



DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
E SOCIAIS

PERSPECTIVA DE UMA METRÓPOLE EM FORMAÇÃO: COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN

Brunno Costa do Nascimento Silva, Universidade
Federal do Rio Grande do Norte | UFRN

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo, Universidade
Federal do Rio Grande do Norte | UFRN

Maria do Livramento Miranda Clementino,
Universidade Federal do Rio Grande do Norte | UFRN

Lindijane de Souza Bento Almeida, Universidade
Federal do Rio Grande do Norte | UFRN

Raquel Maria da Costa Silveira, Universidade Federal
do Rio Grande do Norte | UFRN

RESUMO

O desenho institucional brasileiro passou por mudanças após a Constituição Federal de 1988, contudo, ainda não se constata a existência da abertura de um espaço para discussão acerca dos mecanismos de coordenação e cooperação nas relações intergovernamentais no que tange à gestão metropolitana. Em 2015, foi promulgado o Estatuto da Metrópole visando à resolução de problemas comuns. O presente estudo objetivou verificar quais são as ações atualmente executadas visando à implementação do Estatuto da Metrópole nos municípios que integram a Região Metropolitana de Natal, bem como pelo Governo estadual. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes de municípios e do ente estadual. O resultado constata a inexistência de ações efetivas oriundas do poder estadual que leva à omissão do seu papel de coordenador e obriga os municípios da Região a se articularem para discutir a metrópole e o seu desenvolvimento.

Palavras-chave: relações intergovernamentais; estatuto da metrópole; região metropolitana de natal.

PERSPECTIVA DE UMA METRÓPOLE EM FORMAÇÃO:

COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN

SILVA, Brunno Costa do Nascimento

MELO, Cadmiel Mergulhão Onofre de

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, os municípios brasileiros foram elevados a entes federativos. A partir desse cenário, alcançaram capacidade normativa e de auto-organização, adquirindo competência material e legislativa para tratar dos assuntos de interesse local.

Como consequência, o Brasil adotou uma forma federativa atípica, na qual constata-se a existência de três esferas de competências. Dessa forma, a União, os estados e os municípios receberam poderes fiscais, políticos e administrativos distribuídos e exercidos de forma autônoma.

Conforme aponta Souza (2006), ao estabelecer responsabilidades compartilhadas, buscou-se estabelecer, institucionalmente, uma distribuição de atribuições, demonstrando que o federalismo, no Brasil, passaria a exercer uma posição mais cooperativa do que competitiva. Todavia, esse novo arranjo não abriu espaço para discussões a respeito da coordenação e da cooperação no tocante às relações intergovernamentais, gerando, dessa forma, desafios para ampliar o caráter cooperativo que fica evidenciado no caso da gestão metropolitana (ROCHA; FARIA, 2010).

No tocante à gestão metropolitana, o arranjo advindo da Carta Magna não abriu espaço para discussão acerca da coordenação e da cooperação, porquanto foram geradas relações intergovernamentais complexas, em que há uma dificuldade de se reconhecer/estabelecer mecanismos que busquem/apliquem os princípios cooperativos, tornando um desafio ainda mais pungente quando relacionado às regiões metropolitanas (RMs).

Ao considerar o municipalismo como perspectiva predominante, a CF acabou por não reconhecer o planejamento e o ordenamento territorial urbano, fato que corroborou, sumariamente, para o desarranjo do arcabouço relacionado aos mecanismos de cooperação e coordenação em tais regiões. Do mesmo modo, as constituições estaduais trataram a temática metropolitana com pouca ou nenhuma relevância, o que convergiu para uma baixa indicação dos fenômenos metropolitanos, nos aglomerados e regiões metropolitanas (SCHASBERG; LOPES, 2011). Nesse sentido, Clementino e Andrade (2007) constatarem experiências nas quais municípios componentes de RMs articularam-se para estabelecer mecanismos de cooperação para a resolução das questões metropolitanas, dada a ausência de

coordenação por parte do ente estadual.

Ao verificar tal questão, o quadro lançado suplantou o agravamento da crise urbana e desarticulou a governança metropolitana ao longo dos últimos anos. Não obstante, com vistas a reduzir esta problemática, foi sancionado, em 2015, o Estatuto da Metrópole (EM), o qual pode ser vislumbrado como marco regulatório proposto a estabelecer diretrizes gerais na regulação das funções públicas de interesse comum nas RMs e aglomerados urbanos. Essa norma se configura como um elemento que vem a contribuir o reconhecimento legislativo/jurídico da temática urbana e metropolitana no país, estabelecendo prazo de implementação até o ano de 2018, sob a pena de sanção por improbidade administrativa ao gestor público. Dessa forma, todas as RMs devem se adequar às diretrizes da Lei nº 13.089/2015 até o ano de 2018.

Diante desse cenário geral, o presente estudo possui como recorte a Região Metropolitana de Natal (RMN), a qual não se encontra isolada desse processo, devendo se adequar à referida norma. Nesse estudo objetivou-se verificar quais são as ações atualmente executadas visando à implementação do Estatuto da Metrópole nos municípios que integram a Região Metropolitana de Natal, bem como pelo Governo estadual.

No que diz respeito aos municípios estudados, estes foram selecionados de acordo com a metodologia elaborada pelo Observatório das Metrópoles (2012), por meio da qual se identifica o grau de integração dos municípios que constituem uma RM com o município polo metropolitano a partir do fluxo (densidade, mobilidade e ocupação) populacional, econômico e funcional, bem como o grau de urbanização (RIBEIRO *et al.*, 2012).

A partir de tal critério de seleção, os municípios estudados foram: Natal (polo metropolitano), Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante (alta integração), Macaíba (média integração), Nísia Floresta (baixa integração) e Ceará-Mirim (muito baixa integração). O município de Ceará-Mirim foi o único selecionado dentre os municípios de muito baixa integração, em razão de sua inserção na RMN ter ocorrido em 1997, ano de formação da região.

Inicialmente, realizou-se pesquisa bibliográfica voltada aos títulos referentes à temática da gestão metropolitana e das relações intergovernamentais, o que foi complementado com a pesquisa documental das leis referentes ao tema. No que diz respeito aos dados primários¹, estes foram obtidos mediante entrevistas de ordem semiestruturada, sendo realizadas oito entrevistas: sete com os Secretários Municipais de Planejamento e uma com o representante da Coordenadoria da Região Metropolitana, no governo estadual².

Ademais, foi realizado o acompanhamento, mediante observação direta, de quatro reuniões do Fórum

¹ Os resultados trazidos no artigo se baseiam na pesquisa realizada por Costa (2017).

² Entrevista realizada em outubro de 2017, em complementação aos resultados obtidos por Costa (2017), em vista de ser necessário compreender, além da visão dos municípios (presente em COSTA, 2017), a percepção do ente estadual acerca da temática.

dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana de Natal. Realizou-se coleta de dados e informações também durante a Oficina de Capacitação para Elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 dos Municípios que integram a RMN e o Fórum Interconselhos de Natal, especificamente, participando nas discussões do Grupo de Trabalho voltado ao “Desenho da Cidade”, eventos esses realizados no contexto da elaboração do Plano Plurianual do município de Natal.

O presente artigo se organiza, além da introdução e das considerações finais, em cinco tópicos. Inicialmente, apresenta-se a discussão acerca da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, seguida dos principais aspectos presentes no Estatuto da Metrópole. Posteriormente, o debate volta-se para o caso da RMN, enfocando os seus velhos e novos desafios. Por fim, são apresentados os resultados da pesquisa acerca da construção da cooperação na Região Metropolitana de Natal.

Os resultados obtidos chamaram atenção para o protagonismo do município de Natal (polo metropolitano) na articulação de políticas de cooperação com os demais entes municipais. Dessa forma, em razão da ausência do Governo do estado do RN, chamou atenção a coordenação, atualmente, exercida por Natal nas questões metropolitanas, bem como da atuação e o esforço do município para fortalecer a gestão e a governança metropolitana na região.

1. A institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil: da formação às relações intergovernamentais

A discussão das regiões metropolitanas teve seu auge no Governo civil-militar de 1964, quando os centros urbanos foram percebidos como uma porta para o desenvolvimento econômico e territorial brasileiro. A ideia era direcionar investimentos para a capital do estado em questão e, a partir disso, promover uma migração que respondesse às demandas produtivas necessárias. A partir do crescimento produtivo desse centro urbano, um maior contingente de trabalhadores era necessário, bem como um maior número de serviços e mais espaço territorial para comportar esses trabalhadores e estruturas prediais, o que acarretou no processo de “transbordamento” do centro urbano às suas periferias.

A criação das regiões metropolitanas, como pontuam Rocha e Faria (2010), tinha como principal objetivo o desenvolvimento produtivo e econômico a ser alcançado pela integração das atividades ocorridas no mesmo território. Desde a promulgação da Lei Complementar Federal (LCF) nº 14, de 08 de junho de 1973, que instituiu as primeiras RMs brasileiras até o final do regime militar, o cunho desenvolvimentista era o principal sustentáculo da ideia de região metropolitana. Esse pensamento continuou até a promulgação da Constituição Federal de 1988, no qual foi teorizado o cunho de região ofertante de serviços públicos aos residentes metropolitanos.

A criação das regiões metropolitanas era somente possível a partir de Lei Complementar Federal devido ao cunho estratégico para o desenvolvimento brasileiro, sendo assunto de interesse do governo central. No referido período, oito RMs foram criadas a partir da LCF 14/1973 e, posteriormente, a RM do Rio

de Janeiro com a LCF 20/1974, além da criação de vários mecanismos que contribuíam com a gestão das RMs brasileiras durante o período civil-militar até o ano de 1988, tanto em âmbito federal quanto estadual.

A União criaria, como Lopes (2006) observa, uma superestrutura que permitisse as condições para o desenvolvimento urbano e das RMs, como a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), após nomeada Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Em nível estadual foram criados os Conselhos Deliberativos e Consultivos, no qual no primeiro o governador do estado nomeava seus seis membros (HOTZ, 2000) e, no segundo, sua composição era dos prefeitos dos municípios que formavam a RM.

Pacheco (1995) chama atenção por ambos os conselhos terem papel mais parecido com órgãos de validação das propostas repassadas pela União do que com um local para discussão das RMs. Essa ideia é reforçada levando em consideração que, embora os conselhos fossem compostos por governadores e prefeitos, estes eram escolhidos pela União devido ao interesse do poder central na gestão dos territórios brasileiros nos níveis municipais e estaduais nas localidades que julgassem de seu interesse.

Os mecanismos e formas de gerenciamento das RMs mudariam apenas com a Constituição Federal de 1988. Sua promulgação trouxe uma tendência descentralizadora do poder central para os poderes locais por meio dos entes estaduais e municipais, com a concessão e o compartilhamento de obrigações e serviços a serem ofertados para a população brasileira. Rocha e Faria (2010) observam que um dos principais motivos para tal processo residia na ampliação da cooperação entre os entes, pautando como principal meio para tanto as relações intergovernamentais.

Nesse sentido, a metrópole pode ser caracterizada como o espaço geográfico com grande potencial estratégico por abarcar em seu território um alto fluxo de pessoas e um grande dinamismo econômico e sociocultural, sendo o principal ponto de referência da região no qual está localizada. Andrade e Clementino (2007, p. 240) frisam que a metrópole “[...] não é uma unidade política, não tem as prerrogativas político-institucionais de uma unidade federativa [...]”. Contudo, ressaltam que ela “[...] existe como espaço fundamental na dinâmica econômica de qualquer país, na medida em que é o desenvolvimento das regiões metropolitanas que puxa as economias regionais e mundial [...]”, ou seja, a metrópole, apesar de não ter as mesmas capacidades das entidades políticas nas três esferas de governo, é a peça-chave para o desenvolvimento econômico e social de qualquer espaço que estiver inserida.

Nesse sentido, a partir do crescimento de uma determinada cidade, sua dinâmica acaba por ultrapassar o limite do município que foi originado, gerando um transbordamento de suas influências para as demais unidades limítrofes. Uma vez que esse fenômeno supera o nível municipal temos o processo chamado “conurbação” (CLEMENTINO, 2007), no qual já não há mais um limite ou marco que diferencie onde começa e termina o município transbordado e seu receptor. Quando esse território

conurbado exerce influência supralocal, atingindo níveis estaduais, regionais ou, até mesmo, nacionais, ela se transforma na Região Metropolitana, principal espaço produtivo, econômico, social e político a nível regional.

Dado que cada cidade tem suas próprias características de formação, produção e crescimento, observando as influências regionais as quais estão submetidas, o surgimento de regiões metropolitanas no Brasil difere de um padrão unitário. Essa diferença constitui um processo único e contínuo na formação da região metropolitana, trazendo suas próprias configurações, potencialidades e desigualdades. Tais aspectos pesam na forma como se concentra a renda e os serviços utilizados pela população das RMs e demais aglomerações urbanas, tanto no acesso quanto na sua oferta, diretamente ligada à quantidade de recursos disponíveis para sua execução.

A definição de relações governamentais (RIGs) pode ser dada através dos pactos ou negociações ocorrentes entre entes, de mesmo nível ou não, no qual se tem o compartilhamento de responsabilidades para com a execução de determinado serviço a fim de resolver um problema presente na área metropolitana que está inserido (ROCHA; FARIA, 2010). Elas podem ser celebradas pelos três níveis existentes da federação, objetivando a cooperação e a coletividade das ações para superar dificuldades comuns de forma mais eficiente e ampla, atingindo diretamente a RM ou aglomeração urbana interessada.

As RIGs brasileiras sempre tiveram um caráter hierarquizado pela obediência dos subentes ao poder central (União), no que Wright (1997) define como “autoridade inclusiva”, no qual o Governo federal submete os subentes aos seus comandos. Esse modelo de autoridade foi utilizado durante todo o período militar para a gestão das regiões metropolitanas, sendo apenas abandonado para um modelo próximo a “negociata de ações” entre os entes após a promulgação da Constituição de 1988. Contudo, as relações intergovernamentais e a cooperação eram fragilizadas pela carência de um regulamento que garantisse as ações coletivas para a superação dos problemas comuns metropolitanos até a primeira década do século XXI.

No Brasil, como forma de superação de tal questão foi promulgada a Lei Federal nº 13.089/2015, que institui o Estatuto da Metrópole, principal documento acerca da questão metropolitana que, além de dispor dos critérios definidores de aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e outros, também dispõe acerca dos principais instrumentos cooperativos a serem propostos por essas instituições para a gestão metropolitana e o desenvolvimento metropolitano, através da regulamentação das relações intergovernamentais.

As RIGs ganhariam a adequada discussão que lhes eram devidas no Estatuto da Metrópole, vinte e sete anos após a Constituição de 1988. O processo de municipalização gerou uma “individualização” territorial no qual cada município competia para angariar maior participação nos repasses federais (SOUZA, 2006a) e, conseqüentemente, mais recursos financeiros. Tal aspecto criou uma esfera

predatória onde havia serviços concorrentes para uma única área no qual poderiam ser ampliados através da junção de esforços coletivos. Esse processo resultou, indiretamente, no rompimento do desenho institucional da gestão metropolitana orquestrada no governo civil-militar.

Contudo, a partir do EM, são propostos mecanismos de cooperação a serem utilizados pelos três entes, como: consórcios, criação de fundos, integração de planejamentos municipais ao planejamento metropolitano, entre outros. Foi reafirmado, também, o papel de coordenação aos estados na mediação das negociações entre os entes, ressaltando seu papel de formalizador da RM e coordenador da sua organização e interesses. A seguir, serão apresentadas as principais diretrizes presentes na referida norma, abordando sua origem e discussões predominantes.

2. Estatuto da Metrópole: origem e discussões

A presente sessão abordará alguns dos principais aspectos e instrumentos estabelecidos pela Lei nº 13.089 - Estatuto da Metrópole.

Em 2004, inicia-se a trajetória de discussão do EM por meio do projeto de lei 3.460/2004, de autoria do então deputado federal Walter Feldman (filhado na época ao PSDB). A proposta apresentada tinha por objetivo o fomento à Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, por meio da qual se buscava estabelecer diretrizes para esta, assim como criar um Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Ainda em 2004, o projeto de lei foi analisado por comissões³ da Câmara dos Deputados, no entanto, foi arquivado em 31 de julho de 2007 sem emendas. No mesmo ano, Feldman solicitou o desarquivamento do projeto de lei que regressou à apreciação da Comissão de Desenvolvimento Urbano. Porém, reabertas as emendas, novamente não foram apresentadas nenhuma discussão. (MOURA; HOSHINO, 2015).

Já em 2008, foi formada uma Comissão Especial⁴ que visava discutir o PL 3.460/2004, todavia, o debate pouco avançou e novamente o texto foi arquivado no ano de 2011. Entretanto, nesse mesmo ano, o projeto de lei foi desarquivado e a relatoria passou ao deputado Zezéu Ribeiro (PT/BA) na Comissão Especial. Naquele momento, surgiram 48 proposições de emendas e o processo contou com uma sequência de reuniões e debates na Câmara dos Deputados. Em sua versão final, também foram atribuídas mais 33 emendas, sendo aprovado por unanimidade na Casa e encaminhando ao Senado Federal como PLC nº 5, de 2014. Ao chegar ao Senado Federal, o trâmite foi ágil, uma vez que em apenas nove meses o texto foi revisado e encaminhado para sanção presidencial. Em 12 de janeiro de 2015, o PLC nº 5, de 2014, foi sancionado pela Presidente da República, com vetos parciais, e, no mesmo dia, foi transformado na Lei Ordinária nº 13.089/2015.

³ Desenvolvimento Urbano, de Finanças e Tributação, de Constituição e Justiça e de Cidadania.

⁴ Composta pelas comissões de Desenvolvimento Urbano, de Finanças e Tributação, de Constituição e Justiça e Cidadania, do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.

Como destaque da versão final do texto, cabe ressaltar os principais avanços e virtudes dessa norma, quando, por exemplo, reconhece o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), estabelecendo que esse “incluirá um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos Governos estaduais e municipais [...]”, e que deve agrupar “[...] dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.”, (art. 20, § 1º, § 2º, EM). Deste modo, pode-se afirmar que o Estatuto da Metrópole vem contribuir para o avanço da discussão jurídica da temática urbanística e metropolitana no país.

Do ponto de vista institucional, a Lei nº 13.089/2015 se diferencia do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), pois enquanto o EM estabelece normas gerais para regular as funções públicas de interesse comum que são realizadas nas regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados-membros, o Estatuto da Cidade estabelece normas que regulam o uso da propriedade do bem coletivo, da segurança, do bem-estar do cidadão e do equilíbrio ambiental.

No tocante a algumas lacunas deixadas pela Lei nº 13.089/2015, pode ser apontada a instituição das novas regiões metropolitanas como uma problemática, pois o EM deixa claro que o poder estadual detém essa prerrogativa, como estabelecido no § 3º do art. 25 da Constituição de 1988. Tal aspecto acaba por desarticular a governança metropolitana no país, uma vez que, ao conferir aos estados essa competência, gerou-se uma heterogeneidade das atribuições e funções acerca das regiões metropolitanas atrapalhando a formulação de uma política nacional direcionada a essas áreas. A exemplo disso, Garson (2009) chama atenção para o fato de que a transferência da responsabilidade pela institucionalização de RMs aos estados vedou qualquer disposição aos municípios neste quesito, o que gerou um acentuado processo de desarticulação entre os municípios acarretando no esgotamento das unidades gestoras das regiões metropolitanas instituídas sob a égide do regime militar. Evidenciando, desta forma, que:

[...] a força do municipalismo no país levaria a uma grande resistência em se priorizar a questão metropolitana, cujo enfrentamento demanda ação cooperativa por parte dos atores envolvidos e, como uma das alternativas então cogitadas, até mesmo a cessão de parcela da autonomia que se concedia aos municípios. Tais embates explicam o tratamento genérico da questão pela nova Carta Magna (ROCHA; FARIA, 2010, p. 114).

Nesse sentido, os processos de cooperação e coordenação metropolitana se caracterizam como fundamentais para implementação de políticas que visem a execução de funções públicas de interesse comum, como prediz o Estatuto da Metrópole. Essa execução só poderá ocorrer mediante o bom relacionamento entre os governos municipais, uma vez que as ações desenvolvidas em conjunto serão capazes de viabilizar o exercício pleno das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

No que tange à compreensão destas, a cooperação pode ser entendida como uma forma de adesão voluntária por parte das gestões locais ao planejamento compartilhado, isto é, a aprovação de medidas

conjuntas e integradas que tem por finalidade alcançar objetivos comuns. Almeida et al. (2015, p. 305) acrescentam que “normalmente, quando as instâncias atuam de forma cooperativa, elas acabam encontrando soluções para problemas que, pelo menos em princípio, não poderiam ser solucionados se cada uma delas atuasse individualmente”.

A coordenação, por seu lado, é tida como essencial, uma vez que por intermédio dela é possível estruturar e ordenar as prioridades das ações governamentais na metrópole, assim como estabelecer um caráter normativo no que compete a divisão de trabalho entre as esferas de poder (relações intergovernamentais).

Garson (2009, p. 74), ao levantar a questão do relacionamento entre os governos locais, coloca que a maneira como eles se correlacionam entre si e com os demais entes federativos demonstra ser primordial para o estabelecimento das funções de cooperação e coordenação. A autora esclarece ainda que “a cooperação entre os governos locais pode ser a chave para reduzir desigualdades e melhorar a eficiência econômica”, contudo, observa que os mecanismos para a estimular são escassos e estão no centro dos grandes debates das administrações. Dessa forma, faz-se necessário detectar quais as possíveis situações para desenvolver “a cooperação em políticas locais com algum nível de coordenação entre os governos”.

Na perspectiva de estabelecer o processo de cooperação entre os poderes municipais, e estaduais, o Estado brasileiro promulgou alguns instrumentos com o intuito de implementar ações setoriais. A respeito disso, pode ser citado como exemplo a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que regulamentou os artigos 182 e 183 da CF de 1988, abordado anteriormente, como um mecanismo que também possibilitou oferecer um conjunto de instrumentos a serem utilizados pelos governos locais para alcançar a cooperação. Em seu art. 34 é posto que nas RMs ou AUs, instituídas por LCE, trabalhos urbanos consorciados interfederativos poderão ser realizados e executados, mediante a aprovação de leis estaduais específicas. Outro dispositivo que merece ser enfatizado é a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, Lei dos Consórcios (LC), que dispõe acerca das normas gerais de contratação de consórcios públicos⁵. A partir da lei, os consórcios públicos poderão reunir os municípios em torno de políticas setoriais específicas. No entanto, os consórcios públicos devem estar acima dos interesses particulares dos atores que operam no território metropolitano.

A LC, mesmo que não tenha sido traçada para a gestão metropolitana, pode auxiliar na superação de alguns desafios impostos pela ausência de cooperação municipal, em razão da adoção de instrumentos firmados que promovam uma maior confiança entre os poderes políticos. Nesse sentido, Almeida et al. (2015) chamam atenção para o âmbito político, na escala metropolitana, uma vez que é nesse campo que se pode formar a cooperação, em razão da inexistência de uma esfera de governo metropolitano.

⁵ A regulamentação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, foi determinada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

Para que haja cooperação, de fato, entre os municípios que compõem uma RM, é necessário então que exista uma definição clara das competências de cada um como forma fundamental para enfrentar os problemas comuns que os cercam. Além disso, ressalta-se a dificuldade em determinar uma estrutura básica para o compartilhamento de práticas cooperativas ligada a questões políticas, financeiras ou técnicas.

A superação desses obstáculos demanda, portanto, uma distribuição entre os níveis de governos locais com o intuito de “elaborar estratégias de ação, estabelecer metas e buscar alternativas para os inúmeros problemas que acontecem nas metrópoles” (ALMEIDA *et al.*, 2015, p. 305).

Uma segunda lacuna observada no Estatuto da Metrópole diz respeito à participação da sociedade civil, pois mesmo que o EM incorpore a participação como mecanismo de governança metropolitana para elaboração e monitoramento das políticas públicas urbanas, ele faculta este artigo (art. 7º, V) como meramente consultivo. Isto é, ficará a encargo do gestor público abrir a esfera pública (ou não) para participação dos cidadãos contribuírem na elaboração e no monitoramento das políticas públicas. A única determinação acerca do assunto com caráter de obrigatoriedade é de que a sociedade participará do processo decisório de aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), “[...] pela instância deliberativa colegiada da governança interfederativa da metrópole [...]” (RIBEIRO *et al.*, 2015, p. 02), mediante audiências públicas e debates nos municípios incorporados (art. 8º, II). Portanto, os dispositivos previstos de participação poderão resultar em uma baixa efetividade, visto que não são previstos a constituição de conselhos das cidades nem ao menos a viabilização de conferências.

O outro ponto corresponde à relação do protagonismo do poder municipal, visto que ao receberem tais responsabilidades e autonomia, criou-se uma barreira para gestão de um território conurbado. Ademais, a nova lei não progrediu no ponto que tange à revisão do atual quadro metropolitano originado do desenho institucional que a Constituição de 1988 trouxe como prerrogativa acerca da temática, uma vez que muitas RMs foram instituídas com caráter meramente político. Isso pode ser verificado pois muitos municípios que as integram possuem características rurais, e mesmo assim são incorporados a elas. Além disso, podem ser identificados vazios urbanos nesses municípios e a inexistência de interesses comuns, o que vem marcando a formação de regiões metropolitanas, uma decisão que, “[...] a despeito de ser política, precisaria estar respaldada em critérios técnicos objetivos”, como afirma Albuquerque Neta (2007, p. 06). Trata-se de um assunto de extrema relevância, visto que a proliferação de RMs implementadas a partir de um caráter meramente político pelos estados cria obstáculos à estruturação de sistemas de governança metropolitana. Dessa forma, apesar dos muitos avanços trazidos pela lei, alguns aspectos podem causar “[...] uma insuficiência para criar condições institucionais e políticas que respondam [...] aos desafios metropolitanos” (RIBEIRO *et al.*, 2015, p. 01).

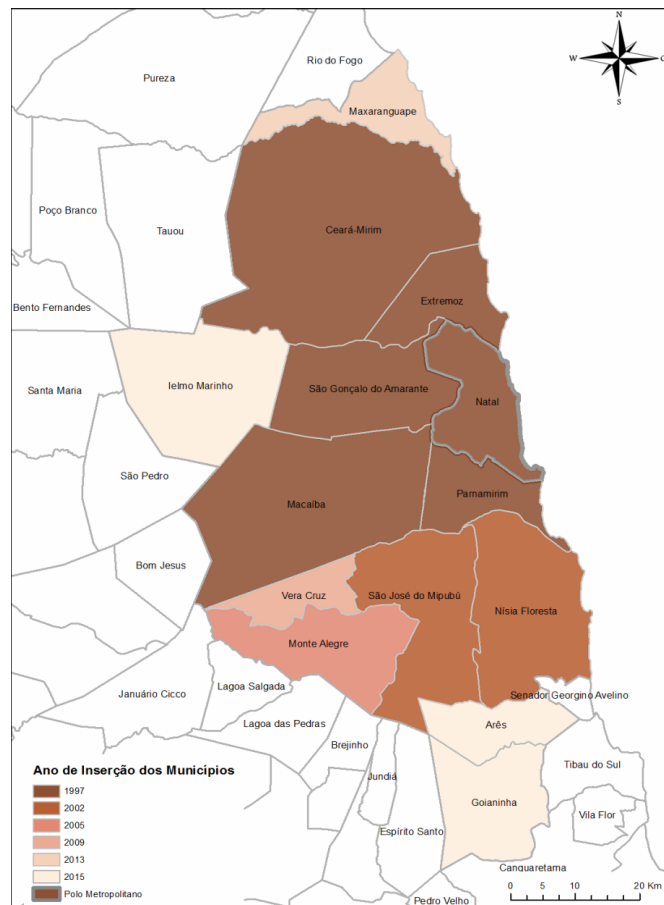
A seguir será abordada, especificamente, a Região Metropolitana de Natal, apresentando-se sua origem

e seus velhos e novos entraves.

3. A região metropolitana de Natal: velhos e novos desafios

A Região Metropolitana de Natal (RMN) foi instituída através da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152, de 16 de janeiro de 1997. A sua área total é equivalente a 3.555,771 quilômetros quadrados, representando aproximadamente 07% do território norte rio-grandense abrigando, em 2016, aproximadamente 1.577.072 habitantes, de acordo com estimativas feitas pelo IBGE, comportando 46% da população do território estadual. O mapa 01 abaixo ilustra o ano de inserção dos municípios da Região Metropolitana de Natal.

MAPA 01 – Municípios da RMN e seu ano de inserção



Fonte: Costa (2017).

Originalmente, a RMN era composta pelos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Ceará-Mirim e Extremoz, sendo depois adicionados os municípios de São José de Mipibú e Nísia Floresta (LCE 221/02), Monte Alegre (LCE 315/05), Vera Cruz (LCE 391/09), Maxaranguape (LCE 485/13) e, mais recentemente, Ielmo Marinho (LCE 540/15) e Arês e Goianinha (LCE 559/15). Apesar da RMN ser formalmente instituída, em alguns desses municípios não pode ser observado o processo de conurbação que caracteriza uma região metropolitana, o que deixa implícito

que as suas adições foram parte de um jogo político, no qual interesses eleitorais tiveram grande peso para a atual configuração territorial da RM potiguar.

Além disso, tem-se em evidência a metrópole funcional⁶, composta pelos municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, da metrópole institucional, composta pelos anteriores e demais municípios. A metrópole funcional concentra o maior fluxo de atividades, dinâmicas e migração da RMN, integrando-se através da conurbação física-territorial, configurando-se como o centro produtivo-acumulativo da própria RM.

A LCE 152/97 também instituiu a principal ferramenta de gestão metropolitana do estado: o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN). Tal conselho tem como função, entre outras atribuições, promover a integração dos serviços comuns da RMN, autorizando, executando e fiscalizando obras e serviços públicos que defendam e fortaleçam o interesse metropolitano.

O CDMN é vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), tendo como presidente o Secretário da referida pasta. A composição restante se divide em prefeitos dos municípios integrantes da RMN e 01 (um) assento para o Parlamento Comum da própria RM. É válido ressaltar que o CDMN tem caráter consultivo e deliberativo e, como lembra Almeida (2014), ganha importância por ser a principal ferramenta da gestão metropolitana no Rio Grande do Norte.

O CDMN chegou a ser desativado, em 2010, por falta de cooperação dos gestores municipais entorno da discussão da metrópole, bem como pela ausência de coordenação por parte do governo estadual (COSTA, 2017), ganhando um novo fôlego ao ser reativado com a promulgação do EM pelo Governo Federal em 2015, que exigia a funcionalidade desse órgão na gestão das RMs. Junto com a sua reativação, foram instituídos oito grupos temáticos de discussão metropolitana: resíduos sólidos; mobilidade metropolitana; segurança pública e defesa social; saúde; educação, cultura e esportes; agricultura familiar; cidades inteligentes; e Estatuto da Metrópole. Durante a reunião do CDMN, os gestores presentes fizeram menção à importância na construção de políticas públicas compartilhadas para, desse modo, chegar a soluções coletivas, mas depois de algumas reuniões, as atividades foram descontinuadas (COSTA, 2017). Tal fato demonstra a importância da implementação do Estatuto da Metrópole no firmamento da gestão metropolitana e na elaboração dos planos metropolitanos no Brasil.

Embora haja a existência do Conselho, as atividades do ente estadual direcionadas à gestão metropolitana encontram-se sem qualquer expressão significativa, mostrando sua ausência no campo das ações cooperativas da gestão da RMN, prendendo-se aos debates e discussões do tema metropolitano (ALMEIDA, 2014). De acordo com Almeida (2014), a ausência de identidade metropolitana entre os municípios das RMs, aliada à prevalência do pensamento do “municipalismo autárquico”⁷, torna difícil a integração da metrópole em volta do pensamento coletivo. Isso impacta na divisão de

⁶ OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2012).

⁷ Ver FERNANDES; WILSON (2013).

responsabilidades e na distribuição de serviços, reduzindo o campo de atuação para o nível local, negligenciando o tema metropolitano.

Tentando reverter esse quadro, o Governo estadual propôs, em 2007, o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal - Natal Metrópole 2020, como parte das ações do Programa RN Sustentável. O plano conta com dois volumes, um apresentando diagnósticos e tendências de cenários para o estado do RN e, no outro, sobre ações e projetos estratégicos a serem implementados, bem como modelos de gestão que podem ser utilizados para a implementação das estratégias desenvolvimentistas da Região Metropolitana de Natal até o ano de 2020. Contudo, o plano não foi aprovado pelo CDMN mesmo sendo debatido amplamente no Conselho (SILVA *et al.*, 2016). Nesse sentido, Clementino e Pessoa (2013) destacam que a RMN, apesar de apresentar sinais claros de metropolização, ainda não se configura como um aglomerado urbano propriamente metropolitano, uma vez que não foram empreendidos esforços no intuito de intensificar o planejamento e a gestão na RMN.

No contexto dessa discussão, a sessão a seguir explanará os resultados da pesquisa, apresentando a percepção das gestões estadual e municipais acerca da implementação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) na RMN.

4. A RMN e o desafio da cooperação

A presente pesquisa investigou as ações atualmente executadas visando à implementação do Estatuto da Metrópole nos municípios que integram a Região Metropolitana de Natal, bem como pelo Governo estadual. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes de municípios (Secretários Municipais de Planejamento) e do ente estadual (Coordenador da Coordenadoria da Região Metropolitana de Natal – CRM).

Além disso, como dito anteriormente, foi possível acompanhar as atividades em quatro reuniões do Fórum dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana de Natal; participar de dois eventos: a Oficina de Capacitação para Elaboração do PPA 2018-2021 dos Municípios que integram a RMN e o Fórum Interconselhos de Natal, ambos realizados no contexto da elaboração do Plano Plurianual do município de Natal.

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

Considerando esses aspectos, inicialmente, serão apresentados os resultados da pesquisa realizada junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, o qual, por determinação legal, deve assumir a postura de ente articulador e coordenador das ações em nível metropolitano.

Quando questionado acerca da compreensão da RMN, o gestor estadual destacou que a “[...] configuração histórica da região da forma como foi criada [...] está totalmente discrepante da realidade” (COORDENADOR CRM, 2017), expondo a existência do processo de conurbação em apenas cinco dos catorze municípios da RMN, os quais apresentam dinâmicas (socioeconômicas, demográficas e metropolização) diferentes entre si.

O coordenador da RMN destacou que inexistente “identidade metropolitana nos habitantes dos catorze municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal”, fazendo com que “[...] as pessoas ainda não tenham a compreensão do sentimento de ser um cidadão metropolitano e não apenas um cidadão municipal que só enfrenta problemas locais [...]” (COORDENADOR CRM, 2017). Tal questão acaba por gerar desafios no que tange à concretização de soluções para problemas comuns na RMN, seja devido à ausência de compreensão pela sociedade, seja em função da inexistência de ações dos governos municipais.

No que diz respeito a atuação do Governo do estado do RN na gestão da região metropolitana, o gestor frisou que as responsabilidades do ente estadual é “[...] concomitante com mesma responsabilidade que têm os gestores municipais [...] isso porque todos eles perpassam por suas camadas de responsabilidade diante do pacto federativo” (COORDENADOR CRM, 2017). Além disso, ressaltou que: “esse pacto [...] divide sobre o mesmo segmento de atuação do papel do município e do estado, sobretudo, nesse tema de região metropolitana [...] o município tem como naturalidade olhar para seu próprio umbigo e o estado tem por obrigação de olhar o todo [...]” (COORDENADOR CRM, 2017).

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

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

Acerca do assunto, Andrade (2010) pontua que o fortalecimento dos arranjos formais é uma condição necessária a fim de reduzir as problemáticas metropolitanas. Para tanto, as dinâmicas de

funcionamento das RMs devem ocorrer baseadas no processo de cooperação e coordenação. A respeito da RMN, pode-se destacar a fragilidade das relações intergovernamentais no que tange à questão metropolitana. Acerca dessa temática, o Coordenador da CRM afirmou que:

não há conformidade urbanística na região metropolitana e que simplesmente se deixe edificar com uma velocidade de se ofertar serviços públicos [...] impactando fortemente em sua dinâmica de funcionamento [...] além disso, não há uma cooperação efetiva com os municípios, pois os prefeitos não se comunicam com o poder estadual” (COORDENADOR CRM, 2017).

A partir da percepção obtida com a pesquisa realizada junto ao Governo do Estado, tornou-se essencial investigar tais aspectos junto aos municípios selecionados para a pesquisa. Nesse sentido, inicialmente, questionou-se aos Secretários de Planejamento qual o entendimento acerca dos problemas metropolitanos na RMN. O Quadro 01 demonstra a existência de compreensões convergentes:

QUADRO 01 – Entendimento dos Problemas Metropolitanos pelos Secretários de Planejamento

Secretários	Respostas
Secretária SEMPLA (Natal)	“[...] são aqueles que apresentam uma conotação supralocal, ou seja, que transcendem os limites formais de um município [...]”
Secretário SEPLAF (Parnamirim)	“[...] vai nessa concepção de problemas que são comuns entre os municípios que fazem parte da região metropolitana [...]”
Secretário SEMPFI (Extremoz)	“[...] são aqueles comuns exatamente a essa região. [...] Isso são problemáticas comuns.”
Secretário SEMPLA (SGA)	“[...] problemas que são comuns para região metropolitana [...] só que a RMN virou uma bagunça. [...] Querem entrar na região visando mais recursos.”
Secretário SEPLAN (Macaíba)	“[...] são problemas em comum na região. Problemas que afetam a todos [...] se não houver integração entres os municípios da região, todos nós saímos perdendo [...]”
Secretário SEMPLAF (Nísia-Floresta)	“[...] eu entendo o que vem acontecendo em função da expansão urbana de cada município, pois não há mais como se pensar em nossa região como uma unidade isolada.”
Secretária SECFIN (Ceará-Mirim)	“[...] é aquilo que um município faz e que de certa forma pode interferir diretamente ou indiretamente nos demais [...]”

Fonte: Costa, 2017.

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

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

QUADRO 02 - Dinâmica de funcionamento da RMN

Secretários	Respostas
Secretária SEMPLA (Natal)	“[...] não é possível identificar nenhuma dinâmica.”
Secretário SEPLAF (Parnamirim)	[...] a formal não existe [...] A informal é resolvida por parte da sociedade [...]
Secretário SEMPAFI (Extremoz)	“[...] a funcionalidade dessa dinâmica é pouco quebrada.”
Secretário SEMPLA (SGA)	“Não funciona.”
Secretário SEPLAN (Macaíba)	“Devagar quase parando [...]”
Secretário SEMPLAF (Nísia-Floresta)	“parada [...] O órgão que coordena a região é inoperante.”
Secretária SECFIN (Ceará-Mirim)	“Eu acredito que não existe como deveria ser.”

Fonte: Costa, 2017.

Dentro desta lógica de funcionamento, caberia ao Governo do estado do RN atuar de maneira proativa no contexto metropolitano, em virtude lógica do seu papel de coordenação expresso na Constituição de 1988 (art. 25). Já os municípios, poderiam promover a inclusão de acordos municipais facilitando a execução de funções públicas de interesse comum, o que contribuiria no fortalecimento da questão metropolitana. Entretanto, destaca-se que as lógicas de coordenação e cooperação nunca foram prioridades dos governos locais, tampouco do Governo estadual nos 20 anos de existência de RMN prejudicando a gestão da região. Nesse sentido, os gestores municipais afirmaram que sua atuação na RMN era limitada, enquanto entes governamentais, conforme consta no Quadro 03 abaixo:

QUADRO 03 - Atuação dos Municípios na Região Metropolitana de Natal

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

Fonte: Costa, 2017.

Cabe ressaltar que apesar dos municípios terem sido instituídos como entes administrativos, estes não possuem a mesma função dos estados, no que compete à questão metropolitana. Desse modo, ao afirmar, em sua fala, que os entes têm a mesma atuação, o gestor estadual parece desconhecer as incumbências que a Constituição de 1988 delegou a cada ente. Em relação aos municípios, apesar de sua atuação ser também reduzida, os Secretários de Planejamento afirmam estarem se inserindo nas discussões da RMN por meio de atividades propostas pelo município de Natal (Fórum dos Secretários

e Oficina de elaboração do PPA), em razão da existência de problemáticas que perpassam seus territórios, assim como a implementação do Estatuto da Metrópole.

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

No que tange ao funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, os gestores municipais apontaram a carência de organização da instituição. Tal fato se constitui como um agravamento na gestão metropolitana potiguar, visto que o CDMN é o órgão gestor da Região Metropolitana de Natal. Abaixo, são apresentadas as percepções dos gestores municipais acerca do CDMN:

QUADRO 04 - Espaço de Planejamento Compartilhado na Região Metropolitana de Natal

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

Fonte: Costa, 2017.

Ao problematizar tal questão, Almeida et al (2015) frisa que por coordenação pode-se compreender o processo que tem por funções estruturar e ordenar as ações e estratégias prioritárias em um determinado território. Todavia, mediante os dados obtidos pelas entrevistas, juntamente com a

literatura consultada, foi possível averiguar no caso da RMN uma carência e insipiência da atuação do Governo do Estado do RN para com a esfera de desenvolvimento metropolitano, uma vez que não utiliza de suas atribuições de coordenação e administração na Região.

Nesse contexto, uma das ações propostas para solucionar a ausência de coordenação na RMN partiu da Secretaria de Planejamento de Natal (SEMPLA) no ano de 2016, a partir de um conjunto de reuniões com os municípios integrantes da região metropolitana que ficou conhecido como Fórum dos Secretários de Planejamento da RMNatal.

Inicialmente, o Fórum surgiu como uma resposta à questão central da época - a Crise Econômica de 2016. Nesse sentido, foram realizadas discussões a respeito das finanças públicas municipais, a partir das quais surgiu a ideia de criação de um Fórum a ser formado pelos Secretário de Planejamento de cada município. Em 2017⁸, esse espaço de debate passou a discutir a possibilidade de promover ações conjuntas nos PPAs com vistas à implementação do Estatuto da Metrópole na RMN. Cabe-se ressaltar, no entanto, que o Fórum dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana de Natal, no momento, encontra-se em fase de formalização, estando seu regimento interno em análise pelos futuros participantes.

Atualmente, o município de Natal se apresenta como coordenador das atividades do Fórum no que pese as ações propostas de desenvolvimento metropolitano e articulador de políticas de cooperação. Além disso, o município, por meio da SEMPLA de Natal, é referência para os demais no tocante ao processo do próprio planejamento, uma vez que, de acordo com os demais Secretários (informação obtida durante a reunião do Fórum realizada no 09 de março de 2017), Natal é o único município que, de fato, planeja. Enquanto os outros municípios restringem sua atuação à administração e à execução das finanças públicas, sendo consequência da incorporação de Planejamento, Administração e/ou Finanças em uma mesma pasta, o que foi observado em cinco, dos setes municípios estudados neste trabalho.

Durante o processo de elaboração do Plano Plurianual 2018-2021 do município polo, a SEMPLA de Natal observou a necessidade de considerar, em sua linha de atuação externa, além da participação social, o diálogo com municípios da RMN. Desse modo, com vistas à implementação de ações de cooperação na Região Metropolitana de Natal, para execução de funções públicas de interesse comum em uma RM, como dispõe o EM (art. 3º, § único), a SEMPLA de Natal propôs a elaboração de ações integradas que devem constar nos Planos Plurianuais dos municípios que integram a região. Para

⁸ Considerando a mudança de gestão em alguns municípios após o pleito eleitoral, Natal retomou as atividades do Fórum com os municípios da RMN, em que buscou criar uma atmosfera de pactuação entre os entes. O início das novas gestões trazia consigo a necessidade de elaboração dos PPAs pelos municípios, o qual culminou na discussão a respeito do planejamento governamental. Dessa forma, a SEMPLA de Natal apresentou aos demais entes a sua nova metodologia, a qual estava pautada em duas linhas básicas de atuação: uma interna e outra externa. A linha interna consistia na promoção da integração entre os órgãos municipais, enquanto a linha externa, por outro lado, abrangia tanto o diálogo com os municípios da RMN, quanto o fortalecimento do processo de participação social.

tanto, foi elaborada, em conjunto com os demais entes, a ação “Fortalecimento da Governança Metropolitana”, elencando-se como metas:

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

Para auxiliar os demais os municípios da RMNatal na elaboração dos seus PPAs, bem como na inclusão da ação proposta, a SEMPLA de Natal em parceria com o Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal, realizou uma Oficina de Capacitação⁹ para Elaboração dos PPAs dos Municípios da RMNatal (2018-2021). Cabe ressaltar que o PPA do município polo já foi aprovado pelo Legislativo e o plano dos demais municípios se encontra em processo de elaboração. Nesse sentido, não há uma garantia de que os esses irão inserir a ação elaborada em conjunto em seus PPAs.

Convém destacar, a partir da observação direta das reuniões do Fórum dos Secretários Municipais de Planejamento da RMN, que os gestores, ao debaterem acerca das exigências de implementação do Estatuto da Metrópole, demonstraram preocupação sobre as ações que recaem aos municípios, uma vez que dependem diretamente de um primeiro movimento do Governo do Estado para implementação do EM. Isso porque, segundo a Lei, o Governo estadual deverá elaborar e implementar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RM para que, assim, as gestões municipais possam compatibilizar seus planos diretores (PDs) (§ 3º, Art. 10).

No caso da Região Metropolitana de Natal, a gestão estadual não promoveu nenhum debate com os municípios acerca da elaboração e implementação de tal plano, o que dificultará por consequência a compatibilização dos PDs. Desse modo, possivelmente temendo um possível processo de improbidade administrativa, os Secretários passaram a participar das reuniões do Fórum, bem como trabalhar na proposta elaborada pela SEMPLA de Natal na compatibilização de ações integradas por meio do mecanismo constitucional, administrativo e orçamentário dos Planos Plurianuais 2018-2021, dos municípios componentes da Região. Tal estratégia dos municípios pode ser vista como uma forma legal de blindagem por não terem cumprido o que determina o EM acerca das suas atribuições (compatibilização de seus Planos Diretores ao PDUI), em razão da omissão do Governo do Estado para se instituir o PDUI.

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

⁹ Estavam presentes na Oficina de Capacitação representantes dos municípios de Natal, Parnamirim, Ceará-Mirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Extremoz, Nísia Floresta, Monte Alegre e Goianinha.

governança metropolitana na RMN, dada à ausência de ações por parte do Governo do Estado do RN nesse aspecto. Apesar disso, apenas futuramente é que se poderá apresentar se essa coordenação exercida por Natal obteve resultados efetivos na gestão da RMN.

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

QUADRO 05 – A opinião dos Secretários de Planejamento em relação ao EM

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

Fonte: Costa, 2017.

O Estatuto da Metrópole é o novo marco regulatório urbanístico metropolitano brasileiro que estabelece normas gerais para regular as funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas. Nele estão dispostas as diretrizes gerais para o estabelecimento do planejamento e da gestão. Portanto, pode-se afirmar que o EM constitui mais um avanço do marco jurídico urbanístico e metropolitano no país.

Ao verificar as respostas dos Secretários é perceptível que seis dos sete entrevistados tem conhecimento em relação ao Estatuto da Metrópole, compreendendo a sua importância para uma boa governança e gestão metropolitana na RMNatal. Destoando dos demais, o Secretário da SEMPLA de São Gonçalo do Amarante não entende o Estatuto como uma ferramenta atribuída a toda RM, eximindo-

se da responsabilidade de implementar os instrumentos necessários. Destaca-se que tal aspecto poderá resultar, por consequência, em futura condenação por improbidade administrativa ao cargo do Prefeito do município, porquanto, a Lei nº 13.089/2015 atribui caráter de obrigatoriedade ao cumprimento dessa regra. Ademais, o município de São Gonçalo do Amarante - considerado integrante da metrópole funcional (FERREIRA, 2016) e município de alta integração com o polo metropolitano (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012) - ao optar pela não aderência ao EM, pode dificultar a implementação da Lei na RMN, bem como prejudicar o aperfeiçoamento do planejamento e da gestão governamental, uma vez que mantém uma crescente interação no espaço metropolitano.

Em relação ao modo como estão viabilizando a implementação das ações que o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) destacam sob suas responsabilidades, ambas esferas de poder demonstram estar atuando de modo diferente. A gestão estadual optou por utilizar o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal - Natal Metrópole 2020 como um respaldo ao que determina o EM na instituição do PDUI. A justificativa do Coordenador da CRM para tal ação é de que “[...] iremos propor uma nova configuração para o Plano quando Natal iniciar seu processo de revisão do Plano Diretor, pois assim poderemos adequar o Plano ao que diz o Plano Diretor de Natal” (COORDENADOR CRM, 2017). O gestor ainda destacou que:

[...] a atualização desse Plano é caminho correto a seguir [...] pois ainda temos como intenção a institucionalização de uma agência que traga para a base técnica dos municípios uma perenidade de planejamento e execução, isso por meio da atualização do Plano em vigor que foi elaborado para uma visão de Natal 2020, ou seja, estamos dentro prazo” (COORDENADOR CRM, 2017).

Destaca-se, no entanto, que o Plano em questão data do ano de 2006 e na decorrência dos últimos dez anos, a Região Metropolitana de Natal passou por inúmeras mudanças, desde a inserção de mais cinco municípios na região, bem como as transformações de ordem urbanística ocorridas na RMN por causa da Copa do Mundo FIFA 2014 e da inauguração do Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves em 2014. Ademais, segundo o EM (§ 3º¹⁰, do art. 10), a norma estabelece que as administrações locais que compõem as RMs devem adequar os planos diretores às diretrizes do PDUI de sua respectiva unidade territorial urbana, não o inverso, como afirma o representante do Governo do Estado do RN. Além disso salienta-se que o município de Natal, durante o período da entrevista, já havia iniciado o processo de revisão do seu Plano Diretor. No entanto, não houve movimentação por parte do Governo do Estado no sentido de realizar o que afirmou o gestor.

Com relação aos gestores municipais, estes indicaram posicionamentos particulares a respeito do Estatuto da Metrópole, conforme consta no Quadro 06 abaixo.

¹⁰ Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual. [...] § 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.

QUADRO 06 - Ações de Implementação do Estatuto da Metrópole nos Municípios da RMN

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

Fonte: Costa, 2017.

Quando verificadas as ações de implementação do EM nos municípios, a partir do que apresentaram os gestores, pode-se ressaltar o município de Natal como aquele que está trabalhando para a integração de ações - mediante o compartilhamento no PPA - com vistas a plena execução das FPICs, como prevê o Estatuto. Há de se acrescentar também o esforço em institucionalizar o Fórum dos Secretários de Planejamento da RMNatal em razão da inoperância do CDMN.

Os municípios de Macaíba e Nísia buscam compreender aquilo que o EM atribui como suas responsabilidades municipais para que o possam atendê-lo, bem como estão participando do Fórum dos Secretários com o objetivo de implementar o mecanismo e se integrarem aos demais municípios como região metropolitana.

Os municípios de Parnamirim e Extremoz, apesar de participarem do Fórum ainda não chegaram a tratar da Lei em seus municípios. O gestor da SEPLAF apontou que o trabalho não foi introduzido em sua secretaria, pois há pouco iniciaram sua gestão.

O município de Ceará-Mirim, por sua vez, está focado nas demandas internas. Dessa forma, não estão aplicando nenhuma ação para implementação do EM. O município de São Gonçalo do Amarante também não apresenta nenhuma ação de implementação, segundo o Secretário, caracterizando-se como um obstáculo na ampliação de mecanismos para implementação do Estatuto.

Desse modo, é possível verificar, pela percepção dos gestores municipais, que muitos são os desafios para implementação do Estatuto da Metrópole na RMN no tocante aos processos de cooperação e

coordenação.

Quanto à governança metropolitana na região, a partir de todo o exposto, pode-se ser verificado no que diz respeito à estrutura de planejamento na RMN, o governo estadual detém sua coordenação, como posto no art. 25, § 3º da CF de 1988. Apesar de exercer esse papel formalmente, a pesquisa demonstrou que a articulação exercida sobre os municípios é baixa (quase nula), pois a capacidade de interferência nos projetos de impacto é inexistente. Ressalta-se ainda que a gestão estadual nunca procurou incentivar a criação de um Fundo Metropolitano com vistas ao financiamento na região, o que demonstra ser algo agravante na resolução de problemas comuns.

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

Quanto ao polo metropolitano, Natal, apesar de exercer a figura de município coordenador da região, possui baixa aderência ao tema metropolitano, em que pese tímido esforço em 2013 de articular um Plano sem sucesso. Contudo, dada a criação do Fórum dos Secretários e sua coordenação, é verificado o desenvolvimento de articulação metropolitana, apesar de discreta. Em relação às ações de cooperação, é identificada a presença de alguns exemplos de consórcios bilaterais (lixo apenas para destinação, saneamento), mas são experimentos locais de pouco alcance aos demais. Mas a partir do Fórum, Natal passa a ser articulador de políticas de cooperação, caso os PPAs dos municípios venham a incorporar a ação de interesse comum proposta pela Secretaria de Planejamento de Natal.

No que diz respeito à estrutura de planejamento, é possível verificar que o planejamento é incipiente e passou a ser realizado a partir das reuniões do Fórum dos Secretários. Como resultado, foi estipulada uma ação em comum que poderá ser abordada nos Planos Plurianuais municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O histórico da institucionalização das primeiras RMs teve início em um regime ditatorial. Somente após a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a autonomia aos entes para a discussão da gestão de seu território. Contudo, essa autonomia acabou gerando uma visão individualista de autogestão territorial que, aliado à falta de um instrumento que estruturasse e estipulasse a cooperação e coordenação entre esses entes, resultou na fragilização da gestão metropolitana.

A regulamentação das RMs, presente desde a Carta Magna de 1988, ressurgiria com um novo fôlego a partir da promulgação do Estatuto da Metrópole, vinte e sete anos após, em 2015. A promulgação recente dessa normativa demonstra-se, no caso dos municípios estudados, no fato de que os prefeitos ainda estão começando a entender a Lei, ou sequer voltaram sua atenção para ela.

No caso em tela, Natal, o município polo da RMN, é a único que propôs ações de modo compartilhado com os demais municípios numa ferramenta institucional, qual seja, o Plano Plurianual, ganhando uma “liderança” e tornando-se exemplo de protagonismo frente ao preconizado no EM.

Essa liderança adquirida por Natal auxiliou no encabeçamento, de sua parte, no processo de instituição do Fórum dos Secretários de Planejamento, órgão ainda em construção surgido por razões de melhor planejamento público das finanças e resultou no principal espaço para discussão dos problemas metropolitanos. O Fórum é uma alternativa ao, atualmente, inoperante CDMN, ensejando a possibilidade de construção efetiva de ações cooperadas para a resolução de problemas comuns dos municípios da RMN. O Coordenador da CRM corrobora no relato ao reconhecer a falta de atividades do CDMN, colocando a culpa na rotatividade dos cargos eletivos municipais que inviabilizam a perenidade das ações propostas nessa arena. Contudo, o Governo do Estado falha em reconhecer seu papel de coordenador na RMN, situação essa ratificada pela literatura, que resulta, como frisam Andrade e Clementino (2007), nos municípios componentes de RMs estabelecendo mecanismos de cooperação para a resolução das questões metropolitanas.

Portanto, há de se concluir que as ações do governo estadual voltadas à instituição da coordenação e cooperação são ineficazes, restando aos municípios a construção de uma alternativa de uma “blindagem”, assegurando eles mesmos o cumprimento ao EM. Conforme resultados, portanto, a RMN é uma metrópole em estrutura embrionária, podendo-se tirar proveito desse *status*, uma vez que permite adequações pautadas a luz do EM e das iniciativas do município polo.

Referências

- ANDRADE, I. A. L.; CLEMENTINO, M. L. M.. Descentralização e impasses da Governança Metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. (Org). As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira. 1ed.Rio de Janeiro: **Revan**, Fase, 2007, v. 1, p. 239-258.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Estatuto da Metrópole**. Lei nº 13.089, 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, DF, 13 de jan. de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 15 de novembro de 2016.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988.
- COSTA, B. N. S.. **Estatuto da Metrópole**: como anda na RMNatal. 2017. 93 f. TCC (Graduação) - Curso de Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Políticas Públicas, Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.
- CLEMENTINO, M. L. M.. **Inovando no desenho das relações intermunicipais**: o pacto territorial. Cronos (Natal), v. 07, p. 27-38, 2007.
- CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. **Segmentação numa metrópole em formação** (texto para discussão), 2013. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/rmnatal/artigo/artigo17.pdf>>. Acesso em: 16 novembro de 2016.
- FERNANDES, A. S. A.; WILSON, R. H.. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 47(3):777-800, maio/jun. 2013.
- LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A.. **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RM's, RIDE's, e AU's à Dinâmica da Metropolização**. Curitiba, 2012. Relatório.
- PACHECO, R.. Gestão Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate. In: VALLADARES, L; COELHO, M. P. (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 191-218.
- RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A.; RODRIGUES, J. M.. **Estatuto da Metrópole**: o que esperar? Avanços, limites e desafios. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180. Acesso em: 25 de novembro de 2016.
- ROCHA, C. A. V.; FARIA, C. A. P.. Federalismo, Relações Intergovernamentais e Gestão Metropolitana no Brasil. In: Érika de Castro & John Wojciechowski. (Org.). **Inclusão, Colaboração e Governança Urbana**: perspectivas brasileiras. 1ed.Belo Horizonte: PUC Minas, 2010, v. 1, p. 101120.
- SCHASBERG, B.; LOPES, A.. O Tema Metropolitano nos Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades**: balanço crítico e perspectivas. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. v. 10.000, p. 219-254.

SILVA, A. F. C.; ALMEIDA, L. S. B.; FERREIRA, G. D.; SILVEIRA, R. M. C.. Local ou Metropolitano? Desafios continuados na Gestão de um território em disputa.. In: VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2016, Madrid. **Anais do VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas**, 2016.

SOUZA, C.. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a.