



DESENHO INSTITUCIONAL, CAPACIDADE FISCAL-FINANCEIRA E ASSOCIATIVISMO NA RM NATAL: há governança metropolitana?

Autores:

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

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros - UERN - terezinhaalbuquerque@yahoo.com.br

Richardson Leonardi Moura da Câmara - UFRN - richard.camara@hotmail.com

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

Resumo:

O objetivo deste artigo é investigar a capacidade institucional dos municípios da Região Metropolitana de Natal para a implementação da governança metropolitana a partir de três elementos: político-institucional; financeiro (no que se refere à dinâmica fiscal) e de organização social. Metodologicamente, a pesquisa se baseou nos estudos de Garson e Ribeiro (2005, 2012), visando a análise da capacidade de investimento e endividamento dos municípios. Para caracterizar o associativismo, foi utilizado o banco de dados do IPEA, analisado à luz de Lüchmann (2016). Por fim, analisamos a capacidade político-eleitoral, utilizando o banco de dados político-eleitoral do TSE. Ao final, foi possível concluir a ausência da governança metropolitana na RMN, devido à inexistência da coordenação por parte do ente estadual e de cooperação entre os entes municipais, ao baixo associativismo relacionado à implementação de uma agenda metropolitana e à fragilidade financeira dos municípios.

DESENHO INSTITUCIONAL, CAPACIDADE FISCAL-FINANCEIRA E ASSOCIATIVISMO NA RM NATAL:

há governança metropolitana?

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é investigar a capacidade institucional dos municípios da Região Metropolitana de Natal para a implementação da governança metropolitana a partir de três elementos : político-institucional; financeiro (no que se refere à dinâmica fiscal) e de organização social.

O estudo parte da análise do seu desenho institucional, caracterizando a Região Metropolitana de Natal (RMNatal), a partir do seu aspecto normativo e de suas principais instituições, bem como, apresentando as principais tentativas de construção de uma governança metropolitana ao longo dos anos. Metodologicamente, para a análise da capacidade fiscal financeira, o estudo utiliza como base teórico metodológica os estudos empreendidos por Sol Garson e Luiz Cesar Ribeiro (2005, 2012), visando a análise da capacidade de investimento dos municípios metropolitanos brasileiros. O estudo considera três categorias: a) recursos de geração externa, obtidos a partir de operações de crédito e de transferências de capital; b) recursos de geração interna, com destaque para a receita de valores mobiliários e para a parcela de poupança corrente após a amortização de dívidas; e, c) as despesas liquidadas e não pagas no exercício fiscal - os restos a pagar processados - quando parte do investimento está sendo direta ou indiretamente financiada por credores do município que deverão ser pagos em momento futuro.

Os dados, para a Região Metropolitana de Natal (RMN), nos anos de 2008 a 2016, foram obtidos a partir do banco de dados do FINBRA – Finanças do Brasil, disponível diretamente na página virtual da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para caracterizar o associativismo na Região Metropolitana de Natal à luz do banco de dados do IPEA, analisamos as associações existentes seguindo a classificação apresentada por Lüchmann (2016), a qual define 6 (seis) tipos de associações: associações comunitárias e assistenciais; associações acadêmicas e de pesquisa; associações culturais, esportivas e de lazer; associações econômicas e profissionais; novos movimentos sociais e outras. Em seguida, buscamos visualizar como as associações acima mencionadas estão distribuídas na mancha urbana dos municípios da RM Natal, por meio de mapeamento. E, por fim, para analisar a capacidade político-eleitoral, utilizamos o banco de dados do TSE.

A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL A PARTIR DO SEU ASPECTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

A Região Metropolitana de Natal (RMN) foi criada, em 1997, por meio da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152. Localiza-se na porção leste do Rio Grande do Norte (Região Nordeste do Brasil), especificamente em sua faixa de ocupação litorânea. Em termos territoriais, sua extensão equivale a 3.555,7 km², o que representa aproximadamente 7% do território Potiguar, comportando, aproximadamente, 1.577.072 habitantes (46% de toda a população do estado), de acordo com a estimativa mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016). Inicialmente, era composta por cinco municípios, sendo eles: Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Parnamirim e Natal. Atualmente, o arranjo conta com quinze entes, tendo sido acrescentados: São José de Mipibú, Nísia Floresta (LCE nº 221/2002), Monte Alegre (LCE nº 315/2005), Vera Cruz (LCE nº 391/2009), Maxaranguape (LCE nº 485/2013), Ielmo Marinho (LCE nº 540/2015), Arês e Goianinha (LCE nº 559/2015) e, recentemente, Bom Jesus.

No que tange aos aspectos econômicos, apresenta dependência em relação ao município de Natal, o qual concentra aproximadamente 71% do PIB total (R\$ 28.044.696.000) (IBGE, 2014). O PIB é formado, em sua maior parte, por atividade do setor terciário, principalmente o Turismo, tendo menor representatividade os setores primário e secundário.

Em relação às características da RMN, Clementino e Pessoa (2009) destacaram uma dinâmica demográfica com grandes desequilíbrios; grande fragilidade ambiental; dinâmica socio-habitacional sob pressão pela ocupação no entorno do polo; no geral, com indícios de conurbação mais acentuada ao longo da orla marítima e também com o município de Parnamirim; ocorrência de áreas com grande vulnerabilidade social; e notáveis diferenças no grau de integração dos municípios.

Quanto ao crescimento da mancha urbana, Clementino (2018) afirma que a RMN apresentou significativas mudanças (espaciais e funcionais) no final do século XX, especificamente no período 1980-2000. França (2017), por sua vez, destaca movimentos distintos de uma cidade polo concentrada em sua porção leste e das sedes municipais isoladas dos demais municípios que compõem a RMNatal. A autora ressalta que nos anos de 1990/2000, a expansão da mancha urbana foi intensificada pela desconcentração industrial para os municípios de Macaíba, Extremoz, Parnamirim e São Gonçalo e, mais recentemente, para Monte Alegre, São José de Mipibu. Além disso, o espraiamento da mancha urbana também foi resultado das políticas de turismo e do turismo imobiliário entre 2013/2014, da expansão residencial e da instalação de um novo aeroporto no município de São Gonçalo do Amarante. Entretanto, a capital ainda exerce maior dinamicidade e atratividade, pois nela estão concentrados os equipamentos urbanos, os serviços e os centros de ensino (FRANÇA, 2017).

Para Clementino (2018, p. 368), “os investimentos públicos ocorridos, principalmente na esfera da infraestrutura, provocaram transformações expressivas na dinâmica econômica e territorial do estado do Rio Grande do Norte e da RM de Natal”, citando como exemplo a

duplicação da BR-101, entre Natal e Recife; a construção da Ponte Newton Navarro – denominada Ponte de Todos – sobre o rio Potengi, que liga o litoral sul ao litoral norte de Natal; a construção e os melhoramentos da rede viária de abastecimento d’água e de esgotamento sanitário em algumas cidades do estado. Contudo, Clementino (2018, p. 369) evidencia que na RMNatal, o polo metropolitano ainda concentra fortemente a população e as funções urbanas, não sendo observados níveis de integração mais sólidos com os municípios do entorno. Para ela, o “polo mais transborda que propriamente conurba, muito embora observe-se claramente uma rápida expansão territorial em direção à periferia metropolitana”. Como afirma, a RMN não se enquadra como uma região metropolitana no sentido pleno. Trata-se, na verdade, de um aglomerado urbano não propriamente metropolitano, mas com sinais visíveis de um processo de metropolização.

Ao caracterizar a RMN, deve-se destacar, ainda, a existência de entraves à sua consolidação no que tange ao campo político institucional (ALMEIDA et al., 2015). Ao longo dos anos, não foi possível constatar a atuação constante do Governo do Estado como esfera responsável pela coordenação, bem como são pontuais as estratégias de cooperação. A principal ferramenta de gestão metropolitana do estado se constitui no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN), com função consultiva e deliberativa, criado em 1997 e que tem como função promover a integração dos serviços comuns da RMN. O CDMN é vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN). O conselho, por sua vez, foi desativado, em 2010, em virtude da ausência de cooperação dos gestores municipais acerca da discussão metropolitana, bem como pela ausência de coordenação por parte do governo estadual. Tal esfera, contudo, foi reativada com a promulgação do Estatuto da MetrÓpole (EM) pelo Governo Federal em 2015, que exigia a funcionalidade desse Órgão. Junto com a sua reativação, foram instituídos oito grupos temáticos de discussão metropolitana: resíduos sólidos; mobilidade metropolitana; segurança pública e defesa social; saúde; educação, cultura e esportes; agricultura familiar; cidades inteligentes; e Estatuto da MetrÓpole. Porém, as discussões ocorridas nesse contexto não foram capazes de promover a governança metropolitana.

Como destacaram Silva et al (2018), apesar da existência do Conselho, as atividades do ente estadual direcionadas à gestão metropolitana não possuem expressão significativa. Em virtude disso, Clementino (2018) aponta que a despeito da existência formal de uma institucionalidade definida em lei para assegurar o “governo” da metrÓpole, o planejamento metropolitano e a busca pela implementação de ações comuns entre os entes metropolitanos ainda pode ser descrita como frágil. “Nesse sentido, as iniciativas na direção da implementação do Estatuto da MetrÓpole são muito tímidas na RM de Natal, ou mesmo não existem” (CLEMENTINO, 2018, p. 370). A autora cita casos que comprovam a afirmação, a exemplo da criação do Parlamento Comum enquanto uma movimentação por parte do Poder Legislativo, em 2001, em virtude da ausência de iniciativas do governo estadual.

Outro exemplo que comprova os desafios da configuração político-institucional foi discutido por Silva et al (2018) ao apresentar o surgimento de debates no Fórum dos Secretários de Planejamento da RMNatal capitaneado pelo município de Natal. Como afirmam, em 2017, esse espaço de diálogo passou a discutir a possibilidade de promover ações conjuntas nos PPA municipais com vistas à implementação do Estatuto da MetrÓpole na RMNatal. Tal iniciativa, por sua vez, se baseou na ausência de atuação do governo do

Estado do Rio Grande do Norte, enquanto ente responsável pela coordenação dos municípios. Nesse sentido, a partir dessa estratégia, os municípios adotaram uma “forma legal de blindagem por não terem cumprido o que determina o EM acerca das suas atribuições (compatibilização de seus Planos Diretores ao PDUI), em razão da omissão do Governo do Estado para se instituir o PDUI”. (SILVA, 2018, p. 81). A lacuna da atuação estadual chamou atenção dos autores (SILVA et al, 2018) para a coordenação exercida pelo município de Natal nas questões metropolitanas, dada à ausência de ações por parte do Governo do Estado do RN nesse aspecto. Diante desses exemplos, é possível reafirmar, conforme Clementino (2004), que, a rigor, não existe experiência metropolitana em Natal. Há, na verdade, uma legislação que apresenta uma situação política reveladora das dificuldades de sua implementação.

GRAU DE AUTONOMIA FISCAL-FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS DA RM NATAL

Inicialmente, adotamos como referência a metodologia apresentada por Garson et al. (2005) que analisa, de forma detalhada, a capacidade de investimento dos municípios metropolitanos brasileiros¹. A hipótese desse estudo é de os municípios da RMNatal têm percorrido um caminho da redução da sua capacidade de investimento e de endividamento crescente. À medida que se intensifica o processo de metropolização em Natal e a demanda crescente pela oferta maior de serviços públicos, a possibilidade de cooperação entre os municípios da região metropolitana se vê ameaçada. Esse movimento tem levado a que municípios menores acabem delegando a responsabilidade pela oferta de serviços sociais essenciais ao polo metropolitano (CLEMENTINO et al, 2009).

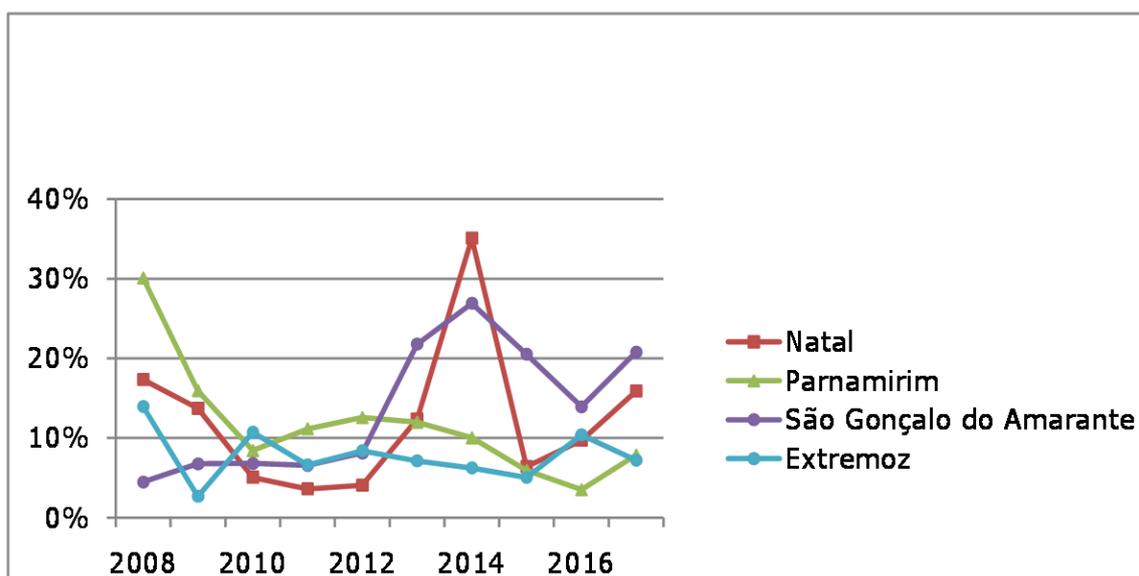
A fim de demonstrar o que se afirma, tomamos para análise os indicadores de investimento e endividamento nos municípios da RMNatal a partir de uma série temporal atualizada (2008-2016) que compreende ciclos de governo (início e fim de uma gestão). Embora possa parecer um continuum, não é².

¹O estudo considera, na discriminação das fontes de recursos para o financiamento de investimentos e inversões líquidas, três categorias: a) recursos de geração externa, obtidos a partir de operações de crédito e de transferências de capital; b) recursos de geração interna, com destaque para a receita de valores mobiliários e para a parcela de poupança corrente após a amortização de dívidas; e, c) as despesas liquidadas e não pagas no exercício fiscal - os restos a pagar processados - quando parte do investimento está sendo direta ou indiretamente financiada por credores do município que deverão ser pagos em momento futuro. (GARSON et al., 2004:13).

² Nesse estudo, os procedimentos e cálculos utilizados foram atualizados, principalmente no que tange os cálculos do endividamento bruto e capacidade de investimento efetivo em relação ao estudo anterior de Almeida et al, 2015. Os dados, para a Região Metropolitana de Natal (RMN), no período de 2008 a 2012, foram obtidos a partir do banco de dados do FINBRA – Finanças do Brasil, disponível diretamente na página virtual da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). No período de 2013 a 2016, esses dados também foram obtidos do FINBRA, embora através de outro portal, o SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, da Secretaria do Tesouro Nacional. Para o cálculo do endividamento bruto do município, foi selecionada a rubrica de “Restos a pagar processados pagos”, ou seja, as dívidas geradas e pagas no exercício fiscal. Já no investimento efetivo, obedecendo a metodologia de Garson, foram utilizadas as rubricas de “Despesas Empenhadas”, “Receitas Realizadas” e “Deduções da Receita Corrente”, com a última podendo variar a rubrica para “Deduções – FUNDEB” ou “Deduções – Transferências Constitucionais” para, ao final, chegar no valor do investimento efetivo.

A capacidade de investimento³ desempenha um papel fundamental para a avaliação da sustentabilidade e da possibilidade de cooperação entre os municípios metropolitanos. Principalmente, porque a solução para muitos dos problemas urbanos comuns entre as cidades metropolitanas requer, principalmente, gastos com investimento. Quando se toma um prazo mais longo, fica clara a especificidade dos gastos no desenvolvimento urbano: eles diferem dos gastos correntes com a manutenção de serviços de educação e saúde, por exemplo, menos o montante dos recursos envolvidos e mais pelo fato de que são principalmente gastos de capital, logo sua demanda se concentra no tempo e requer recursos assegurados (Garson & Ribeiro, 2004, p. 5-7). O gráfico que segue apresenta o investimento efetivo dos municípios da Região Metropolitana de Natal que apresentam alta integração com a cidade Polo (Natal)⁴:

Gráfico 1 - Investimento Efetivo RM Natal (%) - Municípios de Alta Integração



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2008-2016).

Partindo desse raciocínio, os municípios mais integrados poderiam apresentar maior capacidade de investimento no sentido de poder atuar na defesa de uma agenda mais direcionada à promoção do bem estar urbano metropolitano. Na análise da série histórica, ao longo de dois mandatos (2008-2016), todos os municípios mais integrados apresentaram um desempenho médio da capacidade de investimento, relativamente baixo, inferior a 20%.

³A capacidade de investimento é obtida pela soma dos investimentos e inversões financeiras realizadas pelo município, dividido pela receita total líquida. A receita líquida provém da diferença entre receita corrente e a soma das deduções da receita corrente e da receita de contribuições sociais. Trata-se da parcela de investimento da receita corrente que o município conta para fazer a política urbana. Os investimentos realizados pelos municípios são basicamente financiados por recursos gerados ao longo de cada exercício fiscal, principalmente pela poupança corrente. Segundo Garson (2009), se um município tem comprometida sua capacidade para investimento ou possui maior endividamento, ele tende a cooperar menos e se beneficiar mais do bem público gerado por municípios mais empreendedores, por exemplo. (Garson, 2004, p.13)

⁴ A “Metodologia de hierarquização das áreas metropolitanas brasileiras” (OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES, 2012) definiu a hierarquização das áreas metropolitanas brasileiras. Os municípios são, portanto, classificados hierarquicamente em função do maior ou menor nível de integração metropolitana, podendo apresentar-se como alto, médio e baixo – e suas variações – a partir do município polo.

Parnamirim que tinha uma capacidade de investimento efetivo de 30% em 2008, tem perdido, ao longo do período, sua capacidade de investimento para um desempenho médio abaixo de 15%. Esse resultado foi seguido por Extremoz que manteve um índice abaixo de 10% ao longo do período. São Gonçalo do Amarante é o único município que possui uma trajetória de crescimento da capacidade de investimento efetivo saindo de 5% (2008) para 28% (2014), quando retorna a média geral dos municípios mais integrados, ficando abaixo de 20% em 2016. A partir da segunda gestão municipal (2012-2016), somente os municípios de Natal e São Gonçalo do Amarante se destacam dos demais, Parnamirim e Extremoz, por apresentar melhores índices de investimento efetivo, superior a média de 20%, acima de 35% para Natal e de 26% para São Gonçalo do Amarante.

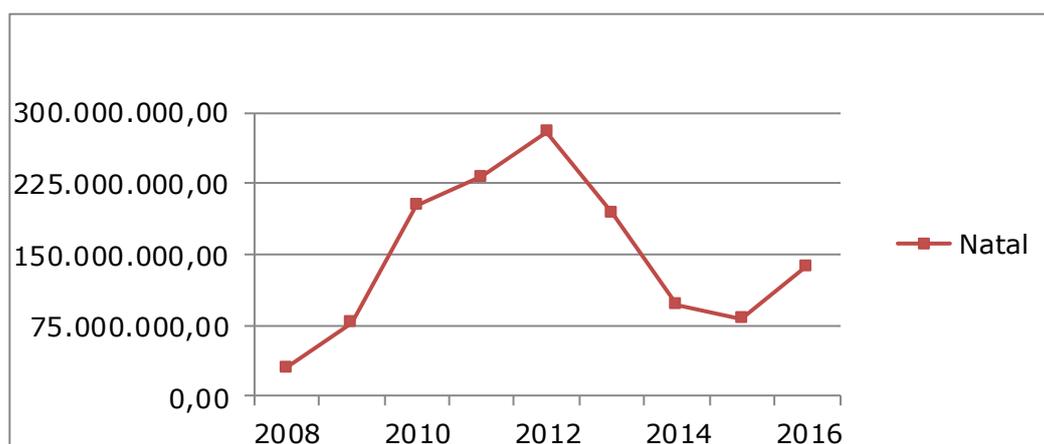
Essa inversão na capacidade de investimento, a partir de 2012, pode estar relacionada ao fato de alguns municípios absorverem o influxo de políticas de localização com investimentos do megaevento da Copa do Mundo (2014). Para receber os investimentos federais criados com o novo arranjo da matriz de responsabilidades do megaevento, os municípios signatários precisaram apresentar uma relativa capacidade de investimento para receber os recursos. Contudo, apenas São Gonçalo apresentou uma maior capacidade de investimento ao longo das duas gestões, enquanto que Parnamirim, outro município conurbado com Natal, seguiu uma trajetória de queda da sua capacidade de investimento ao longo dos últimos anos. Esse fato poderia ser explicado pelo aumento no volume de investimentos da política de localização da Copa do Mundo, intensificando pela disputa dos municípios pelos investimentos federais de capital móvel, no caso do município de São Gonçalo do Amarante (com a construção do novo Aeroporto de Natal, de origem privada) e em Parnamirim, (com a perda do Antigo Aeroporto, público). Logo após o megaevento, Natal retorna do seu “vôo breve” de desenvolvimento, a sua capacidade de investimento inicial, atingindo a casa dos 6% em 2015 e se mantendo abaixo dos 10% em 2016. São Gonçalo do Amarante acompanha a queda na capacidade de investimento, embora de forma mais estável que Natal e abaixo dos 15%, no último ano (2016). Extremoz, outro município integrado a Natal, por estar mais afastado do mapa de investimentos do megaevento na região apresentou um desempenho na capacidade de investimento praticamente inalterado, inferior a 10%.

A análise do investimento público municipal e estadual é um componente de extrema importância na identificação dos possíveis impactos econômicos do megaevento nas cidades-sede, visto que o discurso governamental apontou para o aumento no fluxo dos investimentos em infraestrutura urbana, dinamizando, dessa forma, a economia por meio dos seus efeitos multiplicadores. Um município que mantenha um bom equilíbrio entre receita e investimento possui maiores chances de empreender programas e projetos que deem continuidade às ações pontuais, após a realização do megaevento. Entretanto, tais investimentos podem atuar também de maneira adversa ao sobrecarregar a dívida pública local, pressionando as contas públicas em um contexto de baixa arrecadação fiscal. De forma que, a análise da capacidade de investimento deve ser avaliada por períodos mais longos das gestões municipais.

Quando analisamos os restos a pagar não processados, rubrica orçamentária que mostra o nível de endividamento feito pelos municípios no exercício e que serão pagas nos anos posteriores, percebemos uma relação inversa à capacidade de investimento efetivo.

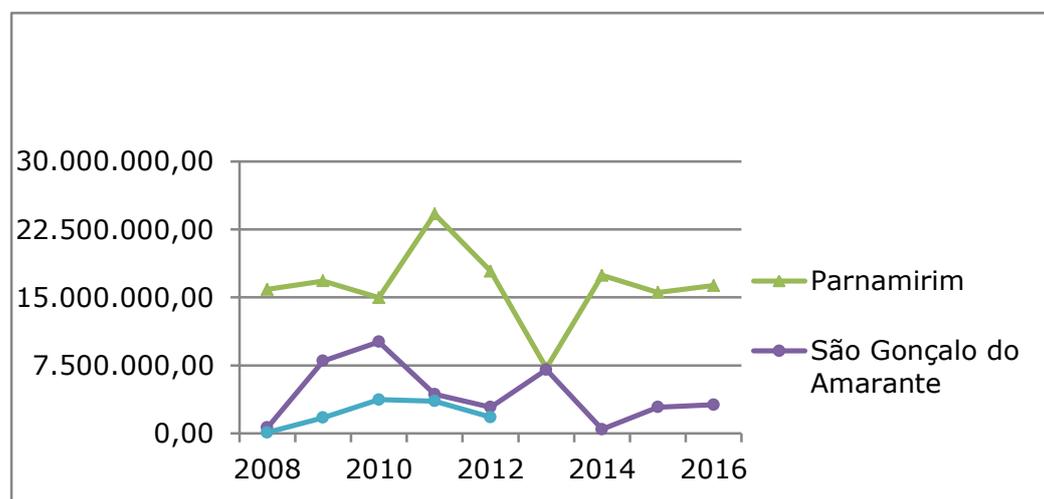
Para a disposição do endividamento bruto, conforme supracitado, foram extraídos os valores da rubrica “Restos a pagar processados pagos” (2013-2016)⁵. Para os dados de 2013 para Natal e São Gonçalo do Amarante, e 2014 para Natal, foram obtidas as informações dos restos a pagar nos portais de transparência do município, devido à ausência dos dados na prestação de contas ao FINBRA desses municípios nesses anos. Os dados de Extremoz em 2013 e 2014 não foram reportados ao FINBRA e não existem as informações no portal de transparência do município, para acessá-los.

Gráfico 2 - Endividamento Bruto na RMNatal (R\$) - Natal



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2008-2016).

Gráfico 3 - Endividamento Bruto RM Natal (R\$) - Municípios de Alta Integração



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2008-2016).

⁵Embora os municípios possam manter uma capacidade de investimento elevada em relação à receita, uma parcela razoável desse financiamento pode repousar em fontes não asseguradas como a formação de Restos a Pagar – dívidas com fornecedores (Garson, 2004). No longo prazo, esses investimentos podem ser uma fonte de endividamento que põe em risco a possibilidade de integração e cooperação entre os municípios metropolitanos (GARSON, 2004, p.2). Em um contexto de rigidez orçamentária, o recurso do executivo municipal de obter receita para a implementação de políticas públicas essenciais pode vir através do crescimento do montante de restos a pagar.

No município polo, Natal, o destaque são os altos e constantes valores de endividamento, maiores em todos os anos nos municípios de alta integração. Tendo passado por duas gestões municipais distintas (2009-2012 e 2013-2016), o gráfico mostra um crescimento do endividamento ao longo da primeira gestão, com destaque nos anos de 2009 e 2012, quando o endividamento chegou a aproximadamente R\$ 280 milhões. Nesse período de quatro anos, o endividamento bruto de Natal cresceu aproximadamente 815%.

No segundo período (2013-2016), quando assume uma nova gestão municipal em 2013, tem-se uma retração desse endividamento, chegando a seu menor valor em 2015 com aproximadamente R\$ 83 milhões. Uma das hipóteses para essa redução do endividamento pode estar relacionado à necessidade do município em face de receber investimentos da Copa do Mundo de 2014, teve que comprovar sua capacidade de arcar com os investimentos imprescindíveis à realização dos jogos no município. A estratégia funcionou, com o endividamento caindo o equivalente a 189% de 2012 a 2014, tendo os menores valores de dívidas atingidos em 2014 e 2015. No final da gestão, a linha de endividamento volta a subir em 2016, embora em uma taxa mais discreta de aproximadamente 67% em comparação ao ano anterior.

Os demais municípios (de maior integração) na região metropolitana seguiram uma lógica inversa à Natal quanto à primeira gestão: todos eles seguiram uma lógica de redução ou manutenção dos níveis da dívida ao longo dos dois mandatos, embora com breves crescimentos das dívidas em 2010 (São Gonçalo do Amarante e Extremoz) e 2011 (Parnamirim). Nesses municípios, o nível de endividamento praticamente se manteve nas mesmas condições ao longo das duas gestões.

Ao longo do período estudado observa-se uma tendência de crescimento acentuado do endividamento bruto no município de Natal, ao final de cada gestão. Merece destaque mais uma vez analisar o ciclo de gestão que, apesar dessa tendência ser constante em todos os anos, apresenta um incremento desse valor a partir da mudança da administração municipal em 2012. Enquanto nos demais municípios, de menor integração, os valores do endividamento bruto se encontravam próximo dos patamares iniciais do levantamento, nos primeiros anos de mandato e levemente subindo o nível de endividamento a partir da segunda metade da gestão municipal (a partir de 2012). Contudo o incremento dessa rubrica entre o primeiro e o segundo intervalo do mandato não alterou os limites iniciais de endividamento dada a rigidez fiscal e alta dependência dos municípios menos integrados dos recursos dos governos federal e estadual.

De forma que, não basta a vontade de cooperar, mas a existência de incentivos políticos, financeiros e sociais para ser solidário com os demais. Os problemas de ação coletiva e obstáculos políticos associados a tais estratégias de metropolização são consideráveis no sentido de reforçar a competição por investimentos e consequente, fragmentação jurisdicional do território metropolitano.

A CULTURA POLÍTICO ELEITORAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

As metrópoles abrigam a grande malha populacional do país, assim como as principais dinâmicas econômicas e os dilemas sociais. Em outras palavras, além de agregar as possíveis soluções tecnológicas, econômicas, político-administrativo etc. também concentram os principais problemas.

Os debates acerca desses espaços complexos não acontecem sem considerar o cenário político, até porque pensar uma governança metropolitana, cujos atores possam construir compromissos com a metrópole requer saber quem são eles e como a arena político-eleitoral é construída. Problematizar as dinâmicas político-eleitorais dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal (RMN) é de relevância uma vez que esta concentra o “maior colégio eleitoral do estado”, os 14 municípios juntos somam a 986.667 eleitores correspondendo a 41% do total de eleitores do estado. (TSE, 2018)⁶. Das 10 cidades do estado com o maior número de eleitores 6 pertencem a RMN, como podemos observar no quadro abaixo.

Quadro 1- 10 cidades do Rio Grande do Norte com maior número de eleitores.

Municípios	Número de eleitores
Natal	557.109
Mossoró	174.189
Parnamirim	119.014
São Gonçalo do Amarante	65.066
Ceará-Mirim	51.506
Macaíba	49.803
Caicó	42.795
Assú	41.799
Currais Novos	30.007
São José de Mipibú	30.000

Fonte: TSE, 2018

O ambiente político-eleitoral irá determinar se os atores encontrarão um cenário que oportunizará ou não atividades de coordenação e cooperação horizontal ou vertical entre os atores, o que proporcionará ações integradas na Região, a fim de possibilitar um denominador comum para a resolução das demandas sociais, econômicas, ambientais.

A análise político-eleitoral possibilita-nos detectar como os municípios se organizam partidariamente, o que permitirá compreender os possíveis mecanismos de articulação

⁶ As análises foram realizadas antes da inserção do município de Bom Jesus na Região Metropolitana de Natal, considerando, portanto, a composição da RMNatal com 14 municípios.

necessários para uma governança metropolitana. O mapa que segue apresenta a configuração da RMNatal de acordo com os partidos eleitos em 2016.

Figura 1 - Partidos eleitos para o executivo municipal da RMN, 2016.



Fonte: Mapas OSC/IPEA
Base cartográfica: IBGE e Mapas OSC/IPEA
Organização: Núcleo RMNatal/Observatório das Metrópoles

Como podemos observar no mapa, o PSD (Partido Social Democrático) ganhou na eleição de 2016 em quatro municípios metropolitanos, tornando-se o partido mais presente na RMN, em parte justifica-se por ser o partido do então governador do estado (gestão 2015-2019). Já o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), PR (Partido da República), PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) obtiveram, cada um, dois municípios. E com apenas um, foram o PDT (Partido Democrático Trabalhista), PRB (Partido Republicano Brasileiro), PC do B (Partido Comunista do Brasil), PSB (Partido Socialista Brasileiro). Apesar

de não ser garantia, consideramos a existência de um cenário metropolitano onde a arena político-partidária seja de partidos com perfis ideológicos que dialogam entre si, o que se constitui como elemento importante para o estabelecimento de relações que em conjunto construam pactos para que de fato sejam enfrentados os problemas comuns.

Partidos historicamente conflitantes no estado podem interferir ou impedir que se atinjam finalidades conjuntas, como também podem pensar o bem comum para tornar as bases da cooperação possível. A construção de governança trabalha na perspectiva de resolução de conflitos com o propósito de atingir objetivos comuns. E o enfrentamento de possíveis obstáculos requer uma análise dos comportamentos e interesses políticos dos atores. Para isso, é necessário fazer um trabalho de imersão a fim de elucidar essa questão, já que não existe uma fórmula, pois as metrópoles se diferenciam de realidade para realidade.

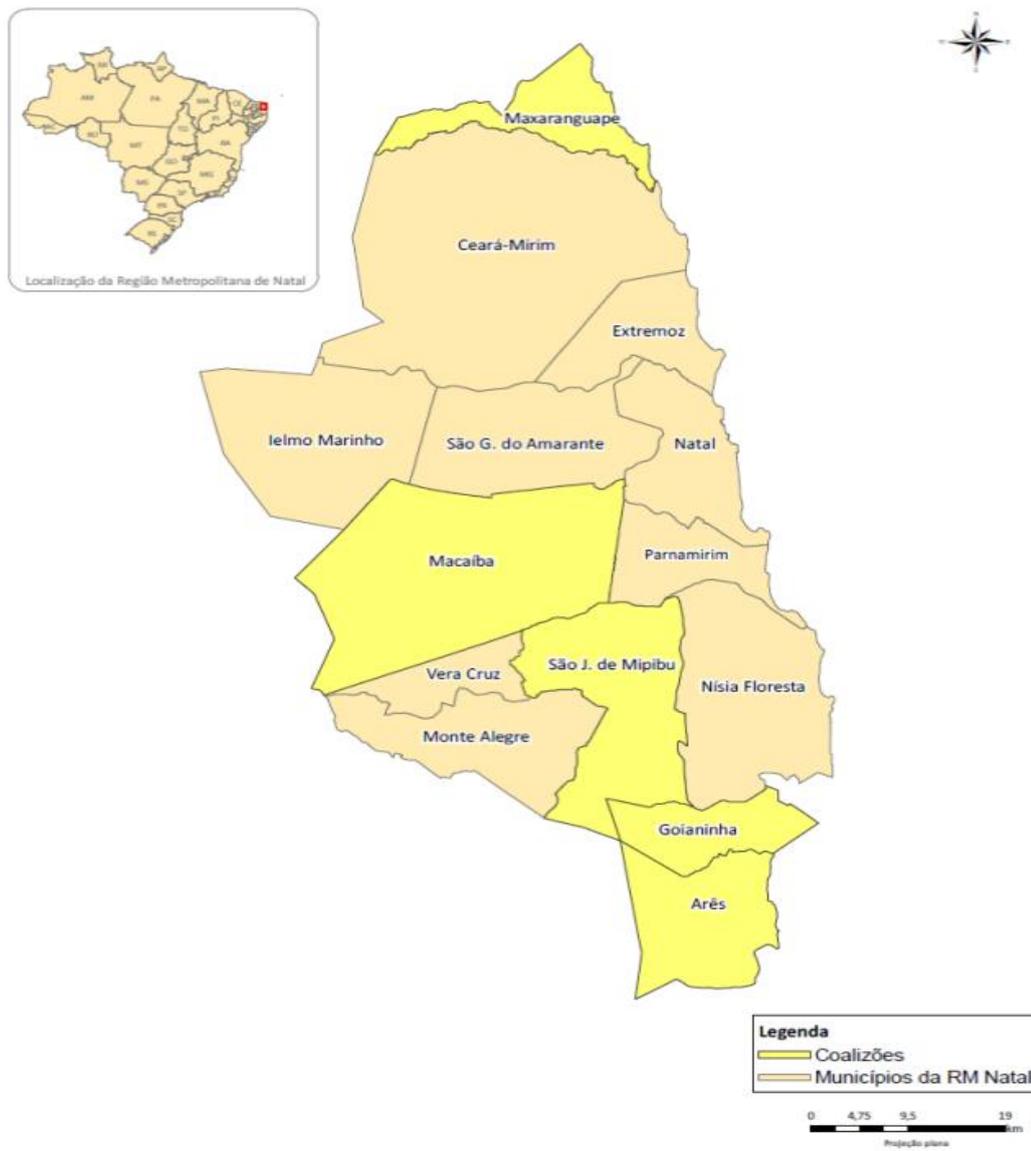
Mas vale salientar que nem sempre o quantitativo de prefeituras conquistadas por um partido corresponde a um protagonismo eleitoral significativo, é importante levar em consideração o tamanho do município, o número de eleitores e se este vai governar um município com orçamento robusto. Em outras palavras, deve-se considerar quais são os municípios mais relevantes dentro do contexto socioeconômico. Para as nossas análises, os que possuem maior protagonismo são os que compõem a metrópole funcional. Por isso, as disputas nestes são mais significativas do que conquistar o número considerado de pequenos municípios.

O sistema eleitoral brasileiro repercute em uma alta fragmentação partidária. (REBELLO, 2012; NICOLAU, 1996). Os partidos recebem influência dos grandes líderes na organização partidária local, permitindo que este seja o responsável quase que exclusivo pela negociação política. Ou seja, o país não possui uma cultura de um sistema partidário democrático internamente, com posicionamentos ideológicos claros e consolidados. Na verdade, os candidatos em muitas circunstâncias se assemelham sobre valores e crenças, um perfil político parecido, na maioria de centro-direita, mas isso não resulta em ações coordenadas entre os atores.

A RMN apresenta, no contexto estudado, um cenário político até favorável para diálogos, tanto nas relações horizontais como visto no mapa anterior, como nas verticais. Para isso, verificamos quais as localidades possuem o mesmo partido do governador e/ou quais participaram da coligação eleitoral.

A interdependência política entre as esferas federativas pode tornar-se uma fonte de conflitos quando se busca a resolução de objetivos conflitantes. Para buscar responder como essa realidade se apresenta na RMN, procuramos verificar as bases de apoio do governo estadual frente aos demais municípios metropolitanos.

Figura 2 - Municípios com a coalizão governista da RMN, 2016.



Fonte: Pesquisa Direta.
Base cartográfica: Tribunal regional eleitoral RN.
Organização: Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RM Natal.

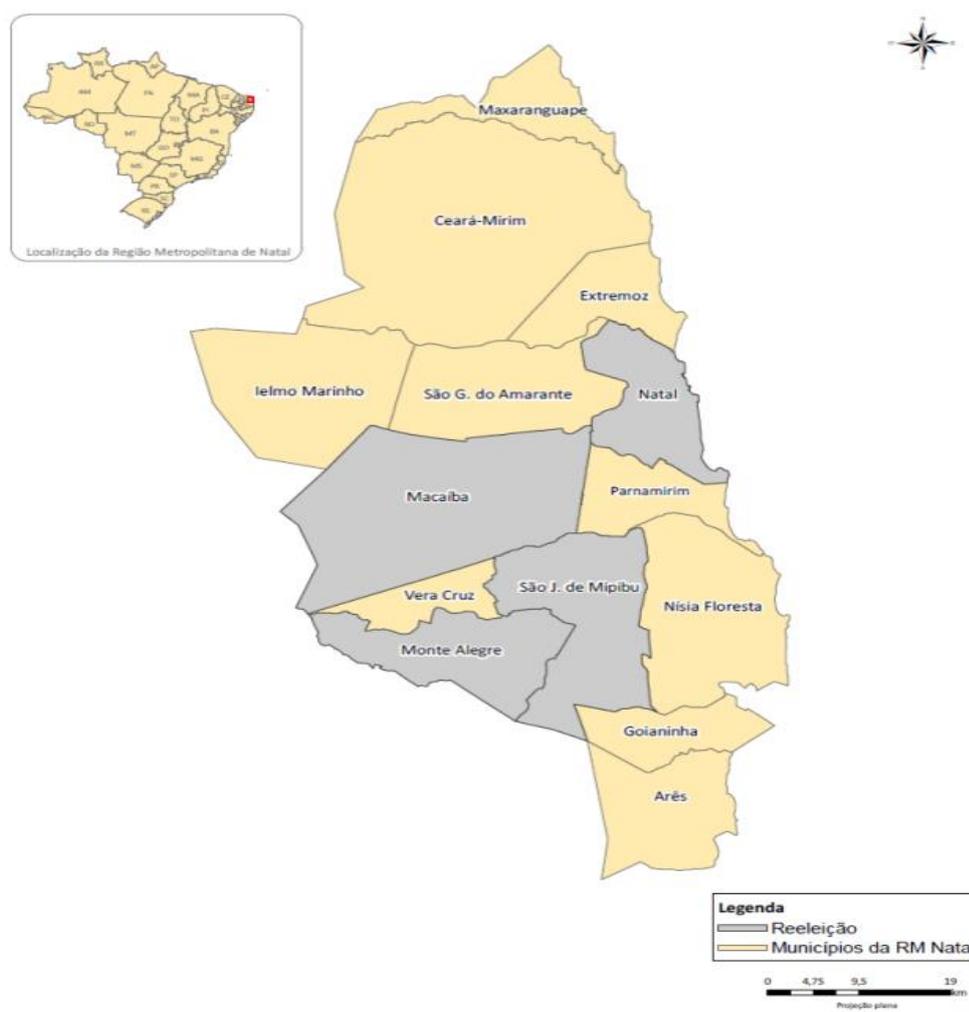
A base de apoio para a governabilidade é uma pauta importante nas articulações entre os atores políticos e partidários. As *benesses* do âmago político atendem a essa lógica, seja a nível central e/ou local, visando atender muito mais aos anseios da sua base de sustentação política, as coalizões, que precisam ser “alimentados” com mais frequência, do que os que são pertencentes ao mesmo partido. Na composição dos grupos de apoio, praticamente exige-se o retorno do apoio oferecido nas eleições: seja a partir de cargos ou a partir de recursos destinados as bases de apoio. (BARROS, 2017)

Ao trabalhar as influências políticas do governo estadual dentro da perspectiva dos municípios verificamos que cinco municípios participam da coalizão governista, mas é importante perceber que destes, quatro são territorialmente próximos o que facilitaria ações comuns.

Mas é importante pontuar que a heterogênea realidade socioeconômica da RMN aponta para a dificuldade na formação de uma agenda metropolitana, com uma proposta mais coesa de governança a que possam defender. O que existem são grupos político-partidários de caráter localista que, na maioria das vezes, assumem posturas mais isoladas.

Acreditamos que a continuidade política pode ser um fator positivo para se pensar as políticas públicas metropolitanas. Como forma de compreender essa questão, verificamos quais os gestores estão no governo executivo local a dois mandatos, ou seja, reeleitos. Para isso verificamos os dados eleitorais de 2012 e 2016. Como podemos observar no mapa abaixo.

Figura 3 - Municípios com governos reeleitos na RMN, 2016.



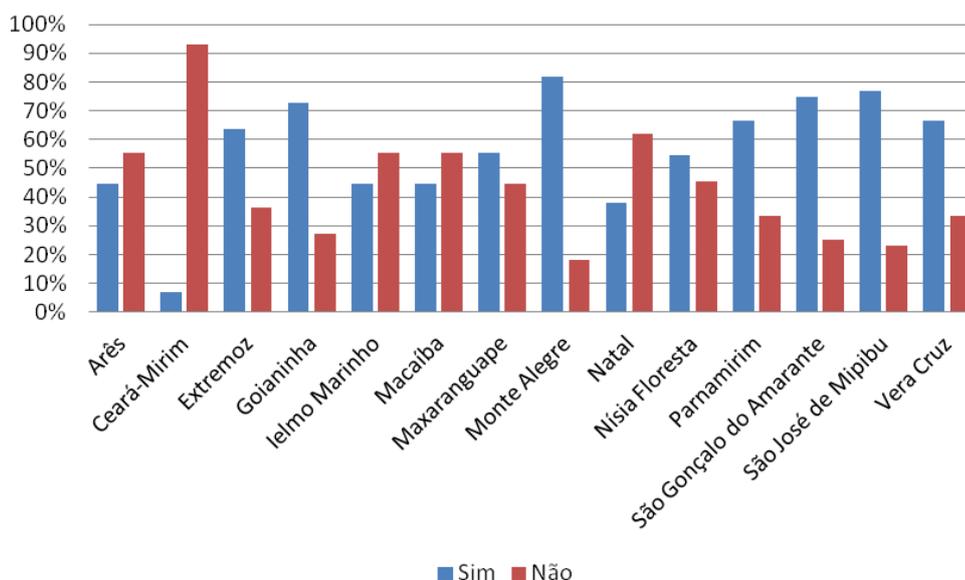
Fonte: Pesquisa Direta.
Base cartográfica: Tribunal regional eleitoral RN.
Organização: Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RM Natal.

Para os que desejam a reeleição, são perceptíveis os incentivos gerados pelos candidatos em responder aos anseios da população, pois caso não o façam correm o risco de serem punidos com a não reeleição, assim percebem a população não satisfeita com a “prestação de contas” geradas por esses atores. Acredita-se que os governantes que esperam ser reeleitos tenham comportamento fiscal mais responsável e que apresentem uma externalidade positiva sobre as contas públicas o que poderia ser fator positivo para a governança. (MENEQUIN; BUGARIN, 2001). No mapa, apenas quatro municípios são de governos originários de reeleição, incluindo a capital Natal. No entanto, mesmo o gestor apresentando a experiência de um mandato, não houve um reflexo na implementação de ações coordenadas na metrópole.

Os dados permitiram gerar análises a nível municipal também. O gráfico abaixo demonstra, no cenário local, o apoio legislativo sobre o executivo, pois entendemos que criar uma base de sustentação para projetos locais é importante para pensar atitudes de coordenação e cooperação, elementos chave para o estabelecimento da governança local.

A identificação da coalizão municipal aconteceu verificando se a coalizão eleitoral do vereador eleito foi o mesmo do prefeito eleito. No entanto, não podemos ter um olhar limitado sobre os atores, a identificação e a percepção da sociedade civil organizada irá nos permitir uma análise dos parceiros não governamentais no processo de gestão das políticas públicas.

Gráfico 4 - Coalizão municipal na RMN, 2016.



Fonte: TSE, 2018

Percebemos que o cenário local é favorável, ou seja, os municípios possuem em sua maioria apoio no legislativo. Mas quando se trata de problemas que requerem ações dialogadas com diferentes atores que podem influenciar na formulação e implementação de

ações comuns tem-se um desafio, mesmo reconhecendo que adotar medidas centralizadoras não torna a política pública mais eficaz.

Conforme afirmado, o presente estudo requer um olhar abrangente sobre os atores, identificando-se o envolvimento da sociedade civil organizada e dos possíveis parceiros não governamentais no processo de gestão das políticas públicas em nível metropolitano. Essa análise será realizada a seguir a partir do estudo do associativismo da RMNatal.

CARACTERIZAÇÃO DO ASSOCIATIVISMO NA RMNATAL

Em sua atual composição a RMNatal conta com quinze municípios e comemora 21 anos de institucionalização, mas ainda não tem se definido um padrão de governança, o que explica a necessidade de se buscar refletir sobre o lugar que é dado pelos gestores à implementação de uma governança metropolitana.

A governança metropolitana continua sendo uma promessa não cumprida na RMNatal. De um lado, há uma ausência na Região metropolitana de Natal de um tipo de organização social que defina nas suas linhas de ação uma preocupação com as questões metropolitanas, conforme anteriormente demonstrado; e, de outro, há a falta de vontade política dos governantes.

Em termos de organização social há um vazio no que diz respeito um associativismo urbano, no sentido de exercer pressão sobre os gestores municipais e estadual em busca de implementar uma agenda metropolitana. O planejamento se dá de forma localizada e a dimensão regional não é levada em consideração nem pelos gestores nem pela sociedade presentes nos municípios metropolitanos. Dessa forma, falta mobilização dos atores sociais e políticos para estabelecer uma ação coletiva em busca da resolução de problemas de interesse comum. Ou seja, a baixa presença de um associativismo urbano, com uma identidade metropolitana, tem sido algo notório no contexto da RMNatal.

Para demonstrar o que se afirma, a partir do banco de dados do IPEA (2014), utilizamos a classificação apresentada por Lüchmann (2016), a qual define 6 tipos de associações: associações comunitárias e assistenciais; associações acadêmicas e de pesquisa; associações culturais, esportivas e de lazer; associações econômicas e profissionais; novos movimentos sociais e outras. Desse modo, cada uma das 1659 associações identificadas pelo IPEA (2014) foram classificadas conforme as 6 categorias apresentadas por Lüchmann (2016). Em seguida, foi possível realizar o mapeamento das associações nos municípios da RMNatal.

Após a análise, foi possível verificar a predominância de associações em três municípios da metrópole funcional, Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, mas sem associações específicas para tratar o planejamento como uma dimensão também metropolitana. Na tabela 1 visualizamos como as associações acima mencionadas estão distribuídas nos municípios da RMNatal considerando os níveis de integração dos municípios com a cidade Polo (Natal).

Tabela 1 - Associativismo na RMNATAL à luz da classificação de Lüchmann (2016)

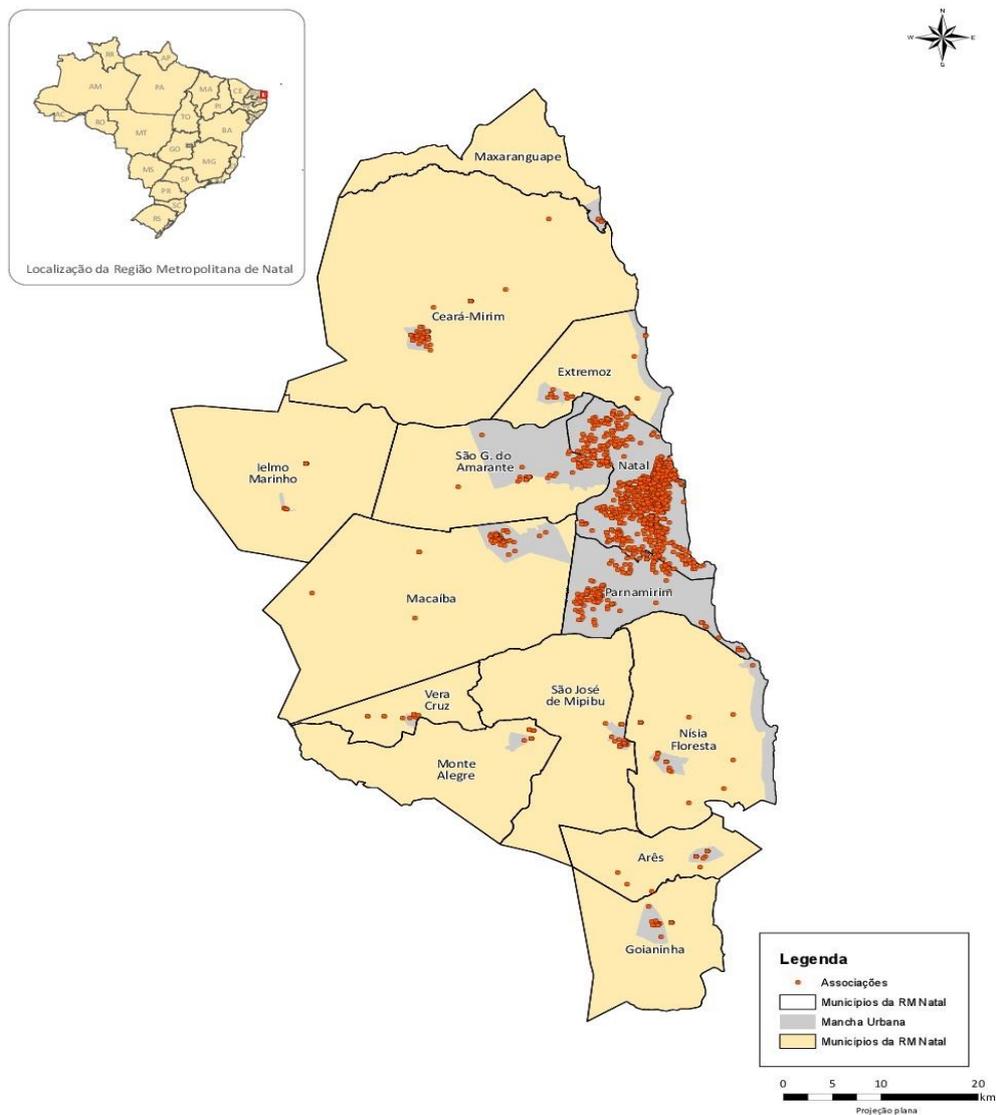
Municípios	Acadêmicas e de pesquisa	Comunitárias e assistenciais	Culturais, esportivas e de lazer	Econômicas e profissionais	Novos movimentos sociais	Outros	Total
Arês	0	7	0	0	0	0	7
Ceará-Mirim	0	22	12	16	30	1	81
Extremoz	1	5	0	5	3	11	25
Goianinha	0	10	4	1	9	0	24
Natal	18	505	108	163	221	33	1048
Ielmo Marinho	0	9	0	1	3	0	13
Macaíba	0	44	14	9	10	0	77
Maxaranguape	0	3	0	0	3	0	6
Monte Alegre	0	7	0	1	2	0	10
Nísia Floresta	0	11	2	1	8	0	22
Parnamirim	1	83	15	36	9	2	146
São G. do Amarante	1	82	15	9	37	2	146
São J. de Mipibu	0	15	6	3	3	0	27
Vera Cruz	0	15	6	3	3	0	27
TOTAL	21	818	182	248	341	49	1659

Legenda: Níveis de integração dos municípios da RMNatal em relação ao polo.	
	Polo
	Alta
	Média/Baixa
	Baixa

Fonte: Elaborado a partir de informações coletadas no Mapa das Organizações da Sociedade Civil – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, abril de 2018.

A partir do banco de dados, foi possível realizar, inicialmente, o mapeamento das associações existentes na RM Natal, o que resultou na espacialização do associativismo na Região Metropolitana de Natal.

Figura 4- Associações na RMNatal

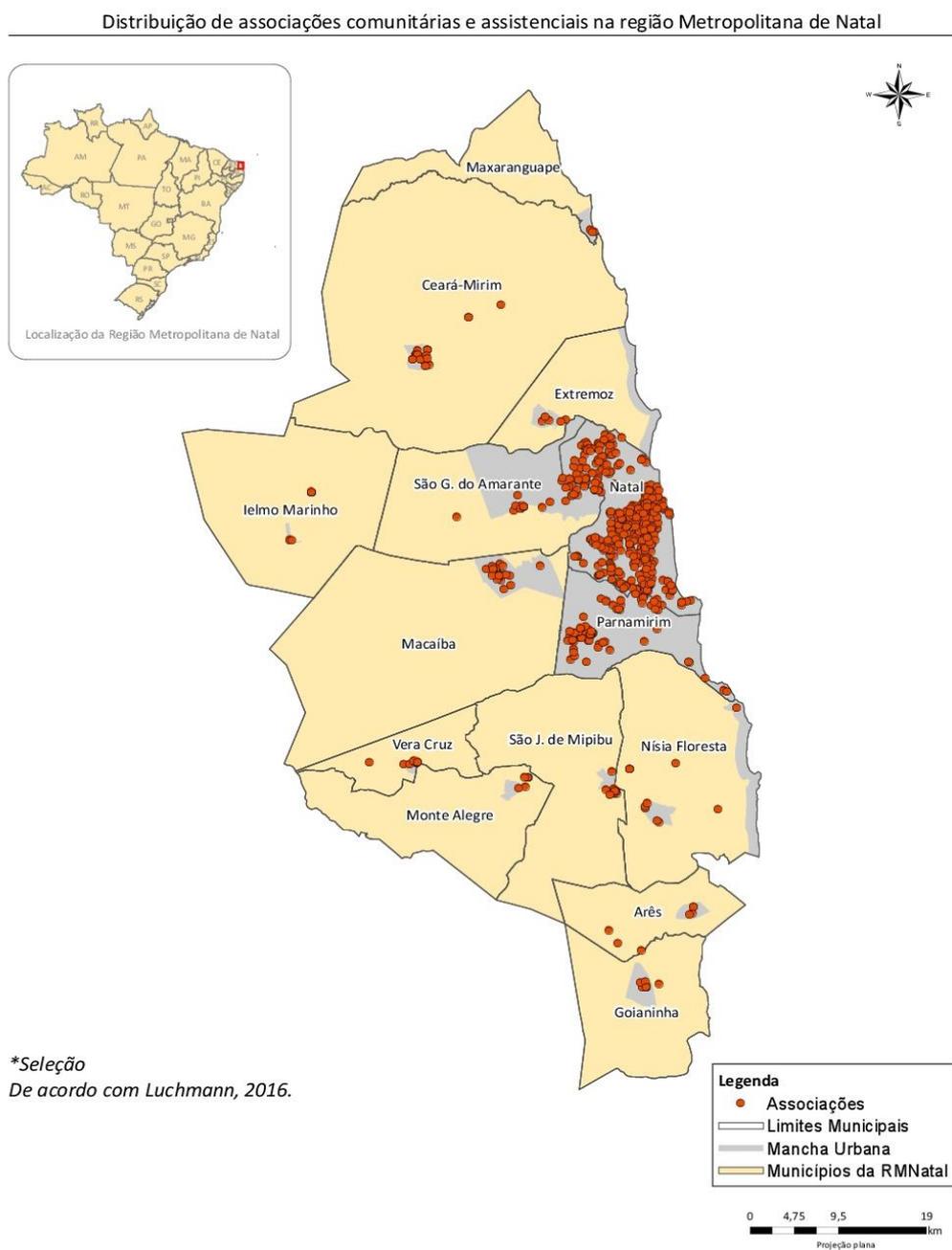


Fonte: Mapas OSC/IPEA
Base cartográfica: IBGE e Mapas OSC/IPEA
Organização: Núcleo RMNatal/Observatório das Metrôpoles

A espacialização das associações evidenciou a predominância do associativismo nas cidades de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Destacam-se as associações do tipo comunitárias e assistenciais, seguidas das associações econômicas e profissionais e dos novos movimentos sociais. Em menor número, foram identificadas associações acadêmicas e de pesquisa. Dentre as associações identificadas, contudo, a temática metropolitana não foi verificada.

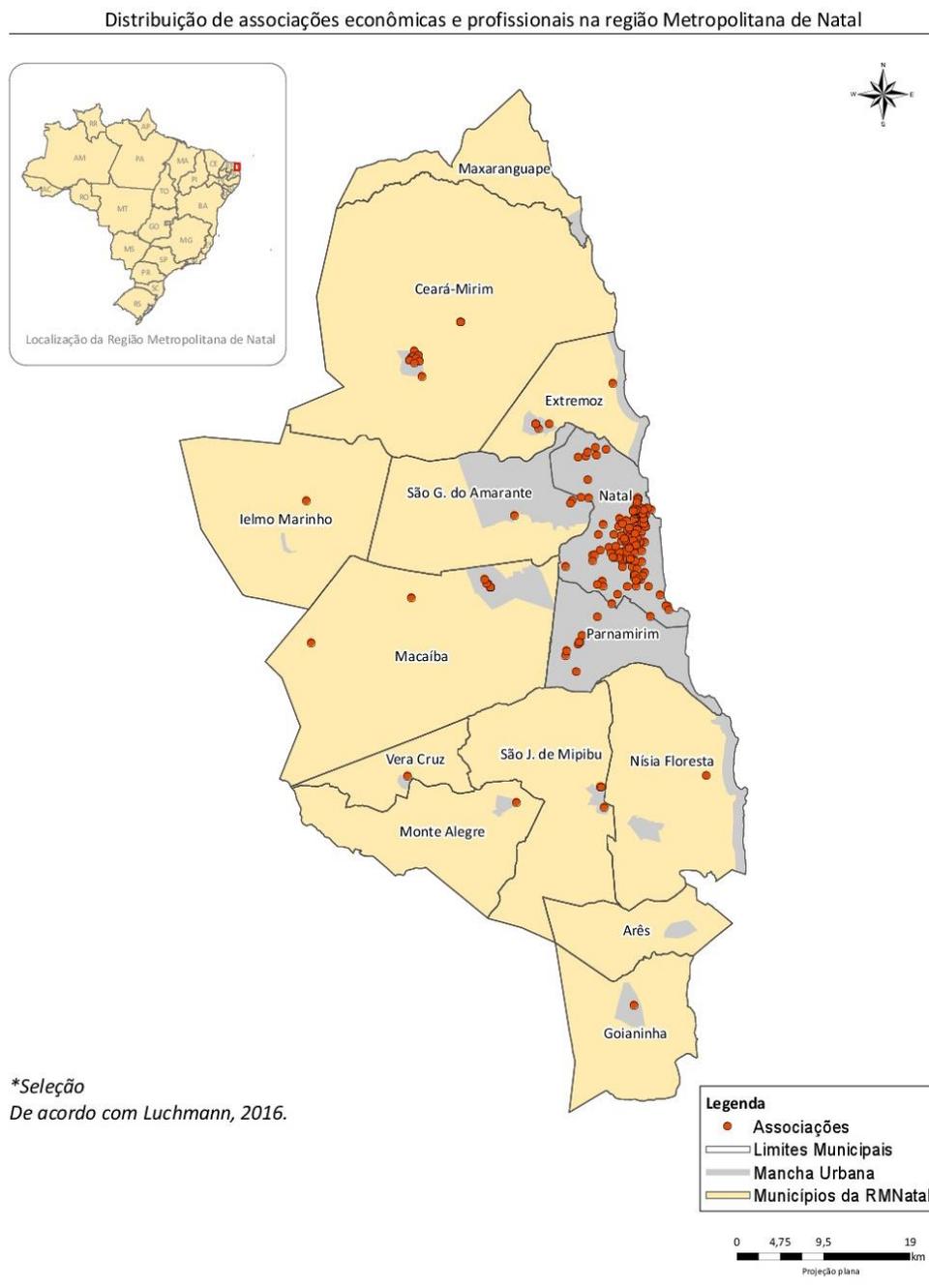
Em seguida, realizamos a elaboração de mapas por tipo de associação, seguindo, novamente, as 6 categorias apresentadas por Luchmann (2016), o que objetivou chamar atenção para o tecido associativo de cada cidade. A figura que segue apresenta a distribuição das associações por categoria em cada cidade da RMNatal.

Figura 5 – Associações da RMN de acordo com a tipologia apresentada por Luchmann (2016) – Associações comunitárias e assistenciais



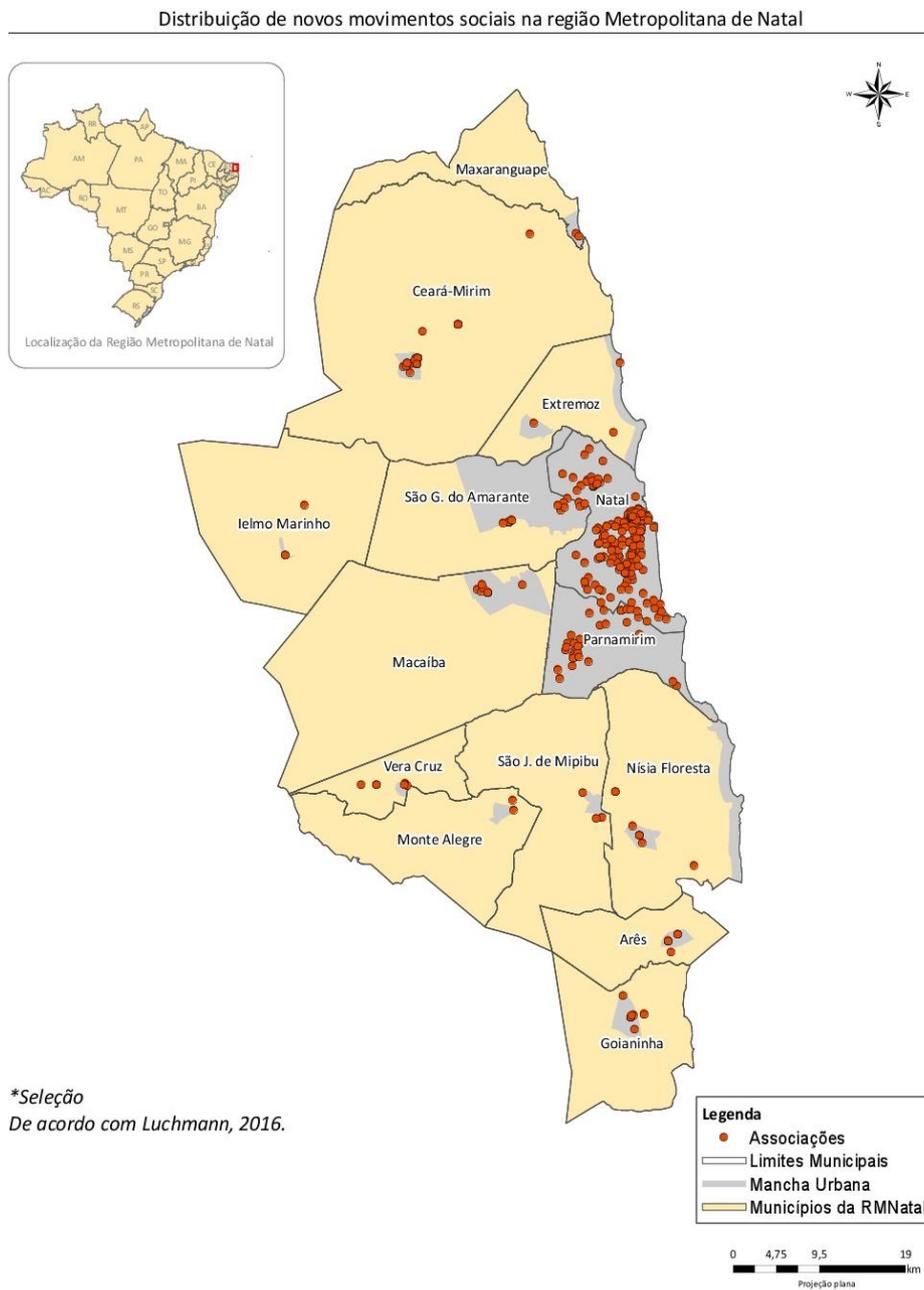
Fonte: Mapas OSC/IPEA
 Base cartográfica: IBGE e Mapas/OSC
 Organização: Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RM Natal

Figura 6 - Associações da RMN de acordo com a tipologia apresentada por Luchmann (2016) – Associações econômicas e profissionais



Fonte: Mapas OSC/IPEA
 Base cartográfica: IBGE e Mapas/OSC
 Organização: Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RM Natal

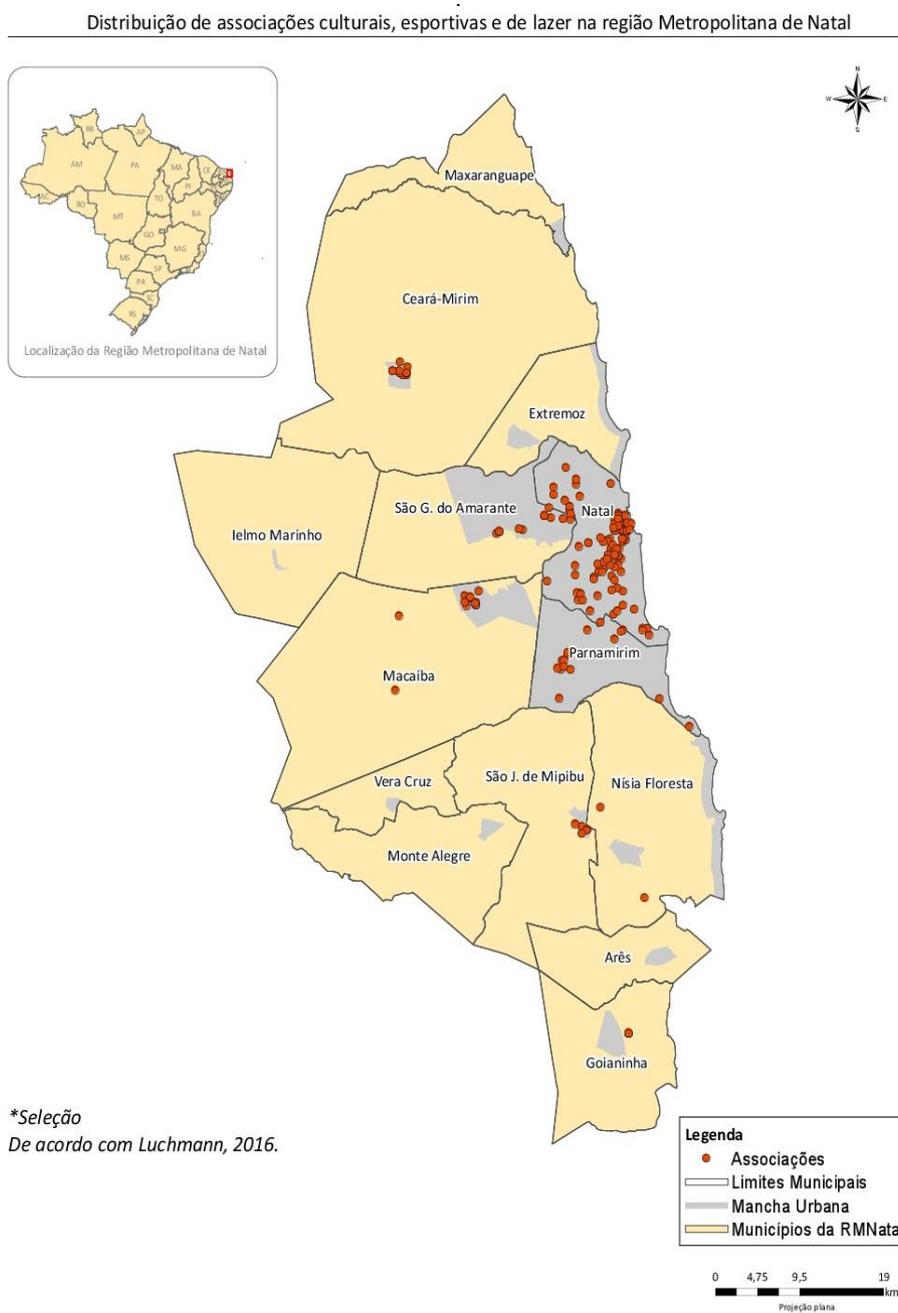
Figura 7 - Associações da RMN de acordo com a tipologia apresentada por Lüchmann (2016) – Novos Movimentos Sociais



*Seleção
De acordo com Luchmann, 2016.

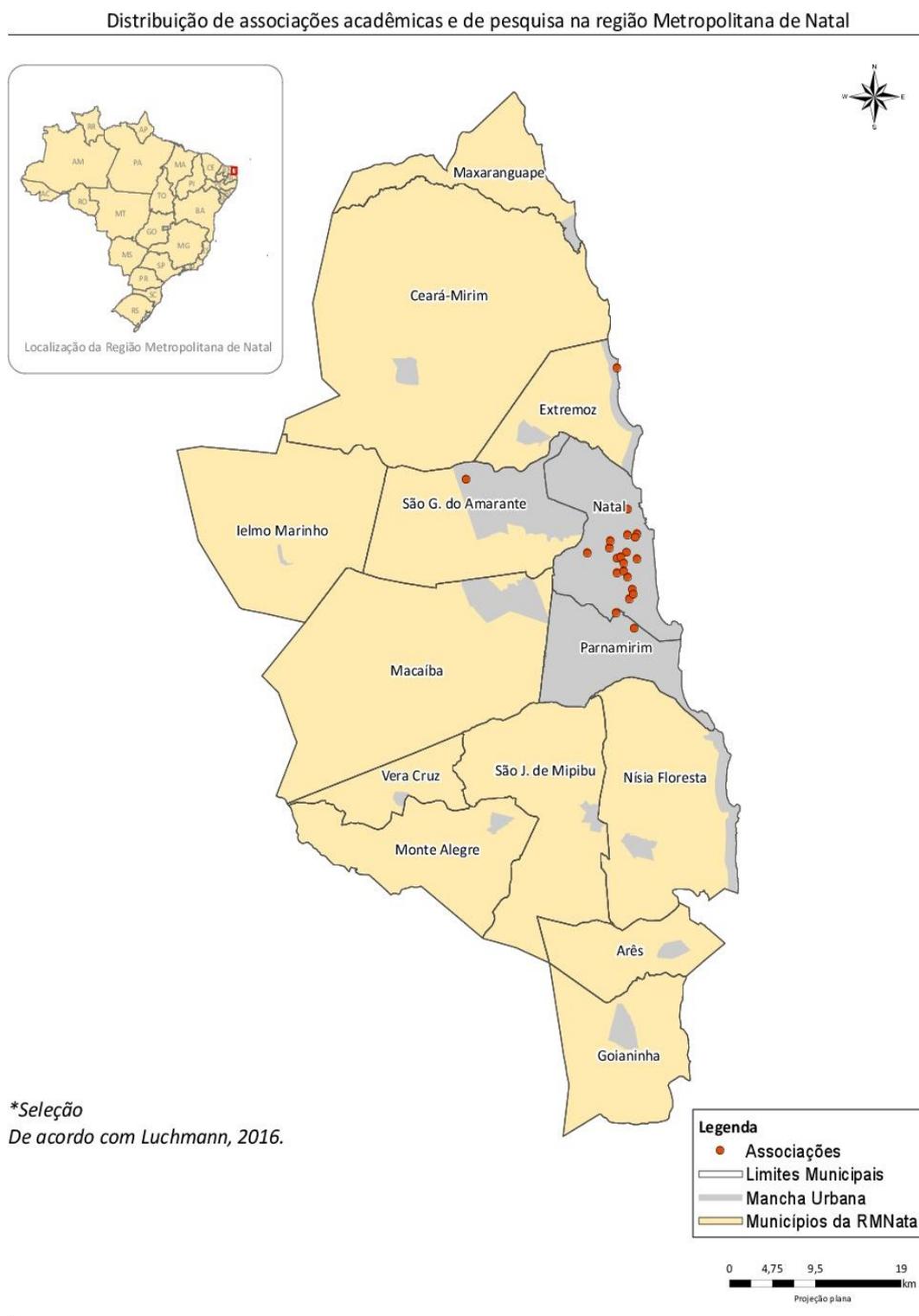
Fonte: Mapas OSC/IPEA
Base cartográfica: IBGE e Mapas/OSC
Organização: Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RM Natal

Figura 8 - Associações da RMN de acordo com a tipologia apresentada por Luchmann (2016) – Associações culturais, esportivas e de lazer



Fonte: Mapas OSC/IPEA
 Base cartográfica: IBGE e Mapas/OSC
 Organização: Observatório das Metrôpoles/ Núcleo RM Natal

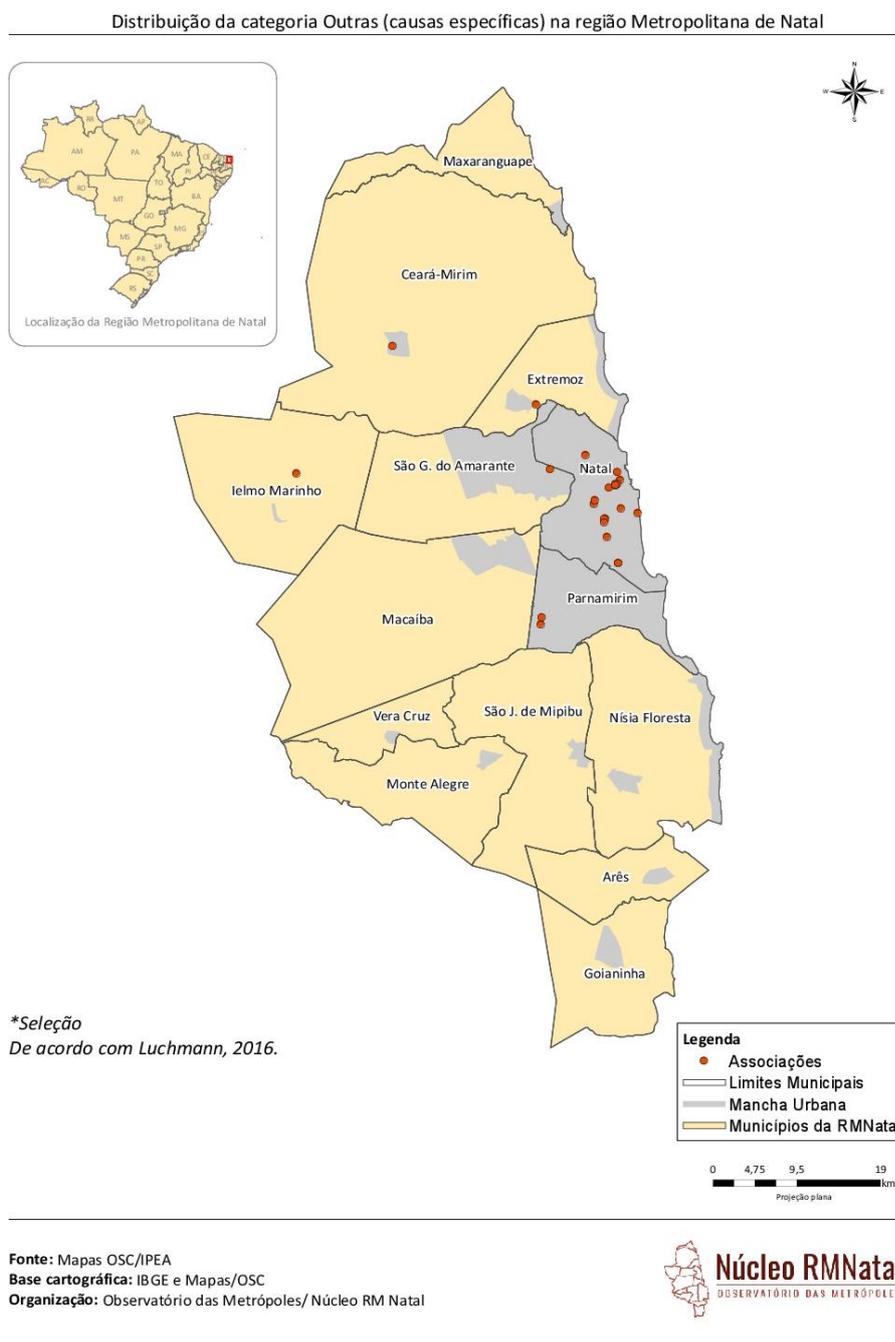
Figura 9 - Associações da RMN de acordo com a tipologia apresentada por Luchmann (2016) – Associações acadêmicas e de pesquisa



**Seleção
De acordo com Luchmann, 2016.*

Fonte: Mapas OSC/IPEA
Base cartográfica: IBGE e Mapas/OSC
Organização: Observatório das Metrópoles/ Núcleo RM Natal

Figura 10 - Associações da RMN de acordo com a tipologia apresentada por Luchmann (2016) – Associações Categoria Outras (causas específicas)



Os mapas demonstram a predominância de associações comunitárias e assistenciais na mancha urbana da RMNatal. Em seguida, destacaram-se os novos movimentos sociais, as associações econômicas e profissionais e as associações culturais, esportivas e de lazer.

Considerando que a RMNatal comporta aproximadamente 1.587.326 habitantes (aproximadamente 46% de toda a população do estado), de acordo com a estimativa mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), é preocupante apenas os municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo apresentarem um maior nível de

organização social, mas que ainda não tem como pauta uma reivindicação por demandas metropolitanas. Nos demais municípios, existe uma maior presença de um associativismo que podemos classificar de comunitário e assistencial do tipo religioso ou rural.

Em geral, a presença de um maior número de associações representa certo nível de mobilização sociopolítica e de associativismo. A importância do associativismo para a existência de uma cultura política participativa é incontestável e a vivência de experiências, de tipo comunitária, gera comportamento cívico entre os cidadãos conforme vários estudos já demonstraram. A inserção em alguma forma de organização social pode produzir atitudes e valores diferentes no cidadão comum e gerar a presença de capital social, uma vez que gera no indivíduo comportamento cívico e identidade coletiva.

A partir dos resultados obtidos podemos levantar a hipótese de que, na RMNatal, há uma tendência de os cidadãos participarem de associações, principalmente de tipo comunitárias, mas especificamente de tipo religiosa, a maioria é de natureza católica, o que pode-se explicar pela história das Pastorais Católicas, em Natal⁷. Do ponto de vista do associativismo, os dados são bastante expressivos da fragilidade dessa realidade na RMNatal. O baixo nível de associativismo na única região metropolitana do estado do Rio Grande do Norte se explica pela inexistência de uma tradição participativa no estado.

O nível de mobilização e organização social presente nos municípios de média, baixa e muito baixa integração são variáveis explicativas para a falta de um bom desempenho do CDMN. O referido conselho, principal instância metropolitana, tem enfrentado dificuldades de funcionamento, conforme anteriormente demonstrado.

É necessário ressaltar que, diante dos dados obtidos, o modelo de gestão pública no Brasil ainda necessita ser aprimorado, no sentido de alcançar as perspectivas de real democratização e participação, uma vez que observamos, que a existência de uma forte atuação dos políticos locais, com interesses eleitorais nas Associações existentes, dificultam a criação de espaços participativos com caráter pedagógico que estejam diretamente relacionados à existência de uma sociedade civil formada por organizações sociais com relativa autonomia, capacidade de mobilização, enraizamento e reconhecimento social em prol de uma agenda metropolitana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final, foi possível concluir que um dos problemas cruciais da governança da RMN reside na ausência de uma estrutura metropolitana de coordenação e planejamento. Os instrumentos criados por lei têm funcionado de forma inconsistente, além do desinteresse por parte do governo do estado em transformar a gestão da Região Metropolitana em um

⁷As iniciativas de participação política e social nasceram no berço da Igreja Católica local, quando a Teologia da Libertação vigorava e incentivava os fiéis a uma prática política e social. Podemos registrar que em Natal as pastorais da juventude do meio popular e a pastoral operária foram imprescindíveis para o desenvolvimento das práticas organizativas das comunidades, contribuindo sobremaneira na construção do movimento popular na cidade, a partir dos anos 80, período do surgimento dessas experiências.

recurso de planejamento regional que garanta uma ação governamental eficiente no sentido da resolução dos problemas coletivos que a cada dia se agravam mais.

A despeito de tudo isso, a Região Metropolitana é uma entidade formalizada, e o problema da sua governança requer uma resolução urgente. A possibilidade de governo da RM só pode ser encarada a partir do conceito da governança democrática, que é resultante da relação sociedade civil e poder político local, supondo a ideia de uma sociedade organizada, o que traz a noção de participação cidadã para o centro do debate. O problema, no entanto para a governança metropolitana, para uma ação cooperativa entre os poderes municipais e sociedade, dependeria da existência de relações intergovernamentais cooperativas, o que não se viabilizou mesmo quando se tinham os mesmos partidos no poder nos municípios metropolitanos.

Outro problema detectado diz respeito à situação financeira dos municípios da região metropolitana de Natal, em geral, pouco equilibrada. Embora a maioria dos municípios metropolitanos tenha aumentado a sua arrecadação própria na última década, através do aumento das transferências dos programas sociais do governo federal (saúde, educação e assistência social), esse desequilíbrio financeiro de pouca capacidade de investimento e endividamento crescente poderá comprometer, em curto prazo, o atendimento a uma demanda crescente por serviços públicos, assim como alguma possibilidade de coordenação e cooperação do município-polo.

Esse fato pode ainda ser acelerado pelo crescimento populacional, sobretudo das cidades mais próximas à Natal. A reduzida capacidade de investimento e de endividamento crescente vivenciada pelo município-polo pode impor limites e constrangimentos à sua capacidade de protagonizar, em curto prazo, uma articulação/cooperação com os demais municípios que compõem a região metropolitana. Além disso, o controle do crédito do setor público, considerado necessário para atingir metas de resultado primário compatíveis com a estabilidade da dívida pública, pode restringir ainda mais a capacidade de investimento do município-polo e dos demais municípios metropolitanos no curto prazo.

Desse modo, analisando a Região Metropolitana de Natal com base em questões de ordem financeira, social e político-institucional, que impactam na consolidação e no fortalecimento da governança urbana e metropolitana, foi possível inferir que a existência de diferentes interesses político-partidários, de fragilidades institucionais e de problemas gerenciais não geram políticas públicas voltadas para o território metropolitano. Em síntese, a falta de recursos financeiros pra subsidiar as ações conjuntas, as dificuldades de negociação entre as partes, bem como a inexistência de uma coordenação que seja reconhecida e legitimada pelos atores municipais, são aspectos que evidenciam claramente a dificuldade de cooperação entre os gestores metropolitanos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. de S. B. et al. *Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana*. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Orgs.). Natal: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

BARROS, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta. 2017. *Competição Política e Eficiência Municipal: uma análise do efeito da competição eleitoral local nas políticas públicas*. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. *Inovando no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial*. Anais. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra. 2004.

_____. *A (não) implementação do estatuto da metrópole na região metropolitana de Natal*. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno. *Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018.

CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. *Natal: uma metrópole em formação*. São Paulo, EDUC, 2009.

DINIZ, Eli. *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma ordem no Brasil*. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora UnB, 1997.

FRANÇA, Rosana Silva de. *Para onde vai a RMNATAL? Expansão urbana e os principais objetos e ações limitantes e atrativos ao espraiamento urbano*. In: *Regimes Urbanos e Governança Metropolitana. Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrôpoles*. Anais. Natal. Observatório das Metrôpoles, 2017.

MENEGUIN, Fernando B. e Maurício BUGARIN. *Reeleição e política: Um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos*. *Economia Aplicada*, v. 5, n. 3: 600-22. 2001.

NICOLAU, J.M. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

REBELLO, Maurício Michel. *A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências*. Anais. 36º Encontro Anual da ANPOCS. 2012. Disponível: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt10-2/7955-a-fragmentacao-partidaria-no-brasil-visoes-e-tendencias/file>>. Acessado em: 25.maio.2017

SILVA, B. C. N.; MELO, C. M. O.; CLEMENTINO, M. L.; ALMEIDA, L. S. B.; SILVEIRA, R. M. C. *Perspectiva de uma metrópole em formação: cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Natal/RN*. *Revista interfaces científicas*, v.6, p.71 - 86, 2018.