

## A (NÃO) IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

Maria do Livramento Miranda Clementino<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Metrópole é um instrumento significativamente importante para o planejamento e a gestão governamental das funções públicas de interesse comum (FPICs) nas regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas (AUs). Sancionada em 12 de janeiro de 2015, a Lei nº 13.089 chancela a cooperação interfederativa entre União, estados e municípios no fomento às ações voltadas ao desenvolvimento urbano. Prevê uma série de instrumentos com obrigatoriedade de implementação pelos entes metropolitanos num prazo de três anos, a partir da data de publicação. Representa um grande desafio para os governos locais no tocante à necessidade de criar e pôr em prática, em tempo exíguo e à luz dos princípios nela estabelecidos para o desenvolvimento urbano integrado, os instrumentos de gestão compartilhada. Não há clareza ainda em relação a qual modo e em qual medida o Estatuto da Metrópole poderá contribuir para a construção de uma governança capaz de mitigar as contradições das metrópoles e AUs existentes no Brasil. Esse é o caso da AU de Natal.

Localizada na orla litorânea do Nordeste brasileiro, Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte, apresentou significativas mudanças (espaciais e funcionais) no final do século XX, especificamente no período 1980-2000. Os movimentos e direcionamentos territoriais e urbanos na região já expressavam uma “metrópole em formação” (Clementino e Pessoa, 2009). Ou seja, um aglomerado urbano, não propriamente metropolitano, com sinais visíveis de um processo de metropolização definido por dois movimentos: um, físico, de expansão da malha urbana, configurando um espaço urbanizado interligado e nucleado por Natal, mas ainda com muitos vazios; outro, socioeconômico e político-administrativo (mesmo que formal), em que se articulava um conjunto de atividades alavancadas mutuamente (produção, consumo, habitação, serviços, turismo e comunicações), atando a cidade de Natal aos municípios do entorno e conferindo a essa área certa sinergia.

---

1. Professora titular do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).  
E-mail: <clement@ufrnet.br>.

Nesse movimento, o turismo, o comércio e os serviços – públicos, principalmente – tiveram papel de destaque.

A RM de Natal, institucionalizada por meio da Lei Complementar Estadual nº 152, de 16 de janeiro de 1997, apresentava-se, de acordo com Clementino e Pessoa (2009) e de forma resumida, com as características a seguir:

- 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.

Efetivamente, dos quatorze municípios que compõem a RM de Natal, Parnamirim, Extremoz e São Gonçalo do Amarante são os espaços de maior integração com o município polo, fato evidenciado pela conurbação entre Natal e Parnamirim, Natal e São Gonçalo do Amarante, Natal e Extremoz, bem como entre Parnamirim e São Gonçalo do Amarante e este último com Extremoz. Esse cenário, observado em meados da primeira década deste século, sofreu mudanças sob diversas óticas (econômica, social, territorial etc.), desafiando a análise do alcance de seus efeitos sob os rumos que tomou o processo de metropolização de Natal posteriormente.

Os dados do Censo de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostraram isso claramente, sobretudo revelando os processos atuais de metropolização e as novas configurações territoriais das cidades, como o movimento pendular e a continuidade da mancha de ocupação (Clementino e Ferreira, 2015). Mudanças morfológicas apoiadas no predomínio do automóvel, nas tecnologias de informação, na localização de empresas e moradias em pontos mais distantes vêm provocando a metropolização expandida (Moura e Pego, 2016) e formando um modelo de cidade mais dispersa. Essas mudanças também são encontradas na RM de Natal (França, 2016).

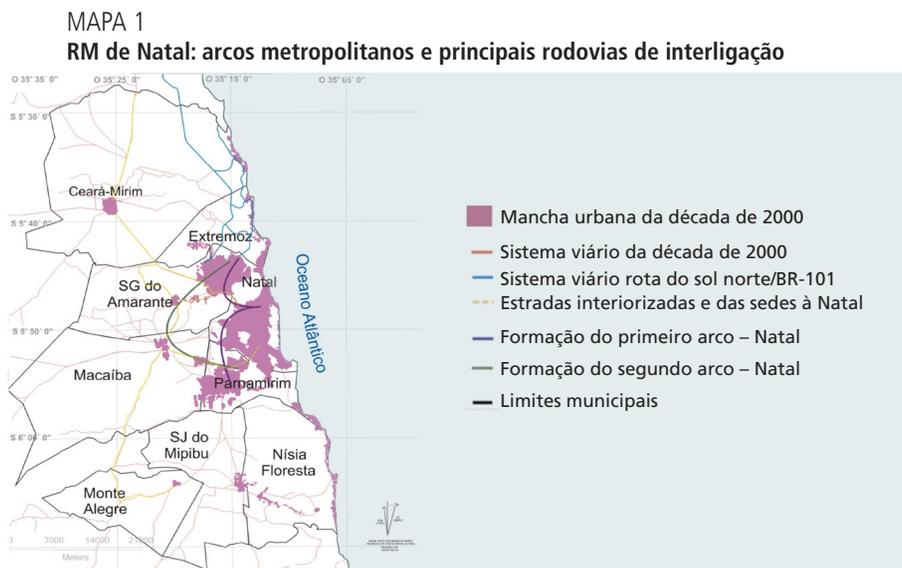
Várias ações governamentais realizadas em momento anterior ou mais recentemente, e que resultaram em investimentos públicos e privados que incidiram sobre a configuração urbana e, de forma notória, no desenho territorial, contribuíram para essas mudanças. Os investimentos públicos ocorridos, principalmente na esfera da infraestrutura, provocaram transformações expressivas na dinâmica econômica e territorial do estado do Rio Grande do Norte e da RM de Natal: a duplicação

da BR-101, entre Natal e Recife; a construção da Ponte Newton Navarros – 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 nas principais cidades do estado. Além desses, merecem ser citados os investimentos no setor produtivo, apoiados pelo Programa Governamental de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (Proadi), e os recursos injetados para impulsionar e aprovisionar a atividade turística, como é o caso do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) I e II e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e, ainda, as obras do aeroporto em São Gonçalo do Amarante e para a Copa do Mundo de 2014 (Clementino e Ferreira, 2015).

Na RM de Natal, o polo metropolitano ainda concentra fortemente a população (803 mil habitantes de um total de cerca de 1,5 milhão em 2010) e as funções urbanas, limitando a possibilidade de uma rápida explicitação de um “polo estendido” cuja dependência do nível de metropolização do próprio polo (Natal) não tem permitido níveis de integração mais sólidos com os municípios do entorno. Por essa razão, o próprio polo mais transborda que propriamente conurba, muito embora observe-se claramente uma rápida expansão territorial em direção à periferia metropolitana.

A leitura espacial de análise do processo de formação e crescimento da mancha metropolitana da RM de Natal mostra, em dois arcos (mapa 1), a evolução da expansão urbana do período de 1980 a 2006 (Clementino e Araújo, 2007). Na década de 1980, observou-se a constituição do primeiro arco de integração funcional, seccionado em dois subarcos que se projetam sobre os municípios do entorno, impulsionados pela dinâmica de Natal. Separados fisicamente pelo rio Potengi, são interligados por eixos viários que dão acesso à capital (BR-101, ao sul; e BR-406 e RN-160, ao norte), contribuindo para a ocorrência da primeira integração da mancha urbana com abrangência metropolitana (ou fora do município de Natal).

No início dos anos 1990, persistiram movimentos de conurbação a noroeste e ao sul da capital, iniciados pela dinâmica econômica e imobiliária da década anterior. Um segundo arco avançou sobre o primeiro, acompanhando o mesmo movimento de conurbação. Confirmado o primeiro e desenhado o segundo arco, as décadas seguintes mostraram a rápida ocupação no interior do segundo arco e o expressivo adensamento no interior do primeiro, notadamente aquele voltado para o eixo sul, por meio da verticalização. No sentido norte, verificou-se uma expansão por adensamento nos vazios entre os conjuntos habitacionais – ocupações irregulares realizadas em loteamentos naquela época – e o entorno das áreas industriais. Nas extremidades dos arcos, confirmou-se a tendência à conexão com a ocupação litorânea, que foi intensificada a partir de 2000.



Fonte: Clementino e Araújo (2007).

Esse processo, no entanto, tem acontecido sem diálogo entre os municípios e sem a presença mediadora de instâncias já formalizadas e com abrangência metropolitana, a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN) e do Parlamento Comum da RM de Natal. A falta de ações conjuntas para solução de problemas de interesse comum revela claramente a ausência de governança (Clementino e Ferreira, 2015).

Um dos grandes entraves para a consolidação da RM de Natal encontra-se justamente no campo político institucional (Almeida *et al.*, 2015). A despeito da existência formal de uma institucionalidade definida em lei para assegurar o “governo” da metrópole, do ponto de vista do planejamento e de ações comuns entre os entes metropolitanos (estado e municípios), a realidade aponta para a fragilidade desses instrumentos (Almeida *et al.*, 2015; Clementino e Ferreira, 2015). Em Natal, a lei que instituiu a criação da RM também previu a criação do CDMN, cujas competências são de caráter normativo e deliberativo, no sentido de promover, integrar, conceder, fiscalizar, estimular o planejamento, a organização e a execução dos serviços públicos de interesse comum.

Nesse sentido, as iniciativas na direção da implementação do Estatuto da Metrópole são muito tímidas na RM de Natal, ou mesmo não existem. Neste texto, discutiremos as dificuldades e os entraves à implementação do estatuto, destacando a fragilidade dos arranjos institucionais locais e os problemas e desafios inspirados em suas promessas, o que significa dizer que, em Natal, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 ainda se encontra no campo das utopias, parecendo

algo irrealizável. Este capítulo terá, além desta introdução, mais quatro seções, abordando as promessas do Estatuto da Metrópole; a governança colaborativa na RM de Natal; as consequências da ausência do Plano Natal Metrópole 2020; e, por último, apresentando as considerações finais.

## 2 AS PROMESSAS DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

A única iniciativa de regulação diretamente referida à questão metropolitana tomada até o momento é a lei que institui o Estatuto da Metrópole, que propõe a organização das unidades regionais urbanas, ordenando a ação dos entes federados nos territórios em que as FPICs devam ser compartilhadas.

O Estatuto da Metrópole é um instrumento significativamente importante para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs nas RMs e AUs. Ele chancela a cooperação interfederativa entre a União, estados e municípios no fomento a ações voltadas para o desenvolvimento urbano das regiões. Prevê uma série de instrumentos com obrigatoriedade de implementação pelos entes metropolitanos num prazo de três anos, a partir da data de publicação.

Uma vez que o Estatuto da Metrópole ainda é muito recente, sua interpretação e a análise de sua implementação são vistas com cautela. Por exemplo, não avança na definição das RMs, tratando exclusivamente da continuidade da urbanização entre municípios e da dimensão populacional destes. Pode-se até entender que o legislador foi cauteloso nessa matéria, ao não avançar na definição de critérios e indicar a necessidade de pesquisas para apontar quais, efetivamente, são as RMs no Brasil.

Estudo realizado pelo IBGE aponta a existência de doze metrópoles no Brasil: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Belém, Salvador, Brasília, Goiânia, Curitiba e Manaus (IBGE, 2008). Essa classificação considera como metropolitanos os centros que se caracterizam pelos principais papéis na rede hierarquizada de cidades: grande porte, fortes relacionamentos entre seus municípios, extensa área de influência direta, entre outros.<sup>2</sup>

Do mesmo modo, em relação às FPICs, o Estatuto da Metrópole também não avança em suas definições. Embora estabeleça novos instrumentos para a promoção da governança compartilhada das FPICs, continua inspirado na lei de 1973, que criou as RMs. Talvez essa seja uma dificuldade para o entendimento sobre quais políticas públicas os municípios deverão se debruçar conjuntamente, pois não há definições que possam trazer soluções concretas ao desenvolvimento das regiões.

---

2. Sobre o metropolitano e o não metropolitano no Brasil, ver Firkowski (2012).

QUADRO 1  
Funções públicas de interesse compartilhado

Lei	Definição	Instrumentos
Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.	Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;	Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo.
	saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;	
	uso do solo metropolitano;	
	transportes e sistema viário;	
	produção e distribuição de gás combustível canalizado;	
	aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; e	
	outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.	
Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.	Política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes.	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI);
		planos setoriais interfederativos;
		fundos públicos;
		operações urbanas consorciadas interfederativas;
		zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos;
		consórcios públicos;
		convênios de cooperação;
		contratos de gestão; e
compensação por serviços ambientais; ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana.		

Fonte: Souza (2015), a partir de Brasil (2015) e da Lei nº 14, de 8 de junho de 1973.

Deve-se considerar, ainda, que a governança metropolitana nunca foi prioridade dos governos locais, e, portanto, existe um histórico de descaso de quase duas décadas. Somente pela obrigatoriedade legal de cumprir os dispositivos da lei é que se notam movimentos, ainda discretos, de articulação intrametropolitana.

Especificamente, no capítulo 3, em seu art. 6<sup>o</sup>, inciso I, o estatuto determina a “prevalência do interesse comum sobre o local” (Brasil, 2015), ou seja, o interesse da coletividade, das premências sociais de uma escala urbana que transborda sobre o município. Acertadamente, esse primeiro princípio acena para a boa governança metropolitana e alça à sua devida importância o cidadão comum, no sentido de que ele é o principal afetado pelos problemas da vida cotidiana na RM.

Corroborando com a Lei nº 10.250, de 10 de janeiro de 2001 (Estatuto da Cidade), no que tange à gestão democrática da cidade, o Estatuto da Metrópole expõe uma preocupação com os rumos da política urbana, assegurando os espaços da participação social. O Estatuto da Cidade já previa a fundação de órgãos colegiados sobre a política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; a promoção de debates, audiências e consultas públicas; a realização de conferências sobre temas de interesse urbano, nas três esferas de governo; e o fomento à iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Isso, no entanto, não vem ocorrendo nos municípios da RM de Natal. Aliás, só muito recentemente é que a maioria dos municípios metropolitanos se preocupou em fazer seus planos diretores. Dar vivacidade às arenas de participação popular, bem como sua iniciativa encontram-se nos princípios apresentados nos incisos I e V do Estatuto da Metrópole – uma referência potencialmente basilar na construção da boa governança metropolitana.

Em relação ao desenvolvimento urbano integrado, o estatuto preconiza a instituição de uma série de instrumentos, entre os quais destaca-se o PDUI, que visa, especialmente, harmonizar as políticas e estratégias de gestão metropolitana e qualificar os investimentos feitos nessas áreas.

Vale ressaltar que a legislação recente não fere a autonomia dos municípios. A exigência do PDUI não exige o ente municipal da construção dos seus planos diretores. Nesse quesito, possibilita o planejamento urbano-regional entre os municípios da RM, considerando, inclusive, as particularidades de cada um deles, a proteção de mananciais e reservas naturais, a economia e a qualidade de vida dos habitantes. Além disso, a lei, em seu art. 12, § 1º, inciso I, determina que o plano contemple diretrizes para as FPICs, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias. Nesse sentido, temas como saúde, educação e segurança pública adquirem mais relevância, requerendo atenção por parte das autoridades políticas.

A institucionalização das ferramentas de gestão compartilhada previstas no Estatuto da Metrópole, creditada aos municípios metropolitanos, a obrigatoriedade de execução destas e a regulamentação das diretrizes de governança das FPICs contribuem para o fortalecimento da cooperação e, espera-se, para a criação de redes colaborativas, com vistas ao enfrentamento dos problemas comuns.

### **3 POR UMA GOVERNANÇA COLABORATIVA NA RM DE NATAL**

Como observado anteriormente, não se pode pensar em cooperação e enfrentamento de problemas comuns se ignorarmos a complexidade dos interesses em jogo dos múltiplos atores e suas relações com a capacidade dos governos de atender às demandas supralocais. Nesse sentido, forma-se um paradoxo entre a realidade e as necessidades da RM. Melhor dizendo, expressa-se, em Natal, uma larga distância

entre a configuração formal da RM e seu aglomerado urbano, o que dificulta sobremaneira as iniciativas para sua gestão.

A RM de Natal foi instituída pela Lei Complementar nº 152, de 16 de janeiro de 1997, mediante iniciativa parlamentar da então deputada estadual e hoje senadora Fátima Bezerra, do Partido dos Trabalhadores (PT), na mesma época em que outras dezoito RMs foram criadas no Brasil. A justificativa da deputada era institucionalizar a Grande Natal, na expectativa de que, dessa forma, os problemas da região pudessem ser enfrentados de uma forma mais adequada. A RM de Natal foi configurada, inicialmente, com seis municípios: Ceará-Mirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Natal, Parnamirim e Macaíba.

O debate em torno da criação da RM de Natal foi e é essencialmente político, uma vez que, desde a proposta original, a sua constituição foi objeto de acordos políticos na Assembleia Legislativa. A inclusão do município de Ceará-Mirim na proposta original, por exemplo, foi uma condição imposta por deputados com base eleitoral no município, rompendo com toda a racionalidade conceitual da região. A introdução gradativa de outros municípios no contexto da RM de Natal vem acontecendo até recentemente (Clementino e Ferreira, 2015). Hoje, a RM de Natal é composta por quatorze municípios: Ceará-Mirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Natal, Parnamirim, Macaíba, São José do Mipibu, Monte Alegre, Nísia Floresta, Vera Cruz, Maxaranguape, Ilmo Marinho, Goianinha e Arês, sendo que os dois últimos foram incorporados em 2016.

De acordo com a lei que instituiu a RM de Natal, é necessária a criação de um CDMN para administrar a região, com uma secretaria executiva no âmbito do governo estadual, com a função de “prover a administração metropolitana de instrumentos de apoio e intervenção em nível técnico”. Cabe a essa secretaria o papel de “articular as ações verticalizadas (secretarias de igual natureza às dos municípios e setorializadas – secretarias e institutos) objetivando a implantação de trabalhos de competência do CDMN” (Vasconcelos e Câmara, 2006, p. 22 *apud* Almeida *et al.*, 2015).<sup>3</sup>

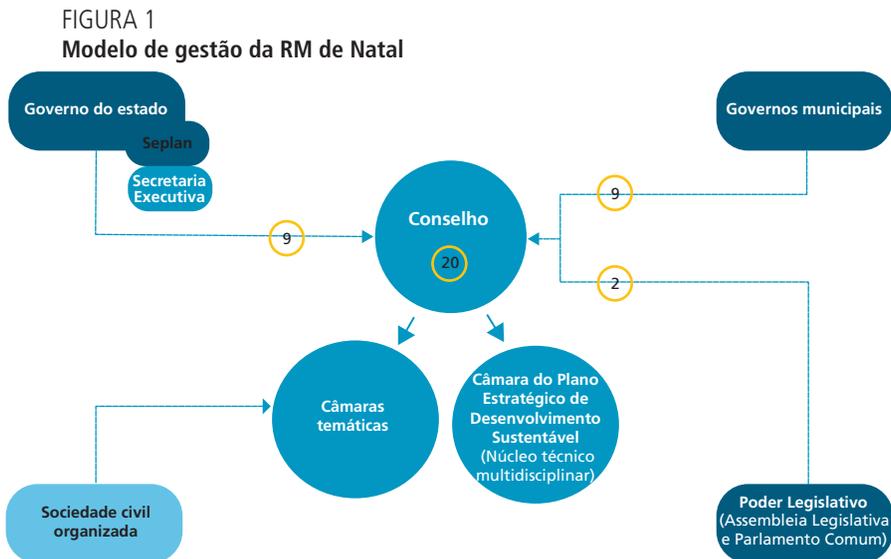
Todavia, com o agravamento dos problemas comuns na RM de Natal, o CDMN mostrou-se insuficiente para responder às suas demandas, o que convergiu para o surgimento de um movimento em prol da constituição de um parlamento comum, que contasse com a representação das câmaras de vereadores das cidades da região (Clementino, 2004). O Parlamento Comum da RM de Natal foi criado pela Resolução nº 304/2001, aprovada pela Câmara Municipal de Natal (e câmaras de vereadores dos demais municípios), como um organismo de caráter eminentemente político, uma vez que não se sobrepõe às casas legislativas dos municípios que o

3. Vasconcelos, C. L.; Câmara, G. L. R. *Gestão metropolitana de Natal: situação atual e desafios*. Uma contribuição ao debate de um novo sistema gestor. Natal: Secretaria de Estado do Planejamento e Finanças, 2006.

integram e sequer possui sede fixa. Para seu funcionamento, foram definidas três instâncias de decisão, que atuam na composição da agenda comum:

- mesa diretora – com caráter de execução de suas decisões, é composta por nove membros, sendo seis titulares e três suplentes;
- colégio de comissões – é uma instância intermediária, composta por trinta membros, representa as respectivas câmaras municipais, provisoriamente por meio de comissões que são nomeadas por cada casa legislativa; e
- colegiado pleno – para integrá-lo, basta ser vereador de um dos municípios da região metropolitana (Clementino e Ferreira, 2015).

É importante ressaltar que, no atual arranjo federativo brasileiro, é de responsabilidade do governo do estado a manutenção das instâncias colegiada e executiva de gestão metropolitana. No caso do modelo de gestão da RM de Natal (figura 1), cabe à Secretaria de Planejamento e Finanças (Seplan), a qual é vinculada à coordenação da RM, alocar recursos orçamentários ao planejamento metropolitano e fazer funcionar o conselho. Todavia, o CDMN apresenta histórico de descaso político, pois, desde que começou a funcionar, em 2001, vem passando por longos períodos de inatividade.



Fonte: Clementino e Araújo (2007).

É justamente no aspecto político institucional que se encontra um dos grandes entraves para a consolidação da RM de Natal. A despeito da sua existência formal

definida em lei, o CDMN, que deveria ser um espaço de deliberação acerca das questões metropolitanas, é um órgão esvaziado no que diz respeito ao seu poder decisório. O conselho não é legitimado pelos gestores municipais, que não reconhecem a sua importância e, deliberadamente, esgotam as tentativas de dinamização desse importante instrumento de gestão metropolitana. Estão ausentes iniciativas de coordenação de ações públicas de interesse comum, de convocar as reuniões e de manter ativo um órgão técnico que sirva de suporte para as decisões que poderiam ser tomadas pelo conselho e que, formalmente, deveria estar situado na Secretaria Estadual de Planejamento (Almeida *et al.*, 2015).

Inativo desde 2010, o CDMN foi reaberto pelo governo atual em 2015. Trazia como pauta a necessidade de implementação do Estatuto da Metrópole e a posse de novos conselheiros, incluindo os prefeitos das cidades que integram a RM, um representante da Assembleia Legislativa, um representante do Parlamento Comum e o secretário de estado de planejamento e das finanças. Ainda em 2015, o conselho reuniu-se novamente, desta feita, com o objetivo de deliberar sobre as discussões da reunião de reabertura, criando, para tanto, grupos de trabalho (GTs). Embora na RM de Natal os movimentos em prol da articulação dos entes metropolitanos sejam, como já observado, pouco resolutivos, notou-se, naquele momento, certo empenho por parte do governo do estado em criar ferramentas de gestão para os problemas compreendidos como metropolitanos. Isso foi feito por meio de oito GTs propostos ao CDMN e aprovados, entre os quais destacava-se o do Estatuto da Metrópole, que procurava atender aos dispositivos presentes na Lei nº 13.089/2015, bem como aos prazos por ela determinados.

Foram consensuais os pontos sobre os quais a agenda metropolitana deveria ser pautada: *i)* mobilidade urbana, com ênfase para a qualidade do transporte público, tarifas e deslocamento intrametropolitano, aumento do número de veículos particulares e suas implicações no trânsito; *ii)* segurança pública; *iii)* saneamento básico, isto é, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e destinação de resíduos sólidos; e *iv)* desenvolvimento econômico, com maior destaque para o turismo. Os demais setores econômicos, contudo, não deixaram de ser citados.

Essas iniciativas foram, no entanto, abortadas pela crise política que se instalou no Brasil em 2015 e que resultou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. No bojo da crise, o governo estadual rompeu sua ligação política com o PT e terminou por “silenciar” sobre o tema metropolitano. Desde então, o conselho não se reuniu mais. Os GTs e/ou câmaras técnicas que poderiam corroborar para um direcionamento mais acertado, no que se refere à adoção de estratégias para promover o desenvolvimento integrado dos municípios, foram abruptamente estancados. Os novos GTs, que não chegaram a funcionar, chamavam a atenção

para demandas em diferentes áreas da vida cotidiana das cidades – mobilidade urbana, resíduos sólidos, segurança pública, saúde, educação, segurança alimentar, cidades inteligentes e Estatuto da Metrópole.

Para o entendimento de como ocorre a articulação dos diversos atores que participam da governança metropolitana na RM de Natal, no que se refere às exigências do Estatuto da Metrópole, recorreu-se à pesquisa de campo, com a aplicação de entrevistas com os representantes das institucionalidades mais relevantes do frágil arranjo de governança existente e o acompanhamento das reuniões do CDMN e do fórum de secretários de planejamento da RM, liderado pela Prefeitura de Natal.

As entrevistas estruturadas foram realizadas com os representantes do CDMN, os secretários executivos do CDMN e do Parlamento Comum da RM, com o ex-vereador de Natal que idealizou e criou o Parlamento Comum e com a atual secretária municipal de planejamento de Natal, que coordena o fórum de secretários municipais de planejamento.

A proposta das entrevistas era sistematizar a compreensão dos atores envolvidos no processo de articulação intermunicipal na RM de Natal acerca do ideário da governança colaborativa.<sup>4</sup> Nelas, sobressaiu o consenso de que a integração da RM beneficiaria diretamente as municipalidades e traria vantagens imediatas em termos de captação de recursos e redução de custos na implementação de políticas públicas. Além disso, deixam claro o entendimento de que o processo de governança da RM de Natal carece de fortalecimento e estrutura.

O município de Natal, por sua vez, tem realizado esforços para colocar na agenda local uma promessa de campanha do atual prefeito, a proposta *Natal: cidade integrada*. Sempre ausente nas reuniões do CDMN, Natal, como cidade polo, recentemente, vem exercendo um papel mais proativo no que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento integrado das cidades, no âmbito econômico, social, ambiental e urbano. Foi criado um fórum de secretários municipais de planejamento da região e iniciou-se um diálogo estruturado com os municípios metropolitanos, buscando possíveis soluções compartilhadas em face do cenário adverso sobre as finanças públicas municipais, que se deterioraram rapidamente com a crise.

As reuniões avançaram durante o ano de 2016, coordenadas pela Prefeitura de Natal e tendo como pauta a crise econômica, a necessidade do avanço de iniciativas compartilhadas e a formalização do fórum idealizado. Foram interrompidas, porém, durante o período eleitoral. Em 2017, considerando a reeleição

---

4. Um arranjo de governo que demanda decisões coletivas orientadas pelo consenso e que permite o fortalecimento da capacidade institucional dos governos. O conceito de governança colaborativa está também associado à governança democrática inclusiva e consensual, no sentido de engajamento dos atores privados e não governamentais na tomada de decisões orientadas pelo consenso.

do prefeito de Natal e a mudança de gestão em alguns municípios, o diálogo foi novamente retomado, capitaneado por Natal, buscando sempre criar uma atmosfera de pacto entre os entes metropolitanos. Nesse momento, entrou em pauta a discussão acerca do planejamento governamental. O início das novas gestões trazia consigo, igualmente, a necessidade de elaboração dos planos plurianuais (PPAs) pelos municípios. Durante as reuniões sobre essa temática, tornou-se consenso a possibilidade de realização de ações comuns em uma perspectiva metropolitana a partir das dificuldades e necessidades relatadas pelos gestores.

Foram realizadas oficinas com a presença de secretários de planejamento e técnicos, nas quais o município de Natal apresentou a sua metodologia de elaboração do PPA Participativo 2018-2021, conferindo destaque à sua proposta participativa, que contou com canais virtuais e presenciais de diálogo com a população. Foi ressaltada a importância da abertura de espaços efetivos de diálogo entre a população e a gestão em cada município.

Com o intuito de identificar nos planos setoriais já elaborados localmente a incorporação da dimensão metropolitana – políticas públicas de interesse comum – com vistas ao PPA 2018-2021, iniciou-se o desenho de uma ação comum. A ideia era, a despeito dos problemas específicos a cada área temática (como mobilidade ou saúde, por exemplo), pensar uma ação ligada ao fortalecimento do planejamento metropolitano. A ação elaborada tem como título *fortalecimento da governança metropolitana*, a ser incorporado em todos os PPAs, e deverá constar nos instrumentos de planejamento governamental de médio prazo de cada município.

Especificamente sobre o PPA de Natal (aguardando aprovação pela Câmara Municipal), a secretária municipal de planejamento de Natal, Glenda Dantas, em entrevista realizada para esta pesquisa, em 9 de julho de 2017, afirmou que:

essa ação objetiva conceber e desenvolver estratégias para o aprofundamento do planejamento da gestão municipal de Natal, enquanto cidade polo, na sua articulação com os demais municípios da região. As metas relacionadas consistem na elaboração do plano de desenvolvimento *Natal: cidade integrada*; no fortalecimento do fórum dos secretários de planejamento da RM; na criação do fundo municipal de políticas metropolitanas; e no envolvimento de 100% dos municípios da RM de Natal nas discussões sobre as soluções dos problemas comuns, a fim de criar mecanismos e instrumentos legais para promover a governança metropolitana.

Percebe-se que os entraves políticos dificultam o ato de governar, a vontade de vincular os problemas e as atividades de desenvolvimento, provocando fragmentação de ações e ausência de mecanismos de enfrentamento de problemas comuns, entre outros fatores que dificultam a resolução de problemas metropolitanos. O enfrentamento desses problemas implica a redefinição das relações políticas e o posicionamento dos governos no sistema político local. O relacionamento entre

autoridades metropolitanas não é fácil. Os governos locais e os governos de nível superior muitas vezes entram em conflitos pela busca de poderes pertencentes aos dois níveis, porque querem desenvolver políticas que confrontam com a orientação de uma dessas esferas de governo. No caso dos municípios metropolitanos, o conflito consiste, muitas vezes, no receio de que podem perder autonomia e que, acima de tudo, podem ganhar um competidor ao lado (Almeida *et al.*, 2015).

Sobre o entendimento do que seria uma boa governança metropolitana é reconhecida a necessidade de integração das políticas públicas de escopo mais abrangente (a exemplo das políticas territoriais), a partir da constatação de que existem entraves ao desenvolvimento dos municípios integrantes da RM, entre os quais podem ser citadas a fragilidade ambiental, a desigualdade socioeconômica e a desarticulação política.

Uma das questões fundamentais captadas na pesquisa é a ausência de interação do poder público com a sociedade e o reconhecimento de que “a sociedade está cobrando” respostas para os problemas metropolitanos. Ao mesmo tempo, há o reconhecimento de que é baixa a “consciência metropolitana”. O ponto de convergência, nessa questão, recai sobre a importância da participação popular na cobrança feita aos governantes por resultados práticos e efetivos na produção dos bens públicos.

Outra importante questão suscitada sobre a governança metropolitana foi a incapacidade dos atores políticos de tratar coletivamente os problemas comuns. A forma indicada para a superação do problema seria a criação de “janelas de diálogo” entre os municípios. Entretanto, com a inoperância e as dificuldades políticas de funcionamento do CDMN, os problemas que afetam os municípios se tornam mais graves, uma vez que esses canais são praticamente inoperantes. A despeito de preocupações com a participação social como elemento importante no dimensionamento da questão urbano-regional não há conscientização dos governantes de que a governança compartilhada seja um bom negócio, o que concorre para o entendimento de que a integração dos municípios e o compartilhamento das responsabilidades propostos pelo Estatuto da Metrópole ainda se encontram no campo das utopias.

A criação de mecanismos facilitadores da integração metropolitana pode servir tanto para suscitar a cooperação entre os municípios, no sentido de incentivar os entes federados a agirem em favor do interesse comum, quanto para a coordenação das políticas públicas setoriais que venham a ser implementadas com vistas à resolução dos problemas de escala metropolitana. Vale salientar, contudo, que a criação desses instrumentos não garante que os entes municipais venham a se engajar e agir em cooperação, tampouco que deles se possam extrair resultados satisfatórios. Uma proposta de governança colaborativa tem por princípio a mo-

bilização de diferentes atores (políticos e sociais). Com a colaboração direta dos atores envolvidos, possivelmente, as discussões sobre o marco regulatório proposto pelo Estatuto da Metrópole tornar-se-ão mais democráticas e participativas, com a cooperação social e a escuta da sociedade.

Pensar em mecanismos de desenvolvimento institucional e integração territorial por meio de gestão para a RM de Natal, todavia, perpassa a compreensão do nível de integração das cidades que a compõem. Requer, sobretudo, um grau de articulação abrangente das instituições de planejamento e gestão e entre os entes municipais. Além disso, requer o fortalecimento dessas instituições em suas instâncias competentes, a fim de garantir uma sustentabilidade em futuro não próximo. Como visto, um dos problemas cruciais da governança metropolitana da RM de Natal ainda é a ausência de uma estrutura de coordenação e planejamento. Os instrumentos criados por lei não funcionam e não há nenhum interesse, por parte do governo do estado, em colocá-los em prática.

#### **4 AS CONSEQUÊNCIAS DA AUSÊNCIA DO PLANO NATAL METRÓPOLE 2020**

Tratando especificamente do planejamento urbano de caráter metropolitano – ou seja, aquele que necessariamente envolve interesses comuns e ações integradas no território por parte dos governos e da sociedade –, o Estatuto da Metrópole indica a necessidade e a prevalência do PDUI sobre os demais instrumentos de gestão. A RM de Natal, nesse ponto, estaria, em tese, alinhada com a lei, uma vez que o governo estadual elaborou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal – Natal Metrópole 2020.

O Plano de 2007 procurou estar em sintonia com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), formulada pelo governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e fundamentou-se na visão do desenvolvimento sustentável, conforme tratado por Buarque e Lima (2005). Ou seja, utilizou a metodologia da multidimensionalidade na abordagem do problema metropolitano e adotou como fundamentos:

- a dimensão socioambiental como conceito estratégico primaz na visão de futuro;
- a sustentabilidade entendida como crescimento econômico com inclusão social e proteção ambiental;
- ações de promoção econômica e de desenvolvimento territorial necessariamente articuladas com ações nas áreas de vulnerabilidade social e ambiental; e
- a expansão urbana condicionada à implantação da infraestrutura, sobretudo de saneamento, associada à disponibilidade hídrica da região.

Nesse sentido, o plano se propôs a formular diretrizes para o ordenamento físico-territorial; indicar projetos estratégicos (transportes, saneamento, intervenções urbanísticas); e apresentar proposta de modelo de gestão e indicadores de acompanhamento para a área metropolitana, obedecendo à sequência lógica de atividades que articulam a análise técnica com a reflexão coletiva da sociedade e das lideranças regionais e utilizando vários métodos e recursos técnicos e diferentes mecanismos e meios de envolvimento dos atores (Buarque e Lima, 2005).

Os procedimentos metodológicos adotados contemplaram uma forte relação entre os trabalhos técnicos e as discussões políticas (relação técnico-política), que se expressavam numa “rede de atividades” em que os trabalhos desenvolvidos pela equipe técnica eram discutidos e validados por uma comissão constituída pelo governo estadual e composta por 21 diferentes segmentos da sociedade civil organizada – a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea), do Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes), da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte (Fiern) etc. Ao lado desses momentos de discussão e validação, também foram realizadas reuniões e oficinas com lideranças e representantes de atores políticos relevantes, como audiências públicas em todas as câmaras municipais das áreas metropolitanas.

A perspectiva da interdisciplinaridade com a qual o conceito de desenvolvimento sustentável é abordado tratou do ordenamento territorial (dimensão físico-territorial) a partir das múltiplas e interdependentes relações entre o espaço físico da metrópole – modo de crescimento, produção e apropriação do solo – e fatores condicionantes relacionados principalmente às características ambiental, sociocultural, econômica e demográfica.

As temáticas abordadas incorporaram metodologias específicas (a exemplo da morfologia urbana, demografia, dinâmica do mercado imobiliário e outras), porém, todas as análises foram articuladas em torno dessa metodologia e do acúmulo de estudos e pesquisas do Observatório das Metrópoles/Núcleo Natal. Muitas das ideias aqui apresentadas são fruto de trabalho coletivo, debatidas e formuladas nos seminários de imersão da equipe técnica do plano e durante os momentos de diálogo com atores políticos e sociais, conforme a metodologia com que o plano foi elaborado. Os seminários de imersão eram momentos de integração entre as várias equipes na preparação de produtos intermediários, após validados pelos atores políticos e sociais.

Inicialmente, buscou-se explicitar o papel historicamente desempenhado, no processo de formação e expansão da rede urbana do Rio Grande do Norte, pela capital e pelos municípios que atualmente configuram a RM de Natal. Destacam-se aí os elementos naturais que condicionam, e se redefinem, no processo econômico e social de ocupação urbana e territorial da RM de Natal.

Em seu diagnóstico, o documento denominado Natal Metrópole 2020<sup>5</sup> sintetiza, em cinco dimensões, a situação da RM de Natal naquele momento (Clementino e Araújo, 2007):

- dimensão ambiental: um ambiente muito especial;
- dimensão físico-territorial: uma metrópole em formação;
- dimensão econômica: uma metrópole dinâmica e em plena transformação;
- dimensão social: uma metrópole desigual; e
- dimensão político-institucional: uma frágil institucionalidade.

Na dimensão físico-territorial, o diagnóstico identificou os três eixos, ou zonas, que definem o macrozoneamento econômico do espaço metropolitano: *i*) a zona 1, do eixo central dos serviços; *ii*) a zona 2, do turismo; e *iii*) a zona 3, das atividades rurais e interiorizadas. Nesse contexto, são apontadas as principais tendências de ocupação e expansão da RM de Natal, especialmente quanto a habitação, turismo e instalação de grandes equipamentos. Na configuração do espaço litorâneo da RM de Natal, ao mesmo tempo que o turismo articula zonas de predominância, também concorre para reforçar a centralidade da capital e a fragmentação entre os municípios que integram a região.

A leitura territorial, análise dos processos de formação e crescimento da mancha metropolitana, foi feita por intermédio de imagens de satélite. A evolução do período 1970-2006 foi viável para os anos de 1977, 1984, 1989, 1992, 2001, 2004 e 2006. Explicita as expressões e tendências futuras de expansão por meio da identificação dos vetores de crescimento, relacionando-os às dinâmicas de integração física e funcional da metrópole. Dois movimentos de ocupação e expansão urbana foram vistos naquele momento: *i*) a ocupação extensiva – para onde se estende a moradia precária, do loteamento irregular aos conjuntos residenciais, além dos equipamentos e redes de infraestrutura que articulam e conferem especificidades ao processo de periferização na RM; e *ii*) o movimento de ocupação intensiva, que evidencia as áreas estratégicas do mercado imobiliário, destacando-se as de adensamento e verticalização.

A partir da mancha metropolitana (identificada pela análise de imagens aerofotogramétricas de 2006), desenvolveu-se a leitura do uso e da ocupação do espaço metropolitano, que resultou no zoneamento da ocupação urbana existente, de onde se destacam: *i*) áreas especiais de proteção ambiental, moradia e patrimônio histórico e cultural que exigem medidas e instrumentos especiais de planejamento e gestão; *ii*) áreas residenciais consolidadas, ou seja, que apresentam pouca tendên-

---

5. O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal (Natal Metrópole 2020) – concluído em 2008 por equipes da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), coordenadas, respectivamente, por Tânia Bacelar e Maria do Livramento Clementino – foi contratado pelo governo do Rio Grande do Norte, pela Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec)/UFRN e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento (Fadé)/UFPE.

cia de transformação, vistas na relação entre tipologia (conjuntos habitacionais, edifícios verticalizados) e dinâmica do mercado imobiliário; *iii*) áreas potenciais para expansão urbana, visualizadas na escala metropolitana e, portanto, necessárias de aprofundamento na escala do município; *iv*) áreas de interesse econômico, destacando-se as de interesse turístico, de comércio e serviços e industriais; e *v*) a diversidade das áreas rurais.

Buscando compreender o suporte da infraestrutura instalada na RM de Natal, a análise territorial fez a identificação dos problemas e apontou soluções para a rede viária e o sistema de transporte regional, rede de esgotamento sanitário e de abastecimento d'água, rede de drenagem e sistema de coleta e tratamento de resíduos sólidos. Diferentemente do que sugerem Pujadas e Font (1998, p. 35-36), o plano não tratou de outros elementos, a exemplo de um setor de logística e da rede de telecomunicações.

Concluindo a leitura do território metropolitano, potencialidades e fragilidades foram identificadas na dimensão físico-territorial, visando à formulação de diretrizes e propostas de ocupação e expansão urbana sustentáveis.

As potencialidades do desenvolvimento da região estão expressas na sua história, no contexto do presente, nos estrangulamentos e nas potencialidades de seu desenvolvimento. Decorrem da história do estado, da evolução recente da sua economia, que criou as bases de seu futuro. Os prováveis impactos espaciais interferirão, principalmente, no aproveitamento das potencialidades turísticas ou no enfrentamento dos estrangulamentos endógenos da própria economia estadual, particularmente do setor industrial que projeta a implantação de unidades industriais no litoral oriental (polo construído pela Petrobras em Guamaré), mas que certamente modificará a demanda no setor serviços da região. O projeto do aeroporto e sua associação com uma área de livre comércio exigirá novos padrões de competitividade e crescimento das demandas por qualidade ambiental. A expansão do turismo em direção ao litoral norte e a mudança no perfil do turista estrangeiro fazem parte dos condicionantes endógenos de um novo cenário para a RM de Natal nos próximos quinze anos.<sup>6</sup>

As principais potencialidades da RM de Natal são a sua posição estratégica em relação ao continente europeu; a paisagem natural; as reservas ambientais (mananciais); a liderança em pesquisa científica e espacial e em escolaridade; e a liderança estadual de capacidade instalada no setor terciário.

---

6. Vale lembrar que uma das características importantes da economia do Rio Grande do Norte é o relevante papel desempenhado pelo setor público, e que a RM de Natal e particularmente a capital têm se beneficiado com os investimentos patrocinados pelo Estado, que têm promovido fortemente o crescimento econômico estadual. Essa é uma tendência que, na ausência de outras, irá se perpetuar. Num passado recente, importantes movimentos da economia brasileira tiveram fortes repercussões no Rio Grande do Norte. Tendências da acumulação privada, reforçadas pela sempre presente ação estatal, fizeram surgir e desenvolver diversos subespaços, dotados de estruturas econômicas modernas e ativas, focos de dinamismo em grande parte responsável pelos elevados índices apresentados pela economia potiguar e da capital nas últimas três décadas.

No entanto, a RM de Natal padece de grandes e diversos problemas. Estrangulamentos prejudicam a qualidade de vida e comprometem o seu desenvolvimento, entre os quais se destacam a pobreza e a exclusão social de grande parcela da população e as baixas condições de habitabilidade, notadamente a inadequação habitacional por infraestrutura. Isso termina por reduzir a competitividade de sua economia, da economia do turismo, principalmente, do turismo de origem internacional.

No processo de desenvolvimento metropolitano, o planejamento para o (re)ordenamento territorial é essencial, uma vez que repercute no processo de ocupação do solo e também na distribuição das atividades no território e, em extensão, pode contribuir para o processo de equidade socioeconômica e de preservação cultural e ambiental. Pujadas e Font (1998, p. 35-36) afirmam que a grande complexidade das dinâmicas metropolitanas impõe que o planejamento territorial, urbanístico ou setorial apresente uma diversidade enorme de situações a serem matizadas. Os autores recorrem a quatro grandes temas, presentes praticamente em todas as experiências de ordenamento metropolitano: a distribuição adequada dos assentamentos urbanos; a modernização da base produtiva; as intervenções em matéria de infraestrutura e equipamentos, destinadas tanto a garantir uma satisfatória qualidade de vida como o funcionamento adequado da atividade produtiva; e finalmente a preservação do espaço não urbanizável e o tratamento dos temas do meio ambiente.

Convém ressaltar que qualquer proposta de (re)ordenamento territorial deve ser respaldada não apenas no diagnóstico ambiental, projetos estruturadores implantados e a serem implantados, projeções demográficas e tendências de uso e ocupação do solo, mas também em marcos conceituais que fundamentem as suas recomendações. No caso específico de Natal foram consideradas: *i*) dimensão socioambiental como conceito estratégico primaz na visão de futuro; *ii*) sustentabilidade entendida como crescimento econômico com inclusão social e proteção ambiental; *iii*) ações de promoção econômica e de desenvolvimento territorial necessariamente articuladas com ações nas áreas de vulnerabilidade social e ambiental; e *iv*) expansão urbana condicionada à implantação da infraestrutura, sobretudo de saneamento, associada à disponibilidade hídrica da região.

Para Natal, a organização física territorial da mancha principal foi orientada pela articulação de três eixos, como relacionado a seguir.

- 1) Eixo da globalização da economia metropolitana, tendo o aeroporto de São Gonçalo do Amarante como referência de estruturação territorial associado à ideia de implantação de um novo distrito industrial (concebido como área de livre comércio) e de um setor de logística vinculado às atividades de carga e descarga de mercadorias. O aeroporto

foi inaugurado em 2014, para a Copa do Mundo, e até o momento nenhum outro projeto de desenvolvimento local ou regional foi associado a ele, mesmo considerando seu enorme potencial de desenvolvimento econômico. Dada a sua dimensão e escala, seria capaz de reverter as tendências de expansão de Natal do eixo sul para o norte.

- 2) Eixo do conhecimento e da inovação, tendo o Instituto Internacional de Neurociências como referência de estruturação territorial. Trata-se de um projeto arrojado, ligando a produção de conhecimento à alta tecnologia, mas, até o presente, sem grandes desdobramentos.
- 3) Eixo do meio ambiente, tendo o rio Potengi em sua dimensão metropolitana, o Parque das Dunas e as lagoas como referências de estruturação territorial. Merece atenção especial e acompanhamento pelos poderes públicos e pela sociedade, dada a fragilidade ambiental de Natal e seu entorno. Um dos problemas cruciais é a gestão da água, uma vez que é onde se encontram os mananciais subterrâneos que abastecem a cidade e outros municípios do Rio Grande do Norte.

A ocupação do espaço metropolitano, como já dissemos, foi pensada nos vetores competitividade e habitabilidade, e voltada ao interesse do cidadão, ao território, à economia e à gestão. Nesse sentido, fortalecer a região, integrar as sedes municipais e minimizar suas diferenças, fazendo a articulação entre esses três eixos, tem o sentido de reverter a tendência de forte centralidade e mesmo de macrocefalia urbana de Natal – ou, melhor dizendo, reverter sua configuração pelo transbordamento de arcos sucessivos construídos no tempo pela integração funcional e urbana com sustentabilidade ambiental, social e econômica, regional, combater a pobreza e, ainda, no caso do seu *hinterland* rural, promover o empoderamento local.

Esse caminho percorrido no planejamento do território metropolitano po-tiguar permitiu chegar às diretrizes essenciais que deveriam orientar as políticas, programas e projetos no horizonte de 2020. No entanto, sem continuidade na esfera política e jurídica, o Plano Natal Metrópole 2020 tornou-se apenas mais um documento. Apresentado pelo governo estadual ao Conselho Metropolitano em 2008, não teve desdobramentos nos governos seguintes, muito embora, de alguma forma, tenha servido para justificar demandas junto ao governo federal, dentro dos projetos do PAC e das propostas de mobilidade urbana da copa 2014. No entanto, não foi utilizado para orientar a enorme expansão imobiliária provocada pela implementação do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), a partir de 2009, o que gerou enormes vazios urbanos e acelerou o processo de periferização e dispersão urbana.

De todo modo, houve uma antecipação do planejamento governamental na escala metropolitana que poderia, se atualizado o Plano Natal Metrópole 2020, reorientá-lo à realidade do presente e, assim, cumprir as exigências do Estatuto da Metrópole. De certo modo, a RM de Natal está alinhada com o estatuto no que diz respeito ao plano – e é nesse sentido que a implementação do Plano Natal Metrópole 2020 faz falta.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dinâmica recente do aglomerado urbano de Natal sugere a continuidade de seu processo de metropolização: uma área urbana transformada em metrópole pelos resultados de uma reestruturação produtiva incentivada pelo Estado e por uma economia subsidiada por fortes investimentos públicos em infraestrutura. A cidade apresenta desenho territorial descontínuo, fragmentado e desintegrado que tende a articular-se e a consolidar-se espacialmente por meio de uma malha infraestrutural básica, principalmente a rodoviária, interligando áreas e equipamentos estratégicos. Em Natal, o processo de metropolização já é visível, com tendência à sua continuidade. De certa forma, a dinâmica urbana está influenciada pelo peso funcional da sua situação político-administrativa como capital estadual.

No campo político-institucional, a realidade aponta para a fragilidade dos instrumentos de gestão. A explicação para esse problema situa-se no campo da política (Almeida *et al.*, 2015; Clementino e Ferreira, 2015).

Primeiro, o governo estadual tem relegado o tema metropolitano a segundo plano, indiferente ao seu papel de coordenação e intermediação entre os gestores municipais, não garantindo as condições necessárias para o funcionamento dos instrumentos de gestão, particularmente, no que se refere à implementação do Estatuto da Metrópole.

Segundo, na medida em que o sistema federativo brasileiro garante autonomia administrativa e financeira aos municípios, termina dificultando a cooperação intermunicipal e limitando a possibilidade da gestão metropolitana. Nesse caso específico, só muito recentemente a Prefeitura Municipal de Natal atenta para soluções mais amplas e complexas acerca dos problemas de interesse comum, mobilizando gestores para pactuar uma proposta de planejamento integrado.

Os municípios ainda não estão afeitos à utilização de mecanismos capazes de incorporar formas de gestão compartilhada, como os consórcios. A falta de recursos financeiros para subsidiar as ações conjuntas, as dificuldades de negociação entre as partes, bem como a inexistência de uma coordenação que seja reconhecida e legitimada pelos entes municipais são aspectos que evidenciam claramente a dificuldade de cooperação entre os gestores metropolitanos.

Terceiro, falta apoio legislativo. Apesar de existir na assembleia uma bancada metropolitana, isto é, deputados com alta concentração de votos nos municípios da RM de Natal, a ação legislativa deles é completamente alheia a essa realidade (Andrade, 2015). Por sua vez, o Parlamento Comum, em sua mobilização, nunca conseguiu ultrapassar a mera discussão de uma agenda. O comportamento parlamentar dos vereadores e mesmo dos deputados ainda é “paroquialista”, extremamente focado em sua base eleitoral. Soma-se a isso o fato de a Assembleia Legislativa ser a fonte de um dos principais problemas da RM de Natal: a ampliação de sua composição. Desconsiderando critérios técnicos, são atendidos apenas interesses eleitorais dos proponentes. Disso resulta uma região com um nível de integração muito baixo, o que dificulta cada vez mais a existência da cooperação indispensável à gestão da metrópole. Dessa forma, se a RM de Natal formalmente configurada não se superpõe ao território metropolizado, dificultando a existência de um sistema de governança que sirva de base a essa aproximação, isso torna ainda mais difícil a consolidação da gestão metropolitana.

As práticas de governança, como apontou Antier (2005), são importantes para a identificação e a existência da metrópole por uma série de razões. Entre as quais estão:

- 1) À medida que evolui populacional e funcionalmente, ocorre na RM um aumento das demandas e problemas sociais, o que pede uma multiplicidade de mecanismos de resolução e participação.
- 2) O Estado é ineficiente na hora de prover essas demandas, particularmente no nível local de governo, o que faz necessária uma cooperação público-público e público-privado.
- 3) Esforços governamentais e não governamentais, se aliados, podem atuar de forma mais satisfatória nos processos de marginalização e exclusão social.

Para Borja e Castells (2004, p. 290-291), entre os problemas que aparecem com frequência na análise da gestão das regiões metropolitanas estão:

- a) o medo dos municípios que formam a região metropolitana perderem sua autonomia em favor de uma instância superior; b) a resistência dos níveis superiores, pois a existência de um organismo metropolitano é vista como uma oposição, especialmente quando as autoridades correspondem a orientações opostas; c) a proliferação de organismos administrativos, resultando muitas vezes no aumento da burocracia e dos gastos públicos; d) o *deficit* democrático. Não existe pressão cidadã para a resolução dos problemas metropolitanos. Os organismos supramunicipais, por não terem sido eleitos de forma direta, são percebidos pelos cidadãos como algo fora do controle; e) a definição adequada para o escopo da metrópole;

f) o princípio de eficiência na gestão dos serviços (...); g) a necessidade de conciliar os interesses dos múltiplos atores que intervêm no território metropolitano; e h) recursos financeiros inadequados.

Como vimos, um dos problemas cruciais da governança metropolitana da RM de Natal é a ausência de uma estrutura de coordenação e planejamento. Os instrumentos criados por lei não funcionam e não há interesse, por parte do atual governo do estado, de seguir as orientações do Estatuto da Metrópole, muito menos de transformar, adequar e atualizar o Plano Natal Metrópole 2020 em um recurso de planejamento que garanta uma ação governamental eficiente no sentido da resolução dos problemas de interesse comum que a cada dia se agravam mais.

A fragilidade institucional da RM de Natal e a inexistência de um projeto metropolitano capaz de gerar uma ação coletiva que possibilite uma cooperação entre os governos subnacionais e a formação de uma consciência colaborativa e cidadã têm dificultado a solução dos problemas de interesse comum, impondo limites e desafios para uma gestão compartilhada. Os “pactos territoriais” até então estabelecidos padecem ainda de sérias fragilidades, pois requerem a todo momento sua repactuação provocada por conjunturas político-partidárias e por interesses eleitorais.

## 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.
- ANDRADE, I. L. de. Localismo e geografia social do voto nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de Natal. *In*: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Orgs.). **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.
- ANTIER, G. **Les stratégies des grandes métropoles: enjeux, pouvoirs et aménagement**. Paris, Armand Colin, 2005.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. 7. ed. Madrid, Taurus, 2004.
- BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015. Seção 1.
- BUARQUE, S. C.; LIMA, R. **Manual de estratégia de desenvolvimento para aglomerações urbanas**. Brasília, Ipea, 2005.

CLEMENTINO, M. L. M. A região metropolitana e o Parlamento Comum: a carta de vereadores da Grande Natal. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, PUC, v. 8, 2004.

CLEMENTINO, M. L. M.; ARAÚJO, T. B. (Coords.). **Plano estratégico de desenvolvimento sustentável da Região Metropolitana de Natal**. Natal, Seplan. (9 Produtos). 2007.

CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Org.). **Natal**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

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

FIRKOWSKI, O. Por que as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 122, p. 19-38, jan./jun., 2012.

FRANÇA, R. S. **A dispersão urbana na região metropolitana de Natal**: novas espacialidades e velhas contradições. 2016. Tese (Doutorado) – UFRN, Natal. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência de Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MOURA, R.; PEGO, B. **Aglomeraciones urbanas no Brasil e na América do Sul e novas configurações**. Brasília, Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2203).

PUJADAS, R.; FONT, J. **Ordenación y Planificación territorial**. Madrid: Editorial Síntesis, 1998.

SOUZA, A. **Políticas públicas territoriais**: cooperação intermunicipal e gestão metropolitana. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso – Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

