



DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
E SOCIAIS

GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO DA METRÓPOLE FUNCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

João Victor Moura Lima, Universidade Federal do Rio Grande
do Norte | UFRN

RESUMO

Desde a Constituição Federal de 1988, muitos foram os instrumentos criados com vistas a garantir a inserção da sociedade no processo de tomada de decisões. Junto a isso, as Leis nº 10.257 (Estatuto da Cidade) e nº 13.089 (Estatuto da Metrópole) foram fulcrais para a renovação do diálogo e das ações com vistas a concretizar a gestão democrática e tornar a cidade um ambiente socialmente mais justo. A existência de tais ferramentas, entretanto, não é capaz de garantir sua adesão por parte do Estado. A partir da compreensão da participação da sociedade enquanto mecanismo capaz de tornar a gestão pública mais eficiente e democrática, este trabalho tem como objetivo gerar reflexões a respeito da forma como os municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante estão lidando com as diretrizes de seus Marcos Legais, bem como do Estatuto da Metrópole, no que tange à participação social enquanto ferramenta para consolidação de uma gestão metropolitana democrática. Para tanto, foram coletados dados secundários, obtidos através das prefeituras dos municípios supramencionados e dados primários, colhidos a partir de entrevistas realizadas com atores políticos e sociais.

Palavras-chave: participação social; estatuto da metrópole; gestão pública; rmnatal.

GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

UM ESTUDO DA METRÓPOLE FUNCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

LIMA, João Victor Moura

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, muitas têm sido as transformações políticas e sociais no Brasil. Grande parte dessas transformações se deve à Constituição Federal de 1988, que, dentre outras coisas, ampliou as garantias individuais dos cidadãos a partir da criação de mecanismos de participação direta e indireta, tais como as audiências, as consultas públicas, mesas de diálogo e negociação, portais interativos via *web*, conselhos, conferências nacionais, plebiscitos, referendos e leis de iniciativa popular. Além das garantias individuais ampliadas, a Constituição de 1988 trouxe também muitas mudanças no tocante à Gestão Pública, considerando o caráter descentralizado que a federação passou a assumir a partir de então (ARRETCHE, 1999). Os municípios e estados, que outrora não tinham tanta liberdade para gestar, passaram a ter mais autonomia e poder de decisão.

Assim, é notável que a sociedade brasileira tem passado, no decorrer dos anos, por diversas mudanças no tocante à sua organização política, institucional e social, o que fez com que o Brasil se transformasse “de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda [...], em um dos países com o maior número de práticas participativas” (AVRITZER, 2008, p. 44).

Em grande medida, o aumento de tais práticas foi possível a partir da Gestão Democrática, que tem como alguns de seus requisitos centrais o acesso ao conhecimento e ao pensamento crítico, tratando-se, pois, da participação social-política do cidadão a partir de sua integração social, política e econômica na sociedade (SANTOS JUNIOR; CHRISTOVÃO; NOVAES, 2011). Corroborando com o que foi dito, Ribeiro e Cardoso (2003) apontam a cidade como protagonista desse processo de inserção do cidadão, compreendendo-a, a partir da perspectiva de Paulo Freire, como educadora e educanda daqueles que nela habitam.

Apesar da participação da sociedade no processo de tomada de decisões ter se tornado mais efetivo a partir da CF 1988, com a criação dos mecanismos de participação social supracitados, o debate em torno do Planejamento e Gestão da Política Urbana é mais antigo e problemático.

Através dos Estatutos da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015) e da criação do Ministério das Cidades (2003) foram renovados o diálogo e as ações com vistas a concretizar a gestão democrática e participativa e tornar a cidade um ambiente socialmente mais justo.

A partir da compreensão da participação social enquanto ferramenta para tornar a gestão pública mais eficiente, eficaz, efetiva e democrática, são apresentadas e sistematizadas algumas reflexões acerca da participação da sociedade no processo de gestão da política urbana, tendo por objetivo realizar uma reflexão acerca da participação social e da gestão metropolitana a partir do estudo comparativo de três municípios da Região Metropolitana de Natal.

Para a escolha desses municípios estudados, utilizou-se a metodologia de integração¹ elaborada pelo Observatório das Metrôpoles, identificando a posteriori os municípios que compõem a metrópole funcional (DUARTE; PESSOA; ALBUQUERQUE; MELO, 2015) da Região Metropolitana de Natal, quais sejam: Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante.

Os municípios que compõem a metrópole funcional possuem uma dinâmica diferenciada dos demais, visto que estão mais integrados com o polo e, dessa forma, concentram os fenômenos de urbanização, bem como a maior parte dos processos metropolitanos e os três maiores PIBs da RMNATAL. Os três municípios se localizam no Estado do Rio Grande do Norte, parte da Região Nordeste do Brasil.

Acerca da distribuição espacial e dos indicadores sociais dos municípios que compõem a metrópole funcional, é possível perceber que em todos a população urbana se sobrepõe à rural, sendo esta considerada inexistente pelo IBGE (2010) nos municípios de Natal e Parnamirim. Percebe-se também a pequena diferença entre a longevidade dos habitantes dos três municípios, em contraponto à discrepância entre a renda per capita e o IDHM dos mesmos, como mostra o quadro 01.

QUADRO 01 - Indicadores Sociais dos municípios da Metrôpole Funcional

Municípios	Natal	Parnamirim	S. G. do Amarante
Indicadores			
População residente masculina	377.947	96.995	43.179
População residente feminina	425.792	105.461	44.489
População urbana	803.739	202.456	74.099
População rural	-	-	13.569
População residente Total	803.739	202.456	87.668
Área da Unidade Territorial	171,15 km ²	123,471 km ²	249,124km ²

¹ Metodologia elaborada e desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles, que utilizou a análise estatística de indicadores populacionais, econômico e funcional, grau de urbanização, densidade, ocupação e mobilidade. A metodologia de integração será explicada mais a fundo na terceira seção deste documento.

Densidade Demográfica	4.805,24 hab/km ²	1.639,70 hab/km ²	351,91 hab/km ²
Índice de Gini	0,61	0,55	0,44
IDHM	0,763	0,766	0,661
Renda per capital	R\$ 950,34	R\$ 850,44	R\$ 377,16
PIB	11.997.401	2.350.562	953.855
Longevidade	75,1	74,5	74,7

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados coletados no Atlas Brasil, 2010 e no IBGE CIDADES, 2016.

No tocante à existência de espaços institucionalizados de participação social na metrópole funcional da RMNATAL, verificou-se que os três municípios possuem Plano Diretor, mas apenas Natal adotou o Orçamento Participativo. Já em relação aos conselhos, percebe-se uma disparidade na presença destes espaços em cada município, destacando-se a existência de 19 conselhos municipais em Natal, 13 em Parnamirim e 7 em São Gonçalo do Amarante, como mostra o quadro abaixo.

QUADRO 02 – Conselhos municipais existentes nos municípios de metrópole funcional da RMNATAL

Municípios	Natal	Parnamirim	S G do Amarante
Conselhos Municipais	Assistência Social	Assistência social	Assistência Social
	Direitos da Criança e do Adolescente	Direitos da Criança e do Adolescente	Direitos da Criança e do Adolescente
	Direitos da Mulher	Direitos da Mulher	Idoso
	Idoso	Idoso	Saúde
	Direitos das Pessoas com Deficiência	Direitos das Pessoas com Deficiência	Educação
	Trabalho do Município de Natal	Trabalho do Município de Parnamirim	Meio Ambiente
	Segurança Alimentar e Nutricional de Natal	Alimentação Escolar	Controle e acompanhamento social do FUNDEB
	Ciência e tecnologia	Habitação	Conselho da Cidade de São Gonçalo do Amarante
	Conselho da Cidade do Natal	Saúde	-
	Habitação de Interesse Social	Educação	-
	Saúde	Planejamento Urbano e Meio Ambiente	-
	Educação	Conselho Municipal da Comunidade	-
	Planejamento Urbano e Meio Ambiente	Juventude	-
	Direitos Humanos	Controle e acompanhamento social do FUNDEB	-
	Segurança Pública	-	-
	Defesa Civil	-	-
	Trânsito e Transportes Urbanos	-	-
	Saneamento Básico	-	-
	Controle e acompanhamento social do FUNDEB	-	-

Fonte: Elaboração própria, através de informações obtidas com as Prefeituras dos municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, 2016.

Ressalta-se, contudo, que, de acordo o gabinete civil das prefeituras, os conselhos do trabalho e de planejamento urbano e meio ambiente do município de Parnamirim encontram-se inativos há quase um ano, por displicência das secretarias, que deveriam convocar as reuniões.

Com vistas a legitimar esta averiguação, contemplando materiais e técnicas que corroborem com a análise e conclusões mais assertivas acerca do objeto de estudo, foi realizada uma pesquisa qualitativa, que teve como procedimentos metodológicos a aplicação de entrevistas, bem como análise

bibliográfica e documental. Esta foi realizada nos três municípios componentes da metrópole funcional da RMNATAL, a partir da análise de documentos oficiais, observando as perspectivas dos três no que se refere à participação social e gestão metropolitana, averiguando seus respectivos Planos Diretores e Leis Orgânicas. Foram consultados, ainda, os *websites* dos municípios supracitados, objetivando a coleta de dados administrativos e institucionais.

A pesquisa qualitativa foi realizada a partir de entrevistas com roteiros semiestruturados, consideradas por Yin (2005) importantes fontes de informação numa pesquisa. Com o objetivo de absorver de maneira efetiva a resposta e o diálogo com os entrevistados, visto o caráter semiestruturado dos roteiros, as entrevistas foram gravadas e transcritas.

Quanto à escolha dos atores políticos e sociais qualificados, optou-se por aplicar as entrevistas a gestores públicos e representantes dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas dos municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Ressalta-se, contudo, que apesar de ter sido realizado o levantamento dos espaços institucionalizados de participação social (AVRITZER, 2008) na RMNATAL, a escolha dos representantes de cada conselho a serem entrevistados foi feita a partir da análise daqueles que se relacionavam de forma direta com o planejamento e a política urbana. Para tanto, foram elaborados dois roteiros distintos. No momento anterior à construção dos roteiros, foi feita uma leitura do Estatuto da Metrópole à luz de duas dimensões: (1) as funções públicas de interesse comum (cooperação) e (2) participação social, com o intuito de confrontar o que diz o estatuto supracitado e o que dispõem os Marcos Legais de cada município acerca destas temáticas.

Assim, o presente artigo objetiva identificar a importância facultada pelos municípios da Metrópole Funcional às diretrizes e princípios relacionados à participação social presentes no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015). Os objetivos específicos consistem em realizar um levantamento dos espaços institucionalizados de participação social em cada município e identificar o que os Marcos Legais de cada município estabelecem acerca da Participação Social.

1. Democracia, participação social e gestão pública

O modelo democrático brasileiro, apesar de jovem, tem em sua trajetória alguns momentos turbulentos. No que diz respeito às reivindicações sociais por espaços institucionalizados de participação social (AVRITZER, 2008) e ampliação de direitos sociais, civis e políticos (MARSHALL, 1967), o estopim se deu antes de haver, de fato, um regime democrático estabelecido.

Ao revisitar os diferentes modelos democráticos que se desenvolveram ao longo dos anos, destaca-se a democracia participativa enquanto ferramenta capaz de conciliar os instrumentos de participação e a competição partidária. Ademais, compreende-se, que num sistema democrático participativo, a participação da sociedade está diretamente ligada à percepção desta enquanto parte determinante, capaz de deliberar e influenciar nas decisões (HELD, 1987). Quando isso não acontece, há uma

inibição da participação e dificilmente será criada uma cultura participativa por parte dos cidadãos.

Corroborando com o que diz Held (1987), destaca-se que a “[...] intensificação dos movimentos em prol de uma participação maior coloca uma questão crucial para a teoria política: qual o lugar da “participação” numa teoria da democracia moderna e viável?” (PATEMAN, 1992, p. 09). Conforme a autora, a democracia representativa precisa ser aprimorada, pois nesta a participação dos cidadãos se resume ao ato de votar, enquanto no modelo democrático participativo os cidadãos participam de forma mais efetiva.

No que tange à participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos, Dagnino (2002) chama a atenção para o desenho autoritário do Estado, que tende a resistir a impulsos participativos. Com isso, os partidos políticos assumem a função de mediar o diálogo entre este e a sociedade civil, tendendo a pender, na maioria das vezes, em favor do primeiro. Assim, compreende-se que as chances de partilha efetiva do poder na negociação com o Estado aumentam à medida que aumenta a representatividade. Existe, contudo, uma correlação de forças que são responsáveis pelo aumento ou não da participação da sociedade civil nos espaços públicos, o que denota que “[...] os formatos institucionais não são variáveis independentes mas expressam os resultados dessa correlação de forças tanto no seu desenho original, quanto na operacionalização concreta e na dinâmica do seu funcionamento” (DAGNINO, 2002, p. 295).

Entendendo as disputas políticas enquanto elementos que constituem a democracia, destacam-se dois agrupamentos de princípios básicos (ou projetos) antagônicos: o projeto democratizante, que se desenvolve a partir de uma ótica onde os processos de tomada de decisões têm a participação da sociedade civil e o projeto neoliberal, em que os cidadãos não participam do processo de tomada de decisões, sendo chamados apenas para executar ao invés de decidir (DAGNINO, 2002). Pode-se afirmar, portanto, que apenas o fato de existirem nacionalmente instituições representativas não é o bastante para a democracia, sendo necessária uma participação ou “treinamento social” em outras esferas, sendo o ato de participar um importante passo para o processo de desenvolvimento da participação (PATEMAN, 1992).

Com a promulgação de uma Constituição cidadã e a reinstauração de um regime democrático de direito, bem como uma descentralização administrativa, foi possível identificar

[...] a emergência de novos padrões de governo baseados na governança democrática, centrada em três características fundamentais: maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento de direitos sociais a todos os cidadãos; a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade. (SANTOS JUNIOR, 2002. p. 89).

Tal abertura de canais para a participação cívica da sociedade se deu, em grande medida, a partir da criação de espaços institucionalizados de participação social, ou instituições participativas, representadas, segundo Avritzer (2008) pelo Orçamento Participativo (OP), Plano Diretor Municipal

(PDM) e Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Com a criação das instituições participativas, a realidade política do Brasil passa a ter uma relação mais direta com o modelo democrático proposto por Bobbio (1986), que entende a democracia não apenas como um modelo onde todos têm direito a voto, mas onde o direito de participar e os espaços de participação são ampliados. A partir disso, afirma-se que para identificar se a democracia de um determinado país está se desenvolvendo (ou não) não se deve buscar identificar uma elevação no número de cidadãos com direito a participar, mas a ampliação dos espaços onde os aqueles podem exercer tal direito (BOBBIO, 1986). Ainda acerca dos modelos democráticos, Bobbio (1986) destaca o que considera serem as seis promessas não cumpridas da democracia, destacando, dentre elas a do cidadão não educado para a democracia, por não possuir cidadania ativa e, em detrimento disso não se educar na própria prática democrática.

Contudo, Carvalho (2001) atenta para um fato interessante acerca da cidadania: a ampliação dos direitos sociais e espaços institucionais de participação não garante por si só a resolução de demandas sociais. Assim, para que a cidadania possa ser desenvolvida de maneira plena, é necessário que, além de participação, haja igualdade e liberdade. Com vistas a alcançar esse ideal de cidadania, Carvalho afirma que devem ser garantidos três direitos fundamentais, quais sejam: civis, políticos e sociais. Tais direitos, também abordados por Marshall (1967) formam uma pirâmide. Na Inglaterra, a pirâmide tem por base os direitos civis, com os direitos políticos e os sociais logo acima. No Brasil, entretanto, essa ordem é invertida. A base é formada pelos direitos sociais, seguidos pelos políticos e civis. Essa inversão se deu em decorrência da forma como os direitos foram conquistados no Brasil. Além disso, enquanto na Inglaterra os direitos sociais foram conquistados, no Brasil foram “dados” por Vargas, na década de 1930, como forma de compensar a falta de direitos civis e políticos, considerando que, à época, o país se encontrava em um regime autoritário (CARVALHO, 2001).

Diante disso, entende-se que num modelo de cidadania ideal os direitos são conquistados pelos cidadãos, a partir do fortalecimento de grupos de interesse e reivindicações populares. Para tanto, é fulcral o destaque à importância do engajamento cívico e do capital social para o fortalecimento dos movimentos populares.

Um importante mecanismo para a efetivação da participação dentro do modelo democrático é o *accountability*, que consiste no mecanismo através do qual o governo explica o que e para quem estão sendo tomadas as decisões, permitindo assim que a sociedade possa, através do voto, manter no poder aqueles que a beneficiam e tire do poder quem não o faça (CARNEIRO, 2004) sendo, sobretudo, uma importante forma de fiscalização e transparência.

Segundo Adam Przeworski e Stokes (1996), é possível afirmar que há *accountability* em um governo quando a partir do momento em que seus cidadãos são capazes de diferenciar quem age em prol de si ou do povo e, por conseguinte, têm a capacidade de escolher os governantes que atuam em benefício dos cidadãos, em detrimento daqueles que não o fazem. Conforme aponta Mill (1981), quando numa

sociedade prevalece a cidadania passiva, os governantes têm maior poder de manipulação, o que quase sempre resulta num modelo de gestão onde as decisões são tomadas de cima para baixo.

Além dos dois tipos de *accountability* abordados por O'Donnell (1998) há, ainda, um terceiro modelo não convencional, denominado por Peruzzotti e Smulovitz (2000) como *accountability* societal. Esse modelo constitui-se por meio de mecanismos de controle não eleitoral com ferramentas institucionais e não institucionais, além de influenciarem decisões políticas a serem implementadas por órgãos públicos (CARNEIRO, 2004). Assim, é possível estabelecer uma relação direta entre o *accountability* societal e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, tendo em vista que estes desempenham (ou deveriam desempenhar), também, um papel determinante enquanto mecanismos de inserção da sociedade civil no processo de tomada de decisões, não se esgotando no caráter consultivo, estendendo-se, também, ao âmbito fiscalizador. Os Conselhos buscam, portanto, expor erros, trazer novas questões e ativar operações de agências horizontais em relação às atividades governamentais.

Desse modo, é fundamental que num governo democrático participativo a população esteja presente junto ao Estado desde o momento da criação de agendas governamentais até os espaços de deliberação e fiscalização. Essa participação é fundamental para a elaboração de políticas públicas que contemplem de forma efetiva as reais necessidades da população.

Carneiro (2004) defende que a *accountability* societal é um mecanismo fundamentalmente integrante da governança democrática, por considerar que o quantum de *accountability* na sociedade é determinante para o grau de governança democrática num Estado, além de, assim como o modelo democrático participativo, garantir mais espaços institucionalizados de participação social e, diferentemente dos modelos vertical e horizontal, ter mais espaços deliberativos para os cidadãos, o que aproxima o governo do conceito “original” de democracia, no sentido de não ser somente um governo do povo, mas também pelo povo. Tal percepção corrobora com a ideia de que as regiões com relações políticas e sociais estruturas horizontalmente têm seu desempenho institucional mais efetivo que aquelas com relações políticas e sociais verticais, constatando também que “praticamente sem exceção, quanto mais cívico o contexto, melhor o governo” (PUTNAM, 1993, p. 191).

Assim, é fundamental que num governo democrático participativo a população esteja presente junto ao Estado desde o momento da criação de agendas governamentais até os espaços de deliberação e fiscalização. Essa participação é fundamental para a elaboração de políticas públicas que contemplem de forma efetiva as reais necessidades da população, destacando a importância de desenhos institucionais que sejam abertos à espaços participativos, bem como à cooperação.

Nessa perspectiva, compreende-se a gestão metropolitana enquanto alternativa para superar os desafios e problemas comuns aos municípios, ressaltando-se a necessidade de estes dialogarem e desenvolverem, juntos, ações que visem o bem comum.

A Constituição de 1988 reafirmou alguns compromissos, dentre eles o de restaurar a Federação a partir

da ampliação dos poderes políticos e tributários facultados às entidades federadas (estados e municípios) bem como o de “consolidar a democracia através do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas” (SOUZA, 2004, p. 108), destacando-se, no entanto, a distância entre os objetivos das mudanças e seus resultados. Apesar da tentativa da Constituição de diminuir as disparidades, principalmente econômicas, entre as entidades subnacionais, é perceptível que ainda não foram obtidos os resultados desejados.

Antes da CF de 1988, em meados dos anos de 1970, as metrópoles tinham sua gestão centralizada, com estruturas hierárquicas onde a participação dos municípios e de seus representantes se resumia à presença no Conselho Consultivo, que, como o próprio nome sugere, não tinha poder decisório, enquanto os Conselhos Deliberativos eram compostos por representantes dos Executivos Estadual e Federal (ROLNIK; SOMEKH, 2000). Apesar de haver certa organização em nível metropolitano, pouca coisa foi feita, à época, no sentido de fomentar a cooperação entre os municípios. Com a CF de 1988 veio a descentralização bem como uma mudança na forma de gerir as cidades e, conseqüentemente, as metrópoles.

Desta forma, as metrópoles são compreendidas enquanto “[...] espaços urbanos onde a cidade real se confronta com a cidade formal, na medida em que, a cidade central (em torno da qual gravita a dinâmica metropolitana) esgota sua capacidade de resposta em relação à toda a região” (BORJA; CASTELLS, 2004 *apud* CLEMENTINO; ALMEIDA, 2015, p. 211). Nessa perspectiva, compreende-se a gestão metropolitana enquanto alternativa para superar os desafios e problemas comuns aos municípios, a partir do fomento à cooperação intermunicipal com vistas a solucionar problemas comuns aos municípios, ressalta-se a necessidade destes dialogarem e desenvolverem, juntos, ações que visem o bem comum.

Sob essa ótica, destaca-se, dentre as novidades trazidas pela Constituição de 1988, a partilha de alguns princípios entre a União e os demais entes federativos, a saber: cooperação, coordenação e equalização estrutural, ou função distributiva.

Quanto ao primeiro princípio, Cunha (2004) fala da importância das cooperações verticais e horizontais para a elaboração e execução de políticas públicas. Nem todo estado ou município possui condições técnicas ou financeiras para executar políticas públicas. A importância da cooperação vertical é descentralizar recursos técnicos e financeiros para que todos os entes federados tenham capacidade de executar políticas públicas. Por outro lado, a cooperação horizontal permite a prática cooperativa intermunicipal e interestadual, o que pode ou não representar grandes avanços na gestão local desses territórios (CUNHA, 2004).

No que se refere à discrepância na capacidade de provimento de serviços públicos sociais e de aumento da democracia local por parte dos governos locais brasileiros, Souza (2004, p. 109) chama atenção para o fato de muitos estarem

[...] promovendo mudanças na governança local, não só como resultado dos mandamentos constitucionais, dos posteriores incentivos criados pelo governo federal e das pressões dos organismos multilaterais, mas também por políticas desenhadas localmente. No entanto, o novo sistema de governança local materializa-se de forma desigual entre os municípios brasileiros e sua sustentabilidade ainda não está clara.

Nesse sentido, o processo de redemocratização brasileira culminou, também, na eclosão de sistemas de governança locais democráticas centrados em três características principais, quais sejam: “maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento de direitos sociais a todos os cidadãos; a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade” (SANTOS JUNIOR, 2002, p. 89).

Contudo, concomitantemente ao fortalecimento dos governos locais, foi enfraquecida a gestão das metrópoles, muito em razão do fato de que estas eram geridas exclusivamente pelos estados, o que deixa de fazer sentido a partir do momento em que é concedida autonomia aos municípios (ROLNIK; SOMEKH, 2000). Com a autonomia e autossuficiência, os municípios passam a pensar, em sua maioria, nos problemas em nível local, não regional. Outro fator que dificulta a cooperação entre municípios componentes das Regiões Metropolitanas é o fato de ainda existirem grandes disparidades, principalmente socioeconômicas (contingentes populacionais, índice de Desenvolvimento Humano, distribuição de renda, PIB, etc.), culminando numa assimetria de forças.

Um dos impasses que a literatura aponta como atraso em relação à gestão metropolitana no Brasil é o fato de que muitas RMs acabaram sendo criadas sem haver, de fato, metrópoles formadas, mas muitas ainda em formação. Constatou-se que das Regiões Metropolitanas existentes oficialmente no nosso país, apenas 15 (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Campinas, Manaus, Vitória, Goiânia, Belém e Florianópolis) constituem espaços metropolitanos consolidados (RIBEIRO; TAVARES DA SILVA; MARTINS RODRIGUES, 2011 *apud* LACERDA; RIBEIRO, 2014), levando-se em consideração

i) tamanho e concentração (volume populacional, número de agências bancárias, volume total de operações bancárias/ financeiras e massa de rendimentos); (ii) capacidade de centralidade (volume de serviços raros em nível nacional, a exemplo do movimento aeroportuário de passageiros); (iii) grau de inserção na economia nacional (número de empregos formais em atividades de ponta, como *proxy* da capacidade de inovação e incorporação de tecnologia); (iv) poder de direção (número de sedes de empresas classificadas entre as 500 maiores do país); e (v) gestão pública (capitais estaduais e capital federal) (LACERDA; RIBEIRO, 2014, p. 187-188).

Dessa maneira, ainda é complicado encontrar respostas homogêneas para entender por que as Regiões Metropolitanas não cooperam como deveriam (ou poderiam), havendo divergências, inclusive, entre os modelos de cooperação defendidos pela Secretaria de Relações Institucionais (SRI)² e o Fórum

² Criada em 2005 a partir da MP nº259, posteriormente convertida na lei nº11.204 do mesmo ano, a SRI é um órgão do Governo Federal responsável, dentre outras coisas, pela interlocução com os Estados, Distrito Federal e os Municípios.

Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM)³. Enquanto a primeira alega que as iniciativas devem ser voluntárias e partir de cada município, defendendo os consórcios como modelos de cooperação mais adequados, a segunda afirma que os estados federados "[...] deverão apoiar e participar, quando o objeto exigir, de consórcios intermunicipais, porém, como um instrumento complementar à gestão metropolitana" (Relatório Observatório das Metrôpoles, 2009, p. 1 *apud* LACERDA; RIBEIRO, 2014). Além dos fatores supramencionados, Poggiuese (2006) aponta o não desenvolvimento das metrópoles enquanto comunidades políticas, apesar de, em alguns casos, terem alcançado uma unidade econômica e social, bem como a fragmentação funcional e jurisdicional e a dificuldade na identificação de metas e objetivos consensuais como problemas para a não cooperação entre os municípios metropolitanos. O autor afirma também que a criação de redes ativas, assim como o planejamento participativo popular podem ser soluções para os problemas supramencionados. Para isso, é necessário que haja transversalidade, entendida como cooperação interdisciplinar e intersetorial simultânea “[...] além de viabilizar a realização de projetos governamentais, integrados/compostos em conjunto com participantes variados, incluindo aqueles do sistema político institucional, capazes de introduzir inovações no sistema decisório” (POGGIESE, 2006, p. 489).

Apesar dos diversos avanços proporcionados pela Constituição Federal de 1988, no que diz respeito ao debate em torno do planejamento e da gestão de políticas urbanas no Brasil, somente a partir da década seguinte foi possível identificar um progresso real, em nível nacional, relacionado a esse tema. Destacam-se a criação do Ministério das Cidades, a realização da I Conferência das cidades (ambos em 2003) e, no ano seguinte, a institucionalização do Conselho das Cidades, que

[...] deram início a um processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano envolvendo conferências municipais e estaduais, e a adoção de estruturas normativas representativas, em acordo com os princípios defendidos historicamente pelos movimentos nacionais pela reforma urbana (SANTOS JUNIOR; CHRISTOVAO; NOVAES, 2011, p. 06).

No que tange à representação da sociedade civil nos espaços de tomada de decisão ligados a questões urbanas e metropolitanas, alguns novos instrumentos legais têm influenciando a institucionalidade da participação social nos municípios. Dois desses instrumentos decorrem da exigência da Constituição de 1988 de que todos os municípios fossem regidos por Leis Orgânicas Municipais (LOMs) próprias e aqueles com mais de 20 mil habitantes tivessem suas políticas de desenvolvimento urbano expressas nos Planos Diretores (PDs).

Ademais, ressalta-se a importância do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), aprovado após mais de 10 anos de intensa negociação no Congresso, ampliou o papel do governo local no processo de

³ O FNEM foi instituído em 29 de outubro de 1996 e consiste numa associação civil sem fins lucrativos, representativa de entidades e órgãos públicos estaduais, tendo como objetivos a valorização e promoção do planejamento e da gestão do espaço metropolitano além da efetivação da participação dos organismos metropolitanos nos processos de formulação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano e regional.

desenvolvimento urbano e de gestão do território (SOUZA, 2004). Além deste, foi aprovado, em janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole, (Lei nº 13.089), que traz significativos progressos no tocante à distribuição de atribuições aos entes federados, objetivando a renovação do diálogo e das ações objetivando a concretização de uma gestão metropolitana, democrática e participativa com vistas a tornar a cidade um ambiente socialmente mais justo.

No que tange à representação da sociedade civil, alguns novos instrumentos legais têm influenciando a institucionalidade da participação social nos municípios. Dois desses instrumentos decorrem da exigência da Constituição de 1988 de que todos os municípios fossem regidos por Leis Orgânicas Municipais (LOMs) próprias e aqueles com mais de 20 mil habitantes tivessem suas políticas de desenvolvimento urbano expressas nos Planos Diretores (PDs).

Olhando para a gestão urbana hodiernamente, é possível apontar alguns avanços, dentre eles, a criação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e, mais recentemente, do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015), que estabelece em seu artigo 1º:

[...] as normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

São expostos no capítulo IV da lei em questão alguns mecanismos que têm fundamental importância para a sua efetivação. São eles: planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas (com inclusão de novo dispositivo no Estatuto da Cidade), consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, parcerias público-privadas interfederativas (art. 9º) e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Este último configura-se como mecanismo de maior destaque dentre os demais citados, tendo seu conteúdo e requisitos especificados no art. 12. O Estatuto estabelece que os municípios metropolitanos deverão tornar seus respectivos Planos Diretores compatíveis com o PDUI que, por sua vez, será instituído a partir de lei estadual, revista, ao menos, a cada 10 anos. Destaca-se, pois, a necessidade de diálogo e cooperação entre os municípios e seus respectivos estados, com vistas a seguir os caminhos mostrados na lei supracitada.

Além das diretrizes referentes à política urbana, o Estatuto da Metrópole trouxe indicações pertinentes no que se refere às Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC e à Participação Social nas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas. Com vistas a dinamizar a apresentação dos temas abordados no presente documento, foi elaborado um quadro síntese que relaciona as dimensões supracitadas e o que estabelece o Estatuto acerca de cada uma, exposto a seguir.

QUADRO 03 – Estatuto da Metr pole e as dimensões abordadas no estudo

Dimensões	Estatuto da Metr�pole (Lei n� 13.089/2015)
Fun�es Públicas de Interesse Comum (Coopera�o)	O Estado e os Municípios inclusos na região metropolitana ou na aglomera�o urbana deverão promover as fun�es públicas de interesse comum por meio de uma forma de administra�o chamada de governança interfederativa (art. 3�, parágrafo �nico).
	Coopera�o para a�es de interesse comum intermunicipais (art. 23)
Participa�o Social	Da governança interfederativa de regiões metropolitanas e de aglomera�es urbanas: “[...] participa�o de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da presta�o de serviços e na realiza�o de obras afetas às fun�es públicas de interesse comum;” (art. 7, Inciso V)
	Dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado: “[...] a promo�o de audiências públicas e debates com a participa�o de representantes da sociedade civil e da popula�o, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana;” (art. 12, � 2�, inciso I)
	Disposi�es finais: “[...] a aplica�o das disposi�es desta Lei será coordenada pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU, assegurando-se a participa�o da sociedade civil.” (art. 20)

Fonte: Elabora o própria a partir do Estatuto da Metr pole, 2016.

No que tange   participa o social,   perceptível o esforço, evidenciado no quadro acima, para tentar assegurar a presença de representantes da sociedade civil nos ambientes de discussão e decisão ligados   política urbana. Destaca-se, ainda, o fragmento do art. 07 que explicita a participa o social não apenas de forma consultiva, mas deliberativa e fiscalizadora (*accountability*) nos processos de planejamento, tomada de decisões e fiscaliza o no que diga respeito às fun es públicas de interesse comum, ressaltando-se, contudo, a dificuldade de fazê-lo em nível metropolitano.

De acordo com o art. 2 , parágrafo VII do Estatuto da Metr pole,   considerada Região Metropolitana uma aglomera o urbana que configure uma metrópole, entendendo, pois, como aglomera o urbana o agrupamento de dois ou mais municípios que se complementem funcionalmente, possuindo, necessariamente, vínculos ambientais, socioecon micos e políticos. Metr pole, por sua vez, consiste, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, num espaço urbano que tenha influência regional ou nacional em razão de sua relevância política e socioecon mica. Assim, além de defini es jurídicas e teóricas no que diz respeito às metrópoles, aglomera es urbanas, região metropolitana, fun es públicas de interesse comum, plano de desenvolvimento urbano integrado, gestão plena, governança interfederativa, o Estatuto prevê, ainda que “[...] a RM instituída mediante lei complementar estadual que não atenda a este requisito será enquadrada como aglomera o urbana para efeito das políticas públicas a cargo da União (art. 15)” (MOURA; HOSHINO, 2015, p. 05).

No período anterior   CF de 1988, a responsabilidade de criar RMs e AUs cabia, exclusivamente,  

União. Após a promulgação da Constituição Cidadã, contudo, tal prerrogativa passa a ser dos estados federados e o número de RMs cresce de 9⁴ (instituídas por Leis Federais nos anos de 1973 e 1974) para mais de 30 nos dias atuais. Destaca-se, ainda, que sob a ótica do regime militar a cidade era vista como

“[...] problemática, que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva. A própria definição das nove áreas metropolitanas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar e não a dinâmicas de cooperação, consorciamento e articulação supramunicipal em curso naquele momento (ARAÚJO FILHO, 1996 *apud* ROLNIK; SOMEKH, 2000, p. 85).

Tal visão foi um dos fatores responsáveis pelo atraso nas ações integradas de cooperação entre os municípios com vistas à solução de problemas comuns. Numa perspectiva mais atual, as cidades são compreendidas, pois, enquanto ambientes especificidades e necessidades próprias. As necessidades, contudo, tendem, a ser semelhantes, principalmente dentro das Regiões Metropolitanas, daí a necessidade de pensar nos problemas e soluções a nível regional, não apenas local.

2. As experiências de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante

Com vistas a gerar reflexões a respeito da forma como os municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante compreendem as diretrizes do Estatuto da Metrôpole no que tange à participação social enquanto ferramenta para consolidação de uma gestão metropolitana democrática serão expostos os resultados da pesquisa. Averigua-se, também, a importância facultada pelos municípios aos mecanismos de inserção da sociedade civil nos processos decisórios ligados ao planejamento e à gestão urbana através da verificação dos Planos Diretores e das Leis Orgânicas de cada município.

Em Natal, foram verificados o Plano Diretor e a Lei Orgânica do município e, a posteriori, foram entrevistados a Secretária de Planejamento, Fazenda e Tecnologia da Informação - SEMPLA e o Vice-Presidente do Conselho da Cidade do Natal - CONCIDADE⁵.

Dentre os artigos e diretrizes trazidos pelo Plano Diretor do Município de Natal, destaca-se o inciso VII do art. 3º, que prevê a participação do cidadão no processo de construção da cidade. Para tanto, o título IV, que versa sobre o Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município, afirma, em seu §1º, que a participação da população será assegurada por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, a partir da indicação por seus pares e da representação paritária, seguindo os preceitos da diversidade, representatividade, pluralidade e através dos conselhos gestores, que “[...] devem funcionar como instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte

⁴ À época, o Governo Militar instituiu as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro.

⁵ Ambas as entrevistas foram realizadas no dia 21 de julho de 2016.

por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos de democracia representativa e da democracia direta.” (AVRITZER, 2000, p. 18)

Ressalta-se, pois, o Conselho da Cidade do Natal – CONCIDADE enquanto espaço central para o planejamento urbano da cidade, sendo este subsidiado tecnicamente pelos demais conselhos municipais.

A partir da entrevista realizada com um representante do CONCIDADE, foi possível constatar que apesar de ter como uma de suas diretrizes a emissão de recomendações e orientações referentes à leis e atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano municipal, o referido conselho, até o momento da entrevista, ainda não havia realizado nenhuma discussão a respeito do Estatuto da Metrópole. Isso mostra uma fragilidade em relação ao cumprimento de uma das atribuições mais básicas não só do conselho em questão, como também dos demais, responsáveis por discutir as pautas do planejamento urbano. Em relação a isso, o representante do CONCIDADE entrevistado nessa pesquisa afirmou que

[...] tem conselhos muito antigos, [...] tem conselhos que foram criados na década de 60, 70, que precisam ser adequados, precisam ser atualizados, de modo que todos esses regimentos internos e as próprias Leis que os criaram devem passar por um processo de modernização. O CONCIDADE está passando por esse processo agora [...] para poder evitar esses conflitos de interesse (com algum outro conselho). (Vice-presidente do Conselho da Cidade do Natal, 2016).

No que tange à participação social, o Conselho da Cidade do Natal tem o número de representantes determinado em seu regimento interno, contemplando representantes do governo e da sociedade civil de forma tornar a representação paritária entre o executivo municipal e as representações da sociedade civil. Considerando um dos objetivos do Conselho da Cidade do Natal, o de “tornar efetiva a participação da Sociedade Civil nas diversas etapas do planejamento e gestão urbanos” (Lei nº 6.013, art. 2º), foi possível constatar, a partir da entrevista, que embora haja o comparecimento da população nas reuniões do conselho, a presença popular ainda não é tão determinante como deveria.

Em relação à atuação do conselho no que tange à gestão metropolitana, destaca-se uma de suas atribuições, que estabelece a promoção de “[...] mecanismos de cooperação entre os governos da União, Estado, municípios vizinhos e Região Metropolitana e a sociedade, na formulação e execução da política municipal e regional de desenvolvimento urbano” (Plano Diretor de Natal, art. 96, § 2º, inciso V). Apesar disso, verificou-se, a partir da entrevista com o representante do CONCIDADE, a não execução de tais tarefas. O representante do conselho destacou a estrutura federativa brasileira enquanto problema para a consolidação de uma gestão democrática em nível metropolitano, evidenciando que o poder de atuação de cada município acaba sendo limitado. Além disso, constatou-se que não houve nenhuma discussão acerca do Estatuto da Metrópole desde a sua criação, não havendo, também, nenhuma articulação dos conselhos gestores a nível metropolitano.

Já sob a ótica da Lei Orgânica do município, a participação da sociedade organizada deve ser

assegurada, com vistas a garantir a gestão democrática da cidade. (Lei Orgânica do município de Natal, art. 132).

De acordo com a secretária de planejamento do município de Natal, a participação tem sido assegurada a partir do momento em que o município é adepto do Orçamento Participativo, além de contar com a participação popular na elaboração do Plano Plurianual – PPA. Ademais, estão sendo feitos:

[...] planos setoriais. A prefeitura fez vários planos setoriais aonde foi discutido. [...] A gente está pegando com as secretarias o que é que eles estão pensando para os próximos dez anos. Qual a próxima etapa agora? Discutir com os secretários, com a Região Metropolitana. A nossa próxima etapa é qualificar o pessoal da Região Metropolitana para fazer [...] seus próximos dez anos, o que eles pensam. E daí a gente começar uma série de discussões com a população. Chamar os atores sociais, que é a sociedade organizada e chamar os delegados do orçamento participativo. (Secretária de Planejamento, Fazenda e Tecnologia da Informação de Natal, 2016).

No tocante à gestão urbana, é possível identificar, tanto na Lei Orgânica quanto no Plano Diretor, uma inclinação para um modelo de planejamento urbano que incorpora os vieses democráticos e participativos, tendo um olhar mais social para a cidade. Contudo, apenas em um artigo aborda-se a associação aos demais municípios metropolitanos com vistas a executar funções públicas de interesse regional comum, e estabelece a necessidade de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse regional comum, pode associar-se aos demais Municípios limítrofes para formar a região metropolitana, na forma da lei”. (Lei Orgânica do Município de Natal, art. 4º).

Segundo a representante da SEMPLA, os municípios metropolitanos deveriam se unir, como preveem o Plano Diretor e a Lei Orgânica, para resolver problemas comuns, mas o fator político muitas vezes acaba interferindo negativamente. Uma das medidas para que podem resolver (ou minimizar) esse problema é o Fórum dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana, criado como alternativa ao Conselho Metropolitano que, entre 2008 e 2015 reuniu-se apenas duas vezes⁶. O Fórum foi criado a partir de uma iniciativa da SEMPLA, com vistas a fomentar ações que visem o desenvolvimento e integração da Região Metropolitana, objetivando, a curto prazo, discutir questões pontuais e, a longo prazo, criar um plano de desenvolvimento a ser seguido durante os próximos dez anos, respeitando o papel do Governo do Estado de atualizar o plano já existente. À época da entrevista (julho de 2016), o fórum ainda estava indo para a sua segunda reunião, não tendo, portanto, um estatuto elaborado. Em relação à participação da população nas reuniões do fórum, a representante da Secretaria Municipal de Planejamento de Natal afirmou que o plano que será elaborado irá exigir a participação popular, por entender que “[...] na hora que você tem uma temática que exige a participação popular, você tem que ter a participação da sociedade”⁷.

⁶ Desde a reativação do Conselho Metropolitano, em 8 de setembro de 2015 até o presente ano (2016) foi realizada apenas mais uma reunião.

⁷ Entrevista concedida à João Victor Moura Lima e Brunno Costa do Nascimento Silva. Natal, julho de 2016.

Foi possível identificar o empenho da Secretaria Municipal de Planejamento, Fazenda e Tecnologia da Informação de Natal para cumprir as diretrizes estabelecidas nas leis supracitadas. Em contraponto, constatou-se que o CONCIDADE não tem conseguido cumprir de maneira efetiva tal atribuição, seja pela falta de frequência dos representantes ou pela falta de interesse dos gestores. Ressaltando a importância do capital social e da confiança nas instituições enquanto elementos fundamentais para a construção de uma gestão participativa

A Lei Orgânica do Município de Parnamirim foi criada em 04 de abril de 1990, tendo Emenda Revisional mais recente aprovada no dia 17 de junho de 2015. A LOM de Parnamirim prevê, já em seu art. 1º, a participação da coletividade orientando os agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão da cidade, discorrendo, a posteriori, de forma mais específica sobre a forma como tal prática será realizada.

Não obstante, o capítulo VI da Lei em questão, que trata da política urbana no município, prevê a prática de uma gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Lei Orgânica do Município de Parnamirim, art. 200, inciso II).

No que tange ao fomento da participação das minorias e da mulher, constatou-se que a câmara municipal teve a iniciativa de discutir o Conselho da Igualdade Racial e Minorias, que se encontra em processo de tramitação desde meados de 2013.

Já no tocante à participação popular, pluralidade social e decisões compartilhadas, o Secretário Adjunto de Planejamento afirmou que

[...] é preciso que haja autonomia do estado quando algo vai ser apresentado à população. E existem aquelas reuniões públicas. Os sindicatos, as entidades de classe, elas raramente são ouvidas. Forçosamente as audiências públicas têm que acontecer, mas o que advém de resultante é muito mais conflito de ideias do que soluções para os problemas. (Secretário Adjunto de Planejamento e Finanças de Parnamirim, 2016).

Constatou-se, ainda, que, ao contrário do que determina o PD do município, nenhum conselho se relaciona de maneira direta com a SEPLAF. Quanto a isso, o Secretário adjunto afirmou que existem mecanismos de participação “[...] partindo da prefeitura para a rua, existe, mas das ruas para a prefeitura, como solicitação e cobrança, não. É exatamente aí onde pecam as entidades de classe” (Secretário Adjunto de Planejamento e Finanças de Parnamirim, 2016). Quando questionado sobre que mecanismos seriam esses, o Secretário Adjunto respondeu apenas que as portas da secretaria estão sempre abertas a população.

É perceptível, portanto, através do posicionamento do gestor em sua fala, que este encontra-se na contramão da gestão democrática, não aprovando a participação mais efetiva da sociedade de forma consultiva, quiçá deliberativa. Reitera-se, pois, a importância do engajamento popular enquanto recurso

produtivo, a partir do provimento de “[...] informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, [que] geram conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias de resolução dos problemas e conflitos envolvidos” (GOHN, 2002).

Em relação ao Plano Diretor de Parnamirim, datado de 30 de agosto de 2000, destaca-se a existência de um capítulo e um título que versam a respeito do planejamento e a participação popular no município. Para tanto, institui-se, em seu art.138, o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – COMPLUMA, com vistas a garantir o processo democrático de planejamento e gestão da cidade. O art. 139 da mesma lei determina que o conselho em questão será o órgão consultivo e de assessoria ao poder executivo responsável por analisar, aprovar e propor medidas relacionadas às diretrizes dessa Lei, tendo a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente enquanto órgão central da Administração responsável por sua coordenação.

No que diz respeito às atribuições dadas ao COMPLUMA pelo Plano Diretor, constatou-se, através da entrevista realizada com o Secretário de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, que o conselho se encontra inativo. O Secretário Adjunto de Planejamento e Finanças, órgão que, segundo o art. 141 do Plano Diretor é uma das secretarias que compõem o conselho, não sabia da existência deste espaço de participação. Buscamos, através de visitas às Secretarias de Planejamento e Finanças e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, o contato de algum representante do conselho do período em que este se encontrava em atividade, não obtendo êxito nesse quesito.

Tal fato demonstra um enfraquecimento não só da gestão democrática, mas também da *accountability* no município, visto que os conselhos, além de espaços institucionalizados de participação social, têm fundamental importância na inserção da sociedade no processo de tomada de decisões, além de seu caráter fiscalizador, responsável por expor erros, trazer novos debates e tornar as relações governamentais mais horizontais.

De acordo com o representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, os espaços de participação social dentro da gestão urbana do município seriam o conselho supramencionado e a conferência das cidades. Para o secretário tais espaços já são suficientes pois, de acordo com ele, muitas vezes os representantes da sociedade não têm conhecimento sobre os temas discutidos nas reuniões.

No que diz respeito à cooperação intermunicipal, prevista no Estatuto da Metrópole, verificou-se, através dos Marcos Legais já citados, que o município de Parnamirim possui em sua legislação alguns mecanismos referentes a este tema.

A LO do município sugere tal articulação através da “possibilidade de celebração de convênios e consórcios” (Lei Orgânica do Município de Parnamirim, art. 12 e art. 116). O Plano Diretor, por sua vez, tem como um de seus objetivos “[...] estabelecer mecanismos que visem integrar o município à RMN sob os aspectos ambientais, sociais, econômicos, viários e de transportes” (Plano Diretor de

Parnamirim, art. 3º). Além destes, ressalta-se o Estatuto da Metrópole, que prevê em seu art. 23 a cooperação para ações de interesse comum intermunicipais.

A partir das entrevistas realizadas com os representantes da SEPLAF e da SEMUR, foi possível constatar o interesse de ambos em promover e participar de mais ações de cooperação entre os municípios metropolitanos. Os entrevistados destacaram negativamente o fator político enquanto empecilho para essa articulação, argumentando que muitas vezes as eventuais desavenças políticas resultantes da discrepância ideológica entre cada prefeito podem inibir a integração. Os secretários destacaram também que a falta de diálogo entre os municípios metropolitanos ainda é um grave problema para a Gestão Metropolitana, uma vez que ocorrem, eventualmente, mudanças em um município metropolitano que afetam de maneira direta os demais e, mesmo assim, não se realiza nenhum contato de antemão.

Acerca dos direcionamentos tomados pelo município a partir da Lei 13.089/2015, o Secretário Adjunto de Planejamento e Finanças afirmou que o Estatuto “[...] é uma lei, como as demais, imbuída de muito boa vontade e bons propósitos, mas ela precisa saber quem precisa fazer o que e quando. Precisa haver um planejamento para que essa lei funcione” (Secretário Adjunto de Planejamento e Finanças de Parnamirim, 2016), sugerindo, ainda, que o planejamento para a execução do que a lei propõe acerca da gestão metropolitana deveria haver uma ação conjunta e central entre o Estado do Rio Grande do Norte e o município de Natal. Não há, contudo, nenhuma iniciativa identificada por parte do Estado com vistas a garantir tais práticas.

Diante dos Marcos Legais do município, do Estatuto da Metrópole e das entrevistas realizadas com os gestores, foi possível identificar que, apesar das diretrizes estabelecidas pelo município a partir do PD e da LO, a participação social não tem se dado de maneira regular nem incisiva no processo de planejamento e execução da política urbana no município.

Isso acontece pois, além do fato de o conselho, que deveria discutir as questões urbanas e metropolitanas estar inativo, notou-se que os secretários entrevistados estão satisfeitos com a forma como a participação se dá no município e, em razão disso, não é tomada nenhuma medida a respeito. Ademais, não foi realizada (até o momento das entrevistas), por parte da sociedade civil organizada, nenhuma ação objetivando a reativação o conselho, o que denota pouca presença de capital social.

De acordo com a Lei Orgânica do município de São Gonçalo do Amarante, a participação social se dará especialmente através das reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, sendo assegurada a manutenção de serviço de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços e através do acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (Lei Orgânica do município de São Gonçalo do Amarante, art. 51, § 3º, incisos I e II).

A Lei define também a participação popular enquanto ferramenta inerente à gestão democrática no

município, sendo esta a forma plena de articulação entre o Poder Executivo Municipal e a comunidade (Plano Diretor do Município de São Gonçalo do Amarante, art. 21, inciso XXI). Ainda segundo a Lei, a participação será garantida por meio de reuniões, assembleias, conferências, audiências públicas e convocatórias garantindo a isonomia e a diversidade de opiniões, classes sociais e interesses econômicos nos processos decisórios da política urbana. Outrossim, é estabelecida no art. 100 a criação do Conselho da Cidade de São Gonçalo do Amarante, cujo objetivo é recepcionar, analisar e debater de forma pública e participativa os programas, planos e projetos públicos ou privados que tenham relação com o desenvolvimento, sustentabilidade ambiental, interesse social ou impactos urbanos/ambientais a serem instalados no município (Plano Diretor do Município de São Gonçalo do Amarante, art. 100).

Em relação ao cumprimento dessas atribuições, de acordo com a representante da SEMPLA, a população é convocada através de vários meios de comunicação (jornais, carros de som, blogs, etc.) para participar das audiências públicas que tratam de questões como a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a Lei Orçamentária Anual – LOA e o Plano Plurianual – PPA. No que tange às instâncias de participação voltadas para o planejamento e a gestão urbana no município, a Secretária Adjunta se limitou a reafirmar a presença da sociedade civil nas audiências supracitadas.

Além disso, constatou-se que a Secretaria não dialoga de forma direta com a população em nenhum espaço institucionalizado de participação social do município, ressaltando, também, o fato de São Gonçalo ser o município metropolitano funcional com o menor número de conselhos municipais. Além disso o Conselho da Cidade de São Gonçalo do Amarante, maior espaço de participação diretamente relacionado ao planejamento e gestão urbana do município, não está ativo, apesar de instituído pelo Plano Diretor.

Em relação às diretrizes voltadas para a gestão urbana e gestão metropolitana no município, foi possível constatar certa discrepância entre a abordagem destes na Lei Orgânica e no Plano Diretor. Enquanto na primeira não foi identificada nenhuma referência aos temas, no segundo observou-se uma ênfase nas relações intermunicipais e metropolitanas. Além disso, o PD prevê, ainda, a integração com as políticas e ações desenvolvidas na RMNATAL a partir da elaboração de planos e programas metropolitanos, integrando, também, o Sistema de Planejamento Metropolitano (Plano Diretor do Município de São Gonçalo do Amarante, art. 4º e 5º). Além disso, a própria SEMPLA tem como atribuição,

[...] conduzir as articulações para a implementação de planos municipais e metropolitanos de desenvolvimento, integrar ações com vistas ao desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal, formular estratégias, normas e padrões de operacionalização, avaliação e controle de ações governamentais, no âmbito do município (SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE, 2016).

Apesar das diretrizes expostas a Secretária Adjunta de Planejamento do município fez menção apenas ao Fórum dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana de Natal que, à época da

entrevista, estava indo para a sua terceira reunião, não tendo, ainda, um estatuto definido. Em relação ao que estabelece o Estatuto da Metrópole acerca da participação social e da gestão metropolitana, a secretária afirmou não ter conhecimento suficiente sobre essa lei, afirmando que este seria discutido na reunião do Fórum dos Secretários de Planejamento da RMNATAL. Tal fato demonstra certo despreparo e desconhecimento da gestora em relação aos marcos regulatórios, considerando que em nenhum momento da entrevista, que abordava de maneira direta os temas supracitados, foram ao menos mencionadas diretrizes e/ou normas presentes nas leis acima referidas.

Identificou-se que não têm sido realizados grandes esforços por parte da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo de São Gonçalo do Amarante para garantir o cumprimento dos regimes estabelecidos pelos marcos regulatórios supramencionados. Além disso, destaca-se negativamente o fato de que o Conselho da Cidade de São Gonçalo do Amarante, que, segundo o Plano Diretor, deveria ser o órgão responsável por estimular a participação popular no desenvolvimento urbano do município e articular-se com os demais Conselhos existentes no município, buscando a integração metropolitana com os conselhos existentes nos municípios vizinhos (Plano Diretor do município de São Gonçalo do Amarante, art. 101, incisos de I a IV), encontra-se inoperante.

No tocante às funções públicas de interesse comum, apurou-se que os Secretários de Planejamento dos três municípios estudados consideram fulcral a cooperação intermunicipal com vistas a solucionar problemas metropolitanos, reiterando a criação do Fórum dos Secretários de Planejamento da RMNATAL como um importante meio para chegar a este fim. Contudo, é perceptível, uma dificuldade por parte dos secretários, em especial de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, na compreensão do que diz o Estatuto da Metrópole acerca das dimensões supramencionadas, alegando-se que em muitos momentos a Lei não é tão clara.

Constatou-se também que apesar das Secretarias de Planejamento de Natal e São Gonçalo do Amarante afirmarem em seus *websites* que têm como atribuições a coordenação de ações que visam a integração e resolução de problemas metropolitanos, todavia, apenas a SEMPLA de Natal toma a frente e busca se articular com os demais municípios, oferecendo, inclusive, suporte àqueles manifestarem interesse.

Destaca-se, portanto, a atuação positiva da SEMPLA do município de Natal no que tange às iniciativas que visam promover a interação e reflexão acerca dos problemas metropolitanos com os demais municípios componentes da RMNATAL, a partir da criação do Fórum dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana de Natal e a abertura ao diálogo com as prefeituras dos demais municípios metropolitanos.

A SEMPLA de São Gonçalo do Amarante manifestou, através de sua Secretária Adjunta, que, apesar do interesse em fomentar a cooperação intermunicipal, não tem tomado nenhuma iniciativa nesse sentido. A Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças de Parnamirim, diferentemente das já

citadas, nem chega a explicitar como atribuição sua a realização de ações que objetivem promover ou otimizar a interação entre os municípios metropolitanos, demonstrando, a partir das informações disponíveis em seu *website*, que tem suas ações mais voltadas para as finanças do que para o planejamento do município.

Ficou evidente a partir da pesquisa qualitativa que os interesses políticos ainda caracterizam um fator que interfere de forma negativa no processo de cooperação intermunicipal e intergovernamental da RMNATAL, levando em consideração os discursos dos gestores entrevistados, que ressaltaram de forma unânime a necessidade de priorizar os interesses municipais em detrimento dos interesses políticos.

Já no que tange à participação da sociedade civil no processo de planejamento dos municípios da metrópole funcional, foi possível observar certa dissonância nas ações de cada Secretaria, a começar pelo fato de que apenas em Natal foram identificados dois espaços institucionalizados de participação social que dialogam de forma direta com a Secretaria de Planejamento, quais sejam: CONCIDADE e o Orçamento Participativo. O primeiro, mesmo contando com a paridade entre representantes da sociedade civil e no executivo municipal (obrigatória entre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas), ainda possui na atual gestão, de acordo com o seu vice-presidente, um caráter mais consultivo do que deliberativo, o que expõe uma fragilidade do conselho.

No município a participação social tem se dado a partir da presença em assembleias e reuniões abertas ao público que, sem dúvidas, representam espaços interessantes de diálogo, mas têm um caráter ainda mais consultivo que o CONCIDADE em Natal, uma vez que os cidadãos não escolhem os tópicos a serem discutidos nem têm o poder final de decisão, participando apenas com opiniões, que nem sempre são consideradas.

A exemplo do que ocorre em São Gonçalo do Amarante, segundo o Secretário Adjunto de Planejamento e Finanças, no município de Parnamirim a participação popular se dá apenas através da presença em assembleias e reuniões para as quais os cidadãos são convidados a partir dos mais diversos meios de comunicação. Assim, destaca-se negativamente a forma como os municípios de Parnamirim e São Gonçalo têm abordado a participação da população no processo de tomada de decisões ligados à gestão urbana, tendo em vista que os desenhos participativos identificados partem de cima para baixo, tendo menos capacidade democratizante e, conseqüentemente, menos efetividade (AVRITZER, 2008). Observou-se, ainda, através da entrevista com o representante da SEPLAF de Parnamirim que, mesmo com o espaço participativo limitado e predominantemente consultivo, há, ainda, um interesse em reduzir a (pouca) participação já existente.

Além disso, identificou-se que Natal se sobressai em detrimento dos demais municípios no que tange à presença de espaços institucionalizados de participação social tendo, além do orçamento participativo, 19 conselhos municipais, enquanto Parnamirim conta com 14 e São Gonçalo com 8. Ressalta-se,

contudo, que dois conselhos que deveriam capitanear o fomento à participação na gestão urbana e na gestão metropolitana encontram-se inativos em Parnamirim e São Gonçalo; quais sejam: COMPLUMA e CONCIDADE, respectivamente, o que representa uma grande redução no *quantum* de *accountability* nos municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparativa dos municípios mostrou que os três estão lidando de forma dispar com os temas trabalhados. Apesar disso, além das diferenças socioeconômicas de cada município, os gestores tiveram discursos homogêneos em determinados momentos e se mostraram dispostos a promover a cooperação intermunicipal com vistas a fomentar uma Gestão Metropolitana efetiva e participativa, como prevê o Estatuto da Metrópole. Contudo, parecem não saber exatamente a melhor maneira de fazê-lo. Este não é, no entanto, um problema exclusivo da RMNATAL. Um dos principais fatores apontados por Lacerda e Ribeiro (2014) como obstáculos para a consolidação da gestão metropolitana no Brasil consiste na criação de RMs sem que haja metrópoles consolidadas, de fato. Vale destacar novamente que, segundo Clementino e Pessoa (2013), a RMNATAL, apesar de apresentar claros sinais de metropolização, ainda não configura, sequer, um aglomerado urbano propriamente metropolitano, o que também tem seu viés positivo. Considerando-se que a RMNATAL ainda se encontra em processo de formação e, nesse sentido, as diretrizes presentes no Estatuto da Metrópole podem surgir como princípios norteadores na construção de uma metrópole consolidada. Assim, é necessário que os gestores ampliem o olhar para o Estatuto em questão, seguindo suas determinações e desenvolvendo ações compartilhadas, não só entre as prefeituras, como também entre estas e a população.

Referências

- ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; ALBUQUERQUE NETA, Terezinha Cabral de.; FERREIRA, Glenda Dantas; CAMARA, Richardson Leonardi Moura da. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, M. do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide S. **Segmentação numa metrópole em formação** (texto para discussão), 2013. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/rmnatal/artigo/artigo17.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2016.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, no 1, 2008.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia** (uma defesa das regras do jogo). Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability**: algumas notas introdutórias. Texto para discussão, n. 13, 2004.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2001.
- CUNHA, Rosani Evangelista Da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 3, p. 5, 2004.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DUARTE, Marise C de S; PESSOA, Zoraide; ALBUQUERQUE, Pedro; MELO, Matheus Frederico de. Política Urbana na Região Metropolitana de Natal: o arcabouço normativo da metrópole funcional e institucional. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. (Org.). **Natal, transformações na ordem urbana**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, p. 325- 351, 2015.
- HELD, David. **O que democracia deveria significar hoje**. Modelos de democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- LACERDA, Norma; RIBEIRO, Suely. Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil. **EURE** (Santiago), Santiago, v. 40, n. 121, p. 185-202, sept. 2014. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612014000300009&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 23 de setembro de 2016.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1967.
- MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Tradução de Manoel Innocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Estatuto da Metrópole**: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?. Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em:<[/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf](#)>. Acesso em 30 de agosto de 2016.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability and new poliarchies. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 27-54, 1998.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Paz e Terra, 1992.

POGGIESE, Héctor Atilio. Decifrar o enigma da metrópole com a intenção de produzir transformações In: Catia Antonia da Silva et alli (orgs.). **Metrópole: governo, sociedade e território**, DP&A Editora, Rio de Janeiro, 2006

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Citizen information and government accountability: what must citizens know to control governments. In: **American Political Science Association**. 1996.

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. FGV Editora, 1993.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2003.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. **Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 14, n. 4, p. 83-90, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 de outubro de 2016.

SANTOS JUNIOR, O.; CHRISTOVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patrícia Ramos. **Políticas Públicas e Direito à Cidade: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves Dos. **Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Cadernos Metrôpole., n. 08, p. 87-103, 2002.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of democracy*, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e metodologia**. Porto Alegre: Bookman, 2005.