Grupo de Trabalho 1 - Transparência, Governo Aberto e Participação

Gestão Pública e Democracia: um estudo da Participação Social na Região Metropolitana de Natal/RN

Brunno Costa do Nascimento Silva[1]

Lindijane de Souza Bento Almeida[2]

Raquel Maria da Costa Silveira[3]

Resumo: O desenho institucional brasileiro passou por mudanças após a Constituição Federal de 1988. A participação social, nesse cenário, passou a ganhar um papel de primazia na formulação e implementação das políticas públicas. Nesse contexto, em 2015, foi promulgado o Estatuto da Metrópole visando à resolução dos problemas urbanos/metropolitanos. Tal instrumento normativo prevê a participação social como unidade estratégica. O presente estudo buscou compreender qual o entendimento das gestões municipais da Região Metropolitana de Natal acerca da participação social no processo de gestão metropolitana, em conformidade com as diretrizes do Estatuto da Metrópole para uma gestão democrática. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes municipais de sete municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal. O resultado constata ausência de espaços efetivos para participação social, com ressalva para o município de Natal ao tentar estabelecer mecanismos de participação.

Palavras-chave: Participação Social. Gestão Metropolitana. Gestão Democrática. Estatuto da Metrópole. Região Metropolitana de Natal.

Introdução

No Brasil, a nova agenda trazida pela promulgação da Constituição Federal de 1988 estava pautada na lógica da criação de instituições que possibilitassem a participação da sociedade civil, como atores fundamentais na construção das políticas públicas (ARRETCHE, 1996).

Ao verificar a questão urbana metropolitana brasileira, nesse contexto, Rolnik e Somekh (2002) constatam que, antes da promulgação da Constituição de 1988, as

[1] Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela UFRN. Pesquisador do INCT- Observatório das Metrópoles Núcleo Natal e do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da UFRN. *E-mail*: brunno.cns@gmail.com.

[2] Doutora em Ciências Sociais pela UFRN e professora do Departamento de Políticas Públicas da UFRN - Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas/Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP). Pesquisadora do INCT- Observatório das Metrópoles Núcleo Natal e líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da UFRN *E-mail*: almeida.lindijane@gmail.com.

[3] Doutoranda em Ciências Sociais pela UFRN e professora do Departamento de Políticas Públicas da UFRN - Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas. Pesquisadora do INCT- Observatório das Metrópoles Núcleo Natal e do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da UFRN. *E-mail*: raquelmcsilveira@hotmail.com.

metrópoles apresentavam uma gestão centralizada, em que a participação dos representantes da sociedade civil se limitava à presença nos conselhos consultivos, enquanto que os conselhos deliberativos eram compostos somente por representantes do governo. Nesse sentido, Dagnino (2002) chama atenção para o desenho institucional brasileiro, que, a partir de 1988, passou a ser flexibilizado.

Para tanto, em 2001, foi promulgado o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, que veio estabelecer a gestão democrática da cidade ao determinar que deveriam ser fundados órgãos colegiados sobre a política urbana, nos níveis, nacional, estadual e municipal. Já em 2015, foi promulgado o Estatuto da Metrópole (EM), Lei nº 13.089, que também apresenta uma preocupação com os rumos da política urbana em paralelo aos espaços de participação social, uma vez que tal instrumento recomenda a participação da sociedade como unidade estratégica no processo de elaboração e acompanhamento das políticas urbanas desejadas (art. 7º, V). Todas as regiões metropolitanas (RM's) brasileiras, desse modo, devem se adequar às diretrizes do que preconiza a Lei n° 13.089/2015 até o ano de 2018 (art. 10, § 3°), prazo máximo estabelecido.

Não diferente das demais RM's, a Região Metropolitana de Natal (RMN) também deve se adequar ao que preconiza o Estatuto da Metrópole. A escolha por tal recorte se justifica, primeiramente, aos fatores favoráveis à implementação da Lei na RMN, a exemplo da retomada na construção de uma política metropolitana por parte do Governo do estado do Rio Grande do Norte (RN). Além disso, tem-se que esta se apresenta como uma "metrópole em formação" (CLEMENTINO; PESSOA, 2013), em que se verifica o potencial positivo desse *status*, uma vez que permite melhores adequações da RMN pautadas nas exigências do Estatuto.

Diante desse contexto, o presente trabalho buscou compreender qual o entendimento das gestões municipais da RMN acerca da participação social no processo de gestão metropolitana, em conformidade com as diretrizes do EM para uma gestão democrática.

No que diz respeito aos municípios estudados, estes foram selecionados de acordo com a metodologia elaborada pelo Observatório das Metrópoles (2012), por meio da qual se identifica o grau de integração dos municípios que constituem uma região

metropolitana com o município polo metropolitano a partir do fluxo (densidade, mobilidade e ocupação) populacional, econômico e funcional, bem como o grau de urbanização (RIBEIRO et al., 2012). A partir de tal critério de seleção, os municípios estudados foram: Natal (polo metropolitano), Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante (alta integração), Macaíba (média integração), Nísia Floresta (baixa integração) e Ceará-Mirim (muito baixa integração).

Inicialmente, realizou-se pesquisa bibliográfica, voltada à temática da participação social e da gestão metropolitana, o que foi complementado com a pesquisa documental das leis referentes ao tema. No que diz respeito aos dados primários, estes foram obtidos mediante entrevistas de ordem semiestruturada, sendo realizadas sete entrevistas com os Secretários Municipais de Planejamento da RMN.

Ademais, foi realizado o acompanhamento, mediante observação direta, de quatro reuniões do Fórum dos Secretários de Planejamento da RMN. Realizou-se coleta de dados e informações também durante a Oficina de Capacitação para Elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 dos Municípios que integram a RMN e o Fórum Interconselhos de Natal.

O presente artigo se organiza, além da introdução e das considerações finais, em três seções. Inicialmente, apresenta-se a discussão acerca da participação social a partir do processo de redemocratização no Brasil, seguida dos principais aspectos presentes no Estatuto da Metrópole. Posteriormente, o debate volta-se para o caso da RMN. Por fim, são expostos os resultados da pesquisa a respeito do desafio de estabelecer a participação social nos processos decisórios na Região Metropolitana de Natal.

Estatuto da Metrópole e o Dilema da Participação

Os anos que sucederam a promulgação da Carta Magna de 1988 revelaram fortes transformações na gestão pública brasileira, dentre as quais se pode destacar a abertura política e a criação de instituições e instrumentos visando a participação da sociedade civil, conforme destaca Avritzer (2011). O autor destaca que “o mesmo tempo em que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte” e da sua posterior regulamentação. Diante desse

cenário, a relação entre Estado e sociedade passou a ser exercida por uma maior participação direta dos cidadãos nos processos decisórios (AVRITZER, 2008, p. 44).

A legislação infraconstitucional brasileira, igualmente, passou a considerar a importância da participação social. Nesse sentido, após dez anos de trâmite no Congresso Nacional, o Estatuto da Metrópole instituído pela Lei nº 13.089, foi aprovado e sancionado pelo Governo Federal em 12 de janeiro de 2015. Tal norma tem por finalidade o estabelecimento de aspectos gerais para o planejamento e gestão urbana, e, consequentemente, execução de funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas no país, no que tange a colaboração mútua dos municípios que compõem essas regiões. Da mesma forma, também prevê o estabelecimento de diretrizes gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), mediante lei estadual. No tocante às responsabilidades municipais, a norma estabelece que as administrações locais que compõem as RM's devem adequar os planos diretores (PD's) às diretrizes do PDUI de sua respectiva unidade territorial urbana, no prazo de três anos.

Como principal característica acerca da temática da participação, o Estatuto dispõe sobre a incorporação da participação da sociedade civil como unidade estratégica no processo de elaboração e no acompanhamento das políticas urbanas desejadas (art. 7º, V) e outros dispositivos de governança metropolitana. O EM também prevê a promoção de audiências com o objetivo de publicizar toda documentação em torno do PDUI.

Contudo, em relação ao processo de participação da sociedade civil, algumas lacunas foram deixadas de lado pela Lei n° 13.089/2015. Dessa forma, pode ser apontado que mesmo que o EM incorpore a participação como mecanismo de governança metropolitana para elaboração e monitoramento das políticas públicas urbanas, ele faculta este artigo (art. 7º, V) como meramente consultivo. Isto é, ficará a cargo do gestor público abrir a esfera pública (ou não) para a participação dos cidadãos contribuírem na elaboração e no monitoramento das políticas públicas.

Porém, a única determinação do EM acerca do assunto com caráter de obrigatoriedade é de que a sociedade participará do processo decisório de aprovação do PDUI, "[...] pela instância deliberativa colegiada da governança interfederativa da

metrópole [...]" (RIBEIRO et al., 2015, p.2), mediante audiências públicas e debates nos municípios incorporados (art. 8°, II), sem que existam maiores delineamentos.

Diante do exposto, pode-se afirmar que, mesmo que Estatuto da Metrópole venha a contribuir para o avanço da discussão jurídica da temática urbanística e metropolitana no país, algumas particularidades em torno da participação podem causar "[...] uma insuficiência para criar condições institucionais e políticas que respondam [...] aos desafios metropolitanos" (RIBEIRO et al., 2015, p.1).

A seguir, será destacada a Região Metropolitana de Natal, recorte territorial do presente estudo, passando-se a apresentar os resultados da pesquisa no item posterior.

A Região Metropolitana de Natal: velhos desafios para a integração

Apesar de ter sido instituída oficialmente em 1997, o processo de constituição da RMN é datado a partir dos anos 1970 quando se detectou o início do processo de metropolização na área através da insurgência dos interesses comuns entre os municípios que compõem a metrópole funcional da região. Isto é, foi identificada a presença do fenômeno metropolitano, que entre outros aspectos poder-se-ia resgatar dois elementos: o da conurbação e o do transbordamento.

Esse fato ocorreu, principalmente, por meio da desconcentração do setor industrial que ocorria na época no Brasil. Atrelado a isso, ainda há de se chamar atenção para o *boom* econômico que o estado do RN vivenciou nos anos 1980 em detrimento da crise econômica que assolava os demais estados no país. Esse fator foi determinante para indicar Natal como uma "Metrópole em Formação" (CLEMENTINO; PESSOA, 2013), posto a concentração da riqueza estadual na capital.

No ano de 1997, a RMN foi instituída, de fato, pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº. 152, de 16 de janeiro de 1997. Atualmente, a RMN é composta, por catorze municípios, quais sejam: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará-Mirim, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês e Goianinha.

A RMN abrange uma superfície de 3.555,771 quilômetros quadrados, o que representa aproximadamente 7% do território do estado do RN. A Região abrigava, em 2016 (estimativa realizada pelo IBGE), aproximadamente 1.577.072 habitantes, o que

equivale aproximadamente a 46% da população do território estadual. Ainda, segundo o IBGE, a RMN é décima nona RM mais populosa do país.

No que se refere à estrutura de planejamento metropolitano, a RMN ainda não conseguiu promover estratégias eficientes de coordenação e cooperação para ações de interesse comum metropolitano, pois:

> [...] o problema mais grave na gestão da RMN está naquele que teria função normativa e deliberativa: o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Natal, uma vez que este é o único mecanismo formal de tomada de decisão. (ALMEIDA et al., 2015, p.302).

Instituído igualmente pela LCE nº 152/1997, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN), sob vinculação da Secretaria de Planejamento e das Finanças do Estado do RN, foi criado com o objetivo de debater e criar políticas públicas de interesse comum entre os municípios que integram a RMN, sendo atribuídas funções normativas e deliberativas. Apesar de ter sido instituído em 1997, o Conselho só foi implementado no ano de 2001, e somente no ano posterior foi iniciada a formalização de sua dinâmica de operacionalização.

Em relação à composição do Conselho, este é integrado pelos Prefeitos de cada município pertencente à Região Metropolitana de Natal, pelo Governo Estadual, pela Assembleia Legislativa (AL) e pelo Parlamento Comum da RMN. Ademais, conta com a abertura regimental a participação da sociedade civil organizada, com vistas à cooperação na formulação de políticas públicas. No entanto, vale salientar, que tal abertura da esfera pública e convocação desses atores se dá mediante a autorização da AL estadual e das Câmaras Municipais.

Apesar da importância delegada ao CDMN como órgão provedor da gestão metropolitana frente ao agravamento dos problemas comuns na Região, o conselho demonstrou problemas em sua operacionalização como instrumento gestor da metrópole para responder a estas demandas. Em consequência da inexistência de cooperação dos gestores públicos municipais e sua ineficiente administração, o CDMN foi desativado no ano de 2010.

Contudo, dada a urgência de regularização da Região Metropolitana de Natal ao Estatuto da Metrópole, o CDMN foi reinstalado em 19 agosto de 2015, pelo Governo Estadual do RN, com o intuito de criar uma comissão para elaboração do PDUI.

Após a contextualização realizada, a sessão a seguir explanará os resultados da pesquisa, apresentando a percepção das gestões municipais acerca da implementação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) na RMN.

A Participação Social na Região Metropolitana de Natal

A presente pesquisa buscou compreender qual o entendimento das gestões municipais da RMN acerca da participação social no processo de gestão metropolitana, em conformidade com as diretrizes do EM para uma gestão democrática.

Conforme indicado, o contexto de redemocratização trouxe consigo a primazia da participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisões (AVRITZER, 2011). Ao verificar esse processo em relação à gestão metropolitana no contexto da RMN, os Secretários de Planejamento apresentaram opiniões similares para o processo participativo na região. O quadro a seguir traz um balanço das respostas dos entrevistados acerca dessa questão.

Quadro 01 - Como se dá o processo de Participação de Representantes da Sociedade Civil nos Processos de Planejamento e Tomada de Decisões relacionados a Gestão Metropolitana na RMN

Secretários	Respostas
Secretária SEMPLA (Natal)	"Não ocorre."
Secretário SEPLAF (Parnamirim)	"Nunca foi participativo. Temos poucas medidas participativas no município, quem dirá na Região Metropolitana de Natal."
Secretário SEMPAFI (Extremoz)	"esse espaço de representação não existe, ao menos no contexto metropolitano [...]"
Secretário SEMPLA (SGA)	"Na RMN não tem! Mas no nosso município temos os mecanismos de participação, como: LDO, LOA e PPA."
Secretário SEPLAN (Macaíba)	"[...] o que temos para dar voz à participação são os fóruns de discussões"
Secretário SEMPLAF (Nísia-Floresta)	"Não existe! Nós estamos realizando audiências e convidando a sociedade [...] tentamos fazer sempre uma exposição inicial para tornar fácil o entendimento dos representantes".
Secretária SECFIN (Ceará-Mirim)	"Acho que não. Mas como somos uma gestão nova, estamos trabalhando com o Encontro Participativo"

Fonte: Elaboração Própria com base nas entrevistas realizadas, 2017.

Quando verificadas as respostas, pode-se observar que quatro dentre os sete entrevistados apontam que “não existe” esse espaço voltado à participação de representantes da sociedade civil no contexto da RMN. Também é possível destacar que o secretário de Macaíba atribui a sociedade civil o dever de cobrar de seus representantes a abertura da esfera de participação. Dois secretários (Natal e Parnamirim) apresentam uma opinião similar ao colocar que “nunca foi participativo”. E somente um, a secretária de planejamento município de Ceará-Mirim, expõe que desconhece esse espaço.

Somente dois gestores apresentam conhecer o CDMN em razão de suas respostas. Diante da fala da Secretaria da SEMPLA de Natal, segundo a qual “não ocorre” a participação de representantes da sociedade civil, pressupõe-se que a secretária saiba da existência do mecanismo. Enquanto isso, para o gestor da SEPLAF de Parnamirim, é possível estabelecer essa mesma linha de raciocínio em razão de sua resposta ter sido “nunca foi participativo”. Já a secretária do município de Ceará-Mirim desconhece a existência do CDMN, mesmo que o município tenha sido incorporado na RMN em 1997 (ano de instituição da região). O fato é que, conforme Wampler (2005), o primeiro passo para a participação é a existência do canal aberto à população, devendo a gestão incentivar a aderência da sociedade para que, de fato, esta ocorra. Nesse sentido, é possível concluir que se as gestões municipais não possibilitam a participação de forma efetiva, esta também não ocorre na esfera metropolitana.

Percebe-se que a participação no que tange à tomada de decisões na RMN se apresenta como falha, uma vez que a institucionalização por si só do CMDN não está logrando a inserção dos representantes da sociedade civil. Caracterizando-se como uma experiência “mais restrita de participação”, em que sequer dar “voz aos cidadãos”. Faz-se necessário então incorporá-los ao processo, bem como determinar que esses atores partilhem o poder de tomar decisões dentro do conselho para que, de fato, se estabeleça uma gestão democrática na RMN, como prediz o EM no art. 7, V e art. 8, II.

Quando indagados a respeito de como deveria ocorrer a participação dos representantes da sociedade civil no processo decisório, as respostas dos secretários divergiram. Enquanto alguns atribuem um caráter primordial a essa questão e de que os

cidadãos devem ser incentivados a participar mediante a expansão da esfera pública, além de torná-los coparticipantes das políticas públicas e que as gestões municipais devem prestar contas à população, outros, por sua vez, compreendem que a ausência de participação no processo de planejamento e controle das políticas públicas é culpa da própria população, em razão da sociedade não participar dos processos decisórios. Conforme o Quadro 02, é possível constatar essas percepções.

Quadro 02 - Como deveria ocorrer o processo de Participação dos Representantes da Sociedade Civil nos Processos de Planejamento e Tomada de Decisões relacionados a Gestão Metropolitana na RMN

Secretários	Respostas
Secretária SEMPLA (Natal)	"É fundamental que haja o estreitamento entre a sociedade e o Estado (...) A sociedade é responsável na construção de um modelo de planejamento e gestão [...] Ademais, a sociedade deve se mobilizar no sentido de cobrar do Estado a prestação de contas."
Secretário SEPLAF (Parnamirim)	"[...] nós também devemos incentivar essa participação da população [...] é necessário abrir os espaços para população participar."
Secretário SEMPAFI (Extremoz)	"[...] as pessoas não tem o hábito de contribuir com suas opiniões nem no próprio município, imagine da RMN [...] porém as pessoas devem correr atrás também [...] A gente realiza audiência e a população não participa"
Secretário SEMPLA (SGA)	"A sociedade não é muito participativa. A gente faz de tudo, mas eles não participam porque não querem [...] Deveriam participar mais, mas a população não é educada para isso [...]."
Secretário SEPLAN (Macaíba)	"Eles devem ser prioridade, porém muitos também não se interessam [...] é necessário dividir essa responsabilidade de planejar com alguém [...] e esse alguém é a sociedade, mas é aquela organizada e não qualquer uma [...] Agora eu tenho que dizer: alguns municípios da RMN não são capazes de implementar as ações do Estatuto nesse item. Eles nem são abertos a participação nos municípios, imagine na RMN."
Secretário SEMPLAF (Nísia-Floresta)	"[...] é que o que for planejado em conjunto com o povo seja realmente executado, pois aí vai dar crédito para que as pessoas [...] voltem acreditar e participar [...] a curto prazo é fazer muita divulgação para tornar público para que eles possam dizer o que desejam, além de prestarmos contas à sociedade do que estamos fazendo [...]"
Secretária SECFIN (Ceará-Mirim)	"[...] a questão de participação é de cultura [...] As pessoas só reclamam e não participam [...] Aqui nós estamos fazendo o Encontro Participativo [...] Eles devem contribuir em vez de atrapalhar."

Fonte: Elaboração Própria com base nas entrevistas realizadas, 2017.

Ao serem observadas as respostas neste item, pode ser verificado que a Secretária de Planejamento de Natal se destaca dos demais, porquanto compreende que a participação deve ocorrer de modo amplo por parte dos cidadãos. Ademais, pontua-se que o Secretário de Planejamento de Macaíba também enxerga a necessidade de partilhar das decisões com a gestão pública, contudo, o gestor do município afirma que a culpa pela baixa participação da população nos processos decisórios é da própria população. Seguindo a mesma a linha de raciocínio do gestor da SEPLAN, os Secretários de Planejamento de Extremoz, São Gonçalo do Amarante e Ceara-Mirim afirmam que o esvaziamento da sociedade nos processos de formulação, planejamento das políticas públicas ocorre por falta de interesse dos próprios cidadãos.

Outro aspecto que também deve ser evidenciado é o do controle social, como destacam os gestores da SEMPLA de Natal e da SEMPLAF. Enquanto a gestora da SEMPLA de Natal destaca a sociedade como aquela que deve se mobilizar para inclusão de pautas e cobrar a prestação de contas por parte da gestão, uma vez que a relação entre Estado e a sociedade deve ser estreita, o gestor da SEMPLAF pontua que ocorrerá uma participação efetiva caso a administração passe a executar aquilo foi planejado em conjunto com a população, bem como tornar transparente a prestação de contas. Quando os gestores retratam a prestação de contas como algo que deve ser seguido pelas administrações locais, é possível destacar a importância que as gestões em ambos os municípios dão a participação, porquanto, estão abrindo a esfera pública à sociedade.

Tal aspecto se relaciona com as discussões realizadas por Carneiro (2004) e Wampler (2005) ao exemplificar o *accountability* societal, pois ao incluir as pautas da sociedade na agenda pública, se evidencia o poder de tomar decisões por parte dos cidadãos na gestão pública. O que se mostra como fundamental em razão de apresentar as reais necessidades da sociedade por meio pressões colocadas sobre agências estatais.

No que diz respeito à partilha de poder entre a gestão pública e sociedade civil nas instituições participativas (IP), há de se ressaltar opiniões diversificadas por parte dos gestores a respeito da questão. Conforme o Quadro 03 é possível verificar as respostas de como os gestores compreendem a partilha efetiva do poder por meio das instituições

de participação nos seus municípios e quais são as instituições que, de fato, são exercidas com poder decisório.

Quadro 03 - Instâncias de Participação da Sociedade Civil no Espaço Público Municipal

Secretários	Respostas
Secretária SEMPLA (Natal)	"Os Conselhos são aqueles que funcionam mesmo com poder deliberativo [...] CONHABINS, CONCIDADE, COMPLAN, COMSAB."
Secretário SEPLAF (Parnamirim)	"[...]realizamos audiência públicas, mas eu volto a dizer que elas só ocorrem como cumprimento da exigência legal [...] são mais instrumentos de aprovação mesmo para ratificar o que a gestão propõe."
Secretário SEMPAFI (Extremoz)	"[...] são as audiências públicas e as comissões setoriais [...] deveriam funcionar para deliberar as decisões, mas são esvaziadas pela população e por isso só ratificam o que a gestão desenvolve [...]"
Secretário SEMPLA (SGA)	"[...] conselhos que deliberam constantemente com o que planejamos [...] realizamos audiências, embora a sociedade pouco participe [...] promovemos o OP. É o mais complicado [...] o que funciona mesmo são os conselhos."
Secretário SEPLAN (Macaíba)	"[...] a gente tem a Conferência das Cidades [...] O orçamento a gente discute com a população através das audiências públicas [...] Já conselhos é algo que não temos [...] O que a sociedade pode opinar para mudar mesmo é nas audiências, mas a população não participa."
Secretário SEMPLAF (Nísia-Floresta)	"[...] as audiências públicas [...] A população traz sua demanda, a gente elabora a política e eles tentam analisar dentro do possível. Se concordarem, a gente aprova [...] os segmentos têm direito a voz e voto, a pôr suas ideias e sugestões para o debate. Porém alguns segmentos da sociedade se eximem ou não estão cultivados a participar."
Secretária SECFIN (Ceará-Mirim)	" Estamos resgatando os conselhos de bairro. E as audiências vamos retornar aos poucos. [...] por enquanto, não temos nada para população participar não."

Fonte: Elaboração Própria com base nas entrevistas realizadas, 2017.

A partir das falas dos secretários, a audiência pública foi ressaltada como o mecanismo que mais se destaca de participação da sociedade civil no espaço público, uma vez que cinco (Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Nísia-Floresta) dos sete gestores municipais a abordaram. Todavia, destaca-se o município de Nísia Floresta como aquele que utiliza o mecanismo como modo de inserção da sociedade no processo decisório, já que concede voz e voto à população. Nos demais, pode ser percebido que as audiências não logram êxito, porquanto, servem com mecanismo de ratificação das decisões já postuladas pelos gestores. No tocantes aos demais instrumentos de participação, destacam-se os conselhos municipais com ênfase no município de Natal. Isso ocorre em razão do caráter deliberativo de tais conselhos, segundo a Secretária da SEMPLA Natal. No entanto, observou-se na fala da Secretária da SEMPLA Natal a ausência da referência ao Orçamento Participativo que vem sendo

implementado em Natal nos últimos anos. Pelo exposto, os espaços e ferramentas não se mostraram inovadoras, o que denota que a gestão não investe em canais de fato atrativos que, conforme Wampler (2005), poderiam contribuir com a efetividade da participação social. nesse sentido, torna-se necessário ampliar as rotinas de interação entre Estado e sociedade na RMN, a fim de favorecer a participação (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

Já o caso mais grave de ausência de um canal de participação e partilha de poder entre Estado e sociedade civil, recaiu sobre o município de Ceará-Mirim, pois como afirmou a Secretária do município, todos os canais para participação ainda serão implementados pelo poder municipal, uma vez que são uma “gestão nova.”.

Ademais, ressalta-se novamente (pela fala dos gestores) a ausência de participação da sociedade civil nos processos decisórios. Esse ponto pode ser observado principalmente nos municípios de Extremoz e Macaíba. Contudo, essa diminuição dos representantes pode estar ligada diretamente à ausência de Conselhos de bairro e setoriais. Esses espaços poderiam exercer um importante papel enquanto mecanismo de inserção da sociedade civil na tomada de decisões ligada ao planejamento e a gestão da política urbana.

A institucionalização desses espaços se configura como primordial, uma vez que para efetivar os ideais democráticos e de participação da sociedade civil, segundo Arretche (1996), é mais importante verificar a estrutura de como as instituições procedem os processos decisórios, tendo em vista que a dinâmica adotada poderá criar constrangimentos ou não a participação da população. Neste sentido há de se destacar a importância que Natal deu à questão, uma vez que tornou o Plano Plurianual participativo, por meio da ‘linha externa’[4], metodologia adotada, que abrangia tanto o diálogo com os municípios da RMN, quanto o fortalecimento do processo de participação social.

[4] Considerando a discussão a respeito da elaboração do Plano Plurianual do município de Natal para 2018-2021, foi iniciada uma metodologia para construção do PPA, por meio da Secretaria de Planejamento de Natal, que consistia em duas linhas de atuação (interna e externa). A linha interna consistia na promoção da integração entre os órgãos municipais, enquanto a linha externa, por outro lado, envolvia o diálogo com os municípios da RMNatal, quanto o fortalecimento do processo de participação da sociedade civil, uma vez que a participação de tais atores criaria uma responsabilidade coletiva nas decisões do governo local. Além disso, o envolvimento dos cidadãos estabeleceria um pacto e compromisso com a gestão democrática na cidade.

No que toca à partilha de poder com a sociedade, pode ser constatado que ainda há uma dificuldade nas gestões municipais da RMN em colaborar para esse compartilhamento de decisões que, por vezes, mostra-se sob o aspecto restrito e limitado.

É possível verificar, pela percepção dos gestores municipais, que muitos são os desafios para implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal no tocante ao processo de participação social. Todos os Secretários identificam a importância, mas apontam motivações diversas para a ausência da participação, desde a inexistência de espaços, como a falta de interesse pela população. Dessa forma, faz-se necessária a elaboração de táticas para estabelecer uma coparticipação entre sociedade e Estado no âmbito metropolitano.

Considerações Finais

Ao verificar a questão urbana metropolitana é possível perceber que após a Carta Magna de 1988, as metrópoles passaram a apresentar uma gestão descentralizada, mas que ainda sofrem por problemas no tocante a participação dos atores sociais. Não obstante, em 2015, foi promulgado Estatuto da Metrópole que prevê a participação social no processo de tomada de decisões, contudo, a referida norma não tornou obrigatório a presença da sociedade civil nas etapas de elaboração e monitoramento do que prediz as diretrizes do EM.

Ao averiguar o entendimento das gestões municipais da RMN a respeito da participação social no processo de gestão metropolitana, em conformidade ao EM, percebeu-se que o espaço de participação dos representantes da sociedade civil existe, porém, é inoperante, através da figura do CDMN. Tal participação é estabelecida através de caráter normativo, mediante autorização dos deputados da AL e dos vereadores das Câmaras Municipais, o que enfraquece e restringe mais ainda a participação que já não é tão expressiva em tais ambientes. Tal observação vai de encontro ao exposto por Souza (2004), ao colocar o CMDN como um mecanismo que se expressa de forma mais restrita a participação, que se resume a dar certa voz, sem conferir poder decisório à população.

Em relação à participação social nos municípios, observou-se que a figura das audiências públicas se mostra como o meio mais utilizado para o chamamento das entidades em torno das questões propostas ao debate. Tal desenho pouco inovador se

constitui como um limitador à participação social, visto que, como expôs Avritzer (2008) a natureza do desenho participativo possui influência no sucesso das experiências participativas e a escolha do desenho adequado se constitui como uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro.

O destaque conferido às audiências públicas e a baixa efetividade desses espaços, constatada pelos entrevistados, comprova o descompasso "entre o entusiasmo com que foram acolhidos os espaços participativos por aqueles que desejam uma democracia aprofundada e o quão pouco essa participação ressemantizada de fato foi capaz de desafiar a reprodução dos padrões de dominação" vigentes (MIGUEL, 2017, p. 84). Desse modo, se na esfera municipal a participação ainda caminha a passos lentos, em um contexto relacionado à gestão metropolitana, ainda há que se iniciar a construção de um modelo participativo.

Referências

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L.. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados [online]**. 2014, vol.57, n.2, pp.325-357.

ALMEIDA, L. S. B.. **Gestão Pública e Democracia: os conselhos gestores de saúde da Região Metropolitana de Natal-RN.** Revista Democracia e Participação, v. 1, p. 45-72, 2014.

ARRETCHE, M. T. S.. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 31, p. 44-66, jun. 1996.

AVRITZER, L.. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008 p.43-64.

_____. **O estatuto da cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil**. Revista Crítica de Ciências Sociais, v. 91, p. 6, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 de jul. de 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. Estatuto da Metrópole. **Lei nº 13.089, de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de jan. de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 15 de novembro de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de Outubro de 1988.**

CARNEIRO, C. B. L.. **Governança e Accountability: algumas notas introdutórias**. Texto para Discussão nº 13. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S.. Segmentação numa metrópole em formação (texto para discussão), 2013. Disponível em: <http:// http://www.cchla.ufrn.br/rmnatal/artigo/artigo17.pdf >. Acesso em: 16 novembro de 2016.

COSTA, B. N. S.. **Estatuto da Metrópole: como anda na RMNatal.** 2017. 93 f. TCC (Graduação) - Curso de Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Políticas Públicas, Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

DAGNINO, E.. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: Evelina Dagnino. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** S. Paulo: Paz e Terra, 2002, v. , p. 279-302.

MIGUEL, L. F.. Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no Debate Contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, 100: 83-118, 2017.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RM's, RIDE's, e AU's à Dinâmica da Metropolização**. Curitiba, 2012. Relatório.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A.; RODRIGUES, J. M.. Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios. Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro, 2015.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N.. **Governar as Metrópoles: dilemas da recentralização**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 14, n.04, 2002.

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

WAMPLER, B. **Expandindo Accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras**. In LUBAMBO, C.; COELHO D. B.; MELO, M. A. Desenho Institucional e Participação Política. Experiências no Brasil Contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005. 301 p.