



## O DESMONTE DO ESTATUTO DA METRÓPOLE E O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN: ATUAIS PROBLEMAS E FUTURAS CONSEQUÊNCIAS

*The Dismantle of the Metropolis Statute and the Case of the Metropolitan Region of Natal/RN: Current Issues and Future Consequences*

### **Raquel Maria da Costa Silveira**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8919649299739496> Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4560-1451>

E-mail: [raquelmcsilveira@hotmail.com](mailto:raquelmcsilveira@hotmail.com)

### **Lindijane de Souza Bento Almeida**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6024881677470158> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8520-3530>

E-mail: [almeida.lindijane@gmail.com](mailto:almeida.lindijane@gmail.com)

### **Maria do Livramento Miranda Clementino**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8998937158872406> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7972-4869>

E-mail: [mlmclementino@gmail.com](mailto:mlmclementino@gmail.com)

### **Brunno Costa do Nascimento Silva**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8358293205075908> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9165-6678>

E-mail: [brunno.cns@gmail.com](mailto:brunno.cns@gmail.com)

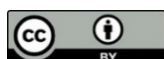
### **Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8640601007675901> Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2054-0621>

E-mail: [cadi\\_mergulhao@hotmail.com](mailto:cadi_mergulhao@hotmail.com)

Trabalho enviado em 13 de setembro de 2021 e aceito em 26 de agosto de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.03., 2022, p. 2020 - 2054.

Raquel Maria da Costa Silveira, Brunno Costa do Nascimento Silva, Lindijane de Souza Bento Almeida, Maria do Livramento Miranda Clementino e Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

DOI: 10.12957/rdc.2022.60072 | ISSN 2317-7721

## RESUMO

As regiões metropolitanas são estratégicas para o desenvolvimento e bem-estar urbano. No entanto, a gestão metropolitana no Brasil só contaria com legislação própria a partir do Estatuto da Metrópole, em 2015, voltado à regulação da criação das regiões metropolitanas e demais aglomerações, além de promover o seu desenvolvimento através de instrumentos como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e as Funções Públicas de Interesse Comum. Contudo, mudanças promovidas pela Medida Provisória nº 818/2018 e a Lei Federal nº 13.683/2018 ameaçam aspectos organizacionais, participativos e legais que regem a gestão de regiões metropolitanas e o desenvolvimento urbano e metropolitano. Essas mudanças atingem especialmente regiões metropolitanas ainda em processo de formação, como a Região Metropolitana de Natal (RMN). Dessa maneira, esse artigo objetiva compreender os rebatimentos das alterações do Estatuto da Metrópole na organização e gestão da RMN, a partir do já fragilizado cenário metropolitano potiguar. A pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa, a partir de técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas. Os resultados apontam uma tratativa em segundo plano das questões metropolitanas na RMN, na qual as mudanças promovidas pelas recentes legislações afrouxarão as rédeas do ente estadual e entes municipais no desenvolvimento da temática metropolitana potiguar.

**PALAVRAS-CHAVE:** Região Metropolitana. Estatuto da Metrópole. Gestão Metropolitana. Região Metropolitana de Natal. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

## ABSTRACT

Metropolitan regions are vital for local, regional and national urban development and urban well-being. However, Brazilian metropolitan management would only have its own legislation in 2015, the Metropolis Statute, aimed at regulating the creation of metropolitan regions and other agglomerations, in addition to promoting their development through instruments such as the Integrated Urban Development Plan and Common Interest Public Functions. However, changes promoted by Provisional Measure No. 818/2018 and Federal Law No. 13,683 /2018 threaten organizational, participatory and legal aspects that guide metropolitan regions and urban and metropolitan development. These changes have special effect on the functioning of metropolitan regions yet in formation, such as the Metropolitan Region of Natal (RMN). In this manner, this article aims to understand the repercussions of the changes to the Metropolis Statute in the organization and management of the RMN from its already fragile metropolitan scenario. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographic and documentary research techniques and semi-structured interviews. The results point to a secondary role treatment on metropolitan issues in the RMN, in which the changes promoted by recent legislation will loosen the reins of both state and municipal entities in the development of the regional metropolitan matter.

**KEYWORDS:** Metropolitan Region. Metropolis Statute. Metropolitan Management. Metropolitan Region of Natal. Integrated Urban Development Plan.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.03., 2022, p. 2020 - 2054.

Raquel Maria da Costa Silveira, Brunno Costa do Nascimento Silva, Lindijane de Souza Bento Almeida, Maria do Livramento Miranda Clementino e Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

DOI: 10.12957/rdc.2022.60072 | ISSN 2317-7721

## INTRODUÇÃO

As regiões metropolitanas (RMs), regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs) e aglomerações urbanas (AUs) apresentam-se como um desafio à parte no quesito planejamento por serem dependentes de iniciativas de coordenação e cooperação entre representantes das gestões municipais e estaduais. A gestão metropolitana se torna estratégica não somente para aproveitar potencialidades existentes nas metrópoles e aglomerações, mas também para garantir uma sistemática em seus territórios, de forma que haja uma divisão equilibrada da oferta de serviços e funções para a população, a partir da integração das ações oriundas dos entes municipais, estaduais e federal. O Estatuto da Metrópole (EM), Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, apresenta-se como o principal documento para gestão de RMs e AUs, contendo em seu bojo definições e instrumentos para a governança interfederativa e para o desenvolvimento metropolitano.

O estatuto foi promulgado em uma tentativa de organização das questões metropolitanas no território brasileiro, que não contavam com legislação própria desde a Constituição Federal de 1988. Esse documento é referência para 82 entidades metropolitanas, entre RMs, RIDEs e demais AUs no território brasileiro (IBGE, 2019). Entre essas regiões está a Região Metropolitana de Natal (RMN), localizada no estado do Rio Grande do Norte (RN) e atualmente composta por 15 municípios. Apesar do grande número de municípios na RMN, não se tem total integração entre eles, o que reserva às localidades mais afastadas do polo conurbado um déficit tanto na oferta e distribuição de serviços quanto no compartilhamento de ações voltadas para a resolução dos problemas metropolitanos.

Esse desafio é presente nas demais RMs e AUs do Brasil: integrar o território metropolitano e regularizar a oferta e distribuição dos seus serviços e funções, promovendo o desenvolvimento e bem-estar da e na metrópole. Com esse fim, o EM buscou estabelecer diretrizes visando a correção dessa realidade através de instrumentos como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), servindo como norteador a respeito das funções públicas de interesse comum (FPICs) e da construção de uma agenda metropolitana conjunta entre os entes.

Contudo, a partir de alterações no Estatuto da Metrópole, com a Medida Provisória (MP) nº 818, de 11 janeiro de 2018 e a Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018, as ações previstas no EM se encontram sob ameaça tanto nas questões relacionadas à participação da sociedade civil, no processo da elaboração da gestão interfederativa, quanto nas questões relacionadas à efetividade dos



instrumentos metropolitanos, podendo significar um grave retrocesso na gestão das RMs e AUs do Brasil, minando seu desenvolvimento e abrindo portas para crises locais, regionais e até nacionais.

Na RMN, antigos problemas de articulação e mediação persistem, necessitando de atores que possuam proatividade e interesse no tema para apontarem alternativas de modo a resolver o descaso com a metrópole potiguar. Desse modo, o presente artigo objetiva compreender os rebatimentos das alterações do Estatuto da Metrópole na organização e gestão da RMN, apontando a situação da região antes dessas alterações e quais implicações delas podem ser esperadas no já fragilizado cenário metropolitano potiguar.

Para a execução dos objetivos, foi utilizada uma abordagem qualitativa, a partir de técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa bibliográfica focou nas discussões a respeito das alterações do EM, utilizando produções oriundas principalmente do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrópoles, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A pesquisa documental trouxe o Estatuto da Metrópole, redigido em 2015, e as alterações advindas da MP nº 818/2018 e da Lei Federal nº 13.683/2018. Apesar de ainda não ser possível atestar as diferenças práticas na tomada de decisão metropolitana devido ao pouco tempo de aprovação das alterações na lei, pode-se ter um panorama sobre quais serão os possíveis resultados dessas alterações, a curto prazo, nas RMs e AUs brasileiras, principalmente na RMN, recorte deste estudo. Por fim, as seis entrevistas realizadas correspondem ao período de 2017 a 2021, a partir de um esforço de continuidade de coleta de informações para compreensão dos desafios impostos à implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal. Desse modo, foram analisadas as entrevistas com os gestores municipais (secretário de Planejamento de Extremoz<sup>1</sup>, secretário de Planejamento de Parnamirim<sup>2</sup> e o então secretário de Planejamento de Natal<sup>3</sup>) e gestores estaduais: o gestor da Coordenadoria da Região Metropolitana de Natal (CRM)<sup>4</sup> de 2015 a 2018, o coordenador da CRM (gestor da RMN até julho de 2021)<sup>5</sup> e o secretário de Estado de Planejamento e Finanças (SEPLAN) que exerce a presidência do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN)<sup>6</sup>, em 2021. As entrevistas buscaram apresentar uma visão do funcionamento da governança interfederativa e a

---

<sup>1</sup> Entrevista realizada no dia 04 de maio de 2017.

<sup>2</sup> Entrevista realizada no dia 11 de outubro de 2017.

<sup>3</sup> Entrevista realizada no dia 03 de novembro de 2019.

<sup>4</sup> Entrevista realizada no 25 de outubro de 2017.

<sup>5</sup> Entrevista realizada no dia 08 de fevereiro de 2021.

<sup>6</sup> Entrevista realizada no dia 05 de março de 2021.

elaboração dos instrumentos na prática, a partir da visão de quem neles trabalha diariamente. Vale ressaltar que os dados e informações aqui apresentados são resultantes de uma pesquisa realizada de forma contínua e sistemática junto aos gestores da RMN.

O trabalho está assim estruturado: na primeira seção faz-se breves apontamentos teóricos sobre as metrópoles brasileiras; na segunda seção traz-se uma recapitulação do Estatuto da Metrópole conforme disposto no seu ano de promulgação; na terceira são trazidas as alterações ao dispositivo legal por meio das novas legislações; por fim, na quarta seção, traz-se a discussão do que isso implicou e implica na gestão metropolitana da RMN, resultando em mudanças, mesmo que recentes, ainda incapazes de guiar um caminho resolutivo para velhos (e novos) problemas metropolitanos, estagnando a discussão e a gestão metropolitana potiguar.

## 1. APONTAMENTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS SOBRE AS METRÓPOLES BRASILEIRAS

O entendimento sobre o que se define como metrópole é amplo, visto que seu conceito é estudado por diversos especialistas nas mais diversas áreas. É fato, contudo, que ela abriga o dinamismo e ápice das funções urbanas de toda uma região a nível local, podendo chegar ao nível regional e até nacional. Andrade e Clementino (2007) ressaltam a ausência de uma estrutura de governo que posicione a metrópole em um patamar semelhante ao de um ente federado, visto que não é considerada como “(...) uma unidade política, não tem as prerrogativas político-institucionais de uma unidade federativa” (ANDRADE; CLEMENTINO, 2007, p. 240). Entretanto, esse recorte territorial “(...) 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 (...)” (ANDRADE; CLEMENTINO, 2007, p. 240). Ou seja, apesar de não terem as mesmas capacidades das entidades políticas nas esferas de governo, são peças-chaves para o desenvolvimento socioeconômico e político de qualquer espaço em que estiverem inseridas.

Lencioni (2006) destaca que o conceito de metrópole é polissêmico, devendo-se levar em conta alguns pontos: uma forma urbana de tamanho expressivo (seja populacional ou territorial); uma gama diversa de atividades econômicas (com concentração de atividades de maior complexidade); um ponto de grande densidade de emissão e recepção de fluxos de informação e comunicação; e um nó significativo de redes. Esses dois últimos quesitos já seriam observados por Castells (2005) ao se referir



à metrópole como principal ponto de conexão global da sociedade informacional, agindo como espaço de transmissão entre o local e o global.

As definições técnicas sobre o que se configura como uma metrópole tem como base de referência as principais legislações sobre cidades, aglomerações urbanas e, claro, metrópoles. Contudo, Santos (2018a) destaca que a definição do que se institucionaliza como uma metrópole é uma escolha política, visto que sua formação é fruto de processos socioespaciais, históricos, políticos e culturais que variam de acordo com as especificidades territoriais em que estão inseridas, não obedecendo, necessariamente, formalidades legais, alargando suas influências para além do processo de institucionalização.

No Brasil, a discussão sobre RMs e AUs se origina no processo de urbanização intensificada a partir dos anos 1950, provocando fluxos migratórios do campo para a cidade em grandes números devido à concentração industrial. Tal aspecto gerou um aumento da população nas cidades, que passaram a se interligar cada vez mais, gerando manchas urbanas integradas e desordenadas, visto a ausência de um planejamento que adequasse a oferta de serviços ao novo contingente populacional (AZEVEDO; GUIA, 2015). Nesse interim origina-se a forte atuação do governo central almejando compreender a questão metropolitana.

A regularização foi primeiramente incorporada na Constituição Federal de 1967, durante o regime militar, estabelecendo a União como instituidora de regiões metropolitanas. As primeiras regiões metropolitanas foram instituídas pela União ainda na década de 1970, através da Lei Complementar Federal (LCF) nº 14, de 08 de junho de 1973<sup>7</sup>, sob a égide do regime militar que vigorava no país. A institucionalização era uma forma estratégica de desenvolvimento nacional que se baseava no planejamento central e tecnocrático da época. Nesse período foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) que objetivava a implantação de um sistema de normas para instituição e supervisão de RMs no Brasil, assim como estabelecer as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, sendo substituída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) em 1979.

---

<sup>7</sup> A partir dessa lei foram constituídas as oito primeiras RMs criadas no Brasil. Um ano depois surge a nona e última região deste período, a região metropolitana do Rio de Janeiro, logo após serem fundidos os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

A mesma LCF também instituiu a criação de conselhos deliberativos e consultivos para cada RM concebida, tendo como competências a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Integrado, bem como a função de coordenação na execução de programas e projetos de interesse metropolitano. Nesse último quesito, com o intuito de impulsionar os municípios urbanos a promoverem funções comuns de interesse metropolitano, a devida LCF determinou aos municípios constituintes de RMs a preferência na obtenção de recursos federais e estaduais caso participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns (BRASIL, 1973).

Com a redemocratização e falência da administração da União na década de 1980, passou-se a identificar a gestão federal das RMs como autoritária devido à sua conduta centralizada e gestão tecnocrata (SILVA, 2020). Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, ao planejamento urbano e à governança metropolitana são incorporados os municípios como entes federativos. É nesse cenário que se intensifica o problema metropolitano: na medida em que predominou uma visão municipalista, a questão local se destacou em detrimento da escala metropolitana. A nova Carta Magna permitiu a criação de arcabouços institucionais mais próximos com as particularidades locais, mas, ao mesmo tempo, minguaram-se os propósitos das primeiras RMs instituídas: o planejamento e ordenamento territorial urbano. Firkowski (2012) observa que a delegação da responsabilidade de criação de RMs ocorreu sem orientações mínimas, restando aos entes estaduais determinar critérios próprios, resultando em grande disparidade na definição do que seria a metrópole no Brasil.

Essa discussão ganha volume devido às RMs criadas por esses critérios não se encaixarem em requisitos gerais, tais como “intensa concentração populacional urbana, nível de densidade demográfica, conurbação entre municípios” (DELCOL, 2013, p. 5), de forma que o processo de institucionalização de RMs não obedece à realidade local e ao propósito do ordenamento e planejamento urbano-territorial. Adiciona-se a isso a designação de atividades de interesse comum entre municípios integrantes de RMs, tornando mais complexa e emaranhada a discussão da gestão metropolitana no território brasileiro. Atualmente, essas áreas ainda carecem de estrutura de gestão e de competências definidas, em uma mancha urbana em crescente expansão. Nesse contexto, foi sancionada, em 12 de janeiro de 2015, a Lei Federal nº 13.089/2015, conhecido como Estatuto da Metrópole. A seção a seguir apresenta um balanço desse instrumento legal, buscando-se apresentar uma compreensão acerca dos elementos inovadores desta norma.





## 2. O ESTATUTO DA METRÓPOLE: NOVOS REGRAMENTOS PARA ANTIGOS DESAFIOS

O Estatuto da Metrópole define tanto terminologias quanto estabelece diretrizes referentes às metrópoles e à gestão metropolitana a partir da cooperação e compartilhamento de ações, responsabilidades, governança interfederativa e gestão conjunta das funções públicas de interesse comum. Santos (2018b, p. 460) aponta que “o escopo da Lei nº 13.089/2015 é a regulamentação das AUs de natureza metropolitana ou não metropolitana, e suas institucionalizações, para a realização (organização, planejamento e execução) das FPICs”. Tais medidas previstas em lei têm como objetivo promover o bem-estar urbano e metropolitano através da eficiência dos recursos públicos com a maximização das potencialidades presentes em cada metrópole. Adota-se, neste trabalho, a fim de exposição, a divisão do estatuto em seus capítulos. O Capítulo I enumera as disposições preliminares, dando atenção à finalidade da lei no estabelecimento de

(...) diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (...) (BRASIL, 2015a, art. 1).

Atenta-se para a abrangência das ações do EM nas RIDEs e a observância das normas do direito urbanístico preconizadas na Lei Federal nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade. Além disso, o capítulo aponta as definições de termos como metrópole, função pública de interesse comum, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, entre outros, em uma visível tentativa de definir um consenso entre os estudiosos do tema metropolitano para a aplicação dos instrumentos a serem utilizados nas metrópoles brasileiras. Nesse capítulo foram definidas as terminologias discutidas sobre até que ponto uma cidade se configura em uma aglomeração urbana e até qual limite essa aglomeração se configura em uma metrópole e, conseqüentemente, em uma região metropolitana, além das definições de governança interfederativa e FPICs. Foram também explicitadas tanto as funções da lei em questão quanto o respaldo dela em uma prévia normativa reguladora do ambiente urbano, o Estatuto da Cidade. Santos (2018b) observa que enquanto o Estatuto da Cidade tem um viés mais abrangente sobre o urbano brasileiro, o Estatuto da Metrópole é mais específico, com diretrizes guiadas para uma maior escala urbana, uma vez que em uma RM ou AU têm-se mais de um centro urbano.





O Capítulo II trata do processo para a instituição de RMs e AUs. De acordo com a lei, os estados são os entes responsáveis pela criação dessas regiões através de lei estadual específica, apontando os municípios que se unirão, as FPICs envolvidas, a estrutura de governança interfederativa para a gestão dessa nova metrópole e as instâncias de controle e acompanhamento para a sociedade. Esse capítulo contrasta com o prévio processo de instituição de RMs e AUs no Brasil, instituídas somente pelo Governo Federal, ainda sob o regime militar, nos anos 1970.

Há de se pensar que a transferência da competência de criação das RMs e AUs tenha tornado as novas metrópoles mais integradas, visto que o governo estadual age em escala mais próxima à realidade metropolitana. Contudo, a lei não preveniu a dicotomia formada entre metrópole institucional e metrópole funcional. Delcol (2013) aponta esse fenômeno ao ilustrar que a institucionalização de RMs na atualidade é fruto de debates e críticas por diversas RMs não se encaixarem nos requisitos dispostos para terem tal atribuição. Em prática, pode-se ter uma metrópole institucional que não corresponde com a metrópole existente, e que provavelmente esse embate institucional versus funcional sempre existirá, porque a metrópole “existe antes da efetiva institucionalização” (SANTOS, 2018b, p. 462). Essa dicotomia figura nas metrópoles brasileiras como um dos principais desafios à gestão metropolitana, uma vez que um município, mesmo integrado pela lei, pode não apresentar, obrigatoriamente, conurbação com o centro urbano denso. Essa característica dificulta não só a integração da cidade em si ao centro denso metropolitano como também limita a continuidade das ações e das FPICs dos municípios envolvidos.

O Capítulo III do EM, por sua vez, especifica a matéria da governança interfederativa das RMs e AUs, estabelecendo princípios e diretrizes a serem seguidos, além de delimitar uma estrutura básica para o funcionamento dessa governança. Atenta-se para o discurso da prevalência dos interesses comuns sobre as decisões locais, buscando resolver os problemas metropolitanos através do compartilhamento de ações e responsabilidades entre os entes municipais e estadual envolvidos. Contudo, também se observa a preservação da autonomia de cada ente, de modo que as cooperações não podem ferir o *status quo* de um município ou estado pela subversão dos interesses, como afirmado por Hoshino e Moura (2019). Essa questão é especialmente delicada no debate metropolitano pela crença na perda da tomada de decisão ao se arranjar a cooperação, muito embora se tenha garantido em lei que a autonomia se mantém soberana para a governança interfederativa e seu melhor resultado.



Observando as diretrizes seguidas pela governança interfederativa, notam-se diretrizes voltadas ao compartilhamento de responsabilidades entre os entes, à presença da sociedade civil através da participação e à consideração com as peculiaridades da região e de sua governança, ou seja, o sucesso dessa governança depende da observância e compreensão das características próprias de cada localidade em que a RM ou AU está inserida. Dota-se essa governança de uma estrutura básica para funcionamento, com representação dos entes federados e da sociedade civil em instâncias executivas e colegiadas com funções deliberativas, consultivas e técnicas, além de um sistema de recursos próprio.

O Capítulo IV versa sobre os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, um dos principais motores para a governança federativa e gestão de FPICs. Entre eles, destaca-se o PDUI, que contempla diretrizes para as FPICs e articulações dos entes, delimita áreas de atuação no território e acompanha os processos das suas ações, sendo construído e fiscalizado tanto pela sociedade civil quanto por órgãos públicos, como o Ministério Público. Em suma, o PDUI dispõe e rege normativas para as FPICs e os contratos e acordos entre os entes metropolitanos. Por esse motivo, todos os municípios componentes da referida RM ou AU devem compatibilizar seu plano diretor ao PDUI, ajustando os interesses metropolitanos a um objetivo comum e estabelecendo um ambiente que permita a cooperação e ação conjunta desses municípios. Nesse sentido, Bonizzato e Moulin (2018) chamam a atenção para o princípio da articulação presente no EM que determina a consonância de ações entre os municípios integrantes de uma RM, isso porque, segundo os autores:

Em regiões metropolitanas, caracterizadas por grandes aglomerações urbanas, muitas vezes municípios se separam por meras ruas, calçadas e linhas imaginárias em um ambiente urbano, aparentemente, único. Portanto, nada mais adequado do que, por exemplo, o Plano Diretor de um município, estar em consonância com o Plano Diretor do município vizinho e vice-versa. E a existência do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) vem apenas fortalecer tal articulação, na medida em que deve ser uma espécie de norteador hierarquicamente superior aos Planos Diretores dos municípios que integram a região metropolitana de um Estado (BONIZZATO; MOULIN, 2018, p. 2548- 2549).

O Capítulo V da lei apresenta o apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado através de auxílio às RMs e AUs instituídas por lei que exerçam a governança federativa e que possuam também a gestão plena, sem o ferimento da autonomia dos entes envolvidos, auxiliando nas políticas públicas metropolitanas.



O Capítulo VI enumera as últimas questões do EM, destacando que as orientações no estatuto podem ser aplicadas às RIDEs, desde que essas regiões apresentem os seguintes parâmetros: a) características similares de RMs e AUs e b) criação ocorrida por meio da institucionalização através de lei federal. Além disso, o capítulo aponta que os municípios podem formalizar convênios visando a cooperação, bem como constituir consórcios públicos para executar as funções públicas de interesse comum da região e promover o desenvolvimento urbano, independentemente das disposições presentes na lei.

Cabe chamar a atenção para o conteúdo original deste capítulo, que determinava o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) como órgão de coordenação do EM, mediante a atuação dos entes federativos e da participação da sociedade civil no processo decisório. Mesmo no período que o estatuto ainda não havia sido modificado, pela Lei nº 13.683/2018, Santos (2018b) lembra que o SNDU não havia sido instituído efetivamente ou detalhado, minando o sucesso da sua implementação. Soma-se a essas mudanças no teor do capítulo, a retirada do artigo que abordava as penalidades para o não cumprimento do que o EM determinava, a exemplo da imposição de sanção por improbidade administrativa<sup>8</sup> aos agentes públicos estaduais que não elaborassem e aprovassem o PDUI no prazo de 3 anos e da sanção por improbidade administrativa aos agentes públicos municipais, por sua vez, que não compatibilizassem, impreterivelmente, o conteúdo dos Planos Diretores ao PDUI. Saleme e Carriço (2018) e Silva (2020) enfatizam que essa sanção tinha uma tentativa de incentivo à realização da governança federativa com as devidas punições para aqueles que não priorizassem a temática.

Em suma, vê-se que o Estatuto da Metrópole foi um esforço para ordenar e promover as RMs e AUs brasileiras através de uma série de princípios e diretrizes norteadoras para sua construção e gestão, sendo também adicionado o modelo de gestão interfederativa, nas quais as FPICs e ações de coordenação e cooperação seriam delimitadas e exercidas. Essa lei garantiu também a participação da

<sup>8</sup> “Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

I - o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;

II - o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3 do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual” (BRASIL, 2015a, art. 21).

sociedade civil no processo de gestão das metrópoles, garantindo-lhes instâncias consultivas e deliberativas, em que a mensagem passada foi a de construção coletiva da metrópole. Contudo, o estatuto passou por alterações advindas em 2018, conforme será apresentado na próxima seção.

### 3. ALTERAÇÕES NO ESTATUTO DA METRÓPOLE: O DESMONTE DA POLÍTICA METROPOLITANA

No dia 11 de janeiro de 2018, o então presidente Michel Temer editou a MP nº 818/2018, que realizou alterações na Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole). No entanto, antes da promulgação da MP nº 818/2018, já ocorriam movimentos que pretendiam alterar o Estatuto da Metrópole. Esses movimentos iniciaram, na Câmara dos Deputados, alguns meses após a promulgação do EM e tinham como pretensão “aperfeiçoar o estatuto”, conforme as palavras do deputado Federal Miguel Haddad, do PSDB (BRASIL, 2015b).

Buscando alcançar esse aperfeiçoamento do Estatuto da Metrópole, o deputado apresentou o Requerimento (REQ) nº 56/2015, no Plenário da Câmara, tendo como conteúdo a criação da Subcomissão permanente de Governança Metropolitana na CDU. O REQ nº 56/2015 foi aprovado em audiência, no dia 15 de maio de 2015, no Plenário da Câmara dos Deputados. No mesmo ano a Subcomissão de Governança Metropolitana da Câmara dos Deputados iniciou seus trabalhos<sup>9</sup> acerca do aprimoramento do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015b).

Em 5 de outubro de 2016, a Subcomissão de Governança Metropolitana enviou o Ofício Especial nº 01/2016, que continha propostas a respeito do aperfeiçoamento do EM, aos representantes das agências de desenvolvimento metropolitano das cinco regiões brasileiras. O conteúdo do Ofício, além de apresentar sugestões, também solicitava que os representantes enviassem contribuições para a melhoria da Lei nº 13.089/2015 (BRASIL, 2016; SANTOS, 2018a). Cabe destacar, entretanto, que a Subcomissão de Governança Metropolitana, apesar de ter publicizado o *link* para acessar o documento nomeado “Propostas para Revisão e Aperfeiçoamento do Estatuto da Metrópole”, não publicou nenhuma informação atualizada até o presente momento (maio de 2021) sobre esse trabalho desenvolvido.

---

<sup>9</sup> A instalação da Subcomissão de Governança Metropolitana ocorreu dia 19 de agosto de 2015 na sala da presidência da Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Santos (2018a) indica que o conteúdo original das “Propostas para Revisão e Aperfeiçoamento do Estatuto da Metrópole” apresentava três questões que merecem ser destacadas: a primeira que a Lei nº 13.089/2015 havia guardado pouco do seu texto inicial; a segunda, por sua vez, indicava que o EM não considerava a heterogeneidade nacional para a criação das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; e, por fim, que o EM abordava dispositivos eivados de inconstitucionalidade ao afrontar o art. 25, § 3º, da Constituição de 1988 e o Acórdão do Supremo Tribunal Federal, proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ. A autora (SANTOS, 2018a, p. 69) ainda acrescenta que proposições de “alteração do conteúdo” eram pontuais e, de modo geral, não havia modificações consideráveis, tampouco abrangiam matérias polêmicas sobre a Lei nº 13.089/2015, a exemplo do modelo de participação social da sociedade civil e da população no arranjo de governança, bem como a respeito do modelo de financiamento a ser adotado na execução das FPICs nas RMs e AUs.

Após 1 ano, em novembro de 2017, o deputado federal Miguel Haddad (PSDB) liderou um movimento político, ao encabeçar as propostas tratadas anteriormente, no qual procurava realizar alterações no EM no que diz respeito, principalmente, 1) à ampliação da data de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; 2) às disposições acerca dos critérios para promoção de audiências públicas no decorrer do processo de elaboração do PDUI; e, por fim, 3) à modificação da legislação que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), no tocante ao prazo de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2017a).

Esse movimento – que precedeu a Medida Provisória nº 818/2018 – tinha unicamente o objetivo de ampliar o prazo de elaboração do PDUI com o intuito de evitar que os gestores públicos estaduais e municipais sofressem a penalidade do processo por improbidade administrativa, estabelecido originalmente no art. 21 do Estatuto da Metrópole, caso os agentes públicos não cumprissem o prazo inicialmente estipulado até janeiro de 2018.

Outro ponto observado por Silva, Almeida e Silveira (2020) é que a não elaboração dos Planos refletiria negativamente na realização da gestão plena das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, como indicado no caput do art. 14 do EM, uma vez que não elaborados os PDUIs, a União não poderia atuar no apoio inicial de produção do Plano, bem como no final de revisão do documento.

À vista disso, o deputado Miguel Haddad apresentou à Câmara o Projeto de Lei nº 9.011/2017, que passou a ser movimentado em regime de urgência, atendendo-se ao pedido do REQ nº 7.663, de 8 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017b). Nas palavras do deputado (BRASIL, 2017a, p. 3-4), o PL nº 9.011/2017 se justificava pois



considerando que o PDUI constitui instrumento inédito, cuja relevância tem implicação direta no planejamento regional e na implantação das políticas públicas em unidades territoriais em todo o Brasil, o prazo para sua elaboração, estabelecido inicialmente pelo Estatuto da Metrópole, é escasso, tendo em vista sua abrangência temática, e complexidade de preparação, formulação e execução, exigindo interlocução entre municípios envolvidos, participação ativa da sociedade civil e dos órgãos públicos ligados às funções públicas de interesse comum. Além disso, é necessário garantir recursos financeiros para a ampla estrutura logística e de pessoal à entidade, pública ou privada, que vier a ser responsável por sua execução. Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de que até o presente não há PDUI elaborado de acordo com os requisitos exigidos pelo Estatuto da Metrópole, sendo apenas sete regiões metropolitanas, das vinte mais importantes do país, que avançaram além dos termos de referência para a sua elaboração.

Apesar da celeridade para apreciação e votação do PL nº 7.663/2017, na Câmara dos Deputados, a MP nº 818/2018 foi editada antes, especificamente no dia 11 de janeiro, pelo então presidente da República, Michel Temer. A Medida Provisória foi editada com o teor muito próximo ao texto do projeto de lei.

Diante da aproximação dos conteúdos entre o PL nº 7.663/2017 e a MP nº 818/2018, Santos (2018a); Silva, Silveira e Almeida (2019) observam que esses movimentos indicam uma estratégia política, por parte dos legisladores, ao se buscar uma articulação entre os Poderes Legislativo e Executivo para ampliar o prazo de elaboração do PDUI. A observação dos autores — Santos (2018a), Silva, Silveira e Almeida (2019) — foi confirmada neste estudo, através da análise realizada sobre o conteúdo do documento intitulado “Exposição de Motivos”, assinado pelo então ministro das Cidades, Bruno Araújo (PSDB), que foi encaminhado à Presidência da República. Conforme destacado no documento (BRASIL, 2017c), não seria possível elaborar e aprovar o PDUI, em formato de lei, no prazo estipulado originalmente, em razão da abrangência dos temas envolvidos e da complexidade para preparar, formular e executar o Plano. Essas características, por sua vez, estariam alinhadas diretamente ao apontamento da baixa articulação entre os órgãos governamentais e a sociedade, bem como às incertezas sobre o financiamento do PDUI, pois como indicado pelo então ministro das Cidades, Bruno Araújo (PSDB), seria necessário assegurar os insumos financeiros — os quais viriam do FNDUI que foi vetado na promulgação do estatuto — para desenvolver a estrutura logística e de recursos humanos na execução do Plano (BRASIL, 2017c).



É nesse sentido que o então Ministro das Cidades Bruno Araújo (BRASIL, 2017c, p. 1) afirmou que aplicação do prazo se tornou inexecutável de executar em função da

grande quantidade de atores envolvidos em sua condução, gerando esforço conjunto e integrado, o que acarretará custos e logística de alta complexidade, além de deseconomia. Esses são apenas alguns aspectos que, em última instância, não se coadunam com os objetivos do próprio plano [...] Por tais razões, propõe-se que cada unidade territorial - região metropolitana ou aglomeração urbana - possa definir, por meio de seu organismo colegiado deliberativo, a melhor forma de serem realizadas as audiências públicas, consideradas as especificidades e características dessas unidades territoriais e as peculiaridades regionais.

Outro ponto a ser evidenciado recai na justificativa de que seria grave punir os gestores públicos com o processo de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, caso não cumprissem o que determinava o EM. Nas palavras do então ministro (BRASIL, 2017c), a prorrogação do prazo seria algo imprescindível a ser efetuado, dada a gravidade da punição. No entanto, como bem exposto por Câmara (2018) e Silva (2020), a estrutura institucional do Estado brasileiro voltada à gestão e governança das áreas metropolitanas mostra um modelo coercitivo e autárquico, ou seja, ainda não é possível verificar processos de cooperação voluntária para execução de ações de cunho metropolitano, sendo necessário, portanto, um modelo mais impositivo para se fazer cumprir o que está descrito na legislação.

Quanto às alterações, de forma sintética, restringiram-se ao artigo 12, sobre a elaboração do PDUI, no qual a “a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana” (BRASIL, 2015a) foi rephraseado para “a promoção de audiências públicas com a participação de representantes da sociedade civil e da população” (BRASIL, 2018a), seguido de sua ampla divulgação em todos os territórios municipais metropolitanos. Essa alteração pode vir a enfraquecer a participação da sociedade civil na construção do PDUI devido ao entendimento de que apenas a ampla divulgação não seria suficiente para garantir a efetiva participação (SANTOS, 2018a), uma vez que o acesso e o comparecimento dos representantes da sociedade civil dependem de uma chamada mais estruturada e organizada.

A segunda alteração, por sua vez, atingiu os prazos para a elaboração e aprovação do PDUI nas RMs e AUs brasileiras, de acordo com o previsto no artigo 21 da mesma lei. A RM ou AU criada anteriormente ou posteriormente ao EM tinha o prazo de 3 anos (até 2018) para elaborar e aprovar





seu PDUI, mediante lei complementar estadual. A partir da Medida Provisória nº 818/2018, esse prazo foi estendido para 5 anos para as RMs ou AUs instituídas depois da MP e 3 anos para aquelas instituídas antes. A justificativa dessa prorrogação deu-se devido ao pouco tempo para a elaboração de documentos de alta complexidade que nortegassem as diretrizes dos municípios metropolitanos. É de se imaginar, porém, que tal prorrogação tenha sido concedida pelo reconhecimento da incompatibilidade de cumprir com o prazo dado, seja por disputas político-partidárias entre os municípios e o estado ou até mesmo pela prioridade de pastas, colocando o tema metropolitano e da governança interfederativa em segundo plano.

Mais alterações ocorreram no mesmo ano, agora na forma de Lei Federal nº. 13.683/2018 (Figura 01). Resumidamente, as alterações englobaram:

a) a redefinição do termo região metropolitana: no EM, região metropolitana era aquela aglomeração urbana que configurasse uma metrópole<sup>10</sup>. Nessa lei, contudo, região metropolitana passa a ser a “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2018b, art. 2, inciso VII). Essa redefinição retirou a obrigatoriedade técnica que uma AU precisaria ter para configurar-se como uma RM. A partir dessa modificação, para que uma AU configure uma RM, basta que essa seja conectada e instituída por lei complementar estadual, com ou sem a ocorrência de metropolização em seu bojo;

b) a decisão sobre o PDUI: incluída pela nova lei, cabe ao colegiado da microrregião a decisão de adoção ao PDUI ou de quaisquer matérias de impacto, ou seja, poderá ser decidido se a microrregião aceita ou não o PDUI, o que representaria um retrocesso na sua elaboração, haja vista que uma vez decidido pela sua não adoção, a governança interfederativa e a gestão das FPICs estariam ameaçadas pela individualidade das ações de cada ente metropolitano;

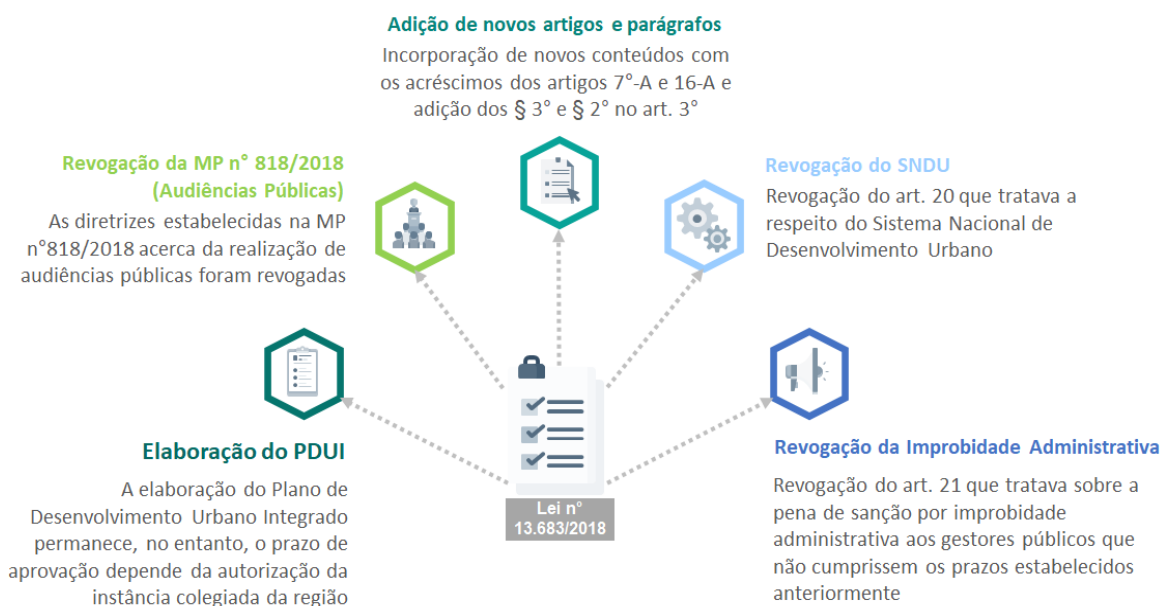
c) a ameaça à participação da sociedade civil: no Artigo 7, dispõem-se as diretrizes para a governança interfederativa, entre elas a “participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento de prestação de serviços e na realização de obras afeitas às funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015a, art. 7, inciso V). Entretanto, a nova redação excluiu o trecho após “tomada de decisão”, onde se perde o poder da

<sup>10</sup> Pela redação da Lei nº 13.089, uma metrópole é o “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE” (BRASIL, 2015a, art. 2, inciso V).

sociedade no acompanhamento das ações da governança interfederativa e das FPICs. Além disso, perde-se também uma ferramenta de avaliação, visto que a sociedade civil é a principal beneficiária dessas ações e pode não as acompanhar nos processos de criação e planejamento;

d) as revogações: a nova lei revoga os Artigos 20 e 21 que, respectivamente, punham as ações para a aplicação do EM nas mãos do SNDU e versavam sobre a punição por improbidade administrativa para aqueles entes metropolitanos que não elaborassem, aprovassem e se adequassem ao PDUI. Embora relatado na lei original, o SNDU não tinha sido propriamente efetivado ou coordenado, o que levou a decisão de retirá-lo a partir da nova lei. Já a revogação da possibilidade de improbidade administrativa representa uma ameaça ao próprio PDUI, já que tal medida facultou à instituição executiva e colegiada de cada RM e AU a criação e aprovação do documento: uma vez que a punição foi retirada, essas instituições possuem o tempo que a elas competir para criar e aprovar o PDUI, podendo inclusive não o fazê-lo, justificando-se através de incompatibilidade de agenda ou falta de tempo em sua gestão para conclamá-lo.

Figura 01 - Alterações promovidas no Estatuto da Metrópole pela Lei nº 13.683/2018



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

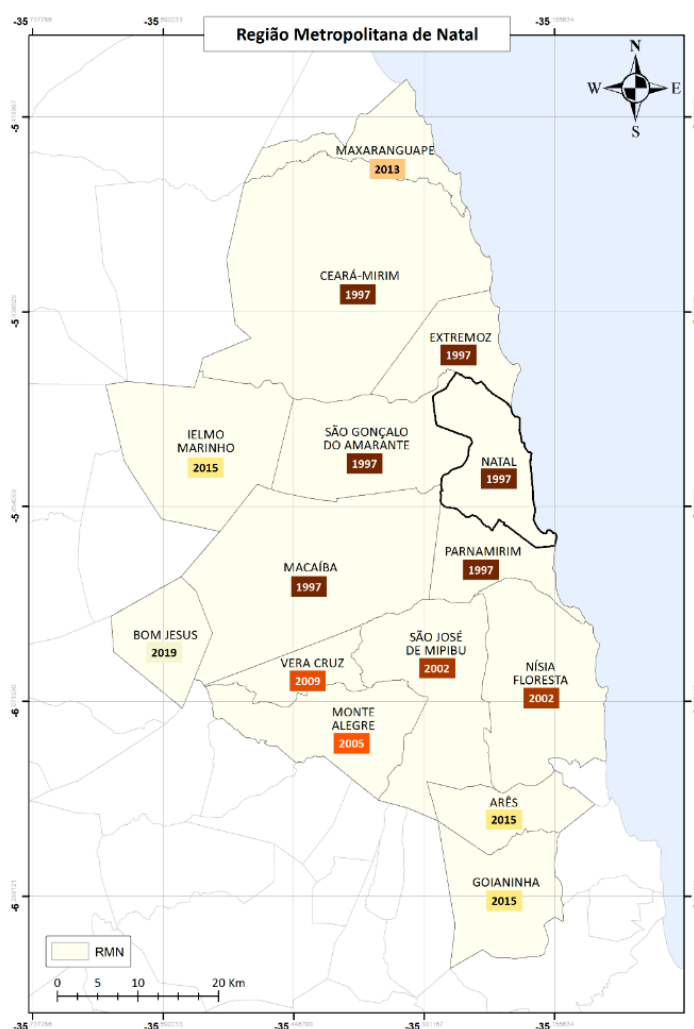
Sem a elaboração e aprovação do PDUI, mina-se o avanço no estabelecimento das ações e compartilhamento de responsabilidades dos entes, a própria governança interfederativa e a gestão conjunta das FPICs, pondo-as em um processo de estagnação ou, até mesmo, de reversão às

individualidades municipais ou estaduais. Essas implicações reverberam em todas as RMs, incluindo a Região Metropolitana de Natal, como será visto a seguir.

#### 4. O ESTATUTO DA METRÓPOLE E O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DA NATAL

A Região Metropolitana de Natal foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 152, de 16 de janeiro de 1997, e atualmente é composta por 15 municípios, dos quais apenas 3<sup>11</sup> possuem um alto nível de integração ao município-polo de Natal (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012). O Mapa 01 apresenta todos os municípios da Região Metropolitana de Natal, incluído o recente município de Bom Jesus, introduzido no ano de 2019.

Mapa 01 - Municípios da RMN a partir do ano de inserção



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

<sup>11</sup> Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz.

Tal característica localiza a metrópole potiguar, assim como muitas outras aglomerações brasileiras, na dicotomia *institucional* versus *funcional*: observa-se que alguns dos municípios mais distantes do centro urbano adensado de Natal não possuem continuidade física-territorial ou de ações governamentais, o que os põem em significativa distância para uma efetiva integração tanto de governança quanto de serviços metropolitanos. Essa característica dificulta tanto o diálogo entre os entes para a definição de um consenso do que são as FPICs quanto no incentivo para cooperar.

A inserção de novos municípios sem o prévio estudo sobre a relação que eles têm com a RM em questão é outra dificuldade que impõe barreiras tanto à gestão interfederativa quanto à gestão plena da metrópole e das FPICs. Tal questão incide diretamente na situação da RMN, visto que a “falta de ações conjuntas para a solução de problemas de interesse comum revela claramente a ausência de governança” (CLEMENTINO, 2018, p. 370).

A nova redefinição do termo “região metropolitana” dada pela Lei nº 13.683/2018 não reforça e muito menos relembra a importância de se fazer a reflexão quanto à RM em questão se configurar como uma metrópole e se há justificativa para instituí-la como uma RM propriamente dita e não somente por tê-la intitulado a lei. Clementino (2018, p. 374) reforça essa visão ao relatar que “o debate em torno da criação da RMN foi e é essencialmente político”. Nesse sentido, Clementino e Pessoa (2009) utilizam-se do termo “metrópole em formação” para descrever a situação da metrópole potiguar: não há conurbação e continuidade dos serviços para todas as partes da RMN, logo está em contínua formação desde sua criação.

Uma questão especial que acomete a RMN e o funcionamento da sua governança interfederativa é a inoperatividade do órgão que deveria comandar as ações necessárias para elaborar o PDUI e mediar as conversas para a realização da cooperação e discussão do tema metropolitano: o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal. Criado pela mesma lei da RMN, o CDMN tem como objetivo liderar a elaboração dos instrumentos de gestão metropolitanos preconizados no EM e mediar as discussões dos demais entes metropolitanos no acerto da cooperação e coordenação das suas ações e responsabilidades. Contudo, Clementino (2018) relata que o CDMN resultou insuficiente para responder as demandas metropolitanas, com um histórico de descaso político devido à sua inatividade e esvaziamento.

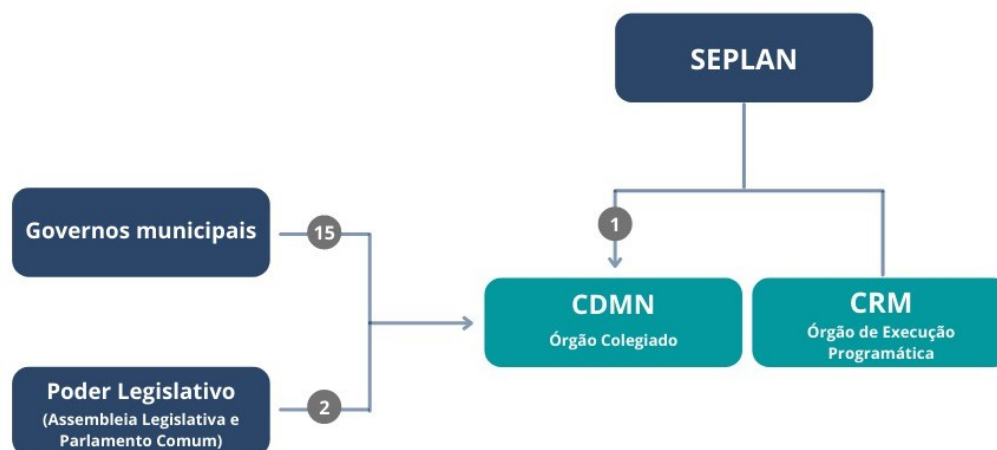
Além do CDMN, a gestão da RMN conta com a Coordenadoria da Região Metropolitana. Ambos os órgãos estão vinculados à Secretaria de Estado de Planejamento e das Finanças do Governo do Rio Grande do Norte. Nesse sentido, o Decreto Estadual nº 22.653, de 23 de abril de 2012, determinou o



CDMN como órgão Colegiado da SEPLAN e a CRM como o órgão de Execução Programática da Secretaria, como ilustrado na Figura 02.

Atualmente, o CDMN conta com 18 assentos, sendo: 1 representante do estado do RN (secretário da SEPLAN - presidente), 1 representante de cada município que integra a RMN (prefeito ou seus representantes legais), 1 representante do parlamento comum (vereador) e 1 representante da Assembleia Legislativa do Estado do RN (deputado estadual).

Figura 02 - Organograma da gestão metropolitana da RMN



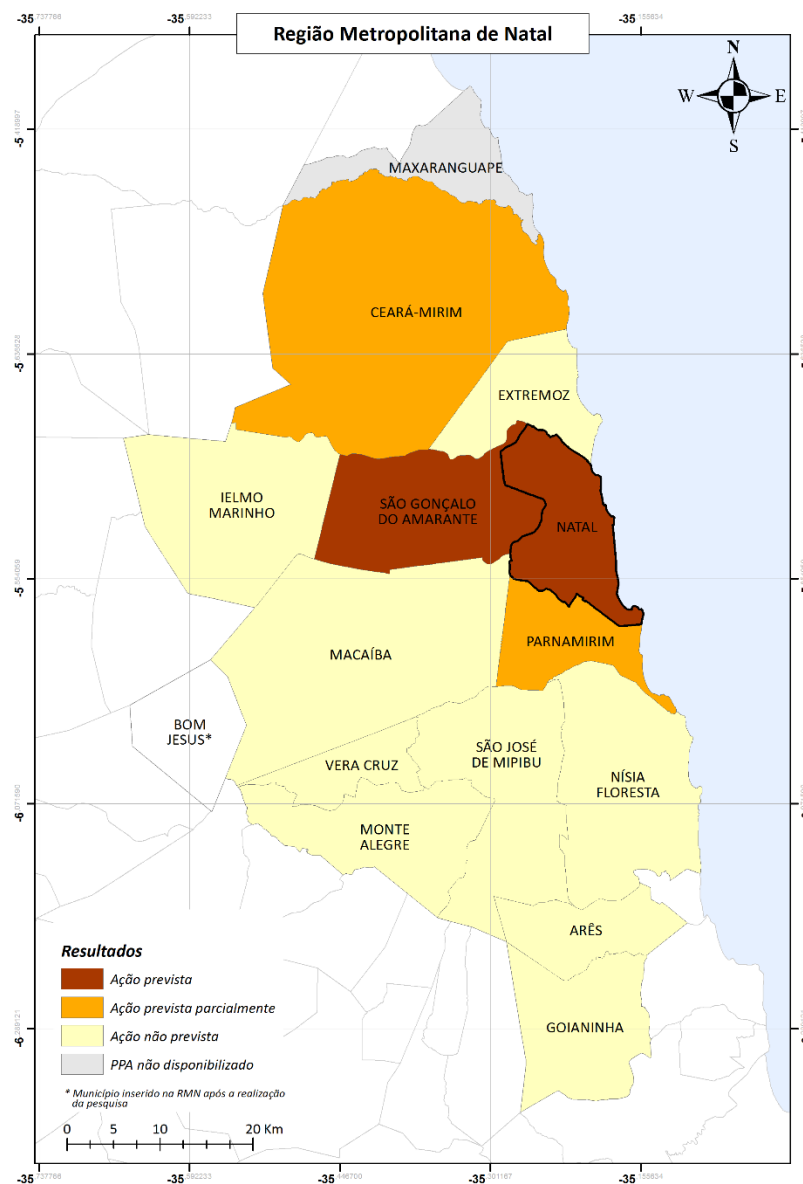
Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Em entrevistas concedidas por secretários municipais da RMN, foi mencionada a falta de ações oriundas do governo estadual para as questões metropolitanas, buscando os próprios municípios uma saída para articularem-se entre si para cortar custos mediante crises financeiras e fiscais. O secretário de Planejamento do município de Extremoz reconhece que o governo estadual “poderia ajudar bem mais” (SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO DE EXTREMOZ, 2017), enquanto o secretário da mesma pasta do município de Parnamirim aponta que se “faz o discurso da região metropolitana, mas não existe incentivo para a formação dessas regiões, (...) os municípios trabalham isoladamente, então [a região] acaba existindo de fato” (SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO DE PARNAMIRIM, 2017).

Uma das saídas encontradas para superar a ausência mediadora do poder estadual foi a criação do Fórum dos Secretários de Planejamento e Finanças. Silva *et al.* (2018) e Clementino *et al.* (2019) observam essa iniciativa como uma primeira tentativa de relação de governança interfederativa, mesmo que ainda sem substancial resultado representativo. O fórum concentrou seus esforços, em sua primeira formação, na construção dos Planos Plurianuais (PPA) do quadriênio 2018-

2021, buscando integrar ações que maximizem os resultados com a diminuição de custos. Nesses PPAs, Clementino *et al.* (2019) apontaram quais previam ações referentes ao fortalecimento da governança metropolitana, conforme o Mapa 02.

Mapa 02 - Municípios da RMN com previsão de ações de fortalecimento da governança metropolitana em seus PPAs



Fonte: Clementino *et al.*, 2019.

Apesar do município-polo (Natal) ter iniciado e promovido a discussão da temática metropolitana na RMN, poucos foram os municípios que seguiram com a continuidade dessa temática no seu quadro de ações entre 2018 a 2021. É verificada, desse modo, a falta do protagonismo do debate metropolitano mesmo quando se buscam novas alternativas para sua retomada. Relega-se a metrópole e suas questões ao segundo plano pela evidenciada falta de preocupação com o tema e seus instrumentos de planejamento, fragilizando o anêmico diálogo metropolitano potiguar. Soma-se a esse problema a inserção de municípios que não apresentam continuidade territorial ou funcional com o polo, trazendo mais outsiders sem a devida reflexão dos impactos de incorporação na gestão metropolitana e na construção do planejamento metropolitano.

A inoperatividade do CDMN não somente agrava as questões referentes à coordenação e cooperação, dada a sua ausência como figura promotora da metrópole, como também dificulta a realização do instrumento mais importante da metrópole: o PDUI. Em entrevista concedida no ano de 2017<sup>12</sup>, o então coordenador da Região Metropolitana de Natal não possuía em mãos um Plano devidamente elaborado, apresentando apenas o Plano Natal Metrópole 2020, feito em 2008, por pesquisadores da UFRN, sob a promessa de que seria readaptado e repassado aos entes municipais. O mesmo coordenador relatou o desejo de esperar a finalização do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Natal para, então, adaptar o PDUI ao Plano Diretor de Natal. Esse desejo vai de encontro ao estabelecido pela lei, segundo a qual é necessária a criação do PDUI para, então, utilizá-lo como norteador na criação dos PDs dos municípios metropolitanos.

O problema da elaboração do PDUI e, conseqüentemente, da governança interfederativa da RMN tende a se agravar com a revogação da sanção administrativa imposta sobre os entes que não os elaborassem. Sem a urgência de elaboração e aprovação do referido instrumento, o governo estadual pode “segurar” o tema até o fim da sua gestão, passando a demanda para a próxima equipe de governo. O atraso nesse passo crucial para a metrópole potiguar pode significar um descaso ainda maior no papel do estado para com a região, incentivando ou desmotivando municípios a procurarem formas de se articularem entre si. Esse atrito faz oposição não somente às ações que poderiam ser tomadas em conjunto na região, como também fere um dos principais objetivos do Estatuto da Metrópole: o estabelecimento do ideal coletivo, integrado e responsável da resolução de problemas comuns através da união dos entes federados.

<sup>12</sup> Nessa data vingava, ainda, o prazo de 3 anos para a elaboração e aprovação do PDUI, ou seja, os gestores públicos da RMN precisariam ter elaborado e aprovado seu PDUI até 2018.



A despeito do cenário analisado, o governo estadual do RN, sob uma nova gestão assumida em 2019, iniciou algumas atividades que focam no retorno da pauta metropolitana na agenda governamental, a exemplo da:

- a) existência de propostas para o planejamento e gestão no plano de governo da então candidata e hoje atual governadora;
- b) nomeação de auxiliares (secretários e o atual coordenador da CRM) que demonstram sensibilidade e defesa da pauta metropolitana nas arenas decisórias;
- c) inserção de três metas no PPA estadual (2020-2023)<sup>13</sup>: a “Meta 1418”, que busca estabelecer um calendário anual de reuniões do CDMN, a “Meta 1419”, que visa criar um Consórcio Metropolitano de Gestão, Planejamento e Apoio Técnico para o estabelecimento da governança metropolitana entre os entes que integram a RMN e a “Meta 1420”, que tem por objetivo a elaboração do PDUI da RMN;
- d) a realização de reunião (22 de fevereiro de 2019) com a equipe do INCT Observatório das Metrôpoles (Núcleo Natal) para discutir como retomar o planejamento na RMN;
- e) reinstalação do CDMN (17 de outubro de 2019) quando foram empossados os novos membros.

Cabe destacar que a despeito do esforço realizado pela Coordenação da RMN em inserir as metas no instrumento de planejamento estadual, somente uma meta foi iniciada até o momento desta pesquisa: o estabelecimento do calendário anual de reuniões do CDMN.

Em razão da retomada das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, foi anunciada pelo conselheiro representante da Assembleia Legislativa a chamada para uma audiência pública, visando a discussão sobre a compatibilização dos Planos Diretores dos 15 municípios metropolitanos ao PDUI à luz do Estatuto da Metrópole, muito embora o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Natal não tenha ainda sido iniciado. A audiência pública ocorreu no dia 06 de novembro de 2019. Durante a audiência ficou claro que os gestores municipais estão realizando o processo de revisão dos PDs à revelia do planejamento integrado para com os demais municípios, chamando a atenção o processo em andamento do município-polo da RMN. O processo de revisão do Plano Diretor de Natal foi iniciado ainda em 2019 e segue em discussão durante o ano de 2021 sem nenhum esboço construído para o PDUI.

<sup>13</sup> O Plano Plurianual estadual (2020-2023) foi publicado pela Lei n 10.695, de 14 de fevereiro de 2020.

Em entrevista concedida no ano de 2019, o então secretário de Planejamento do município de Natal destacou que a questão institucional, a respeito da implementação do EM, não é algo “mencionado diretamente para desenvolvermos nossas ações no município” (ENTÃO SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO DE NATAL, 2019). Ainda de acordo com o gestor municipal “vi alguns comentários quando tocamos no assunto revisão do Plano Diretor de Natal, mas não é algo comum (...) Não é um tema que aparece durante a revisão!” (ENTÃO SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO DE NATAL, 2019).

No que diz respeito à gestão estadual, passado um ano da promulgação do PPA do RN, os gestores do estado responsáveis pela administração da RMN e do Conselho, no ano de 2021, destacaram o estado da arte no tocante à dimensão política e institucional. Quanto à meta de elaboração do PDUI, tanto o coordenador da CRM quanto o presidente do CDMN deixaram claro que existe a intenção do governo estadual em elaborar o Plano, mesmo diante da alteração promovida pela Lei Federal nº 13.683/2018. Entretanto, indicaram que o contexto financeiro do estado do RN é um dos grandes inibidores para iniciar o processo de construção do PDUI, tendo em vista que, como afirmaram os entrevistados, existem outras prioridades. Segundo o coordenador da CRM, devem ser considerados como elementos inibidores o alto custo para elaborar o instrumento de planejamento metropolitano e o orçamento limitado que o Governo do estado dispõe para estruturar pequenos programas e projetos. Mesmo diante desse cenário, segundo o gestor, a Coordenação tem buscado atuar por meio da articulação entre o governo estadual e as gestões municipais da região a partir do acompanhamento das revisões dos PDs dos municípios metropolitanos. Nesse sentido, o gestor ressaltou que

[...] nós fizemos o acompanhamento da construção do Plano Diretor de Natal, São Gonçalo do Amarante e Macaíba. Mesmo com a pandemia ocorreram uma série de audiências virtuais. Fizemos o acompanhamento, incentivando sempre o diálogo porque é nosso papel fazer essa articulação de inserir dentro do desenho do plano diretor municipal a temática metropolitana. Mas cabe ao ente municipal fazer a aprovação e a recepção da região metropolitana. A Coordenação e o Governo do estado não têm poder institucional dentro da legislação municipal. (COORDENADOR DA CRM, 2021).

O presidente do conselho, e secretário de Planejamento do estado em 2021, por sua vez, relatou que a prioridade do atual Governo do RN é quitar as folhas de pagamento dos servidores públicos em atraso, herdadas da gestão anterior. Ainda acrescentou que, apesar da intenção do



Governo do RN em elaborar o instrumento, a pandemia causada pela COVID-19<sup>14</sup> atrasou o cronograma e prejudicou a arrecadação de recursos para elaboração do PDUI.

Pelo exposto, a partir dos dados acima analisados, é possível compreender que as alterações do Estatuto da Metrópole arrefeceram o ritmo das estratégias que estavam sendo iniciadas no ano de 2015, a partir da publicação da norma. Apesar de um novo município ter sido integrado à RMN, em 2015, com as alterações normativas advindas do nível federal, a gestão da RMN se transformou em uma meta a ser cumprida. Os esforços realizados diante da anterior previsão de improbidade administrativa foram ceifados, e acabaram por retirar a RMN das prioridades da gestão estadual, tanto daquela que finalizou em 2018, quanto do mandato iniciado em 2019. Assim, os dados mais recentes denotam que o já fragilizado cenário metropolitano potiguar necessita de um novo estímulo para sua adequada gestão.

Além disso, foi apontado, por ambos os gestores, que a desarticulação da questão metropolitana, a nível nacional, e a extinção do Ministério das Cidades, mediante a Lei Federal nº 13.844, de 18 de junho de 2019, repercutiu negativamente nas esferas estaduais, uma vez que a ausência de direcionamento, por parte da União, agravou a desarticulação de políticas públicas no âmbito metropolitano no país. Nas palavras do presidente do CDMN:

[...] quando você não tem uma política nacional, uma coordenação nacional dessas discussões [metropolitanas], o arranjo local passa a ter [...] nós temos, aqui, a dificuldade do aspecto local [...] o Governo do estado enfrenta uma oposição sistemática, articulada e diária da gestão municipal de Natal [polo metropolitano]. A gente não consegue fazer articulação com o gestor municipal para ações de combate à pandemia por exemplo (SECRETÁRIO DA SEPLAN, 2021).

Ao ser questionado sobre o diálogo e integração de ações conforme o EM, o presidente do conselho deixou claro que

a discussão metropolitana perde substância no estado e volto a dizer por um contexto nacional e por um contexto político, isso não significa dizer que a gente não tenha diálogo [...] tivemos diálogo, especificamente, para [discutir] a pandemia na Região, mas isso não se deu por uma política metropolitana (SECRETÁRIO DA SEPLAN, 2021).

<sup>14</sup> No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que a COVID-19 passou a ser caracterizada como pandemia, em razão de estar presente nos seis continentes do mundo.

O trecho da entrevista em destaque demonstra que, a despeito de se tratar de uma competência estadual, a gestão metropolitana depende, diretamente, do grau de indução realizado pelo ente federal. No caso em estudo, o EM representava um instrumento de indução que, a despeito de seu viés coercitivo (ao relacionar a ausência do planejamento com a improbidade administrativa), vinha acompanhado de uma estrutura administrativa e burocrática (Ministério das Cidades) condizente com os objetivos postos. Ocorre que, já no ano de 2018, os desmontes ocorridos na política urbana iniciaram, de forma reflexa, um movimento de enfraquecimento da política metropolitana no Brasil. Tal cenário se tornou visível a partir das alterações realizadas no EM e foi aprofundado com a desestruturação burocrática da política urbana em 2019, ficando marcada pela extinção do ministério referido. Tal onda atingiu os estados e municípios brasileiros, os quais, tomados por inúmeras prioridades, colocaram em segundo plano o tema metropolitano, tanto por falta de apoio, quanto por ausência de condições técnicas e políticas para levar adiante a estruturação de suas políticas.

O baixo nível de indução, por sua vez, trava o possível diálogo entre os entes. Como relatado nos trechos de entrevista acima apresentados, nem mesmo o cenário de pandemia e a existência de problemas comuns foram capazes de fortalecer o diálogo entre o município-polo da RMN e o governo estadual, os quais, motivados por visões políticas distintas, evidenciaram, por vezes, estratégias opostas de combate à pandemia (BARROS *et al.*, 2020), desarticulando, consequentemente, a possibilidade de cooperação entre os demais municípios da RMN.

Nesse sentido, o coordenador da CRM destacou que a pandemia impulsionou discussões entre as administrações públicas do estado e dos municípios da RMN, mas sem ações efetivas. Segundo o gestor responsável pela CRM, a Coordenação exerceu um papel positivo ao destacar a “[...] articulação com as secretarias municipais de saúde mesmo com as contradições existentes” (COORDENADOR DA CRM, 2021).

Desse modo, percebe-se que as metas do governo estadual incluídas no PPA permanecem como discurso político. O diálogo entre os entes federativos precisa acontecer do ponto de vista administrativo, institucional e na dimensão política, elementos estes que tiveram dificuldades de serem constituídas ao longo dos anos na RMN. A questão metropolitana a ser considerada dentro da agenda governamental não é suficiente se não forem articuladas propostas reais de formulação e implementação de políticas públicas para a metrópole.



Uma das alternativas encontradas pelo Governo do RN foi a de inserir metas no PPA do RN, mas sem resultados práticos, pois até mesmo a iniciativa de colocar em funcionamento o Conselho Metropolitano vem sendo negligenciada. No entanto, como afirmado pelo presidente do CDMN: “A gente vai tentar uma retomada desse espaço de diálogo com as áreas técnicas na discussão do PPA. Pode ser que nessa discussão [...] possa surgir um espaço [...] que abra um leque maior de possibilidades” (SECRETÁRIO DA SEPLAN, 2021).

Nesse sentido, a Coordenação da RMN promoveu, no dia 18 de março de 2021, o seminário com o objetivo de contribuir para um PPA que articule os municípios metropolitanos. A atividade foi planejada para aproveitar o momento, na gestão estadual, de discussão do monitoramento do PPA estadual (2020-2023).

Durante o seminário foi apresentada pelo Coordenador da CRM a necessidade de aprofundar a parceria com os municípios metropolitanos na solução dos problemas comuns que atingem os entes da RMN. Além disso, a atual gestora responsável pela Secretaria Municipal de Planejamento de Natal (SEMPLA) ressaltou a experiência já realizada pelo município-polo na condução da pauta metropolitana, destacando a necessidade de uma articulação parecida para o cenário atual (2021). Nesse sentido, a Secretária da SEMPLA abordou que o município de Natal, provavelmente, contará com uma fase de “Reuniões com representantes da RMN” durante a elaboração de seu instrumento de planejamento, tendo em vista a importância da “Integração Institucional” como um dos principais aspectos que estarão presentes no PPA de Natal (2022-2025).

No tocante à questão do financiamento, mais especificamente da constituição de um fundo metropolitano para RMN, o presidente do CDMN apontou desafios que vão desde a questão financeira herdada da gestão passada, a ideia de trabalhar os consórcios públicos como meio de executar a gestão compartilhada. Em relação à questão dos consórcios públicos, a fala do presidente do CDMN foca em políticas sociais sem fazer nenhuma menção às políticas urbanas. Segundo o gestor:

o ideal é que caminhasse para consórcios municipais, acho que nós vamos avançar para a temática de consórcios municipais [...] em áreas específicas como a saúde que eu acho que tem mais avançado [...] junto com a [área da] educação, talvez por ser uma política mais organizada (SECRETÁRIO DA SEPLAN, 2021).

Já no que se refere propriamente ao fundo metropolitano, o presidente do conselho expressa que “[...] não tenho ilusão de que vai caminhar isso para nos próximos dois anos, por limitações”. Ainda segundo o gestor:



a situação financeira do estado é uma limitação que também impede que você faça os maiores eventos nessa área, acho também que a limitação financeira do estado impede a gente praticamente [...] é uma coisa que eu digo desde o começo, o nosso primeiro mandato foi um mandato de basicamente ajustar as contas [...] No segundo mandato, equacionado esse problema da crise, é que você terá possibilidades de maiores investimentos, aí você terá possibilidades maiores de alocar recursos para outras políticas que não sejam, agora, sanear as contas estado. Então é muita ilusão de que a temática metropolitana avance nos próximos dois anos, quer por questões políticas, quer também pela questão financeira (SECRETÁRIO DA SEPLAN, 2021).

Percebe-se, a partir das entrevistas realizadas, a fragilidade institucional da RMN, em que o tema metropolitano está fadado a uma segunda opção para o desenvolvimento estadual, dependendo de dois fatores, como a vontade política dos gestores públicos para a aplicação do Estatuto da Metrópole e o agravamento dos problemas metropolitanos, possibilitando que sejam estabelecidas políticas regionais. Os entraves ao estabelecimento de uma gestão compartilhada, de viés político e financeiro, se aliam aos desafios técnico e burocráticos do ente estadual, o qual não apresenta uma estrutura administrativa condizente com os desafios de coordenação da metrópole, tendo em vista que o setor responsável pela articulação metropolitana é composto por apenas um servidor comissionado. O fato é que, historicamente, a questão metropolitana não tem sido levada a sério no Rio Grande do Norte. Tal cenário somente se mostrou diferente diante da imposição da penalidade presente no EM, o que revela a força da norma e sua capacidade de induzir o estabelecimento de estratégias interfederativas, a despeito dos desafios locais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Metrópole surgiu como uma tentativa de organizar as questões metropolitanas no Brasil, estabelecendo desde o básico para uma discussão até a oferta dos instrumentos de gestão urbana integrada. Contudo, as questões metropolitanas não foram totalmente sanadas devido a dicotomias sobre regiões institucionais e funcionais, interesses locais particulares, além de demais fatores, ameaçando a continuidade das ações metropolitanas e dificultando a plena gestão interfederativa de cada RM ou AU. O prognóstico para a questão metropolitana brasileira tendeu à piora, uma vez que a MP nº 818/2018 e a Lei nº 13.683/2018 enfraqueceram as capacidades legais para a resolução desse problema, impondo, inclusive, maiores dificuldades ao tema, com a discreta



redução da participação social na construção conjunta do ambiente metropolitano e a retirada das sanções do talvez mais importante instrumento de gestão metropolitano: o PDUI.

Na RMN, o tema metropolitano nunca foi tratado com a devida prioridade pelos gestores municipais e estadual. A retirada do risco de improbidade administrativa, a que incorriam os municípios e estado pela ausência do PDUI, afrouxará as rédeas desses entes no desenvolvimento da temática metropolitana. Nota-se atualmente esse efeito: os processos de revisão dos PDs já se encontram em andamento, sem nenhuma indicação de elaboração do PDUI.

Destaca-se que o maior problema continuará residindo na falta do protagonismo do órgão metropolitano estadual: o CDMN, que agora possui mais um obstáculo a superar — a retirada da improbidade — para liderar e coordenar a discussão metropolitana. A CRM, por sua vez, não conseguiu efetivamente viabilizar ações concretas no Governo do Rio Grande do Norte, limitando-se assim ao discurso político. A esses problemas são somados ainda a dicotomia institucional e funcional bastante significativa na RMN.

Muito embora as alterações do Estatuto da Metrópole sejam relativamente novas, e o futuro ainda seja incerto a respeito da gestão metropolitana potiguar, o cenário que se desenha tende a continuar sem resolução, com um prognóstico de estagnação, ou até mesmo de retrocesso, da discussão metropolitana no estado tendo o empobrecimento da pauta metropolitana na agenda governamental e o esvaziamento das discussões nos âmbitos dos poderes executivos e legislativos das esferas estadual (assembleias legislativas) e municipais (câmaras municipais) como futuras consequências. Infelizmente, esse prognóstico não resulta específico apenas à RMN: tende a ocorrer em todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Descentralização e impasses da Governança Metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. (Org). **As Metrópoles e a Questão Social Brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, p. 239-258, 2007.

AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, cap. 4, p. 97-110, 2015.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.03., 2022, p. 2020 - 2054.

Raquel Maria da Costa Silveira, Brunno Costa do Nascimento Silva, Lindijane de Souza Bento Almeida, Maria do Livramento Miranda Clementino e Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

DOI: 10.12957/rdc.2022.60072 | ISSN 2317-7721



BARROS, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; CÂMARA, Richardson Leonardi Moura; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; MELO, Kassinely Souza; QUEIROZ, João Victor Rocha; SILVA, Gabriel Rodrigues. The Covid-19 pandemic, the political dispute and the 2020 elections in the Metropolitan Region of Natal (RN, Brazil). **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 9, n. 10, p. e1689108530, 2020. DOI: 10.33448/rsd-v9i10.8530. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/8530>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BONIZZATO, Luigi; MOULIN, Isabelle Esteves. PDUI (PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO): PRIMEIROS ASPECTOS, COMPARAÇÕES, CRÍTICAS, CONCLUSÕES, RELAÇÕES E EXPERIÊNCIAS APÓS 03 (TRÊS) ANOS DE SUA CRIAÇÃO LEGAL. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, ano 2538, v. 10, ed. 4, p. 2568, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33418/27226>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada - Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 - Veto**. Brasília/DF, 12 de janeiro de 2015b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13089-12-janeiro-2015-780060-veto-145927-pl.html>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ofício especial Nº 01/2016**. Brasília/DF, 05 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/conheca-a-comissao/subcomissoes/subcomissoes-permanentes/subgomet>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei no 9.011, de 2017 (do Sr. Miguel Haddad)**. Brasília/DF, 2017a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5DD2E4893B7DE747BC733BAFDB7505A6.proposicoesWebExterno2?codteor=1621801&filena me=Avulso+-PL+9011/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5DD2E4893B7DE747BC733BAFDB7505A6.proposicoesWebExterno2?codteor=1621801&filena me=Avulso+-PL+9011/2017). Acesso em: 20 de abril de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimentos Apresentados - PL 9011/2017**. Brasília/DF, 2017b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_requerimentos?idProposicao=2160251](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_requerimentos?idProposicao=2160251). Acesso em: 20 de abril de 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Legislação Informatizada - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 818, de 11 de janeiro de 2018 - Exposição de Motivos**. Brasília/DF, 11 de outubro de 2017c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2018/medidaprovisoria-818-11-janeiro-2018-786098-exposicaodemotivos-154768-pe.html>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências**. Brasília/DF, 12 de janeiro de 2015a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm). Acesso em: 20 de abril de 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. **Altera as Leis nos 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília/DF, 19 de junho de 2018b. Disponível



em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm#art1). Acesso em: 20 de abril de 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14, de 08 de janeiro de 1973. **Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.** Brasília/DF, 08 de janeiro de 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2014%2C%20DE,%2C%20Curitiba%2C%20Bel%C3%A9m%20e%20Fortaleza](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2014%2C%20DE,%2C%20Curitiba%2C%20Bel%C3%A9m%20e%20Fortaleza). Acesso em: 20 de abril de 2021.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. **Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrôpole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Brasília/DF, 11 de janeiro de 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm#art1). Acesso em: 20 de abril de 2021.

CÂMARA, Richardson Leonardi de Moura da. **Governança Colaborativa nas Américas: Uma análise da Governança Metropolitana a partir dos exemplos de Vancouver (Canadá), Guadalajara (México) e Natal (Brasil).** Orientador: Maria do Livramento Miranda Clementino. 2018. 249 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/25622>. Acesso em 18 de abril de 2021.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede.** 8. ed. São Paulo: PAZ E TERRA, 2005.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A (não) implementação do Estatuto da Metrôpole na Região Metropolitana de Natal. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Bruno César (Org.). **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole.** Brasília: Ipea, p. 367-389, 2018.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide Souza. Tipologia socioespacial numa metrópole em formação: a RMNatal. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide Souza (Org.). **Natal: uma metrópole em formação.** São Paulo: EDUC, p.73 – 113, 2009.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; SILVA, Brunno Costa do Nascimento; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda (org.). **Duas Décadas da Região Metropolitana de Natal.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, cap. 1, p. 21-41, 2019.

COORDENADOR DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL. [out. 2017]. Entrevistador: Brunno Silva e Cadmiel de Melo. Natal, 2017. 1 arquivo .mp3 (1h02min02s.).

COORDENADOR DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL. [fev. 2021]. Entrevistador: Brunno Silva e Lindijane Almeida. Natal, 2021. 1 arquivo .mp3 (1h29min28s.).



DELCOL, Rafaela Fabiana Ribeiro. Regiões Metropolitanas: Uma discussão sobre o processo institucional. **Reencuentro de saberes territoriales latinoamericanos**. Lima, 2013.

FIRKOWSKI, Olga Lucia Castreghini de Freitas. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 122, p. 19-38, 2012. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/465/700>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, 2019. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2019-4501/28812>. Acesso em: 11 de janeiro de 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O que é? Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. 2019. Disponível: <https://ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 07 de maio de 2021.

LENCIONI, Sandra. Reconhecendo Metrôpoles. In: SILVA, Catia Antonia; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: Ed. DP & A, p. 44-58, 2006.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização**. Relatório de Pesquisa. Observatório das Metrôpoles. 2012.

SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques. **Comentários ao Estatuto da Metrópole**. 1. ed. Santos: Universitária Leopoldiana, 2018. 152 p. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2018/11/comentarios-estatuto-metropole-1.pdf>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Análise Institucional: Estatuto da Metrópole e outros Instrumentos Normativos que tratam da questão metropolitana. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à Implementação do Estatuto da Metrópole**. 1. ed. Brasília: IPEA, v. 4, cap. 2, p. 55-105, 2018a.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à Implementação do Estatuto da Metrópole**. 1. ed. Brasília: IPEA, v. 4, cap. 17, p. 455-511, 2018b.

SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO DE EXTREMOZ. [mai. 2017]. Entrevistador: Brunno Silva. Natal, 2017. 1 arquivo .mp3 (29min45s.).

SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO DE PARNAMIRIM. [out. 2017]. Entrevistador: Richardson Câmara. Natal, 2017. 1 arquivo .mp3 (47min24s.).



SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO DE NATAL. [nov. 2019]. Entrevistador: Brunno Silva. Natal, 2019. 1 arquivo .mp3 (15min54s.).

SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE. [mar. 2021]. Entrevistador: Brunno Silva, Maria do Livramento Clementino e Richardson Câmara. Natal, 2021. 1 arquivo .mp3 (54min04s.).

SILVA, Brunno Costa do Nascimento. **Governança metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole: um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES**. Orientador: Maria do Livramento Miranda Clementino. 2021. 240 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/32379>. Acesso em: 18 de abril de 2021.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Legislação e Políticas Públicas: o Estatuto da Metrópole e o Dilema da Participação Social na Região Metropolitana de Natal/RN. In: COSTA, João Bosco Araújo da; SILVA, Maria Aparecida Ramos da; GOMES, Marcleane. **Justiça, Direitos e Políticas Públicas**. 1. ed. Natal: Caravela Selo Cultural, cap. 6, p. 169-201, 2020.

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. Perspectiva de uma Metrópole em Formação: cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Natal/RN. **Interfaces Científicas - Direito**, Aracaju, v. 6, n. 3, p. 71-86, 2018. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/5868/2909>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Desafios à Implementação do Estatuto da Metrópole: O Caso da Região Metropolitana de Natal/RN. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XVIII, 2019, Natal. **Anais do XVIII ENANPUR**, Natal: ANPUR, 2019. p. 1-25. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=572>. Acesso em: 11 de janeiro de 2021.

#### Sobre os autores:

##### **Raquel Maria da Costa Silveira**

Docente (UFRN - Departamento de Políticas Públicas), atuando na Graduação de Gestão de Políticas Públicas (GPP/UFRN) e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Possui graduação em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2013) e Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (2013). É pesquisadora do Observatório das Metrópoles (UFRJ e do Núcleo Natal na UFRN). Participa do grupo de pesquisa Estado e Políticas Públicas (UFRN) e coordena o grupo Socioeconomia do Meio Ambiente e Política Ambiental (SEMAPA/UFRN). Estuda gestão/administração pública e processos de formulação, implementação de políticas públicas, com enfoque na gestão participativa e relações Estado-Sociedade. Possui pesquisa acerca da atuação dos movimentos sociais na produção das políticas públicas e da sua relação com o Estado.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

Lattes:<http://lattes.cnpq.br/8919649299739496> Orcid:<https://orcid.org/0000-0003-4560-1451>

E-mail: [raquelmcsilveira@hotmail.com](mailto:raquelmcsilveira@hotmail.com)



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.03., 2022, p. 2020 - 2054.

Raquel Maria da Costa Silveira, Brunno Costa do Nascimento Silva, Lindijane de Souza Bento Almeida, Maria do Livramento Miranda Clementino e Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

DOI: 10.12957/rdc.2022.60072 | ISSN 2317-7721

#### **Lindijane de Souza Bento Almeida**

Docente (Associada II) da UFRN no Departamento de Políticas Públicas, atuando na Graduação de Gestão de Políticas Públicas (GPP/UFRN) e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). Doutora (2006), Mestra (2001) e Graduada (1998) em Ciências Sociais (UFRN). Atualmente, é Chefe do Departamento de Políticas Públicas, Vice-Coordenadora do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional (LABPLAN) da UFRN, Pesquisadora do INCT- Observatório das Metrópoles Núcleo Natal, Líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da UFRN, Conselheira do Conselho de Curadores (CONCURA) da UFRN e do Conselho Consultivo da ANEPCP (2019-2021), Diretora de Relações Institucionais da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) para o biênio 2020-2022. Possui pesquisa na área de Sociologia e Ciência Política, pesquisando principalmente os seguintes temas: Estado, democracia, participação, gestão pública, políticas públicas e cidadania.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

Lattes:<http://lattes.cnpq.br/6024881677470158> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8520-3530>

E-mail: [almeida.lindijane@gmail.com](mailto:almeida.lindijane@gmail.com)

#### **Maria do Livramento Miranda Clementino**

Professora Titular na UFRN, atuando no Departamento de Políticas Públicas (DPP) como Docente na Graduação de Gestão de Políticas Públicas (GPP/UFRN) e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). Possui graduação em Ciências Econômicas pela UFRN (1975), graduação em Sociologia e Política pela Fundação José Augusto (1973), graduação em Ciências Sociais pela UFRN (1977), mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (1985) e doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1990). Atualmente, é Coordenadora do Núcleo Natal do INCT Observatório das Metrópoles. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional e Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento urbano, Região Metropolitana de Natal, desenvolvimento regional, mercado de trabalho e região metropolitana.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

Lattes:<http://lattes.cnpq.br/8998937158872406> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7972-4869>

E-mail: [mlmclementino@gmail.com](mailto:mlmclementino@gmail.com)

#### **Brunno Costa do Nascimento Silva**

Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Ciências Sociais pela UFRN (2020). Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela UFRN (2017). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como Pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrópoles, com atuação no Núcleo Natal que é vinculado ao Departamento de Políticas Públicas da UFRN. É pesquisador, ainda, no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas - UFRN. Possui pesquisa na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Gestão e Governança Metropolitana, e, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano. Além disso, possui pesquisa na área de Políticas Públicas e Administração Pública, com ênfase em Governos e Gestão Pública, Governança Colaborativa, relação Estado e sociedade, processos de Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas, e Gestão das Compras Governamentais.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

Lattes:<http://lattes.cnpq.br/8358293205075908> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9165-6678>

E-mail: [brunno.cns@gmail.com](mailto:brunno.cns@gmail.com)



**Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo**

Mestrando em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela UFRN (2018). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como Pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrópoles, com atuação no Núcleo Natal que é vinculado ao Departamento de Políticas Públicas da UFRN. É pesquisador, ainda, no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas - UFRN. Possui pesquisa na área do Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em políticas públicas, políticas de inovação, planejamento urbano e regional, metrópoles e economia.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

Lattes:<http://lattes.cnpq.br/8640601007675901> Orcid:<https://orcid.org/0000-0003-2054-0621>

E-mail: [cadi\\_mergulhao@hotmail.com](mailto:cadi_mergulhao@hotmail.com)

**Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.**



**Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.03., 2022, p. 2020 - 2054.**

Raquel Maria da Costa Silveira, Brunno Costa do Nascimento Silva, Lindijane de Souza Bento Almeida, Maria do Livramento Miranda Clementino e Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

DOI: 10.12957/rdc.2022.60072 | ISSN 2317-7721