



Artigo



**O Estatuto das Metr6poles na Regi6o Metropolitana de Natal:
uma an6lise a partir dos F6runs de Imers6o Local**

*The Metropolis Statute in the Metropolitan Region of Natal:
an analysis from the Local Immersion Forums*

*El Estatuto de an6lisis la Metr6polis en la Regi6n Metropolitana de
Natal: un desde los Foros de Inmersi6n Local*

*Le Statut de Metropolis dans la R6gion M6tropolitaine du Natal:
une analyse 6 partir des Forums d'Immersion Locale*

Brunno Costa do Nascimento Silva¹, Raquel Maria da Costa Silveira², Lindijane de Souza Bento Almeida³, Maria do Livramento Miranda Clementino⁴, Jo6o Victor Rocha de Queiroz⁵, 6rica Milena Carvalho Guimar6es Le6ncio⁶ e Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira⁷

¹ Graduado em Gestão de Políticas Públicas e estrando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e é pesquisador na Rede Observatório das Metrópoles e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

E-mail: brunno.cns@gmail.com

² Bacharel em Gestão de Políticas Públicas, doutora em Ciências Sociais, mestre em Estudos Urbanos, Regionais e Professora Adjunta do Departamento de Políticas Públicas no curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

E-mail: raquelmcsilveira@hotmail.com

³ Bacharel, mestre e doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil. É professora Associada II do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil, atuando no curso de graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais.

E-mail: almeida.lindijane@gmail.com

⁴ Graduada em Ciências Econômicas e em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil; mestrado em Sociologia e doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil; pós-doutorado na Université Lumière, Lyon2, França. Atualmente é Professora Titular na área de Planejamento Urbano e Regional na da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

E-mail: mlmclementino@gmail.com

⁵ Graduando em Gestão de Políticas Públicas e pesquisador do Observatório das Metrópoles da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

E-mail: joaov_12@ufm.edu.br

⁶ Bacharel em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Professor Camillo Filho, Teresina, PI, Brasil; mestre e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil. Atualmente é advogada e membro da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil/RN, Natal, Brasil.

E-mail: ericah.guima@gmail.com

⁷ Graduado em Gestão de Políticas Públicas e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e é pesquisador na Rede Observatório das Metrópoles e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

E-mail: pedrohcorreiano@gmail.com

Resumo

As iniciativas para consolidação de um arranjo institucional no contexto de implementação do Estatuto da Metrópole (EM) tiveram pouca eficácia desde a criação da Região Metropolitana de Natal (RMN). Desse modo, o presente estudo investiga as mudanças institucionais que o Fórum de Imersão Local, desenvolvido pela Rede de Pesquisa Observatório das Metrôpoles (OM) - Núcleo Natal, promoveu ao viabilizar o debate acerca do tema. O objetivo do artigo é analisar como o Fórum de Imersão Local contribuiu para o debate acerca da gestão metropolitana na RMN e para a configuração do seu arranjo institucional calcado no EM. Metodologicamente, foram analisados os resultados dos quatro fóruns de imersão em municípios da Região Metropolitana, contando-se com a presença de gestores públicos e de representantes da sociedade civil. Os resultados do estudo demonstram que a atuação do OM Núcleo Natal refletiu positivamente na atuação governamental. No primeiro momento, a instituição de Planos Plurianuais (PPA's) com ações metropolitanas por municípios da RMN é resultado de um esforço conjunto com o município de Natal, tendo em vista a ausência de coordenação por parte do governo do estado. Posteriormente, com a realização dos Fóruns de Imersão Local e articulação com o governo eleito em 2018, percebe-se a realização de atividades com a pauta metropolitana, como uma nova reativação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN) e eventos para debater o tema.

Palavras-Chave: Gasto Região Metropolitana de Natal; Fóruns de Imersão Local; Estatuto da Metrópole; Arranjo Institucional; Gestão Metropolitana.

Abstract

Initiatives to consolidate an institutional arrangement in the context of the implementation of the Metropolis Statute (EM) have had little effect since the creation of the Metropolitan Region of Natal (RMN). Thus, the present study investigates the institutional changes that the Local Immersion Forum, developed by the Observatory of the Metropolises (OM) Research Network - Núcleo Natal, promoted by enabling the debate on the theme. The purpose of the article is to analyze how the Local Immersion Forum contributed to the debate about metropolitan management in the NMR and to the configuration of its institutional arrangement based on the EM. Methodologically, the results of the four immersion forums in municipalities in the Metropolitan Region were analyzed, with the presence of public managers and representatives of civil society. The results of the study demonstrate that the performance of OM Núcleo Natal reflected positively on government performance. At first, the institution of Pluriannual Plans (PPA's) with metropolitan actions by municipalities in the RMN is the result of a joint effort with the municipality of Natal, in view of the lack of coordination by the state government. Subsequently, with the holding of the Local Immersion Forums and articulation with the elected government in 2018, the realization of activities with the metropolitan agenda is noticed, such as a new reactivation of the Metropolitan Development Council of Natal (CDMN) and events to debate the theme.

Keywords: Budget Metropolitan Region of Natal; Local Immersion Forums; Statute of the Metropolis; Institutional Arrangement; Metropolitan Management.

Resumen

Resumen: Las iniciativas para consolidar un arreglo institucional en el contexto de la implementación del Estatuto de Metrópolis (ME) han tenido poco efecto desde la creación de la Región Metropolitana de Natal (RMN). Así, el presente estudio investiga los cambios institucionales que impulsó el Foro de Inmersión Local, desarrollado por el Observatorio de la Red de Investigación Metrópolis (OM) - Núcleo Natal, al posibilitar el debate sobre el tema. El propósito del artículo es analizar cómo el Foro de Inmersión Local contribuyó al debate sobre la gestión metropolitana en la RMN y a la configuración de su arreglo institucional basado en la EM. Metodológicamente, se analizaron los resultados de los cuatro foros de inmersión en municipios de la Región Metropolitana, con la presencia de gestores públicos y representantes de la sociedad civil. Los resultados del estudio demuestran que el desempeño de OM Núcleo Natal se reflejó positivamente en el desempeño del gobierno. En un primer momento, la institución de Planes Plurianuales (PPA's) con acciones metropolitanas de los municipios de la RMN es el resultado de un esfuerzo conjunto con el municipio de Natal, ante la falta de coordinación del gobierno estatal. Posteriormente, con la realización de los Foros Locales de Inmersión y articulación con el gobierno electo en 2018, se advierte la realización de actividades con la agenda metropolitana, como una nueva reactivación del Consejo de Desarrollo Metropolitano de Natal (CDMN) y eventos para debatir la tema.

Palabras Clave: Regi n Metropolitana de Natal, Foros de Inmersi n Local, Estatuto de la Metr poli, Arreglo Institucional, Gestión Metropolitana.

Resumé

Les initiatives de consolidation d'un dispositif institutionnel dans le cadre de la mise en œuvre du statut de la métropole (EM) ont eu peu d'effet depuis la création de la région m ropolitaine de Natal (RMN). Ainsi, la présente étude examine les changements institutionnels que le Forum Local d'Immersion, développé par le Réseau de Recherche de l'Observatoire des M tropolises (OM) - N cleo Natal, a promu en permettant le débat sur le thème. Le but de l'article est d'analyser comment le Forum Local d'Immersion a contribué au débat sur la gestion m ropolitaine dans la RMN et à la configuration de son dispositif institutionnel basé sur l'EM. Méthodologiquement, les résultats des quatre forums d'immersion dans les communes de la région m ropolitaine ont été analysés, avec la présence de gestionnaires publics et de représentants de la société civile. Les résultats de l'étude démontrent que la performance de l'OM N cleo Natal reflète positivement la performance du gouvernement. Dans un premier temps, la mise en place de Plans Pluriannuels (PPA) avec des actions m ropolitaines des communes de la RMN est le résultat d'un effort conjoint avec la commune de Natal, en raison du manque de coordination de l'Etat. Par



la suite, avec la tenue des Forums Locaux d'Immersion et l'articulation avec le gouvernement élu en 2018, la réalisation d'activités avec l'agenda métropolitain, comme une nouvelle réactivation du Conseil Métropolitain de Développement du Natal (CDMN) et des événements pour débattre de la thème.

Mots clés: Région Métropolitaine de Natal; Forums Locaux d'Immersion; Statut de la Métropole; Arrangement Institutionnel; Gestion Métropolitaine.

Introdução

No Brasil, a pauta metropolitana foi deixada de lado durante o processo de redemocratização, uma vez que a questão foi atrelada à herança do regime militar (Klink, 2010; Souza, 2015), o que fez com que os órgãos responsáveis pelo planejamento e gestão das regiões metropolitanas (RMs) experimentassem um processo de esvaziamento e redução de recursos financeiros. Após quase três décadas de silêncio, o debate sobre a questão metropolitana ressurgiu ao ser promulgado o Estatuto da Metrôpole (EM), Lei nº 13.089/2015. Com a promulgação do EM, os gestores públicos estaduais e municipais passaram a ter a responsabilidade de implementá-lo em todas as RMs no país. Aos entes estaduais foi atribuída a responsabilidade de elaborar e aprovar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), aos municípios, por sua vez, foi imputada a compatibilização dos Planos Diretores (PD) ao PDUI. Ambas as medidas possuíam prazo de implementação até 12 de janeiro de 2018. Apesar disso, poucas RMs obtiveram êxito na implementação do EM (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018).

Considerando tais elementos, a Rede de Pesquisa Observatório das Metrôpoles (OM) concebeu o projeto de extensão denominado “Fórum de Imersão Local” como espaço de debate e articulação entre os atores governamentais e sociais. A iniciativa do OM buscou colocar nas agendas públicas locais a discussão relativa ao enfrentamento dos principais obstáculos e desafios ligados à pauta do planejamento e da gestão metropolitana.

No que toca à implementação do EM na Região Metropolitana de Natal (RMN), os gestores públicos também não lograram sucesso como as demais RMs brasileiras, conforme demonstram os estudos realizados por Silva (2017) e Clementino (2018). Sob essa perspectiva, o Núcleo Natal do OM iniciou um Fórum Piloto, denominado Fórum de Imersão Local: questão metropolitana e desenvolvimento urbano, no ano de 2017, o qual incluía como público alvo os Secretários de Planejamento dos Municípios da RMN. Posteriormente, foram realizados mais quatro fóruns na Região com o intuito de promover o diálogo sobre a formulação de alternativas para o arranjo institucional da RMN durante a fase de implementação do Estatuto da Metrôpole. A iniciativa se insere no Projeto nacional “As metrôpoles e o direito à cidade: plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”, coordenado pela rede de pesquisa Observatório das Metrôpoles no âmbito do Programa Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT). A concretização dos Fóruns se deu a partir de projeto de extensão realizado por pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Diante desse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar como o Fórum de Imersão Local tem contribuído para o debate acerca da gestão metropolitana na RMN e para a configuração do seu arranjo institucional. Para tanto, metodologicamente, foram analisados os resultados dos quatro Fóruns de Imersão em municípios da Região Metropolitana (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Macaíba), a partir de observação participante. Os eventos contaram com a presença de gestores públicos e de representantes da sociedade civil, além da observação realizada no Fórum dos Secretários de Planejamento dos municípios membros.

O texto se encontra organizado, além desta introdução e das recomendações, em mais dois momentos. No primeiro momento é realizado um balanço da literatura acerca da formação da Região Metropolitana de Natal e do seu arranjo institucional. Posteriormente, são apresentados os resultados da pesquisa. Ao final, os dados obtidos a partir das oficinas realizadas nestes Fóruns foram compilados.

1. A Região Metropolitana de Natal e a Implementação do Estatuto da MetrÓpole

A Região Metropolitana de Natal (RMN) foi criada, em 1997, por meio da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152. Localiza-se na porção leste do Rio Grande do Norte (RN) (Região Nordeste do Brasil), especificamente em sua faixa de ocupação litorânea. Em termos territoriais, sua extensão equivale a 3.683,74 km², o que representa aproximadamente 7% do território Potiguar, comportando, aproximadamente, 1.631.016 habitantes (46% de toda a população do estado), de acordo com a estimativa mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020).

Inicialmente, a RMN era composta por seis municípios, sendo eles: Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Parnamirim e Natal. Atualmente, o arranjo conta com quinze entes (Figura 01), tendo sido acrescentados: São José de Mipibu, Nísia Floresta (LCE nº 221/2002), Monte Alegre (LCE nº 315/2005), Vera Cruz (LCE nº 391/2009), Maxaranguape (LCE nº 485/2013), Ielmo Marinho (LCE nº 540/2015), Arês e Goianinha (LCE nº 559/2015) e Bom Jesus (LCE nº 648/2019).

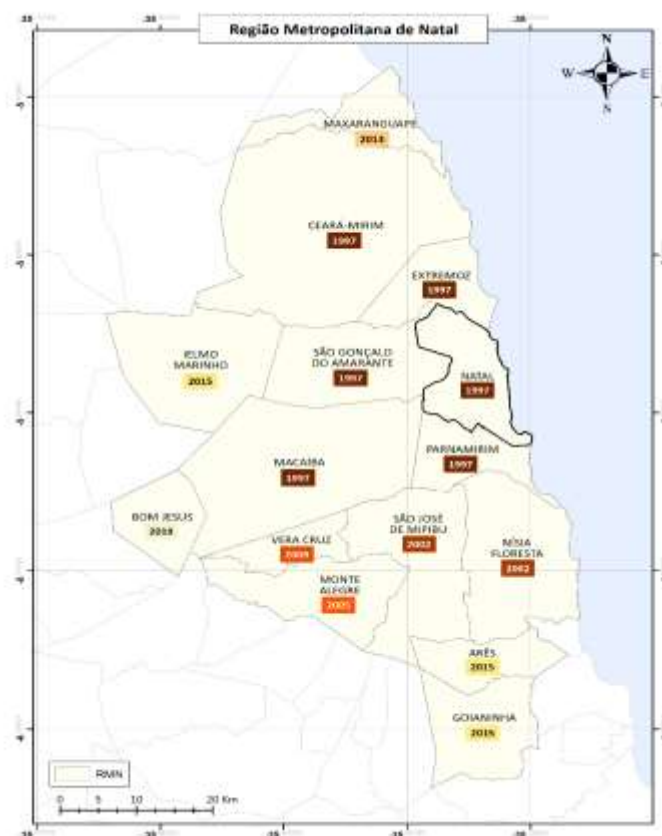


Figura 01 - Municípios da Região Metropolitana de Natal a partir do ano de inserção
Fonte: Pesquisa com base no Acervo do Observatório das MetrÓpoles - Núcleo Natal.
Elaborado por: Rodolfo Finatti e Brunno Silva (2019), 2020.

Conforme Costa, Matteo e Balbim (2010), posteriormente aos anos 2000, houve um processo acentuado de formações de regiões metropolitanas, o chamado “boom da metropolização institucional”. Esse processo é caracterizado pela formação institucional dessas regiões por Leis Complementares Estaduais e sem necessariamente a existência de um fenômeno metropolitano. Na RMN, é possível observar essa inserção contínua de municípios.

No que tange aos aspectos econômicos, apresenta dependência em relação ao município de Natal, o qual concentra aproximadamente 71% do PIB total da RMN (R\$ 28.044.696.000) (IBGE, 2014).

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

Conforme apontado por Clementino (2018, p. 369), na RMN, o município de Natal concentra fortemente a população e as funções urbanas, não sendo observados níveis de integração mais sólidos com os municípios do entorno. Para ela, o “polo mais transborda que propriamente conurba, muito embora observe-se claramente uma rápida expansão territorial em direção à periferia metropolitana”.

Ao caracterizar a RMN, deve-se destacar, ainda, a existência de entraves à sua consolidação no que tange ao arranjo institucional (Almeida, Barros, Câmara, & Ferreira, 2015). Clementino (2018) aponta que a despeito da existência formal de uma institucionalidade definida em lei para assegurar o “governo” da metrópole, o planejamento metropolitano e a busca pela implementação de ações comuns entre os entes metropolitanos ainda pode ser descrita como frágil. “Nesse sentido, as iniciativas na direção da implementação do Estatuto da Metrópole são muito tímidas na RMN, ou mesmo não existem” (Clementino, 2018, p. 370). A autora cita casos que comprovam a afirmação, a exemplo da criação do Parlamento Comum enquanto uma movimentação por parte do Poder Legislativo, em 2001, em virtude da ausência de iniciativas governamentais, particularmente do governo estadual. A rigor, não existe experiência metropolitana em Natal. Há, na verdade, uma legislação recente e que apresenta uma situação política reveladora das dificuldades de sua implementação (Clementino, 2004).

A LCE 152/1997 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. O CDMN é vinculado à Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças do Rio Grande do Norte (SEPLAN), tendo como presidente o Secretário da pasta. A composição restante se divide em prefeitos dos municípios integrantes da RMN, um assento para o Parlamento Comum da própria RM e um assento para Assembleia Legislativa do estado. É válido ressaltar que o CDMN tem caráter consultivo e deliberativo, sendo a principal ferramenta da gestão metropolitana no Rio Grande do Norte.

Tal instância de planejamento e gestão foi desativada, em 2010, tendo em vista a inexistência de sua agenda por falta de cooperação dos gestores municipais entorno da discussão da metrópole, bem como pela ausência de coordenação por parte do governo estadual. Em 2015, por sua vez, o conselho foi reativado com a promulgação do EM pelo Governo Federal, o qual exigia a funcionalidade desse canal na gestão das RMs (Silva, 2017). Contudo, ao longo dos anos, constatou-se que, embora haja a existência do Conselho, as atividades do ente estadual direcionadas à gestão metropolitana se traduzem em uma atuação sem expressão significativa.

O cenário tornou-se mais esperançoso para uma efetiva governança metropolitana com a eleição de Fátima Bezerra (PT) ao governo do estado, a qual teve a iniciativa de criar a RMN enquanto

deputada estadual, em 1997. A então candidata no ano de 2018, em seu plano de governo, evidenciava propostas de viés metropolitano, como consta no eixo dois do documento: Desenvolvimento Social, Cultural e Defesa da Cidadania. Outro documento que reflete incorporação do metropolitano no planejamento é o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 da sua gestão. Em sua meta 1420, a governadora propõe a elaboração do PDUI da RMN.

Nesse contexto de reativação do debate metropolitano, integrantes do OM Núcleo Natal participaram de uma reunião com a Governadora e representantes do governo no dia 22 de fevereiro de 2019. Na oportunidade, foi discutida a inserção de uma agenda metropolitana e ampliação do diálogo com os municípios, reconhecendo-se a necessidade de esforço dos entes em áreas prioritárias, como saúde, a segurança pública, a educação, o turismo e a conectividade (infovias). Além disso, foi destacada a importância de uma nova reativação do CDMN para uma efetiva política metropolitana, o que aconteceu em outubro de 2019.

Diante disso, é possível perceber que, ao longo dos anos, tentativas de configuração de um arranjo institucional efetivo foram realizadas, tanto pelos municípios, quanto por agentes externos, a exemplo da experiência que será a seguir analisada.

2. Fóruns de Imersão Local: uma nova forma de se debater a configuração do arranjo institucional da RMN

A primeira experiência a ser analisada se configura como o embrião das tentativas formuladas pelos gestores municipais metropolitanos diante da inefetividade do arranjo institucional da RMN. Trata-se do Fórum de Secretários de Planejamento dos Municípios da RMN criado por iniciativa do município de Natal, o qual surgiu como uma resposta à Crise econômica em 2016 (Silva, 2017). Diante desse contexto, foram realizadas discussões a respeito das finanças públicas municipais, a partir das quais surgiu a ideia de criação de um Fórum a ser formado pelos Secretários de Planejamento de cada município.

Em 2017, esse espaço de debate passou a discutir a possibilidade de promover ações conjuntas nos Planos Plurianuais (PPA) com vistas à implementação do EM. Para tanto, em parceria com o Observatório das Metrôpoles, foi realizado o Fórum de Imersão.

Em sua programação, a atividade contou com a realização de um seminário seguido de uma Oficina de Capacitação para Elaboração do PPA 2018-2021 para os municípios que integram a Região. Neste momento, identificou-se a ausência de identidade metropolitana por parte dos municípios e a necessidade de que os problemas comuns fossem discutidos.

Face à ausência de coordenação por parte do ente estadual, o município de Natal se apresentou como coordenador das atividades do Fórum e articulador de políticas de cooperação. Diante deste papel, o Município de Natal, com apoio do OM Núcleo Natal propôs a elaboração de ações integradas, voltadas à gestão metropolitana e à implementação do EM, que deveriam constar nos PPAs dos municípios. Em estudo realizado no ano de 2019, que tinha como objetivo verificar se a ação proposta pelo município de Natal nos PPAs foi prevista nos Planos municipais, foi possível averiguar que

somente quatro municípios previam alguma ação com relação à questão metropolitana, denotando uma baixa adesão à ação e a permanência de dificuldades no processo de implementação do EM (Clementino, Silva, Almeida, & Silveira, 2019).

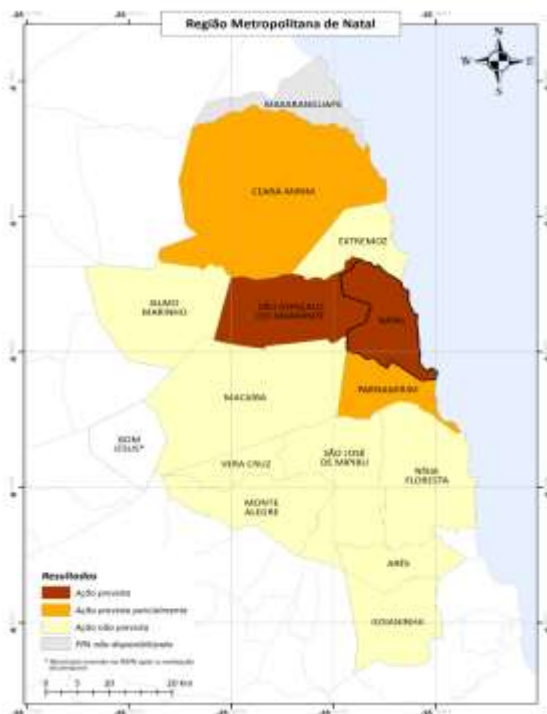


Figura 02 - Municípios da Região Metropolitana de Natal e a previsão da ação de “Fortalecimento da Governança Metropolitana” nos PPAs. **Fonte:** Clementino e cols. (2019). **Elaborado por:** Rodolfo Finatti e Bruno Silva (2019), 2020.

Ademais, o OM Núcleo Natal deu início a um novo formato de espaço de debate e articulação entre os atores governamentais (técnicos e especialistas da área do planejamento e das políticas urbanas, legisladores) e sociais: os Fóruns de Imersão Local.

Esse segundo momento foi marcado pela realização de quatro Fóruns, sendo dois realizados no ano 2018 nos municípios de Natal e Parnamirim¹ e dois no ano 2019, nos municípios de São Gonçalo e Macaíba². A iniciativa do OM buscou colocar nas agendas públicas locais a discussão relativa ao enfrentamento dos principais obstáculos e desafios ligados à pauta do planejamento e da gestão metropolitana, fundamentada na justiça social e na democracia, bem como a discussão em torno do arranjo institucional da RMN.

No que diz respeito à operacionalização dos Fóruns de Imersão Local, no primeiro momento, era realizada uma mesa redonda de discussão acerca da questão metropolitana à luz do EM e desafios de implementação na RMN, tendo como palestrantes os pesquisadores da Rede de Pesquisa do OM (palestrantes do núcleo Natal e convidados de outros núcleos do país). Posteriormente, eram realizados

¹ Fórum de Imersão Local: Natal, realizado no dia 21 de agosto de 2018 e Fórum de Imersão Local: Parnamirim, realizado no dia 13 de novembro de 2018.

² Fórum de Imersão Local: São Gonçalo do Amarante, realizado no dia 30 de outubro de 2019 e Fórum de Imersão Local: Macaíba, realizado no dia 14 de novembro de 2019.

grupos focais (GF) reunindo os atores governamentais e sociais para que pudessem expor suas opiniões a respeito do tema proposto.

Na dinâmica do Grupo Focal, procurou-se obter desses atores informações sobre: i) a relação entre o governo do estado do RN e os governos municipais para execução do planejamento e da gestão metropolitana; ii) ações no âmbito metropolitano existentes; e iii) participação da sociedade nos espaços de gestão urbana.

Inicialmente, quando os atores foram questionados como compreendiam a relação entre o governo do estado do RN e os governos municipais para execução do planejamento e da gestão metropolitana, ficou evidenciado que a relação era conflituosa devido: a) à ausência de gestão metropolitana por parte do governo estadual no que compete às suas atribuições e b) à fragilidade do diálogo com os poderes locais por conflitos de ordem política e territorial nos dois primeiros Fóruns. Já nos outros dois, a relação entre o poder estadual e municipal melhorou no ano de 2019. O quadro 01 apresenta uma síntese de cada grupo focal realizado nos Fóruns de Imersão Local no que diz respeito à primeira dimensão.

Quadro 01 - Síntese da Dimensão relação entre o governo do estado do RN e os governos municipais para execução do planejamento e da gestão metropolitana

Municípios	Síntese
Natal	1. Ausência do governo estadual frente às suas atribuições.
	2. Conflitos com os demais municípios em relação às FPIPs com ênfase no saneamento básico.
Parnamirim	1. Inexistência de relação com a gestão e planejamento estadual.
	2. Completo desinteresse de cooperação do município de Natal.
São Gonçalo do Amarante	1. Retorno das discussões entorno da RMN em 2019.
	2. Destacou-se necessidade de elaboração do PDUI e, paralelamente, revisão do PD do município.
Macaíba	1. Promoção do debate metropolitano pelo governo do estado em 2019.
	2. Órgãos da ADM indireta precisam disponibilizar dados para melhor gestão e planejamento, a exemplo do IDEMA.

Fonte: Elaboração Própria dos Autores com base nos resultados do GFs realizados (em 2018 e 2019), 2021.

Importante destacar que a mudança do poder executivo no RN, após as eleições estaduais do ano de 2018, abriu a perspectiva de a questão metropolitana ser colocada como prioridade na agenda governamental. A atual Governadora do RN foi a proponente da lei de criação da Região e tem demonstrado outro olhar sobre a pauta metropolitana ao abrir espaço na gestão estadual para os debates em torno da temática. Observa-se, ainda, que o atual quadro de Secretários e Coordenadores demonstra sensibilidade e defesa da pauta metropolitana nas arenas decisórias, a exemplo do Coordenador da Região Metropolitana de Natal na SEPLAN. O Coordenador da RMN participou dos dois últimos Fóruns e tem entrado em contato constante com pesquisadores do OM Núcleo Natal com o intuito de aprimorar o planejamento de sua coordenadoria, bem como o desenvolver ações de cooperação no âmbito metropolitano em virtude de a coordenação e administração dessas ações ser atribuída ao poder estadual, conforme exposto no artigo no art. 25, § 3º da Constituição Federal de 1988 e no EM.

No tocante ao desenvolvimento das ações de cooperação no âmbito metropolitano na RMN, verifica-se que são quase nulas, pois, a LCE n° 152/1997, que deveria ter determinado quais seriam as ações e funções públicas de interesse comum da Região, não as delimitou. As poucas e isoladas ações firmadas são entre os municípios, mas não demonstram um viés metropolitano, e sim demandas e serviços pontuais, conforme ilustrado no quadro 02.

Quadro 02 - Síntese da Dimensão ações no âmbito metropolitano existentes

Municípios	Síntese
Natal	1. Consórcio Metropolitano de Resíduos Sólidos.
	2. Fórum de Mobilidade da RMN, no entanto, ambas as ações apresentam uma redução dos atores envolvidos.
Parnamirim	1. O Saneamento é apontada como única ação integrada.
	2. O poder legislativo do município busca ações integradas de mobilidade urbana como Natal, mas sem retorno.
São Gonçalo do Amarante	1. Uma ação de fiscalização ambiental e urbanística e uma ação de limpeza urbana com o município de Natal.
	2. Um consórcio com Parnamirim sobre o fornecimento de água.
Macaíba	1. Um consórcio com São Gonçalo do Amarante relacionado ao fornecimento de água.

Fonte: Elaboração Própria dos Autores com base nos resultados dos GFs realizados (em 2018 e 2019), 2020.

A partir da participação nos Fóruns de Imersão Local, o Coordenador da RMN tem se engajado a promover e atuar em espaços que discutam o planejamento e gestão da Região, a exemplo da observação que está realizando nas revisões dos PDs dos municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba e São Gonçalo do Amarante; a promoção em parceria com o Núcleo Natal do OM na realização da oficina sobre mobilidade urbana na integração da RMN; e seminários acerca do planejamento territorial e desenvolvimento regional com foco para RMN. Com relação à ocorrência da participação da sociedade nos espaços de gestão urbana, o quadro 03 traz síntese de como a participação é percebida pelos participantes.

Quadro 03 - Síntese da Dimensão participação da sociedade nos espaços de gestão urbana

Municípios	Síntese
Natal	1. Limitada devido a carência de espaços participativos
	2. Baixa adesão devido entraves no diálogo entre técnicos do município e a população atuante nos conselhos
Parnamirim	1. Falta de espaços participativos
	2. Ausência de identidade metropolitana pela população do município
São Gonçalo do Amarante	1. A população tem participado por meio da revisão do PD do município
	2. Existência de canais de participação como ouvidoria, What's app, sala do cidadão virtual, audiências públicas e reuniões de bairro
Macaíba	1. Nem sempre ocorre efetivamente e a gestão é responsável por estimulá-la
	2. Nesta temática, a população tem ocorrido na revisão do PD do município.

Fonte: Elaboração Própria dos Autores com base nos resultados dos GFs realizados (em 2018 e 2019), 2020.

O resultado dos dois primeiros Fóruns aponta para relação conflituosa e para ausência do ente estadual em promover instâncias participativas. Já nos outros dois Fóruns a participação dos cidadãos foi atribuída principalmente à revisão dos seus PDs (em andamento) e em São Gonçalo do Amarante destacou-se a participação virtual em fóruns *online* e canais diretos de comunicação.

Em Natal, percebeu-se que tanto os técnicos municipais, quanto a população compreendem a necessidade desse município protagonizar as discussões sobre a RMN, por ser a capital do estado e o município polo da Região, diante da omissão do estado do RN até aquele momento.

Em Parnamirim, observou-se que há uma clara necessidade da gestão municipal se relacionar com os municípios vizinhos, principalmente com município de Natal e que há diversos conflitos metropolitanos gerados pela dificuldade dessa gestão integrada ou compartilhada em diversos setores. Ademais, a discussão sobre a “cidade metropolitana” e uma identidade metropolitana se faz presente, pois os cidadãos não se veem fazendo parte apenas de um município, pois se relacionam diariamente em pelo menos dois deles. Nesse sentido, destacamos Borja (1998: 15) ao indicar que “A cidade atual, a grande cidade é quase sempre plurimunicipal. Há muito poucas exceções. O mais frequente é que se dêem as três dimensões do fenômeno urbano: uma cidade central, uma aglomeração ou contínuo urbano e a nova cidade metropolitana”.

Percebe-se que em São Gonçalo do Amarante há certo grau de reconhecimento de ações intermunicipais e um reconhecimento do esforço da atual gestão estadual em aproximar os municípios metropolitanos, porém, as ações apontadas ainda se dão sem a mediação da coordenação metropolitana e voltada para resolução de questões pontuais dos municípios envolvidos. Há também uma maior participação da população, seja pelo interesse em participar das instâncias existentes no município ou pelo esforço da gestão em manter canais virtuais de comunicação direta.

Em Macaíba, verificou-se que os participantes do grupo focal compreendem que os principais problemas urbanos existentes no município são também metropolitanos e que precisam da mediação do estado e da cooperação dos demais municípios da RMN para serem sanados. Ademais, compreendem a importância da participação social e a necessidade de ser efetiva.

Por fim, vale destacar a participação de moradores de bairros pertencentes aos municípios vizinhos. Essa presença foi apontada em Natal, Parnamirim e Macaíba e se deu em razão da maior proximidade do local onde ocorreu o grupo focal para o participante ou por maiores relações de identidade com o município em que estava ocorrendo o Fórum, apesar de residirem em outro vizinho. Isso demonstra desde já as dificuldades dos participantes em se reconhecerem como moradores de apenas um dos municípios e a importância da compreensão da identidade metropolitana nesses municípios já analisados.

Vale destacar que a percepção do cidadão em torno da sua identidade na RM e seu envolvimento nos assuntos metropolitanos são elementos relacionados com o grau de incentivo por parte do poder público e com o compartilhamento de ações entre os entes. Santos (2018), ao debater o modo como os governos devem promover a participação social na governança metropolitana, aborda que a forma como a sociedade participa do processo de governança influenciará na construção ou não da cidadania metropolitana. A autora argumenta que a criação da cidadania metropolitana vai depender de esclarecimentos por parte dos atores governamentais aos atores sociais do que está sendo discutido, bem como incentivo ao debate e, por fim, do fortalecimento das instâncias participativas dos residentes das regiões metropolitanas.

De igual modo, Eduardo Rojas (2010) enfatiza a relevância da participação dos atores sociais nos processos decisórios da governança metropolitana, ao destacar que a boa governança, dessas áreas, só ocorre mediante a realização de 3 fatores que estimulam a participação: 1. obtenção de voz por parte dos cidadãos metropolitanos nos espaços de discussão; 2. obtenção de representação por parte dos cidadãos metropolitanos nos espaços deliberativos; e 3. qualificação dos cidadãos metropolitanos para que possam desenvolver capacidade institucional e fiscal na prestação de serviços e resolução dos impasses metropolitanos.

Tais esforços para inclusão da sociedade irão requerer, por parte de todos os atores envolvidos no processo da governança metropolitana, “uma visão compartilhada de longo prazo e coragem política substancial” (Rojas, 2010, p.7), elementos ainda em construção na RMN.

Considerações Finais

Diante da fragilidade do arranjo institucional, da deficiência do planejamento e da gestão da Região Metropolitana de Natal (Silva, 2017; Clementino *et al.*, 2019), o Núcleo Natal do OM desenvolveu ações por meio de seu projeto de extensão “Fórum de Imersão Local”. Por meio desta iniciativa buscou viabilizar o debate acerca da formulação de alternativas para o arranjo institucional da RMN, envolvendo os atores locais.

A respeito das contribuições iniciais que o Fórum de Imersão Local apresenta para o planejamento e gestão RMN, bem como para o redesenho de seu arranjo institucional, é possível destacar a disseminação dos conceitos presentes no EM, os quais são essenciais para o fortalecimento da gestão metropolitana.

Os Fóruns viabilizaram a articulação e integração dos atores governamentais para discutir os principais obstáculos e desafios da RMN face à implementação do EM. Esta contribuição, especificamente, pode ser vislumbrada ao se verificar a iniciativa do Governo Estadual em promover outras atividades que abarcaram as gestões municipais metropolitanas como um dos primeiros passos para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMN.

Em 2020, novas ações estaduais e as articulações com os Fóruns ocorreram. A Oficina sobre desenho institucional da Mobilidade Urbana na integração da RMN foi promovida pela Coordenação Estadual da Região Metropolitana de Natal. O evento teve como principal objetivo o debate sobre a política urbana de mobilidade na RMN. Outro debate ocorreu por intermédio da referida coordenadoria, em ambiente virtual, sobre o Marco Regulatório do Desenvolvimento Territorial do RN. O evento teve o objetivo de contribuir para uma construção legislativa que regule as ações governamentais por meio dos Territórios da Cidadania. É perceptível a influência do diálogo com o Fórum de Imersão Local, o qual vem estimulando os gestores públicos a apresentarem uma maior participação na questão metropolitana.

Ainda assim, para consolidação dessa pauta, tem-se a necessidade de mapeamento dos atores sociais envolvidos com a temática metropolitana, procurando garantir o suporte às lideranças. Além disso, identificou-se a importância do estabelecimento de uma cultura de participação e engajamento da sociedade em virtude da potencialidade e necessidade de atuação desses atores no acompanhamento e discussão das políticas públicas em nível metropolitano.

Por fim, acredita-se que a experiência aqui relatada poderá auxiliar os gestores públicos no desenvolvimento do planejamento e da gestão no que concerne ao aprimoramento dos espaços de discussão e deliberação para formulação de alternativas no decurso de implementação do EM. Destaca-se, no entanto, a indispensabilidade de ser levar em conta as particularidades dos atores locais (gestores estaduais, municipais e sociedade) da região metropolitana que optar por esse modelo.

Referências Bibliográficas

- Almeida, Lindijane., Barros, Terezinha., Câmara, Richardson., & Ferreira, Glenda. (2015). Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. Em Clementino, Maria., & Ferreira, Angela. (Orgs.). *Natal: transformações na ordem urbana* (pp. 295-324). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Borja, Jordi.. (1998). La transformacion urbana de Barcelon: velocidad e globalidad. *Seminário Internacional Sociedade e reforma do Estado*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Brasil. (2015, 12 de janeiro de). *Lei nº 13.089*, Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Acesado em 19 de março de 2020, de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm
- Costa, Marco., Matteo, Miguel., & Balbim, Renato. (2010). Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. Em Morais, Maria., & Costa, Marco. (org.). *Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Clementino, Maria. (2004). Inovando no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial. *Anais. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra.
- Clementino, Maria. (2018). A (não) implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal. Em Marguti, Bárbara., Costa, Marco., & Favarão, Cesar. (Org.). *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea.
- Clementino, Maria., & Pessoa, Zoraide. (2009). *Natal: uma metrópole em formação*. São Paulo: EDUC.
- Clementino, Maria., Silva, Brunno., Almeida, Lindijane., & Silveira, Raquel. (2019). Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais. Em Clementino, Maria. *Duas décadas da Região Metropolitana de Natal*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.
- Klink, Jeroen. (2010). A Reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana Em Klink, Jeroen. (org.). *Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume.
- Rojas, Eduardo (2010). Governança de Regiões Metropolitanas da América Latina. Em Magalhães, Fernanda (org.). *Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Santos, Marcela de Oliveira (2018). Análise Institucional: Estatuto da Metrópole e outros Instrumentos Normativos que tratam da questão metropolitana. Em Marguti, Bárbara., Costa, Marco., & Favarão, César. (org.). *Brasil Metropolitano em Foco*. Brasília: IPEA.
- Silva, Brunno. (2017). *Estatuto da Metrópole: como anda na RMNatal*. Monografia (Gestão de Políticas Públicas). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- Souza, Celina. (2015). Regiões Metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. Em Ribeiro, Luiz. (Org.). *Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

Recebido em 18/04/2021.
Aceito 02/08/2021.