	“[...] Se � que podemos falar que aquele Conselho existe [...] A Secretaria de Planejamento de Natal está tentando integrar os municípios por meio do Fórum que nos reúne. Esse, talvez, seja o espaço de planejamento compartilhado que vamos ter”
Município de Macaíba	“O Fórum! Nesse Fórum a gente discute os problemas comuns enquanto município. [...] é para discutir a RMN [...] e os problemas comuns”
Município de Nísia-Floresta	“Existe. O Conselho é o espaço, mas ele é inoperante [...] Estamos participando do Fórum dos Secretários de Planejamento que a Secretaria de Planejamento de Natal nos convidou e está coordenando [...] age de forma embrionária, mas em breve será o espaço de planejamento da região”
Município de Ceará-Mirim	“Desconheço!”

Fonte: Elabora o Própria dos Autores com base nas entrevistas realizadas (em 2017), 2018.

A partir dos dados apresentados, foi possível constatar que uma das a es propostas para solucionar a ausência de coordena o na RMN partiu da Secretaria Municipal de Planejamento de Natal (SEMPLA) no ano de 2016, considerando-se um conjunto de reuniões com os municípios integrantes da região metropolitana que ficou conhecido como Fórum dos Secretários de Planejamento da RMN.

Inicialmente, o Fórum surgiu como uma resposta à questão central da época - a Crise Econômica - 2016. Nesse sentido, foram realizadas discussões a respeito das finanças públicas municipais, a partir das quais surgiu a ideia de criação de um Fórum a ser formado pelos Secretários de Planejamento de cada município. Em 2017⁵, esse espaço de debate passou a discutir a possibilidade de promover ações conjuntas nos PPAs com vistas à implementação do Estatuto da Metrópole na RMN.

Naquele momento, o município de Natal se apresentou como coordenador das atividades do Fórum no que pese as ações propostas de desenvolvimento metropolitano e articulador de políticas de cooperação. Além disso, o município, por meio da SEMPLA de Natal, foi referência para os demais no tocante ao processo do próprio planejamento, uma vez que, de acordo com os demais Secretários, Natal é o único município que, de fato, planeja.

Durante o processo de elaboração do Plano Plurianual 2018-2021 do município polo, a SEMPLA de Natal observou a necessidade de considerar, em sua linha de atuação externa, além da participação social, o diálogo com municípios da RMN. Desse modo, com vistas à implementação de ações de cooperação na Região Metropolitana de Natal, para execução de funções públicas de interesse comum em uma RM, como dispõe o EM (art. 3º, § único), a Secretaria Municipal de Planejamento de Natal propôs a elaboração de ações integradas que devem constar nos Planos Plurianuais dos municípios que integram a região. Para tanto, foi elaborada, em conjunto com os demais entes, a ação “Fortalecimento da Governança Metropolitana”⁶. Para auxiliar os demais os municípios da RMN na elaboração dos seus PPAs, bem como na inclusão da ação proposta, a Secretaria Municipal de Planejamento de Natal em parceria com o Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal, realizou uma Oficina de Capacitação para Elaboração dos PPAs dos Municípios da RMN (2018-2021).

Convém destacar, a partir da observação direta das reuniões do Fórum dos Secretários Municipais de Planejamento da RMN, que os gestores, ao debaterem acerca das exigências de implementação do Estatuto da Metrópole que à época existiam. No caso da Região Metropolitana de Natal, a gestão estadual não promoveu nenhum debate com os municípios acerca da elaboração e implementação de tal plano. Desse modo, possivelmente temendo um possível processo de improbidade administrativa, os Secretários passaram a participar das reuniões do Fórum capitaneado por Natal.

Diante do exposto, chama-se atenção para a coordenação exercida pelo município de Natal nas questões metropolitanas, bem como a atuação e o esforço do mesmo para

⁵ Considerando a mudança de gestão em alguns municípios após o pleito eleitoral, Natal retomou as atividades do Fórum com os municípios da RMN, em que buscou criar uma atmosfera de pactuação entre os entes. O início das novas gestões trazia consigo a necessidade de elaboração dos PPAs pelos municípios, o qual culminou na discussão a respeito do planejamento governamental. Dessa forma, a SEMPLA de Natal apresentou aos demais entes a sua nova metodologia, a qual estava pautada em duas linhas básicas de atuação: uma interna e outra externa. A linha interna consistia na promoção da integração entre os órgãos municipais, enquanto a linha externa, por outro lado, abrangia tanto o diálogo com os municípios da RMN, quanto o fortalecimento do processo de participação social.

⁶ Foram elencadas as metas de: “- Elaborar o Plano de Desenvolvimento Natal Cidade Integrada. - Fortalecer o Fórum dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana. - Criar o Fundo Municipal de Políticas Metropolitanas. - Envolver 100% dos Municípios da Região Metropolitana de Natal nas discussões sobre soluções dos problemas comuns”.

fortalecer a gestão e a governança metropolitana na RMN, dada à ausência de ações por parte do Governo do Estado do RN nesse aspecto.

A respeito do Estatuto da Metrópole, tanto o Coordenador da CRM, quanto os Secretários de Planejamento, reconhecem a fundamental importância da Lei para o processo de planejamento e gestão no contexto metropolitano, muito embora existam dificuldades em sua implementação. Os apontamentos realizados pelos gestores municipais sobre o EM estão retratados a seguir no Quadro 05. O gestor estadual, por sua vez, apresentou a lei como uma forma de “[...] propiciar e fomentar que os municípios e as regiões metropolitanas façam seu planejamento integrado. É de uma importância impressionante e um instrumento que estamos engatinhando” (Coordenador CRM, 2017).

Quadro 05 - A opinião dos Secretários de Planejamento em relação ao EM

Secretários de Planejamento	Respostas
Município de Natal	“[...] é um importante marco regulatório que poderá possibilitar o enfrentamento de questões metropolitanas a partir do fortalecimento do planejamento e da gestão nessa escala”
Município de Parnamirim	“Eu acho que ela é fundamental! [...] nós temos que aproveitar para fazer isso funcionar”
Município de Extremoz	“É um instrumento fantástico! [...] pois, leva em consideração as políticas públicas compartilhadas”
Município de São Gonçalo do Amarante	“Eu não aderi a esse Estatuto”
Município de Macaíba	“É um mecanismo que pode gerar integração de verdade entre os municípios da RM. Mas tem que ser aplicado mesmo”
Município de Nísia-Floresta	“Nós somos de acordo, acho que é um grande instrumento para que sejam coordenadas as soluções integradas”
Município de Ceará-Mirim	“[...] se, de fato, tudo acontecer como está escrito [...] acredito que ele será um instrumento bastante valioso para o crescimento de forma planejada desses municípios”

Fonte: Elaboração Própria dos Autores com base nas entrevistas realizadas (em 2017), 2018.

Ao verificar as respostas dos Secretários é perceptível que seis dos sete entrevistados tem conhecimento em relação ao Estatuto da Metrópole, compreendendo a sua importância para uma boa governança e gestão metropolitana na RMN. Destoando dos demais, o Secretário da SEMPLA de São Gonçalo do Amarante não entende o Estatuto como uma ferramenta atribuída a toda RM, eximindo-se da responsabilidade de implementar os instrumentos necessários. Ademais, o município de São Gonçalo do Amarante ao optar pela não aderência ao EM, pode dificultar a implementação da Lei na RMN, bem como prejudicar

o aperfeiçoamento do planejamento e da gestão governamental, uma vez que mantém uma crescente interação no espaço metropolitano.

Ao serem questionados sobre as estratégias para a implementação do EM, os gestores municipais indicaram posicionamentos distintos, conforme consta no Quadro 06 abaixo.

Quadro 06 - Ações de Implementação do Estatuto da Metrópole nos Municípios da RMN segundo os entrevistados

Secretários de Planejamento	Respostas
Município de Natal	“[...] a secretaria tem conduzido um conjunto de discussões, debates e proposituras com o objetivo de registrar nos PPAs, de todos os municípios da RMN, uma ação que fosse comum a todos [...]”
Município de Parnamirim	“[...] Nossa gestão é nova e estamos a oitenta e pouco dias no governo. Por isso, não chegamos a tratar disso”
Município de Extremoz	“Ainda não. Mas em breve estaremos iniciando o processo de implementação da Lei do Estatuto”
Município de São Gonçalo do Amarante	“Nenhuma!”
Município de Macaíba	“Nós temos participado do Fórum dos Secretários de Planejamento junto aos demais municípios. Lá estamos discutindo como podemos aderir a Lei e como nos integrar enquanto região metropolitana”
Município de Nísia-Floresta	“Estamos analisando o que diz a Lei [...] Além de estarmos participando do Fórum que vai nos ajudar a integrar e implementar o que diz o Estatuto”
Município de Ceará-Mirim	“Como nós somos uma gestão nova, ainda vamos analisar o Estatuto [...] Agora estamos voltados para as questões internas do município, pois está demandando muito mais trabalho a elaboração do PPA do município”

Fonte: Elaboração Própria dos Autores com base nas entrevistas realizadas (em 2017), 2018.

Quando verificadas as ações de implementação do EM nos municípios, a partir do que apresentaram os gestores, pode-se ressaltar o município de Natal como aquele que está trabalhando para a integração de ações. Desse modo, é possível verificar, pela percepção dos gestores municipais, que muitos são os desafios para implementação do Estatuto da Metrópole na RMN no tocante aos processos de cooperação e coordenação.

Quanto à governança metropolitana na região, a partir de todo o exposto, pode ser verificado no que diz respeito à estrutura de planejamento na RMN, que o governo estadual

detém sua coordenação, como posto no art. 25, § 3º da CF de 1988. Apesar de exercer esse papel formalmente, a pesquisa demonstrou que a articulação exercida sobre os municípios é incipiente. Ressalta-se ainda que a gestão estadual nunca procurou incentivar a criação de um Fundo Metropolitano com vistas ao financiamento na região, o que demonstra ser algo agravante na resolução de problemas comuns.

No que toca ao CDMN, este só se reuniu uma vez entre 2008 e 2015, sendo também evidenciado o esvaziamento por parte dos gestores públicos municipais. Todavia, dada a exigência de implementação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado por parte do Estatuto da Metrópole, o CDMN foi reinstalado em 19 de agosto de 2015.

Quanto ao polo metropolitano, Natal, apesar de exercer a figura de município coordenador da região, possui baixa aderência ao tema metropolitano, em que pese tímido esforço em 2013 de articular um Plano sem sucesso. Contudo, dada a criação do Fórum dos Secretários e sua coordenação, é verificado o desenvolvimento de articulação metropolitana nos últimos anos. Em relação às ações de cooperação, é identificada a presença de alguns exemplos de consórcios bilaterais (resíduos sólidos apenas para destinação), mas são experimentos locais de pouco alcance aos demais.

Além de investigar as relações estabelecidas pelos entes públicos, a pesquisa buscou identificar a ocorrência de processos participativos na discussão metropolitana. Em relação ao tema, os Secretários de Planejamento apresentaram opiniões similares para o processo participativo na região, demonstrando o distanciamento entre Estado e sociedade na discussão acerca do tema.

Quadro 07 - Processo de Participação de Representantes da Sociedade Civil na RMN

Secretários de Planejamento	Respostas
Município de Natal	“Não ocorre.”
Município de Parnamirim	“Nunca foi participativo. Temos poucas medidas participativas no município, quem dirá na RMN”
Município de Extremoz	“esse espaço de representação não existe, ao menos no contexto metropolitano [...]”
Município de São Gonçalo do Amarante	“Na RMN não tem! Mas no nosso município temos os mecanismos de participação, como: LDO, LOA e PPA”
Município de Macaíba	“[...] o que temos para dar voz à participação são os fóruns de discussões”
Município de Nísia-Floresta	“Não existe! Nós estamos realizando audiências e convidando a sociedade [...] tentamos fazer sempre uma exposição inicial para tornar fácil o entendimento dos representantes”.
Município de Ceará-Mirim	“Acho que não. Mas como somos uma gestão nova, estamos trabalhando com o Encontro Participativo”

Fonte: Elaboração Própria dos Autores com base nas entrevistas realizadas (em 2017), 2018.

Quando verificadas as respostas, pode-se observar que quatro dentre os sete entrevistados apontam que “não existe” esse espaço voltado à participação de representantes da sociedade civil no contexto da RMN. Também é possível destacar que o secretário de Macaíba atribui à sociedade civil o dever de cobrar de seus representantes a abertura da esfera de participação. Dois secretários (Natal e Parnamirim) apresentam uma opinião similar ao colocar que “nunca foi participativo”. E somente um, a secretária de planejamento município de Ceará-Mirim, expõe que desconhece esse espaço.

Somente dois gestores aparentaram conhecer o CDMN em razão de suas respostas. Diante da fala da Secretaria da SEMPLA de Natal, segundo a qual “não ocorre” a participação de representantes da sociedade civil, pressupõe-se que a secretária saiba da existência do mecanismo. Enquanto isso, para o gestor da Secretaria de Planejamento de Parnamirim, é possível estabelecer essa mesma linha de raciocínio em razão de sua resposta ter sido “nunca foi participativo”. Já a secretária do município de Ceará-Mirim desconhece a existência do CDMN, mesmo que o município tenha sido incorporado na RMN em 1997 (ano de instituição da região). O fato é que o primeiro passo para a participação é a existência do canal aberto à população, devendo a gestão incentivar a aderência da sociedade para que, de fato, esta ocorra.

Percebe-se que a participação no que tange à tomada de decisões na RMN se apresenta como falha, uma vez que a institucionalização por si só do CMDN não está logrando a inserção dos representantes da sociedade civil. Caracterizando-se como uma experiência “mais restrita de participação”, em que sequer dar “voz aos cidadãos”. Faz-se necessário então incorporá-los ao processo, bem como determinar que esses atores partilhem o poder de tomar decisões dentro do conselho para que, de fato, se estabeleça uma gestão democrática na RMN, como prediz o EM no art. 7, V e art. 8, II.

Quando indagados a respeito de como deveria ocorrer a participação dos representantes da sociedade civil no processo decisório, as respostas dos secretários divergiram. Enquanto alguns atribuem um caráter primordial a essa questão e de que os cidadãos devem ser incentivados a participar mediante a expansão da esfera pública, além de torná-los coparticipantes das políticas públicas e que as gestões municipais devem prestar contas à população, outros, por sua vez, compreendem que a ausência de participação no processo de planejamento e controle das políticas públicas é culpa da própria população, em razão da sociedade não participar dos processos decisórios. Conforme o Quadro 08, é possível constatar essas percepções.

Quadro 08 - Como deveria ocorrer o processo de Participação dos Representantes da Sociedade Civil

Secretários de Planejamento	Respostas
Município de Natal	“É fundamental que haja o estreitamento entre a sociedade e o Estado (...) A sociedade é responsável na construção de um modelo de



	planejamento e gestão [...] Ademais, a sociedade deve se mobilizar no sentido de cobrar do Estado a prestação de contas”
Município de Parnamirim	“[...] nós também devemos incentivar essa participação da população [...] é necessário abrir os espaços para população participar”
Município de Extremoz	“[...] as pessoas não têm o hábito de contribuir com suas opiniões nem no próprio município, imagine da RMN [...] porém as pessoas devem correr atrás também [...] A gente realiza audiência e a população não participa”
Município de São Gonçalo do Amarante	“A sociedade não é muito participativa. A gente faz de tudo, mas eles não participam porque não querem [...] Deveriam participar mais, mas a população não é educada para isso [...]”
Município de Macaíba	“Eles devem ser prioridade, porém muitos também não se interessam [...] é necessário dividir essa responsabilidade de planejar com alguém [...] e esse alguém é a sociedade, mas é aquela organizada e não qualquer uma [...] Agora eu tenho que dizer: alguns municípios da RMN não são capazes de implementar as ações do Estatuto nesse item. Eles nem são abertos a participação nos municípios, imagine na RMN”
Município de Nísia-Floresta	“[...] é que o que for planejado em conjunto com o povo seja realmente executado, pois aí vai dar crédito para que as pessoas [...] voltem acreditar e participar [...] a curto prazo é fazer muita divulgação para tornar público para que eles possam dizer o que desejam, além de prestarmos contas à sociedade do que estamos fazendo [...]”
Município de Ceará-Mirim	“[...] a questão de participação é de cultura [...] As pessoas só reclamam e não participam [...] Aqui nós estamos fazendo o Encontro Participativo [...] Eles devem contribuir em vez de atrapalhar”

Fonte: Elaboração Própria dos Autores com base nas entrevistas realizadas (em 2017), 2018.

Ao serem observadas as respostas neste item, pode ser verificado que a Secretária de Planejamento de Natal se destaca dos demais, porquanto compreende que a participação deve ocorrer de modo amplo por parte dos cidadãos. Ademais, pontua-se que o Secretário de Planejamento de Macaíba também enxerga a necessidade de partilhar das decisões com a sociedade, contudo, o gestor do município afirma que a culpa pela baixa participação da população nos processos decisórios é da própria população. Seguindo a mesma linha de raciocínio, os Secretários de Planejamento de Extremoz, São Gonçalo do Amarante e Ceará-

Mirim afirmam que o esvaziamento da sociedade nos processos de formulação, planejamento das políticas públicas ocorre por falta de interesse dos próprios cidadãos.

Outro aspecto que também deve ser evidenciado é o do controle social, como destacam os gestores de Natal e de Parnamirim. Enquanto a gestora de Natal destaca a sociedade como aquela que deve se mobilizar para inclusão de pautas e cobrar a prestação de contas por parte da gestão, uma vez que a relação entre Estado e a sociedade deve ser estreita, o gestor de Parnamirim pontua que ocorrerá uma participação efetiva caso a administração passe a executar aquilo foi planejado em conjunto com a população, bem como tornar transparente a prestação de contas. Quando os gestores retratam a prestação de contas como algo que deve ser seguido pelas administrações locais, é possível destacar a importância que as gestões em ambos os municípios conferem à participação.

No que diz respeito à partilha de poder entre a gestão pública e sociedade civil nas instituições participativas, há de se ressaltar opiniões diversificadas por parte dos gestores a respeito da questão. Ao questionar como os gestores compreendem a partilha efetiva do poder por meio das instituições de participação nos seus municípios e quais são as instituições que, de fato, são exercidas com poder decisório, as respostas foram destoantes.

A partir das falas dos secretários, a audiência pública foi ressaltada como o mecanismo que mais se destaca de participação da sociedade civil no espaço público, uma vez que cinco (Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Nísia-Floresta) dos sete gestores municipais a abordaram. Todavia, destaca-se o município de Nísia Floresta como aquele que utiliza o mecanismo como modo de inserção da sociedade no processo decisório, já que concede voz e voto à população. Nos demais, pode ser percebido que as audiências não logram êxito, porquanto, servem com mecanismo de ratificação das decisões já postuladas pelos gestores. No tocantes aos demais instrumentos de participação, destacam-se os conselhos municipais com ênfase no município de Natal. Isso ocorre em razão do caráter deliberativo de tais conselhos, segundo a Secretária de Natal. No entanto, observou-se na fala da Secretária Municipal de Planejamento de Natal a ausência da referência ao Orçamento Participativo que vem sendo implementado em Natal nos últimos anos. Pelo exposto, os espaços e ferramentas não se mostraram inovadoras, o que denota que a gestão não investe em canais de fato atrativos que, conforme Wampler (2005), poderiam contribuir com a efetividade da participação social. Nesse sentido, torna-se necessário ampliar as rotinas de interação entre Estado e sociedade na RMN, a fim de favorecer a participação (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

Já o caso mais grave de ausência de um canal de participação e partilha de poder entre Estado e sociedade civil, recaiu sobre o município de Ceará-Mirim, pois como afirmou a Secretária do município, todos os canais para participação ainda serão implementados pelo poder municipal, uma vez que são uma “gestão nova”.

Ademais, ressalta-se novamente (pela fala dos gestores) a ausência de participação da sociedade civil nos processos decisórios. Esse ponto pode ser observado principalmente nos municípios de Extremoz e Macaíba. Contudo, essa diminuição dos representantes pode estar ligada diretamente à ausência de Conselhos de bairro e setoriais. Esses espaços

poderiam exercer um importante papel enquanto mecanismo de inserção da sociedade civil na tomada de decisões ligada ao planejamento e à gestão da política urbana.

A institucionalização desses espaços se configura como primordial, uma vez que para efetivar os ideais democráticos e de participação da sociedade civil, segundo Arretche (1996), é mais importante verificar a estrutura de como as instituições procedem os processos decisórios, tendo em vista que a dinâmica adotada poderá criar constrangimentos ou não à participação da população. Nesse sentido há de se destacar a importância que Natal deu à questão, uma vez que tornou o Plano Plurianual participativo, por meio da 'linha externa' da metodologia adotada, que abrangia tanto o diálogo com os municípios da RMN, quanto o fortalecimento do processo de participação social.

Diante do exposto, no que toca à partilha de poder com a sociedade, pode ser constatado que ainda há uma dificuldade nas gestões municipais da RMN em colaborar para esse compartilhamento de decisões que, por vezes, mostra-se sob o aspecto restrito e limitado.

É possível verificar, pela percepção dos gestores municipais, que muitos são os desafios para implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal no tocante ao processo de participação social. Todos os Secretários identificam a importância, mas apontam motivações diversas para a ausência da participação, desde a inexistência de espaços, como a falta de interesse pela população. Dessa forma, faz-se necessária a elaboração de estratégias para estabelecer uma coparticipação entre sociedade e Estado no âmbito metropolitano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio apresentado pela Região Metropolitana de Natal em implementar as ações do Estatuto da Metrópole é algo partilhado pelas demais RMs brasileiras (CAMPOS, SOARES e ARAÚJO, 2016; BARRETO, BARRETO e MELO, 2018; LOPES e MASULLO, 2018; RODRIGUES *et. al*, 2018; VICTORIA e SZTOLTZ, 2018) que apontam obstáculos para integração territorial e na distribuição irregular dos serviços e funções. O Estatuto da Metrópole que outrora tentou estabelecer diretrizes com o intuito de corrigir a fragilidade institucional das RMs, sobretudo, na elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - que nortearia as regiões acerca das funções públicas de interesse comum e possibilitaria a integração da agenda metropolitana pelos entes estaduais e municipais - se encontra ameaçado dadas as alterações, no primeiro momento, pela MP 818/2018 e pela sua recente revisão no formato da Lei nº 13.683/2018.

Diante da nova conjuntura do Estatuto da Metrópole, o viés da participação da sociedade civil foi limitado no processo da elaboração e acompanhamento das políticas urbanas/metropolitanas. Desse modo, foi possível averiguar uma baixa propensão associativa da população nesse processo. Faz-se necessário, portanto, a urgente retomada da sociedade civil nos processos de discussão acerca da implementação do EM. Quanto à efetividade dos instrumentos metropolitanos, principalmente do PDUI, a partir da retirada das sanções por improbidade administrativa aos gestores públicos, o Estatuto passa a ser

visto como mecanismo que será implementado por conveniência ou oportunidade da administração pública. As consequências dessas alterações podem significar um sério retrocesso da gestão metropolitana, apesar da relevância demográfica e econômica que as RMs representam. Em suma, a questão metropolitana ocupa novamente um lugar secundário nos debates sobre o desenvolvimento do país.

Quanto à Região Metropolitana de Natal, os velhos problemas de articulação e mediação continuam por se resolver. A presente pesquisa constatou, em primeiro lugar, a fragilidade institucional da administração estadual em implementar o EM, uma vez que o atual Governo do estado (2015-2018) relega a temática metropolitana a segundo plano como as administrações passadas, tornando-se indiferente ao seu papel de coordenador da região e de intermediador entre os gestores municipais da RMN.

Diante dessa circunstância, o município de Natal (polo metropolitano) atuou como protagonista ao propor uma ação comum nos PPAs (2018-2021) dos municípios metropolitanos, visando o fortalecimento da governança metropolitana. Ademais, essa liderança adquirida por Natal auxiliou no encabeçamento, de sua parte, no processo de instituição do Fórum dos Secretários de Planejamento, órgão ainda em construção, mas que já resulta no principal espaço para discussão dos problemas metropolitanos. O Fórum pode ser uma alternativa ao, atualmente, inoperante CDMN, ensejando a possibilidade de construção efetiva de ações cooperadas para a resolução de problemas comuns dos municípios da RM potiguar. Por fim, o Governo estadual falha em reconhecer seu papel de coordenador na RMN, situação essa que é ratificada pela literatura e resulta, como frisam Andrade e Clementino (2007), em casos em que municípios metropolitanos estabelecem mecanismos de cooperação para a resolução dos problemas comuns em RMs.

Com o intuito de contribuir com o estudo aqui iniciado, será necessário, em continuidade à presente análise, verificar se ação proposta - pelo município de Natal - de “Fortalecimento da Governança Metropolitana” nos PPAs (2018-2021) dos municípios metropolitanos foi efetivada ou não, a fim de compreender a governança metropolitana na RMN face a implementação do Estatuto da MetrÓpole.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados [online]**. 2014, vol.57, n.2, pp.325-357.
- ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Gestão Pública e Democracia: Os Conselhos Gestores de Saúde da Região Metropolitana de Natal-RN. **Revista Democracia e Participação**, v. 1, p. 45-72-72, 2014.
- ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; ALBUQUERQUE NETA, Terezinha Cabral de; FERREIRA, Glenda Dantas; CÂMARA, Richardson Leonardi de Moura da. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. (Org.). **Natal**,

- Transformações na Ordem Urbana.** 1ed.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 295-324.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Arranjos Institucionais Da Gestão Metropolitana - Análise Comparativa de Diferentes Modelos.** In: Seminário Nacional de Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. 1., 2010, Natal. Anais. Natal: 2010. Disponível em <http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST8_Ilza.pdf>. Acesso em: 30 de junho de 2018.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de; CLEMENTINO, Mariado Livramento Miranda. Descentralização e impasses da Governança Metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. (Org). **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira.** 1ed.Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007, v. 1, p. 239-258.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 31, p. 44-66, jun. 1996.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008.** – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Brasília: Edição Administrativa do Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em:<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 30 de junho de 2018.
- BRASIL. 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.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 30 de junho de 2018.
- BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. **Altera as Leis nos 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.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm#art1>. Acesso em: 30 de junho de 2018.
- BRASIL. Medida Provisória nº 818, de 12 de janeiro de 2018. **Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrôpole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm#art1>. Acesso em: 30 de junho de 2018.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A (Não) Implementação do Estatuto da Metrôpole na Região Metropolitana de Natal. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA,

- Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno. (Org.). **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. 1ed. Brasília: IPEA, 2018, v. 1, p. 367-390.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **Regiões Metropolitanas no Brasil: visões do presente e do futuro**. In: XIV Colóquio Internacional de Geocritica: Las utopias y la construcción de la sociedad del futuro, 2016, Barcelona, Espanha. Regiões Metropolitanas no Brasil: visões do presente e do futuro. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2016. v. 1. p. 1-25.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide Souza. Tipologia socioespacial numa metrópole em formação: a RMNatal. In: **Natal: uma metrópole em formação**. CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide Souza (org.). São Paulo: EDUC, 2009, p.73 - 113.
- GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?**1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2009. v. 500. 247p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação**/IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro:IBGE, 2017.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDEs, e AUs à Dinâmica da Metropolização**. Curitiba, 2012. Relatório.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Unidades Territoriais Urbanas no Brasil. Relatório de Pesquisa**. Org: RODRIGUES, Juciano Martins 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/relatorio_unidadesurba nas2015.pdf>. Acesso em: 30 de junho de 2018.
- PALHANO, Ana Luiza Nabuco; FRAGA, Eugenia Bossi; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. O Papel das Secretarias de Planejamento no Fortalecimento da Governança Colaborativa Metropolitana: um olhar sobre duas experiências da região metropolitana de Belo Horizonte. In: Érika de Castro & John Wojciechowski. (Org.). **Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: perspectivas brasileiras**. 1ed.Belo Horizonte: PUC Minas, 2010, v. 1, p. 295-318.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo; TAVARES, Érica. **Integração dos municípios brasileiros à dinâmica de metropolização**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôlopes: Letra Capital, 2014.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios**. Observatório das Metrôlopes, Rio de Janeiro, 2015.
- SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO,

Bruno César (Org.). **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018, pp. 457 – 513.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; FERREIRA, Glenda Dantas; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. **Local ou Metropolitano? Desafios continuados na Gestão de um território em disputa**. In: VII Congreso Internacional em Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2016, Madrid. Anais do VII Congreso Internacional em Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2016.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento. **Estatuto da Metrópole: como anda na RMNatal**. 2017. 93 f. TCC (Graduação) - Curso de Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Políticas Públicas, Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. **Gestão Pública e Democracia: um estudo da Participação Social na Região Metropolitana de Natal/RN**. In: V Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2018, Viçosa. V EBAP, 2018.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento; MELO, Cadmiel Mergulhão Onofre de; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Perspectiva de uma Metrópole em Formação: Cooperação e Coordenação na Região Metropolitana de Natal/RN. **INTERFACES CIENTÍFICAS - DIREITO**, v. 6, p. 71-86, 2018.

WAMPLER, Brian. Expandindo Accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In LUBAMBO, Cátia.; COELHO Denilson Bandeira; MELO, M. A. **Desenho Institucional e Participação Política. Experiências no Brasil Contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005. 301 p.