Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

Duas décadas da REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

Maria do Livramento Miranda Clementino
(organizadora)

Observatório das Metrópoles
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRCAPITAL

Copyright © Maria do Livramento Miranda Clementino *(Organizadora)* 2019

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.

Editor João Baptista Pinto

Capa Luiz Guimarães

Projeto Gráfico e Editoração Luiz Guimarães

Revisão Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

D875

Duas décadas da Região Metropolitana de Natal / organização Maria do Livramento Miranda Clementino. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2019.
310 p. : il. ; 15,5x23 cm.

ISBN 978-85-7785-702-9

1. Planejamento urbano - Natal (RN) - História. 2. Comunidade urbana - Desenvolvimento - Natal (RN) - História. I. Clementino, Maria do Livramento Miranda.

19-60011 CDD: 307.76098132
CDU: 316.334.56(813.2)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária CRB-7/6439

Letra Capital Editora
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781
letracapital@letracapital.com.br

O conteúdo deste livro
passou pela supervisão e avaliação de um
Comitê Gestor e Editorial
formado pelos seguintes pesquisadores:

Comitê Gestor
Ana Lúcia Rodrigues
Luciana Corrêa do Lago
Luciana Teixeira de Andrade
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Maria do Livramento M. Clementino
Olga Firkowski
Orlando Alves dos Santos Júnior
Rosetta Mammarella
Sergio de Azevedo
Suzana Pasternak

Comitê Editorial
Adauto Lúcio Cardoso
André Ricardo Salata
Érica Tavares
Juciano Martins Rodrigues
Marcelo Gomes Ribeiro
Mariane Campelo Koslinski
Marley Deschamps
Nelson Rojas de Carvalho
Ricardo Antunes Dantas de Oliveira
Rosa Maria Ribeiro da Silva
Rosa Moura

Sumário

Apresentação 11
Maria do Livramento Miranda Clementino

Parte I: Dimensão Governança Metropolitana e Regimes Urbanos 19

Capítulo 1 Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais 21
Maria do Livramento Miranda Clementino
Brunno Costa do Nascimento Silva
Lindijane de Souza Bento Almeida
Raquel Maria da Costa Silveira

Capítulo 2 Capacidade institucional nos municípios e a governança metropolitana: uma análise da Metrópole Funcional de Natal/RN 42
Lindijane de Souza Bento Almeida
Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros
Richardson Leonardi Moura da Câmara
Raquel Maria da Costa Silveira

Capítulo 3 Governança urbana e participação social: o caso da efetividade deliberativa do Conselho da Cidade de Natal/RN.....61
Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira
Lindijane de Souza Bento Almeida

Capítulo 4 Direito urbanístico, governança e regimes urbanos: uma reflexão teórica a partir da cidade de Natal/RN...89
Ana Mônica Medeiros Ferreira
Rita de Cássia da Conceição Gomes

Capítulo 5 Formação de coalizão à luz dos regimes urbanos: agentes, expansão do Porto de Natal e reassentamento da Comunidade do Maruim 107
Cícero Wildemberg Matias Gomes
Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Parte II: Dimensão Habitação 125

Capítulo 6 Produção e promoção imobiliária na Região Metropolitana de Natal: lógica dos agentes entre 2011 a 2016 127
Huda Andrade Silva de Lima
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Capítulo 7 Produção habitacional de interesse social e agentes: um olhar sobre a implementação do PMCMV na Região Metropolitana de Natal/RN 148
Glenda Dantas Ferreira

Capítulo 8 Na periferia da periferia: o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 nos municípios de menor integração da Região Metropolitana de Natal 167
Beatriz Medeiros Fontenele
Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

Parte III: Dimensão Econômica 183

Capítulo 9 Estrutura produtiva e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Natal: o crescimento do Terciário Urbano.....185
Rodolfo Finatti
Maria do Livramento Miranda Clementino
Juliana Bacelar de Araújo
Rebeca Marota da Silva

Capítulo 10 Ocupação do espaço público e direito à cidade: uma análise a partir do comércio de rua no entorno dos principais *shoppings* da cidade do Natal/RN 202
Ana Mônica Medeiros Ferreira
Rita de Cássia da Conceição Gomes

Capítulo 11 Políticas de inovação na Região Metropolitana de Natal: um estudo sobre as Tecnologias da Informação e Comunicação e suas áreas de atuação na porção funcional metropolitana potiguar 221
Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

Parte IV: Dimensão Socioambiental 255

Capítulo 12 Cidades, mudanças climáticas e planejamento: um estudo da cidade de Natal/RN 257
Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira
Zoraide Souza Pessoa

Capítulo 13 Adaptação climática e sua interface com a dinâmica metropolitana no caso da Região Metropolitana de Natal (RMN) 272
Edilza Paula Queiroz Alves
Zoraide Souza Pessoa

Capítulo 14 Mobilidade urbana para quem? Os atores na política de mobilidade urbana em Natal 289
Gabriela Baesse Iglesias Alves Pereira

Autores 302

Lista de figuras, quadros e tabelas por capítulo

Capítulo 1

Quadro 1 – Espaço de Planejamento Compartilhado na RMN..... 32
Quadro 2 – Municípios da Região Metropolitana de Natal que previram nos PPAs a ação de "Fortalecimento da governança metropolitana" 34
Mapa 1 – Municípios da Região Metropolitana de Natal que previram nos PPAs a ação de "Fortalecimento da governança metropolitana" 36

Capítulo 2

Gráfico 1 – Investimento Efetivo RM Natal (%) – Municípios de Alta Integração 47
Gráfico 2 – Endividamento Bruto RM Natal (R$) – Municípios de Alta Integração..... 49
Figura 1 – Municípios com a coalizão governista da RMN, 2016. 54
Tabela 1 – Associativismo na RMNatal à luz da classificação de Lüchmann (2016)..... 56
Figura 2 – Mapeamento das associações na RMNatal..... 57

Capítulo 3

Quadro 1 – Padrão de expansão dos conselhos no Brasil 66
Quadro 2 – Composição do Conselho da Cidade de Natal..... 69
Quadro 2 – Marcos regulatórios dos Conselhos/ Câmaras Temáticas do ConCidade..... 73
Quadro 4 – Natureza dos Conselhos/Câmaras Temáticas do ConCidade 74
Tabela 1 – Frequência da categoria por todos os pontos de pauta em valores absolutos e relativos..... 76
Tabela 2 – Frequência da categoria por pontos de pauta sem repetição em valores absolutos e relativos..... 76
Tabela 2 – Número de reuniões ordinárias e Extraordinárias do ConCidade Natal de novembro de 2014 a dezembro de 2017 77
Tabela 3 – Frequência da categoria por todos os pontos de pauta em valores absolutos e relativos..... 78
Tabela 4 – Frequência da categoria por pontos de pauta sem repetição em valores absolutos e relativos..... 79
Quadro 5 – Resoluções do ConCidade Natal 82
Gráfico 1 – Números em porcentagem da presença dos representantes por segmento..... 83

Capítulo 5

Figura 1 – Mapa de localização do Porto de Natal..... 112
Figura 2 – Área do conflito fundiário em 2008..... 115
Figura 3 – Localização da Comunidade do Maruim e
foto do Residencial São Pedro..... 121

Capítulo 6

Figura 1 – Região Metropolitana de Natal..... 128
Figura 2 – Incorporadoras com maior número de registros
de unidades habitacionais, *apart-hotel, flat* e lotes 131
Figura 3 – Localização da atuação das incorporadoras com maior
número
de registros de unidades habitacionais, *apart-hotel, flats* e lotes 132

Capítulo 7

Figura 1 – Localização da produção habitacional do PMCMV
por faixa e fase na Região Metropolitana de Natal 151
Tabela 1 – Déficit habitacional (0 a 3 s.m.) e Produção do
PMCMV (0 a 3 s.m.) por município e na Metrópole Funcional 152
Quadro 1 – Radiografia das empresas 158
Tabela 2 – Produção habitacional de interesse social por
empresa na Metrópole Funcional da RMNatal (%)..... 161
Figura 1 – Principais intervenções de política habitacional
na RMN..... 172

Capítulo 8

Quadro 2 – Empreendimentos do MCMV, faixa em Ceará Mirim,
Monte Alegre, Nísia Floresta e São José do Mipibu 174
Mapa 2 – Entornos dos empreendimentos da RMNatal
Não Funcional..... 175
Mapa 3 – Uso e ocupação no Res. Natureza 177
Mapa 4 – Uso e ocupação no Res. Novo Monte..... 177
Figura 1– Uso misto no Res. Natureza 178
Figura 2 – Uso misto no Res. Alto da Floresta 178

Capítulo 9

Tabela 1 – Produto Interno Bruto – Grandes setores de atividades
econômicas na RMN (2006, 2014 e 2015)..... 189
Tabela 2 – Região Metropolitana de Natal, participação dos
municípios no Produto Interno Bruto (2006/2015) 190
Figura 1 – Região Metropolitana de Natal, taxa de crescimento
do PIB municipal (2006-2014 / 2014-2015) 191
Tabela 3 – Distribuição do emprego formal nos setores

econômicos na RMNatal (2006, 2014 e 2016) 193
Tabela 4 – Região Metropolitana de Natal - Distribuição do emprego formal, segundo subsetores de serviços (2006 e 2014) 196
Tabela 5 – Região Metropolitana de Natal - Distribuição do emprego formal, segundo subsetores de serviços (2014 e 2016) 197
Figura 2 – Distribuição do emprego formal em serviços na Região Metropolitana de Natal (2006, 2014, 2016). 199

Capítulo 11

Mapa 1 – Região Metropolitana de Natal, nível de integração funcional (2012) 233
Tabela 2 – Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios funcionais da Região Metropolitana de Natal 234
Tabela 3 – População dos municípios funcionais da Região Metropolitana de Natal 235
Tabela 4 – População e PEA dos municípios funcionais da Região Metropolitana de Natal. 235
Tabela 5 – PIB ***per capita*** dos municípios funcionais da Região Metropolitana de Natal 236
Tabela 6 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) na RMN funcional. 237
Figura 4 – Mapa do Parque Tecnológico Metrópole Digital, no município de Natal 241
Mapa 2 - Região Metropolitana de Natal - Principais estruturas relacionadas às TICs (2018) 245
Tabela 7 – Síntese dos projetos e TICs pesquisados. 246
Tabela 8 – Políticas e TICs atuantes na RMN funcional e sua área de atuação. 248

Capítulo 13

Tabela 1 – Percentual do nível de instrução educacional da RMN 282
Tabela 2 – Percentual das faixas de rendimento da RMN 284
Gráfico 1– Índice de vulnerabilidade social da Região Metropolitana de Natal 285

Capítulo 14

Quadro 1 – Atribuição dos Entes Federativos na Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012. 296
Quadro 2 – Orgãos e instituições governamentais da mobilidade urbana do município de Natal 298
Quadro 3 – Operadoras do serviço de transporte da mobilidade urbana do município de Natal 299
Quadro 4 – Organizações da sociedade civil da mobilidade urbana do município de Natal 299

Apresentação

Maria do Livramento Miranda Clementino

Reunimos nesta publicação alguns textos produzidos em 2018 no Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles, expressando a nossa interpretação da transição urbana da Região Metropolitana de Natal (RMN) em sua fase recente. Traz as nossas preocupações e os desafios dessa RM depois de 22 anos de sua criação. A RMN foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 152, de 16 de janeiro de 1997, na forma do artigo 18, inciso III, da Constituição do Rio Grande do Norte, que compete ao estado instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Integrada, naquele momento, pelos municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Ceará-Mirim, a RMN alterou ao longo do tempo sua composição inicial integrando outros municípios. Atualmente, 15 municípios compõem a RMN.

Até hoje são incipientes as iniciativas de gestão compartilhada na RMN, sempre permeadas por conflitos que inviabilizam a concretude das ações públicas de interesse comum. O que existe é uma legislação que, pela sua inoperância, apresenta uma situação política reveladora das dificuldades de sua implementação. A solução aos problemas e/ou interesses metropolitanos vem sendo buscada pela negociação entre municípios, de forma desarticulada com o planejamento estadual e orientada por interesses próprios de cada ente municipal. Permanece uma lacuna no que se refere às experiências de gestão conjunta dos problemas de interesse comum. Os problemas oriundos da coleta de lixo, limpeza das praias, localização de cemitérios, fiscalização de matadouros, remoção do aterro sanitário, tarifas de transporte intermunicipais e segurança pública continuam em aberto por não haver iniciativas conjuntas na região que concentra 40% da população do estado. A necessidade de prestação de serviços de saúde, educação, transporte, habitação, segurança e limpeza representam uma forte sobrecarga de serviços a serem prestados pela capital. Logo, terminam por acirrar os impasses nos espaços de limitação entre municípios. Há,

por conseguinte, necessidade de implementação efetiva da legislação de modo a proporcionar para a RMN uma gestão metropolitana aos moldes de outras existentes no Nordeste do Brasil, ampliando as possibilidades de resolução de problemas, otimizando recursos e realizando um planejamento compatível com as necessidades da RMN. Tudo isso, associado a questões ligadas à economia, ao meio ambiente e ao desenvolvimento do território urbano potencializam temas que carecem de estudo e reflexão.

O título deste livro expressa nossa compreensão e preocupação a respeito desses impasses presentes na realidade urbano-metropolitana de Natal diante dos desafios do desenvolvimento urbano brasileiro no momento em que o país vivencia uma inflexão ultraliberal no seu processo de desenvolvimento. Seu conteúdo é resultado de uma agenda de pesquisa desenvolvida no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrópoles através do projeto "As metrópoles e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano", realizada pelo Núcleo Natal.

Estruturado em quatro partes, o livro aborda a Região Metropolitana de Natal nas seguintes dimensões: 1) Governança metropolitana e Regimes urbanos; 2) Habitação; 3) Dimensão econômica; e, 4) Dimensão socioambiental.

A **primeira** parte busca compreender a governança metropolitana e caracterizar os regimes urbanos na Região Metropolitana de Natal, identificando as principais coalizões de poder hegemônicos e os processos decisórios associados à dinâmica urbana, incluindo suas relações com a participação crescente das empresas (incorporadoras, construtoras, financiadoras, prestadoras de serviços públicos, entre outras), avaliando seus impactos, de forma a trazer novos aportes ao debate sobre os modelos hegemônicos de regime urbano, identificados como neoliberalização do desenvolvimento urbano.

A **segunda** parte, referida à dimensão da habitação, analisa o crescente processo de metropolização da RMN e as configurações espaciais daí resultantes, com ênfase na estrutura interna e nos processos de expansão das aglomerações de natureza metropolitana. Particularmente, a produção habitacional, provocada pelos investimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, a partir de 2009.

A **terceira** parte volta-se para a análise da estrutura econômica e do modo como o mercado de trabalho se organiza, destacando a importância do terciário urbano na RMN e dos investimentos em

tecnologia de informação e comunicação necessárias para o seu futuro e desenvolvimento.

A **quarta** e última parte trata da mobilidade urbana e das questões ambientais, explorando aspectos relativos à adaptação e às mudanças climáticas.

Adentrando no conteúdo dos capítulos, a Parte I – Dimensão Governança metropolitana e Regimes urbanos – é composta por cinco capítulos. No **Capítulo 1**, "Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais", Maria do Livramento Clementino, Brunno Costa, Lindijane Almeida e Raquel Silveira encaminham o leitor a entender como os gestores municipais compreendem o planejamento no contexto metropolitano, bem como verificar os esforços realizados pelo ente estadual para a concretização da coordenação. Destaca o debate realizado entre os municípios da RMN, durante o processo de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) municipais para o período de 2018-2021. Diante das ausências do governo estadual e a despeito dos esforços feitos pela Prefeitura de Natal, constata que o diálogo entre os municípios não se mostrou suficientemente forte para que se afirme a existência de uma governança metropolitana. O **Capítulo 2**, "Capacidade institucional nos municípios e a governança metropolitana: uma análise da metrópole funcional de Natal/RN", de autoria de Lindijane Almeida, Terezinha Cabral, Richardson Leonardi Câmara e Raquel Silveira apresenta a capacidade institucional dos municípios da Região Metropolitana de Natal para a implementação da governança urbana a partir de três elementos: político-institucional; financeiro (no que se refere à dinâmica fiscal) e de organização social. A falta de recursos financeiros para subsidiar as ações conjuntas, as dificuldades de negociação entre as partes tendo em vista diferentes interesses político-partidários, bem como a inexistência de uma coordenação que seja reconhecida e legitimada pelos atores municipais, são aspectos que evidenciam claramente a dificuldade de cooperação entre os gestores metropolitanos. Foi possível inferir que a existência de fragilidades institucionais e de problemas gerenciais não geram políticas públicas voltadas para o território metropolitano. No **Capítulo 3**, "Governança urbana e participação social: o caso da efetividade deliberativa do Conselho da Cidade de Natal/RN", Pedro Henrique Oliveira e Lindijane Almeida relatam como o Conselho da Cidade de Natal tem contribuído para os processos de governança urbana municipal,

deixando claro que o processo de governança urbana de Natal ocorre em várias arenas decisórias menos naquela que realmente importa ao planejamento urbano: o ConCidade. O **Capítulo 4**, "Direito urbanístico, governança e regimes urbanos: uma reflexão teórica a partir da cidade de Natal/RN", de autoria de Ana Mônica Ferreira e Rita de Cássia Gomes, discute a relação entre direito urbanístico, governança e regimes urbanos para uma melhor compreensão sobre os atuais fenômenos urbanos na cidade de Natal/RN. O estudo se debruça sobre as normas de direito urbanístico postas numa perspectiva objetiva e pretende ir além através da compreensão do sistema hermenêutico urbanístico desvendando o seu alcance e limitações. Observa que a cidade está mergulhada no contexto da globalização e do crescimento capitalista desordenado, inferindo que os problemas urbanos se agravaram com tais transformações ocorridas nas áreas urbanas e nos espaços regionais. Da mesma forma que a ação da política social e do planejamento urbano tem sido fundamental para expandir as fronteiras do capitalismo financeirizado sobre o território, ocorre um novo movimento político no sentido inverso na governança urbana que aponta na direção da cidadania efetiva, do dissenso e da criação. O **Capítulo 5**, "Formação de coalizão à luz dos regimes urbanos: agentes, expansão do Porto de Natal e reassentamento Comunidade do Maruim", escrito por Cícero Wildemberg Gomes, Dulce Bentes e Alexsandro Cardoso, mostra que os interesses econômicos dos grupos de pressão podem, em alguns casos, evidenciar conflitos com os interesses de parcelas mais vulneráveis da população e agravar questões referentes à moradia social. Abordando os temas formação de coalizões (grupos de pressão) e reassentamento de comunidades tradicionais num estudo de caso, verificam o agrupamento de agentes que se articulam com base em agendas de desenvolvimento através do urbano.

A Parte 2 – Dimensão Habitação – se estrutura em três capítulos. O **Capítulo 6**, "Produção e promoção imobiliária na Região Metropolitana de Natal: lógica dos agentes entre 2011 a 2016", escrito por Huda Andrade e Alexsandro Cardoso, identifica que os processos de expansão da mancha urbana na Região Metropolitana de Natal, na última década, foram fortemente influenciados pelo avanço da incorporação imobiliária – produção residencial formal. Observa que um conjunto de incorporadores e seus parceiros institucionais faz da cidade um tipo de organização empresarial no sentido de ampliar seu capital através da utilização da terra e da valorização imobiliária,

procurando influenciar o mercado de imóveis e os investimentos públicos e privados.

O **Capítulo 7**, "Produção habitacional de interesse social e agentes: um olhar sobre a implementação do PMCMV na Região Metropolitana de Natal/RN", escrito por Glenda Dantas Ferreira, examina o PMCMV na faixa 1 – produção de interesse social – visando conhecer os agentes diretamente envolvidos no processo de implementação do programa, suas características e formas de inserção, no período de 2009 a 2014. Constata que a dinâmica do imobiliário formal engendrada pelo PMCMV, tem influenciado no processo de organização socioespacial do território e nas condições gerais de produção do espaço urbano e metropolitano a partir do protagonismo dos agentes privados. O **Capítulo 8**, "Na periferia da periferia: o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 nos municípios de menor integração da Região Metropolitana de Natal", elaborado por Beatriz Fontenele e Sara Medeiros, apresenta uma perspectiva pouco explorada sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV): a dinâmica do programa em pequenos/médios municípios. Foram analisadas as peculiaridades do PMCMV – faixa 1 em cidades pequenas e médias da RMN, identificando sua inserção urbana, tipologias e dinâmicas socioespaciais Com relação às mudanças de uso e ocupação do solo, identifica a existência de atividades econômicas do "circuito inferior da economia urbana" ali instaladas para atender às expectativas de suprimento e demandas imediatas de uma população de baixos rendimentos. Pequenos negócios comerciais e de serviços de iniciativa dos próprios moradores.

A Parte 3 – Dimensão Econômica – está composta por três capítulos. O **Capítulo 9**, "Estrutura produtiva e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Natal: o crescimento do terciário urbano", escrito por Rodolfo Finatti, Maria do Livramento Clementino, Juliana Bacelar e Rebeca Marota, apresenta uma caracterização atualizada da dinâmica econômica da Região Metropolitana de Natal, bem como identifica e analisa permanências e possíveis alterações nas atividades relacionadas ao setor terciário, apoiando-se no fato de que esse setor tem apresentado, em outras cidades e regiões metropolitanas, gradual aumento em sua importância. A estrutura produtiva e do mercado de trabalho na Região Metropolitana de Natal mostra a diminuição da representatividade do setor industrial, o que se acompanha pela maior participação do terciário urbano. Os autores constatam que a

Região Metropolitana de Natal intensifica a sua natureza concentradora, quer seja na produção (PIB), quer seja no emprego, identificado pelos vínculos formalizados, com relação ao Estado do Rio Grande do Norte. Essa concentração se verifica também internamente à Região Metropolitana, com maior dinamismo no polo Natal e nos municípios de alta integração, em relação ao subconjunto dos demais municípios. O **Capítulo 10**, "Ocupação do espaço público e direito à cidade: uma análise a partir do comércio de rua no entorno dos principais *shoppings* da cidade de Natal/RN", de autoria de Ana Mônica Medeiros e Rita de Cássia Gomes, discutiu o uso do espaço público e sua relação com o comércio de rua no entorno dos principais *shoppings* na cidade de Natal/RN. Considera que o espaço é um produto do trabalho humano, logo, histórico e social, e por isso mesmo é uma importante vertente analítica a partir da qual se pode fazer a leitura do tecido social da cidade. Constata uma forte presença de ambulantes no entorno dos *shopping-centers*, indicando a urgência do poder público encarar a questão no âmbito do planejamento urbano, que deve ser realizado com a participação de todos os grupos e atores que podem contribuir para a melhoria do espaço público, com políticas públicas de inclusão social visando o direito à cidade. O **Capítulo 11**, "Políticas de inovação na Região Metropolitana de Natal: um estudo sobre as tecnologias da informação e comunicação e suas áreas de atuação na porção funcional metropolitana potiguar", escrito por Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo, apresenta as principais políticas de inovação atuantes na porção funcional da Região Metropolitana de Natal, focando na área das Tecnologias da Inovação e Comunicação (TICs). Constata que o governo do estado, apesar das parcerias assinadas, não prioriza o tema, ausentando-se do seu papel de promotor e mediador dessas políticas, cabendo às instituições de ensino superior presentes no território metropolitano a iniciativa em promovê-las e desenvolvê-las.

A Parte 4 – Dimensão Socioambiental – está composta de três capítulos**.** No **Capítulo 12**, "Cidades, mudanças climáticas e planejamento: um estudo da cidade de Natal/RN", cujos autores são Rylanneive Teixeira e Zoraide Pessoa e investigam a gestão da cidade do Natal relacionada às questões do clima, verificando o que ela tem feito e busca fazer para responder aos efeitos das mudanças climáticas**.** Constatam que para enfrentar os efeitos ou riscos associados às mudanças climáticas, os gestores e técnicos municipais da cidade sugerem **ações e/ou medidas que podem ser tomadas para enfrentar os problemas**

urbano-ambientais resultantes de tais mudanças no sistema climático A análise sobre Natal colabora para o debate nacional sobre respostas locais frente às mudanças climáticas em curso, além de servir como fonte de embasamento teórico-empírico para os gestores e técnicos, sobretudo ligados às questões ambiental e climática da cidade, alertando-lhes para a necessidade de construção ou até mesmo utilização das políticas públicas ou ações já existentes de resposta aos efeitos das mudanças climáticas. O **Capítulo 13**, "Adaptação climática e sua interface com a dinâmica metropolitana no caso da RMN", escrito por Edilza Paula Alves e Zoraide Pessoa, investiga se existe relação entre a organização socioespacial na RMN e as condições de vulnerabilidade socioambiental aos impactos das mudanças climáticas. As autoras sugerem que as cidades precisam de mecanismos que respondam aos efeitos das mudanças climáticas de modo que o contexto de vulnerabilidade diminua, pois existe uma fragilidade social correlacionada à exclusão social, atrelado aos problemas dos arranjos socioespaciais, que possui relação com os fatores socioeconômicos. Esses mecanismos correspondem aos planos de ações de políticas públicas à prevenção de desastres, relacionados aos efeitos das mudanças climáticas, com iniciativas de monitoramento e mapeamento de áreas de risco às populações expostas. Portanto, as atenções precisam estar voltadas para o ordenamento com segurança das cidades, a fim de, construir cidades resilientes e planejáveis aos eventos climáticos extremos**.** No **Capítulo 14**, "Mobilidade urbana para quem? Os atores na política de mobilidade urbana em Natal", Gabriela Baesse constata uma condição de transporte não satisfatória no cenário da mobilidade urbana em Natal, dado o aumento da congestão das ruas, a qualidade do serviço de tráfego e transporte público, além de problemas de financiamento. Afirma que a resolução técnica dos problemas de mobilidade não é fácil tarefa, pois trata-se de um sistema complexo influenciado diretamente e indiretamente por diversos fatores, sendo necessário a integração do transporte com o uso da terra. Além disso, os conflitos de interesses e ideias também dificultam a clarificação das possíveis respostas a serem dadas à população usuária do transporte urbano.

Os autores dos capítulos estruturadores deste livro são integrantes do Núcleo Natal. Esses pesquisadores desenvolveram seus estudos de forma articulada localmente e à rede Observatório das Metrópoles, mas apresentam seus resultados e análises em capítulos autorais, respeitando as particularidades envolvidas.

Antes de encerrar esta apresentação, gostaria de agradecer, primeiramente, a colaboração e o empenho dos autores dos capítulos e registrar a relevante contribuição aos textos através do debate realizado durante o Congresso 20 Anos da Rede Observatório das Metrópoles, ocorrido no Rio de Janeiro em dezembro de 2018, na tentativa de, a partir dos enfoques específicos, alcançarmos respostas às questões gerais norteadores do estudo. Sou grata, particularmente, a Lindijane Almeida e Brunno Costa pelo incentivo e entusiasmo acerca desta publicação e pelo minucioso e importuno trabalho de normatização e formatação do livro; e aos bolsistas, que têm colaborado na incorporação de normas aos trabalhos do Núcleo Natal.

Parte I
Dimensão Governança Metropolitana e Regimes Urbanos

Capítulo 1

Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais[1]

Maria do Livramento Miranda Clementino
Brunno Costa do Nascimento Silva
Lindijane de Souza Bento Almeida
Raquel Maria da Costa Silveira

Introdução

Os anos que sucederam à promulgação da Constituição de 1988 revelaram fortes transformações na gestão pública brasileira, a exemplo da elevação dos municípios a entes federativos (dotando-os de capacidade normativa e de auto-organização). Entretanto, o arranjo tripartite que configura o Estado federativo no Brasil gerou diversos impasses políticos, institucionais e administrativos nas Regiões Metropolitanas (RMs), tendo como exemplo a ausência de processos de coordenação e cooperação nesses espaços. De modo similar, as Constituições Estaduais trataram a temática metropolitana com pouca ou nenhuma importância, o que corroborou sumariamente para a não efetivação da coordenação nas RMs pelos entes estaduais (SCHASBERG, LOPES, 2011).

Procurando solucionar essa questão, conforme apontado por Silva (2017), o Estado brasileiro vem se esforçando em estabelecer um arranjo institucional que responda aos desafios inerentes à governança metropolitana no tocante aos processos de coordenação e cooperação. Nesse sentido, podem ser elencados quatro demonstrações desse esforço: 1) a aprovação da Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade); 2) a criação do Ministério das Cidades, em 2003; 3) a aprovação da Lei n° 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.