

# | 1030 | GOVERNANÇA E GESTÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

*Terezinha Cabral de Albuquerque Neta, Lindijane de Souza Bento Almeida*

## **Resumo**

As ações cooperativas e de coordenação devem ser estimuladas, nas regiões metropolitanas, porém muitas regiões não contam com mecanismos capazes de incorporar formas cooperativas o que viria a facilitar a formulação e a gestão de políticas públicas, gerando um vazio institucional no que se refere à governança. O conceito de governança surge como elemento importante para superar a heterogeneidade de interesses e facilitar na resolução de problemas no âmbito das políticas públicas. Estimulando uma articulação participativa e plural com diferentes atores. O principal objetivo do trabalho é investigar a realidade da Região Metropolitana de Natal a partir de elementos que, no nosso entender, caracterizam a governança metropolitana: o processo de formação e organização da metrópole; as Relações Intergovernamentais; e a participação da sociedade civil organizada.

**Palavras-Chave:** MetrÓpole, Governança, Região Metropolitana de Natal.

## **1 Introdução**

As metrópoles são espaços especiais de um país ou de uma região por sua dinâmica econômica, social e cultural, pelo tamanho de sua população e pela ausência de limites perceptíveis de seus contornos urbanos. No entanto, as metrópoles se diferenciam de realidade para realidade. Elementos sociológicos, históricos e fiscais definem as suas possibilidades, o ritmo da sua expansão e o seu formato.

As metrópoles possuem dinâmicas com fortes impactos locais, regionais e globais que interferem diretamente nas estruturas socioambientais e políticas dessas áreas. Ou seja, as metrópoles são espaços de contradição, pois apesar da importância econômica e tecnológica agregam também, problemas de mobilidade, uso do solo, desemprego, migração, poluição etc.

Contudo, o que se percebe é que muito dos problemas metropolitanos passa pela fragmentação política e institucional das áreas urbanas. Como diz Seixas (2012, p.15) “avanço da urbanização e do processo de descentralização tornaram mais complexas as políticas públicas necessárias para lidar com a não coincidência entre o território funcional - o espaço metropolitano - e o institucional - as jurisdições aí inseridas”

Estes elementos dificultam o ato de governar as regiões metropolitanas devido à fragmentação das ações, a ausência de mecanismos de enfrentamento de problemas comuns,

dentre outros fatores, que produzem um quadro de ausência de políticas públicas eficazes na resolução dos problemas metropolitanos.

O conceito de governança surge como elemento importante para superar a heterogeneidade de interesses e facilitar na resolução de problemas no âmbito das políticas públicas. Estimulando uma articulação participativa e plural com diferentes atores.

O principal objetivo do trabalho é investigar a realidade da Região Metropolitana de Natal a partir de elementos que, no nosso entender, caracterizam a governança metropolitana: o processo de formação e organização da metrópole; as Relações Intergovernamentais; e a participação da sociedade civil organizada.

## **2 A Região Metropolitana de Natal –base normativa e conceitual**

A Região Metropolitana de Natal abrigava, em 2010, cerca de 1.350.840 mil pessoas nos dez municípios que a constitui, dos quais mais de 803 mil pessoas, ou seja, mais de 50% da população residiam em Natal, de acordo com o Censo 2010 (IBGE). A RMN vem passando por significativas transformações nas últimas décadas, com uma presença marcante, da perspectiva econômica e demográfica, no estado e no Nordeste, e desenvolvendo um processo de transbordamento de Natal na direção de municípios que integram a região metropolitana oficial. Apresentar a estrutura desta região, seu dinamismo econômico e social, seus problemas e potencialidades não constituem em objetivos desse trabalho<sup>1</sup>. A nossa ideia é apresentar um breve perfil da RMN, buscando chamar a atenção para os desafios que devem ser enfrentados para uma “governança colaborativa” com vistas às soluções de problemas comuns.

A região metropolitana de Natal – RMN é uma das 18 áreas metropolitanas criadas nos anos 90, quando a iniciativa de criação dessas áreas havia sido transferida para os governos dos estados. O seu surgimento, no entanto, não é fruto de uma decisão do executivo estadual, mas de um projeto de Lei apresentado à Assembléia Legislativa pela então deputada Fátima Bezerra, do Partido dos Trabalhadores, promulgada em 16 de janeiro de 1997 (Lei No 152).

Segundo relatos da deputada na época, a omissão do governo do estado em relação

---

<sup>1</sup> No entanto, faz-se necessário dizer que o que caracteriza a economia da Região Metropolitana de Natal é o grande peso que na sua estrutura produtiva tem as atividades terciárias, constituídas pelo comércio (varejista e atacadista) e pelas atividades dos serviços, compreendidas tanto pelos serviços públicos como pelos privados. Outra parte relevante é constituída pelas atividades industriais, formadas pelos importantes segmentos da extrativa mineral, da indústria de transformação, da construção civil e dos serviços industriais de utilizada pública. O restante da economia estava constituído pelas atividades agropecuárias, que englobam a agricultura, a pecuária e a atividade extrativa vegetal. (Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal, 2006).

aos problemas urbanos da chamada “Grande Natal”, impulsionou-a a apresentar um Projeto de Lei para criação da área metropolitana de Natal, na expectativa de que, dessa forma, os problemas da região pudessem ser enfrentados de uma forma mais adequada.

O debate em torno da criação da região metropolitana foi um debate essencialmente político. Ainda que a proposta, segunda a autora, tenha sido analisada por estudiosos da questão urbana, na cidade, a proposta final, foi fruto de negociações meramente políticas que comprometeram, na origem, o avanço do debate metropolitano.

O projeto original da deputada à região seria composto por cinco municípios: Natal, Extremoz, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Macaíba. Porém logo sofreu alteração com a inclusão do município de Ceará-Mirim. Visto que os demais municípios tinham uma vinculação direta com Natal, tanto em termos econômicos quanto territoriais (áreas contíguas), o município de Ceará-Mirim, era um município de economia e população, predominantemente rural que se destaca como um dos maiores produtores de cana-de-açúcar do estado.

A inclusão de Ceará-Mirim foi, conforme depoimentos colhidos na pesquisa de campo, uma condição imposta para aprovação da Lei, por deputados, com base eleitoral no município. Abria-se assim, já no momento de criação da região metropolitana, uma séria questão de definição do âmbito metropolitano, que, a princípio rompia com toda a racionalidade conceitual da região. Essa abertura desde a promulgação da Lei, deu margem para a introdução paulatina de novos municípios no contexto da região metropolitana de Natal sem identidades metropolitanas.

Em Janeiro de 2002, a Lei Complementar 221, que teve como autor do projeto o deputado Ricardo Motta, incorpora a região metropolitana de Natal mais dois municípios: São José de Mipibú e Nísia Floresta. A incorporação desses dois municípios à região metropolitana de Natal, chama a atenção de qualquer observador, atento à questão metropolitana. Distantes de uma possível conurbação com Natal, os dois municípios têm uma configuração espacial bastante diferente dos municípios do entorno da capital. São municípios nitidamente rurais, cujas economias giram em torno da agricultura. O deputado autor do projeto era ligado ao PPB (Partido Progressista Brasileiro) que participava da coligação governista, ao nível do estado (PMDB e PFL) e participando também da coligação desses dois municípios. Fica evidente que os interesses que facilitaram a incorporação eram essencialmente políticos, pois se tratava de ano eleitoral.

Em 2005 ocorre um nova alteração na definição da Região Metropolitana com a

incorporação do município de Monte Alegre através da Lei Complementar no 315, promulgada em 30 de novembro daquele ano. A referida lei é resultante de um projeto de autoria do Deputado Robson Faria, presidente da assembleia, líder político na região onde o município está situado, sendo, o mesmo, reduto eleitoral do deputado.

Em 2006 uma nova investida é feita na composição da região metropolitana, com um projeto também aprovado na Assembleia, de integração do município de Ielmo Marinho (Lei Complementar nº0033/05) à RMN, projeto esse aprovado por unanimidade na Assembleia e vetado pela governadora, certamente por razões políticas, desde que o prefeito do referido município faz oposição à mesma. Essa conclusão preliminar tem sustentação no fato de que o referido município tem características semelhantes à Monte Alegre, cuja incorporação foi aprovada pela governadora.

Em 2009 Vera Cruz um município com 10.719 habitantes tornar-se membro da RMNatal a partir do Projeto de Lei Complementar 391/09 de autoria do Deputado Arlindo Dantas cuja justificativa : “Assim como Monte Alegre e São José de Mipibú, Vera Cruz fica muito próximo a Natal, então por que deixá-lo de fora?”.

No presente ano, a partir da autoria dos deputados George Soares e Poti Júnior a Assembleia mais uma vez aprovou a inclusão de mais dois municípios, Maxaranguape e Ielmo Marinho, a justificativa apresentada em plenária foi que “Maxaranguape fica na mesma posição geográfica de outros integrantes da Grande Natal, tais como São José de Mipibu, Vera Cruz e Ceará Mirim. Além disso, o deputado George argumentou que os dados do Censo 2010 mostraram que foi o terceiro município que mais cresceu nos últimos 10 anos”. Já a justificativa para Ielmo Marinho “ se da pela proximidade do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante e vai enfrentar situações próprias da Região Metropolitana, como mobilidade urbana, especulação imobiliária, instalação de empresas e limpeza pública” 2. O projeto foi vetado pela atual governadora Rosalba Ciarlini, com a justificativa de que o município não atende as questões técnicas "os dois municípios não estão conurbados, ou seja, não possuem edificações urbanas de forma densa com os atuais membros

---

<sup>2</sup> JORNAL NOMINUTO. Ielmo Marinho e Maxaranguape farão parte da Região Metropolitana de Natal. Disponível: <<http://www.nominuto.com/noticias/cidades/ielmo-marinho-e-maxaranguape-farao-parte-da-regiao-metropolitana-de-natal/86821/>>. Acesso em :10.nov.2012

da Grande Natal".<sup>3</sup> O que evidencia as contradições na constituição da RMN ao longo dos anos.

A influência da política estadual na definição dos contornos metropolitanos pode ser observada, também, na indefinição ou provisoriedade, dos arranjos institucionais que vão servir de suporte para o “governo da metrópole”.

A Lei que instituiu a RMN estabeleceu que a região seria administrada por um Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, com função normativa e deliberativa, presidida pelo Secretário de Planejamento e integrado por “cinco membros de reconhecida capacidade técnica e/ou administrativa, todos nomeados pelo governador do Estado mediante indicação de lista tríplice organizada pelos prefeitos e Câmaras Municipais de cada município, com a participação de entidades representativas da comunidade” (LCE no 152 de 16 de janeiro de 1997).

Essa mesma Lei determina a criação de uma Secretaria Executiva com a função de “prover a administração metropolitana de instrumentos de apoio e intervenção em nível técnico”, cabendo a essa secretaria o importante papel de, entre outras coisas, “articular as ações verticalizadas (secretarias de igual natureza às dos municípios) e setorializadas (secretarias ou institutos), objetivando a implantação de trabalhos de competência do CDMN” (VASCONCELOS E CÂMARA, 2006 p. 22). Ainda segundo a Lei essa secretaria deveria ser exercida pelo IDEC - Instituto de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte.

A composição original do Conselho é alterada pela Lei no 172 de 2000 que aumenta o número de componentes do Conselho de 06 para 07 com a inclusão de mais um representante técnico nomeado pelo governador. Até então, a visão que predominava era que o Conselho se constituía num mecanismo de natureza técnica e política dentro do sistema de planejamento do Estado, daí sua vinculação à SEPLAN4.

A Lei Complementar no 190 de janeiro de 2001, modifica essa realidade, retirando o Conselho da esfera do planejamento (SEPLAN) além de modificar novamente a sua composição. A partir desse momento o Conselho passa para a alçada da Secretaria de Governo e Projetos Especiais - SEGOV.

A explicação para essa mudança é de natureza puramente política. Diante da intenção do deputado federal Henrique Eduardo Alves (primo do então governador) disputar as

---

<sup>3</sup> JORNAL DIÁRIO DE NATAL. Rosalba veta projeto que incluiria dois municípios na Grande Natal. Disponível: <[http://www.diariodenatal.com.br/2012/07/24/politica4\\_0.php](http://www.diariodenatal.com.br/2012/07/24/politica4_0.php)>. Acesso em : 10. Nov. 2012.

<sup>4</sup> Secretária Estadual de Planejamento

eleições majoritárias de 2002, é criada uma secretaria especial cujo titular passa a ser o deputado e, para essa secretaria, são carreados alguns projetos considerados estratégicos, seja pela quantidade de recursos de que dispunham, seja pela importância política que poderiam ter no sentido de arregimentar apoio dos prefeitos para o futuro candidato (caso da Região Metropolitana e seu Conselho).

A Lei Complementar 190 ao levar o Conselho para a alçada da SEGOV anula o papel do IDEC como suporte técnico e a Secretaria Executiva do Conselho pode ser ocupada por qualquer servidor público de “reconhecida capacidade técnica e/ou administrativa”, designado pelo presidente do Conselho, o titular da SEGOV, Henrique Alves.

Como o projeto político do deputado não se concretizou, com a vitória da candidata da oposição ao governo do estado, a institucionalidade da região metropolitana volta a sofrer alterações. A Lei complementar no 262 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a organização do poder executivo, extingue a SEGOV e o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano volta para a alçada da Secretaria de Planejamento, sendo o seu titular o presidente do mesmo. Essa Lei modifica novamente a composição do Conselho, passando o mesmo a incorporar um representante da Assembléia Legislativa e outro do “Parlamento Comum da Região Metropolitana”<sup>5</sup>. Assim é reafirmada a natureza política do Conselho e esvaziado, definitivamente, o seu caráter técnico.

A fragilidade institucional dos arranjos metropolitanos na RMN é, assim, um fato inquestionável. As mudanças na composição, na estrutura organizativa e a indefinição acerca do lugar adequado para se inscrever as questões metropolitanas chamam a atenção para essa fragilidade. Um outro dado revelador dessa questão é a inexistência, nos primeiros anos do Conselho, de qualquer instrumento legal que define e sistematiza o seu funcionamento. Somente em 2002 foram elaborados e aprovados o seu Estatuto e o seu Regimento Interno e, a partir daí, formalizada a sua dinâmica de funcionamento.

Como podemos ver, no caso que estudamos a solução encontrada para encaminhar a resolução dos problemas metropolitanos e da gestão desse espaço foi, como em alguns exemplos no mundo, o uso de uma unidade administrativa de um nível administrativo superior (SEPLAN e depois SEGOV), sem a divisão de competências, entre essa unidade e os municípios da aglomeração, situação que potencialmente tende a gerar conflitos ou alheamento dos municípios

---

<sup>5</sup> Fórum que reúne as Câmaras de Vereadores dos municípios que integram a RMN.

em relação ao encaminhamento das questões. Até porque a visão hierárquica que se estabelece nesse modelo, alimenta uma certa acomodação por parte dos municípios que colocam-se, sempre, na condição passiva de espera de solução para os seus problemas.

Porém em 2001, por iniciativa do vereador natalense George Câmara, criou-se o Parlamento Comum, que reunindo as Câmaras de Vereadores dos municípios tornou-se um fórum de discussão de problemas de interesse comum à Região Metropolitana de Natal. No Parlamento o debate em torno das questões metropolitanas ocorre em três instâncias: Mesa Diretora (composta por nove membros), Colégio de Comissões (integrada por 30 membros) e Colegiado Pleno, inscritas no Tratado Metropolitano, assinado pelos parlamentares municipais da RMN.

Em síntese a inclusão do Parlamento Comum e da Assembléia Legislativa em 2003 tinha como pressuposto, além de adentrar no espaço de discussão da região metropolitana, a expectativa de chegar mais perto da sociedade, a fim de contribuir de alguma maneira, para o início do lento e sinuoso processo de formação da consciência metropolitana.

Como na maioria das regiões metropolitanas da América Latina, um outro grande problema da região metropolitana de Natal diz respeito ao financiamento das ações. Como a região metropolitana não é uma unidade política dentro da organização política do país, não é uma unidade orçamentária e a resolução de qualquer problema depende da transferência de recursos das unidades formais de governo: federal, estadual ou municipal. Para que isso aconteça é necessário: a existência de políticas públicas claramente identificadas com a questão metropolitana ou de acordos de cooperação fortemente firmados entre os municípios integrantes da região.

Esse é um dos pontos frágeis da RMN. A Lei que instituiu a RMN é quase omissa no tocante ao seu financiamento. Uma menção é feita, somente, em relação as despesas de manutenção do Conselho, que devem ser de responsabilidade da Secretária de Planejamento.

A partir daí, o financiamento da RMN só vai ser objeto de definições no Regimento Interno do Conselho, quando ao abordar as suas competências faz referência a “propor ao Estado e aos Municípios integrantes, alterações tributárias necessárias ao desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal” fazendo referência também a “critérios de compensação aos Municípios Metropolitanos que suportem ônus decorrentes da execução de ações ou serviços públicos na Região Metropolitana de Natal”.

A despeito dessas vagas referências a fontes de financiamento, nenhum movimento

foi feito para regulamentar melhor o financiamento da RMN, o que leva à quase total paralisação do Conselho e dos órgãos a qual a Região Metropolitana está vinculada.

A consequência direta dessa situação é a ausência de planos ou projetos dirigidos às questões metropolitanas; se faltarem planos, faltam ações voltadas para a resolução dos problemas concretos que afligem os cidadãos metropolitanos; se não tem ação, não tem sua importância reconhecida e a consequência imediata é a ausência de legitimidade do Conselho Metropolitano.

Se a Região Metropolitana é uma realidade em discussão o problema da sua governança requer uma resolução urgente, a possibilidade de governo da RM só pode ser encarada a partir do conceito da governança democrática que é resultante de um mix, envolvendo a sociedade civil mais o poder político local, supondo a idéia de uma sociedade organizada, o que traz a noção de participação cidadã para o centro do debate. O problema, no entanto para a governança metropolitana, para uma ação cooperativa entre poderes municipais e sociedade dependeria da existência de relações intergovernamentais cooperativas e uma identidade metropolitana, o que serviria como base de união. No entanto, essa identidade não existe no contexto da RMN.

A rigor, são insipientes as iniciativas de governança metropolitana pautada na cooperação entre os diferentes municípios que integram a RMN. O que existe é uma legislação que apresenta uma situação política reveladora das dificuldades de sua implementação. A RMN ostenta problemas de inconsistência em sua estrutura organizacional e nos instrumentos forjados para solucionar as questões que emergem na busca de integração dos entes públicos e privados. Mais grave ainda são os problemas de articulação política entre os municípios, dada a diversidade de interesses que permeia o mundo das relações políticas e administrativas no Brasil.

Permanece uma grande lacuna no que se refere às experiências de gestão compartilhada dos problemas de interesse comum. Não existe uma implementação efetiva da legislação de modo a proporcionar a RMN uma gestão metropolitana aos moldes de outras existentes no Nordeste, ampliando as possibilidades de resolução de problemas, otimizando recursos e realizando um planejamento compatível com as necessidades da área em questão.

Entre as dificuldades enfrentadas na implementação da RMN, observa-se, de início, a inexistência de uma identidade metropolitana entre os dez municípios que dela fazem parte. Prevalece ainda no governo estadual e entre os prefeitos uma visão tradicional, de



municipalismo autárquico, essencialmente local, que dificulta ou se opõe à visão regional, podemos citar como exemplo a ideia do Parlamento Comum que, no início, se revelou uma instância muito dinâmica na solução dos problemas metropolitanos em Natal, mas que não avançou, uma vez que o seu papel era tão somente organizar o debate e a discussão de uma agenda metropolitana que seria encaminhada às instancias competentes para encaminhamento e solução. A sua importância consiste no seu relevante papel político na construção de um pacto territorial. Nos últimos anos, esse espaço de debate deixou de atuar e as relações intergovernamentais com vistas à realização de ações cooperativas não é algo aceito com facilidades pelos governos municipais.

A cooperação entre entes políticos integrantes da Federação tornou-se uma exigência constitucional institucionalizada no Brasil. Fortaleceu-se o federalismo cooperativo impondo-se uma articulação permanente entre União, Estados e Municípios, nem sempre praticada. No nível municipal o que se observa é a ocorrência de uma “autonomia dependente” das instâncias superiores. Logo, no Brasil, a integração entre níveis de governo far-se-á através de negociação política. No nível metropolitano, essa negociação política pode gerar cooperação, uma vez que problemas comuns devem ser resolvidos no plano da política, dada a ausência de uma esfera de governo metropolitana. Dessa forma, a existência de um continuado aprendizado político, atenuando a competição entre municípios e fortalecendo a visão regional, aparece como extremamente necessário.

### **3 A questão da governança metropolitana como questão**

Um dos problemas vivenciados pelas metrópoles é o compartilhamento de problemas que ultrapassam as jurisdições. A superação dessas dificuldades exige uma divisão de responsabilidades entre os diversos níveis de governo com o objetivo de elaborar estratégias de ação, estabelecer metas e buscar alternativas para os inúmeros problemas que acometem as metrópoles.

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

*a) o medo dos municípios que formam a região metropolitana perder sua autonomia em favor de uma instância superior;*

*b) resistência dos níveis superiores, pois a existência de um organismo metropolitano é visto como uma oposição. Especialmente quando as autoridades correspondem a orientação opostas;*

*c) a proliferação de organismos administrativos, resultando muitas vezes no aumento da burocracia e dos gastos públicos;*

*d) déficit democrático. Não existe pressão cidadã para a resolução dos problemas metropolitanos. Os organismos supramunicipais por não ter sido eleito de forma direta, são percebidos pelos cidadãos como algo fora do controle;*

*e) definição adequada para o escopo da metrópole;*

*f) princípio de eficiência na gestão dos serviços. Com o fornecimento ao nível mais próximo do cidadão;*

*g) necessidade de conciliar os interesses dos múltiplos atores que intervêm no território metropolitano; e*

*h) recursos financeiros inadequados.*

Estes elementos dificultam o ato de governar, a vontade de vincular os problemas e as atividades de desenvolvimento, devido à fragmentação das ações, a ausência de mecanismos de enfrentamento de problemas comuns, dentre outros fatores, que produzem um quadro de ausência de políticas públicas eficazes na resolução de problemas metropolitanos.

O enfrentar desses problemas implica na redefinição das relações políticas como o posicionamento dos governos e o grau de coesão/fragmentação do sistema político local. O relacionamento entre autoridades metropolitanas não é algo fácil. Os governos locais e os governos de nível superior muitas vezes entram em conflitos pela busca de poderes pertencentes aos dois níveis, ou porque querem desenvolver políticas que confrontam com a orientação dessas esferas de governo. Consisti muitas vezes, no receio de que podem perder autonomia e que acima de tudo podem ganhar um competidor. A autoridade metropolitana deve ser um interlocutor forte e legitimado, próximo dos atores sociais e econômicos, com capacidade para negociar.

No âmbito político, outro problema é a fragmentação partidária. Para a governança metropolitano exige-se a criação de coalizões de governo em todos os níveis institucionais e a cada eleição é posto a prova o compromisso a longo prazo, com a estabilidade e com os objetivos da metrópole.

Os mecanismos institucionais na distribuição das competências dos atores metropolitanos constitui um importante elemento, pois define quem tem que arcar com despesas e ofertas de bens e serviços da metrópole. A fragmentação institucional é um elemento desfavorável para a metrópole, porque torna mais complicada a busca de um consenso. Para

Borja e Castells “a complexidade da rede institucional das áreas metropolitanas são desafios que a cidade deve dar resposta para evitar que os processos de desintegração sociocultural se sobreponha aos de integração econômica e funcional.” (2004, p. 250, tradução nossa)

Já nos elementos de governança as ações cooperativas e de coordenação devem ser estimuladas, nas regiões metropolitanas, porém muitos países não contam com mecanismos capazes de incorporar formas cooperativas. O que se percebe é que em algumas regiões metropolitanas onde, são estabelecidos mecanismos de cooperação entre os governos locais com a prestação de serviços (transportes, eliminação de resíduos, saneamento, meio ambiente, etc) é onde prevalece o debate democrático e o compromisso com a coletividade.

Como aponta a literatura, a cooperação nos grandes grupos tende a ter custos elevados e implica a construção de consensos entre os diferentes níveis de governo para que suas ações e recursos convirjam ao mesmo tempo para uma dada decisão. (SOUZA, 2006,p. 173).

“A governança não se confunde com a ideia tradicional de governo. Ela implica novas formas de regulação das relações sociais e políticas, diferentes das existentes no mercado e no Estado.” (ANDRADRE, CLEMENTINO, 2007, p. 249). A governança supõe modos de coordenação, diferentes dos modos de organização sociais formais (burocracias, hierarquias, normas e leis). Entendemos governança como uma articulação com diferentes atores pautados em padrões de coordenação e de cooperação. Ou seja, é à capacidade de ação do Estado em incorporar um ambiente participativo e plural.

O conceito de governança surge como elemento importante para superar a heterogeneidade de interesses, a inexistência de uma identidade ou uma percepção da dimensão metropolitana, que se configura na ausência de pressão popular. Portanto, a governança seria importante na resolução de problemas no âmbito das políticas públicas, estimulando uma articulação participativa e plural com diferentes atores.

A ideia de governança é importante para pensarmos a gestão da cidade por uma série de razões:

- Com a RM ocorre um aumento das demandas e problemas sociais, o que pede uma multiplicidade de mecanismos de resolução e participação;
- O Estado é ineficiente na hora de prover estas demandas, o que faz ser necessária uma cooperação público-privado;

- Esforços governamentais e não-governamentais, se aliados, podem atuar de forma mais satisfatória nos processos de marginalização e exclusão social.

As relações intergovernamentais, são fundamentais para a governança metropolitana. Entendendo-a como: “ emaranhado de relações formais e informais, implícitas e explícitas, que articulam os processos de tomada de decisões para aqueles aspectos de políticas públicas que requerem a implicação de mais de um nível de governo.” (ANDRADRE, CLEMENTINO, 2007, p. 251) .As relações intergovernamentais poderiam ser a “chave do sucesso” para o problema da governança.”As RIGs seriam montadas por diferentes atores políticos e sociais que interagiriam entre si no interior dos diversos níveis governamentais, estabelecendo redes.

#### **4 RMN- dificuldades de consolidação**

Ao olharmos a RMN, o problema mais sério diz respeito às dificuldades de relacionamento entre os diversos níveis de governo.

Atitudes cooperativas que têm como base a pactuação política ainda são vistas com desconfiança pela maioria dos atores políticos, formais ou informais, pois tendem a ter custos elevados e implica a construção de consenso, para que suas ações e recursos se voltem simultaneamente para uma dada decisão.

Um dos fatores que vêm dificultar a cooperação entre os municípios são os conflitos político-partidários. Sabemos que as relações intergovernamentais são mais fáceis de estabelecerem, quando a maioria dos municípios integrantes da região é governada pelo mesmo partido ou por partidos aliados, o que, em tese, facilitaria a cooperação e a construção de projetos comuns.

A RMN tem a maior parte do eleitorado do Rio Grande do Norte e a disputa nas eleições para esses municípios tem sido acirrada, dada a importância que eles têm para as eleições em nível estadual

Nas eleições de 2004 era esse o quadro partidário dos governantes dos municípios da região metropolitana.



Fonte: Núcleo RMN

Figura 1 – Partidos que governam os municípios da RMN -2004

O PSB elege a ex-prefeita de Natal, governadora do estado e os prefeitos de Natal e Parnamirim, os dois principais municípios da região. O PMDB governa São Gonçalo e Macaíba, enquanto o PFL e o PTB, coligados com o PMDB elege os prefeitos de Monte Alegre (inserido em 2005), São José de Mipibú e Nísia Floresta. A situação de Ceará-Mirim e Extremoz continua inalterada, com a reeleição dos prefeitos do PSDB.



Fonte: Núcleo RMN

Figura 2- Partidos que governam os municípios da RMN -2008

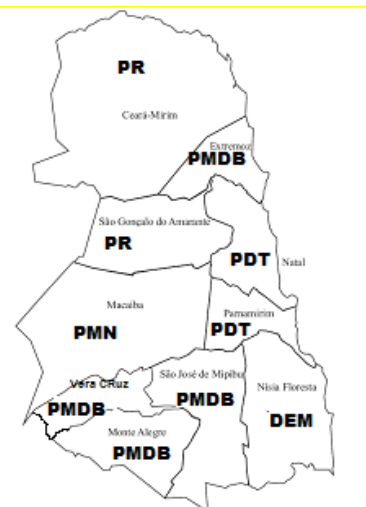
Apesar dos três principais municípios da RMN serem do mesmo partido o PSB, as relações entre os atores não são bem consolidadas do ponto de vista político.

Dessa forma, as relações entre os municípios são muito mais de conflito do que de comunicação e cooperação, visto que não é fácil o relacionamento dos prefeitos com o governo do estado, e entre eles mesmos.

Em 2008 o quadro se altera, sem que haja, no entanto, mudanças significativas na relação entre os governantes.

O PMDB governa em dois municípios da RMN ( Macaíba e Extremoz). Natal passa a ser governada pelo PV, partido que fazia oposição ao governo do estado, o que dificultava a comunicação entre a governadora do PSB e a prefeita. Em 2008 é notório o crescimento do PMN em dois municípios na região; São José de Mipibú e Monte Alegre , o que foi fundamental para a vitória em 2010 da chapa que tinha DEM e PMN. Isso mostra o poder da RM na formação política e institucional do estado.

Nas eleições de 2012 a prospectiva político-partidária para os próximos quatro anos é favorável devido às afinidades partidárias em alguns municípios limítrofes.



Fonte: Núcleo RMN

Figura 3- Partidos que governam os municípios da RMN -2012

O PDT elege o ex-prefeito de Natal, Carlos Eduardo Alves, o mesmo partido também reelege o prefeito de Parnamirim, Mauricio Marques. O PR continuará governando São Gonçalo do Amarante e Ceará-Mirim, enquanto o Monte Alegre será governando por PMDB juntamente

com São José de Mipibú, Extremoz e Vera Cruz. O partido da governadora DEM mantém o governo em Nísia Floresta.

As relações intergovernamentais de cooperação são imprescindíveis para a possibilidade concreta da governança metropolitana, mas na RMNatal inexistem espaços de discussão e de deliberação coletiva, o que demonstra a fragilidade do Conselho, dada a sua desativação (segundo a SEMPLA o CMRMN encontra-se desativado).

A falta de recursos financeiros para subsidiar as ações conjuntas; as dificuldades de negociação entre as partes e a inexistência de uma coordenação que seja reconhecida e legitimada pelos atores municipais evidencia a dificuldade de cooperação entre os gestores metropolitanos. Esse problema está calcado na falta de uma identidade coletiva que se expressa através de laços estáveis que gerem confiança e que sejam capazes de superar interesses particulares. Se não existe identidade coletiva eles não confiam, se não confiam não participam e conseqüentemente não cooperam. Porém esses fatores não são exclusivos dos gestores, os cidadãos também assumem essa postura.

No contexto de uma região metropolitana, a existência de uma identidade metropolitana pode otimizar os recursos existentes para o aprimoramento de ações efetivas de participação e controle social. Verificamos a partir de uma análise dos Conselhos de Saúde da RMN as limitações que devem ser superadas, inclusive a falta de conhecimento acerca da inclusão do município na Região Metropolitana. A ausência de uma identidade metropolitana por parte dos gestores municipais e dos cidadãos marca a falta de debate e definições sobre o tema da governança metropolitana nos Conselhos de Saúde dessa região, o que dá visibilidade a pouca importância que é dada a criação da RMN, expondo suas fragilidades e limitações que devem ser superadas para que problemas comuns sejam superados e a população possa ser a grande beneficiada.

No estado do RN, a tradição autoritária e centralizadora do exercício do poder permanece dificultando a adoção de medidas mais democráticas por parte do Executivo municipal, e a ausência de uma identidade metropolitana e de uma cultura política democrática dificulta a realização de ações cooperativas com vistas à solução de problemas comuns. No Brasil contemporâneo, para atender as exigências constitucionais a gestão pública precisa contar com cidadãos capazes de produzir novas atitudes políticas, ou seja, com uma sociedade civil organizada, que apresente um bom estoque de capital social.

O problema mais grave na gestão da RMN está naquele que teria função normativa e deliberativa diante da discussão metropolitana: o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal que é o único mecanismo formal de tomada de decisão. A análise do Conselho mostra que esse tem tido dificuldades para se efetivar como mecanismo gestor da metrópole.

Durante 2005 à 2008 o Conselho criou alguns grupos de trabalho (GTs) com o objetivo de impulsionar as discussões e apresentação de propostas em áreas de interesse metropolitano. Estes funcionam como instâncias consultivas, formadas por representantes do setor público (executivo e legislativo), contando também com a presença de entidades da sociedade civil em circunstâncias específicas. Assim, foram criados por Resolução do CDMN os Grupos e o Comitê a seguir listados.

- Grupo Temático de Transporte
- Grupo Temático do Modelo de Gestão
- Comitê de Acompanhamento da Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da RMN

Um dos fatores que mais chama a atenção é a falta de comprometimento dos gestores municipais com o funcionamento do mesmo, apesar dos prefeitos dos municípios somarem três quartos do CDMN. A dificuldade de realização de reuniões, a ausência da maior parte dos prefeitos e mesmo o desinteresse dos mesmos em relação ao seu funcionamento, demonstra a pouca legitimidade que o Conselho tem entre os principais atores metropolitanos. Dessa forma a função do Conselho é dificultada entre outras, pelo grau de desinteresse dos prefeitos municipais em torno de problemas que fogem de suas preocupações imediatas na qualidade de gestor público e pelo desinteresse do governo do estado, dada a sua desativação.

A fragilidade institucional dos arranjos metropolitanos na RMN é um fato inquestionável. As mudanças na composição, na estrutura organizativa, e a indefinição acerca do lugar adequado para se inscrever as questões metropolitanas chamam a atenção para essa fragilidade. Outro dado revelador dessa questão diz respeito ao espaço decisório da região que é o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal. O atual governo estadual não tomou nenhuma iniciativa para regulamentar o financiamento da RMN, o que levou a paralisia do Conselho e dos órgãos aos quais a Região Metropolitana está vinculada. A consequência direta dessa situação é a ausência de planos, programas e projetos e se não existem planos, programas ou projetos faltam ações voltadas para a resolução dos problemas concretos



comuns que afligem os cidadãos metropolitanos. O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano não assume a sua função deliberativa e, por isso, não tem sua importância reconhecida, o que explica a ausência de legitimidade do mesmo e a falta de articulação para encaminhamento dos problemas plurimunicipais, que somados ao fato da inexistência de uma identidade metropolitana no cidadão da RMN, transforma a Região Metropolitana em letra morta, discurso vazio, sem qualquer utilidade prática.

A primeira coisa que chamou a atenção na pesquisa foi a fragilidade dos arranjos institucionais de gestão da Região Metropolitana de Natal. O modelo proposto desde a criação da região, apesar de ter previsto a criação de uma Secretaria Executiva como suporte técnico-administrativo da gestão metropolitana, esta vem deixando a desejar em termos de funcionamento, privando o Conselho do respaldo necessário para a sua efetividade. O resultado disso foi o gradativo esvaziamento do Conselho por parte de seus integrantes principais e a perda gradativa da legitimidade do arranjo.

### **Considerações Finais**

Ao finalizar o processo de investigação da Região Metropolitana de Natal e analisar todos os dados que foram possíveis de serem coletados neste período, podemos concluir que a complexidade do tema governança metropolitana impede a tomada de posições definitivas sobre os melhores caminhos para a resolução dos problemas.

Sabemos das dificuldades que se colocam para qualquer uma das saídas apresentadas. No entanto, acreditamos que, o quadro real da problemática metropolitana coloca a necessidade de :

1) Repensar as estruturas montadas até então, avaliar seus pontos de solidez e de fragilidade e problematizar as soluções que apostam somente no poder controlador e regulador da sociedade.

2) Reestruturar os atuais arranjos institucionais existentes, buscando apoio nas experiências mais exitosas realizadas no Brasil.

3) Estabelecer um novo padrão de relações intergovernamentais entre os municípios.

4) Mobilizar a sociedade civil organizada visto que o conceito da governança de acordo com Borja (1998) é resultando de um envolvimento, da sociedade civil mais o poder

político local, supondo a idéia de uma sociedade organizada, o que traz a noção de participação cidadã para o centro do debate.

5) Criar uma agenda metropolitana a fim de solucionar problemas típicos da região sob a liderança dos governos estaduais que, bem ou mal, realizam articulações interinstitucionais e intergovernamentais com visão regional, visão metropolitana.

6) Priorizar relações de cooperação, de partilha e de participação entre os diferentes atores, a fim de consolidar uma governança metropolitana.

## Referências

ANDRADE, Ilza Araújo Leão. Cultura Política e Participação. **Odisséia** (2-3), p. 179-186, Mar./Out. 2000.

ANDRADRE, Ilza Araújo Leão; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Descentralização e Impasses da Governança.. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz ; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Revan : Fase, 2007.

BORJA, Jordi. La transformacion urbana de Barcelon: velocidad e globalidad. **Seminário Internacional** Sociedade e reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; São Paulo, 1998.

BORJA, Jordi ; CASTELLS, Manuel. **Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. 7ª ed. Madrid, Taurus, 2004.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (org.). **Geografia das metrópoles**. Ed. Contexto, São Paulo, 2006. In: MORAES, Antonio Carlos Robert. Notas metodológicas sobre metropolização e a metrópole paulistana.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para Região Metropolitana de Natal (Natal metrópole 2020): Tendências, visão de futuro e diretrizes do plano estratégico Natal metrópole 2020 (produto 4 e 5)**. Ed.FADE/UFPE. Recife, 2007.

VASCONCELOS, Christian Lira; CÂMARA, George Luiz Rocha. **Gestão Metropolitana de Natal; situação atual e desafios. Uma contribuição ao debate de um novo Sistema Gestor**. Natal: Secretaria de Estado do Planejamento e Finanças, 2006.