

capa

Lindijane Almeida  
Terezinha Barros  
Raquel Silveira  
Larissa Marinho

# A geografia do voto e o engajamento metropolitano

## dos deputados estaduais do Rio Grande do Norte

### RESUMO

O presente artigo tem como objetos a disputa eleitoral e a gestão metropolitana. Objetiva-se mapear os votos dos eleitores na Região Metropolitana de Natal (RMN) nas eleições para a Assembleia Legislativa, em 2014, analisando a existência de deputados metropolitanos cuja votação esteja predominantemente nos municípios pertencentes à RMN. Metodologicamente, foram contabilizados os votos dos deputados do Rio Grande do Norte em 2014, considerando deputados metropolitanos aqueles que obtiveram 50% dos votos concentrados na RMN. Em seguida, foi possível analisar a atuação legislativa dos referidos parlamentares entre 2018 e 2019, com base no mapeamento da destinação dos valores correspondentes às emendas legislativas. Ao final, o estudo confirma a ausência de identidade metropolitana entre os atores políticos eleitos e aponta para a existência de ações paroquiais que se contrapõem à necessária coordenação em benefício da metrópole.

**Palavras-chave:** Gestão metropolitana; Geografia do voto; Emendas parlamentares; Região Metropolitana de Natal.

### ABSTRACT

This article has as its objects the electoral dispute and the metropolitan management. The objective is to map the votes of voters in the Metropolitan Region of Natal (RMN) in elections for the Legislative Assembly, in 2014, analyzing the existence of metropolitan deputies whose votes are predominantly in the municipalities belonging to the RMN. Methodologically, the votes of deputies from Rio Grande do Norte in 2014 were counted, considering metropolitan deputies those who obtained 50% of the votes concentrated in the RMN. Then, it was possible to analyze the legislative performance of these parliamentarians between 2018 and 2019, based on the mapping of the allocation of amounts corresponding to the legislative amendments. In the end, the study confirms the absence of metropolitan identity among the elected political actors and points to the existence of parochial actions that oppose the necessary coordination for the benefit of the metropolis.

**Keywords:** Metropolitan management; Vote geography; Parliamentary amendments; Metropolitan Region of Natal.

## INTRODUÇÃO

As Regiões Metropolitanas (RMs) são espaços especiais não só pelos elementos econômicos e sociais como também pela dimensão política. Elas concentram a maioria do eleitorado e, por consequência, tornam-se lugares estratégicos na disputa política-eleitoral. O próprio processo das eleições tem relação direta com a conquista dos territórios que são potenciais nichos de eleitores. Apesar de toda essa importância, a tradução em uma representatividade para a metrópole nas esferas de poder, que possa culminar em uma dinâmica de políticas públicas de natureza metropolitana, ainda é um aspecto distante das regiões metropolitanas brasileiras.

Pesquisas que procuram verificar a distribuição dos votos a partir dos resultados eleitorais são importantes para descobrir associações de diferentes abordagens com os candidatos e partidos. A geografia do voto (ANDRADE, 2015; AMES, 2003; CARVALHO, 2003, 2009) para deputados estaduais eleitos nos permite tecer elementos para relacionar o voto com as suas atividades legislativas.

O presente artigo relaciona o tema da disputa eleitoral com a gestão metropolitana e com o estudo da atuação legislativa entre 2018 e 2019. Objetiva-se mapear os votos dos eleitores na Região Metropolitana de Natal (RMN) nas eleições para a Assembleia Legislativa, em 2014, analisando a existência de deputados metropolitanos cuja votação esteja predominantemente nos municípios pertencentes à RMN. Ao final, é apresentado o mapeamento do território metropolitano, analisando-se o comportamento parlamentar dos deputados estaduais eleitos na RMN.

A proposta tem como base de sustentação teórico-metodológica os trabalhos de Andrade (2015), Ames (2003) e Carvalho (2003, 2009), que se fundamentaram em verificar a agenda legislativa a partir de seus redutos eleitorais. Após a etapa de mapeamento, que permitiu perceber o grau de concentração dos votos, foram analisadas as emendas propostas pelos deputados mais votados na RMN nos anos de 2018 e 2019, observando-se a atuação dos deputados em relação à metrópole.

É importante destacar que o requisito para ser considerado um deputado metropolitano foi ter 50% dos votos concentrados na RMN (CARVALHO, 2010). Quanto ao recorte de análise das emendas (2018-2019), os referidos anos foram escolhidos por se configurarem como os dois últimos exercícios finalizados, que contavam com a composição mais completa da RMN, tendo em vista a inserção do último município em 2019. A dificuldade de acesso aos dados impossibilitou a análise de uma legislatura completa.

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

é professora do Departamento de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal.  
*almeida.lindijane@gmail.com*

### **Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros**

é professora do Departamento de Ciências Sociais e Política da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal.  
*terezinhacabral@uern.br*

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

é professora do Departamento de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal.  
*raquelmcsilveira@hotmail.com*

### **Larissa Kevinlyn Martins Marinho**

é bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal.  
*larissamarinho123@gmail.com*

O trabalho organiza-se, além desta introdução e das considerações finais, em duas seções. A primeira delas apresenta a RMN, sua origem, características e disparidades. Em seguida, parte-se para a análise da geografia do voto no contexto metropolitano.

O presente estudo contribuiu para a análise acerca de uma ausência de identidade metropolitana, não só entre os municípios mas também em relação aos atores políticos eleitos. As ações parlamentares restringem-se à busca da base eleitoral, com medidas que, em alguns casos, configuram-se mais como paroquiais do que em ações coordenadas em benefício da metrópole.

## A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL: ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DE SEUS ASPECTOS POLÍTICO E INSTITUCIONAL

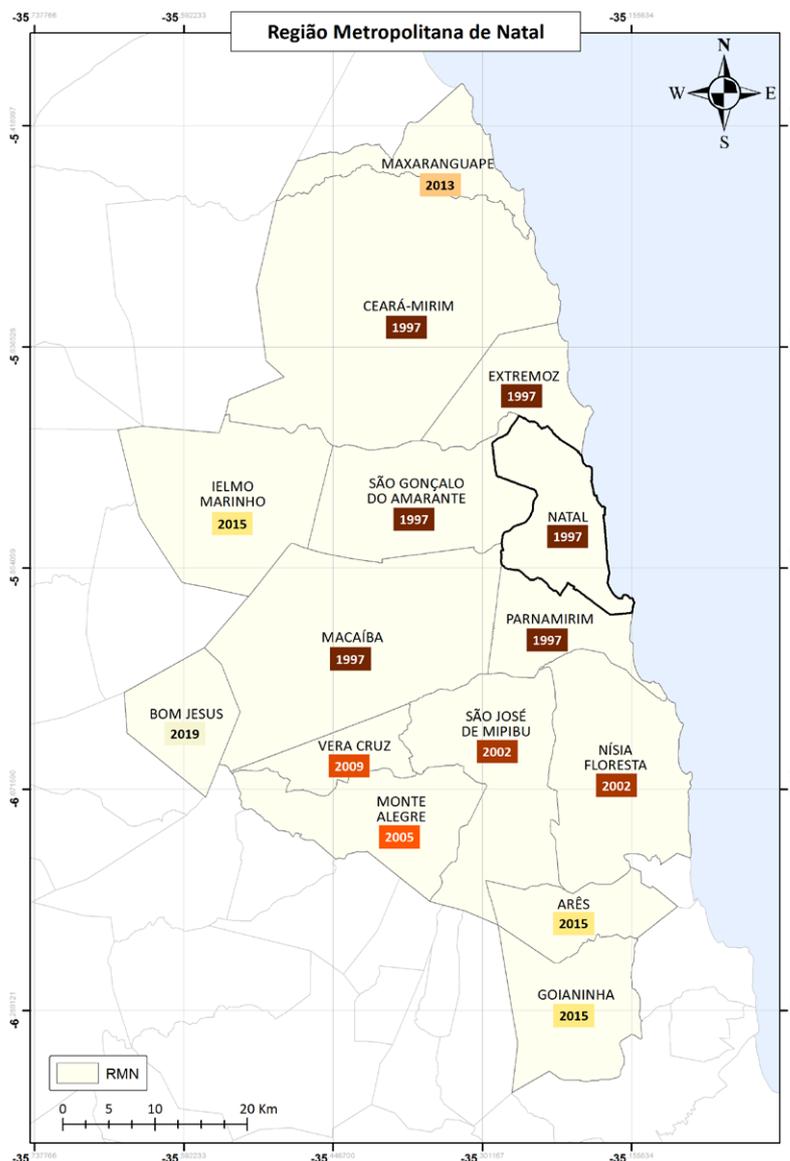
De forma prévia à discussão em torno da disputa eleitoral e à relação com a gestão metropolitana, torna-se importante caracterizar a RMN a partir de seus elementos político-institucionais.

A RMN, criada em 1997 por meio da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152, localiza-se na porção leste do Rio Grande do Norte (Região Nordeste do Brasil), especificamente em sua faixa de ocupação litorânea. Sua extensão equivale a 3.555,7 km<sup>2</sup>, o que representa aproximadamente 7% do território potiguar, comportando, aproximadamente, 1.577.072 habitantes (46% de toda a população do estado), de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016).

Caracterizando tal região, de forma geral, Clementino e Pessoa (2009) destacaram uma dinâmica demográfica com grandes desequilíbrios; grande fragilidade ambiental; dinâmica sócio-habitacional sob pressão em decorrência da ocupação no entorno do polo; e, no geral, com indícios de conurbação mais

acentuada ao longo da orla marítima e também com o município de Parnamirim. Além disso, apontaram a ocorrência de áreas com grande vulnerabilidade social e notáveis diferenças no grau de integração dos municípios.

Inicialmente, a RMN era composta por cinco municípios, sendo eles: Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Parnamirim e Natal. Atualmente, o arranjo conta com quinze entes, após serem acrescentados: São José de Mipibu, Nísia Floresta (LCE nº 221/2002), Monte Alegre (LCE nº 315/2005), Vera Cruz (LCE nº 391/2009), Maxaranguape (LCE nº 485/2013), Ielmo Marinho (LCE nº 540/2015), Arês e Goianinha (LCE nº 559/2015) e, recentemente, Bom Jesus (ALMEIDA et al., 2019) (Mapa 1).



Mapa 1: Municípios da Região Metropolitana de Natal a partir do ano de inserção

Fonte: Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal, elaborado por Rodolfo Finatti e Bruno Silva (2019).

Município	Nº de habitantes (IBGE, 2020)	Taxa de urbanização (IBGE, 2010)	IDHM (IBGE, 2010)	Taxa de analfabetismo (IBGE, 2010)
Natal	890.480	100,00%	0,763	7,9
Parnamirim	267.036	100,00%	0,766	7,6
São Gonçalo do Amarante	103.672	84,00%	0,661	13,6
Macaíba	81.821	61,00%	0,64	21,5
Extremoz	28.936	64,00%	0,66	15
Ceará-Mirim	73.886	52,00%	0,616	20,7
Goianinha	26.669	68,00%	0,638	21,3
Ielmo Marinho	13.901	12,00%	0,55	27,5
Bom Jesus	10.267	71,00%	0,584	32,4
Arês	14.417	62,00%	0,606	24,5
Maxaranguape	12.544	37,00%	0,608	20,2
Nísia Floresta	27.938	39,00%	0,622	20,7
Monte Alegre	22.576	43,00%	0,609	26,6
São José de Mipibu	44.236	45,00%	0,611	25,4
Vera Cruz	12.637	43,00%	0,587	31,4

**Quadro 1:**  
A RMN e suas desigualdades

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020), a partir de dados do IBGE (2010, 2020).

A composição caracteriza-se por diferenciações quanto ao porte populacional, taxa de urbanização e indicadores que evidenciam elementos relacionados à qualidade de vida e ao acesso a políticas públicas (Quadro 1). A RMN abrange municípios com faixa populacional de 890 mil (Natal) a 10 mil habitantes (Bom Jesus). As taxas de urbanização também variam vastamente, tendo-se a capital (Natal) e Parnamirim 100% urbanizados e Ielmo Marinho com taxa de 12% de urbanização (IBGE, 2010). Há variação, ainda, quanto ao acesso a serviços e políticas, aqui demonstrada a partir do IDHM e da taxa de analfabetismo. O IDHM varia entre 0,766 em Parnamirim e 0,55 em Ielmo Marinho. A taxa de analfabetismo, por sua vez, apresentava-se em 32% em Bom Jesus e 7,6% em Parnamirim (IBGE, 2010).

No campo político-institucional, de forma específica, destacam-se entraves à consolidação da governança metropolitana (ALMEIDA et al., 2015). São pontuais as estratégias de cooperação e tímida atuação estadual nas ações de coordenação. A principal ferramenta de gestão metropolitana do estado se constitui no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN), que tem como função promover a integração dos serviços comuns da RMN. O conselho, criado em 1997, foi desativado, em 2010, em virtude da ausência de cooperação dos gestores municipais acerca da discussão metropolitana, bem como pela ausência de coordenação

por parte do governo estadual. Foi reativado com a promulgação do Estatuto das Metrôpoles pelo Governo Federal, em 2015, instituindo-se oito grupos temáticos de discussão metropolitana: resíduos sólidos; mobilidade metropolitana; segurança pública e defesa social; saúde; educação, cultura e esportes; agricultura familiar; cidades inteligentes; e Estatuto da Metrôpole. Porém, como destacaram Almeida et al. (2019), as discussões ocorridas em tais grupos não foram capazes de promover a governança metropolitana. Em 2020, destacou-se a ocorrência de nova tentativa de reativação por parte do governo estadual. Contudo, as atividades não tiveram continuidade em virtude da pandemia do novo coronavírus.

Para Clementino (2018), na RMN, o planejamento metropolitano e a busca pela implementação de ações comuns entre os entes metropolitanos ainda podem ser descritos como frágeis. A autora cita casos que comprovam a afirmação, a exemplo da criação do Parlamento Comum enquanto uma movimentação por parte do Poder Legislativo, em 2001, em virtude da ausência de iniciativas por parte do governo estadual.

Ainda, Silva et al. (2018) apresentam um segundo exemplo da ausência de coordenação: o surgimento de debates no Fórum dos Secretários de Planejamento da RMN, capitaneado pelo município de Natal, que funcionou de maneira informal, em 2016/2017, como canal para o estabelecimento de

diálogo entre os entes municipais. Tais exemplos demonstram que não existe experiência metropolitana em Natal, mas sim uma legislação que apresenta uma situação política reveladora das dificuldades de sua implementação.

O fato é que, em um recorte metropolitano, o planejamento e a implementação compartilhada de ações e estratégias são essenciais para se atingir a solução de problemas comuns. Os estudos referidos dão conta de demonstrar que o planejamento compartilhado não se concretiza no contexto da RMN, prevalecendo a existência de uma discreta articulação intrametropolitana entre os executivos municipais (SILVA, 2019). Contudo, poucas são as análises que revelam a atuação do Legislativo quanto à temática metropolitana, destacando-se a atuação do Parlamento Comum, formado por vereadores dos municípios, instância que se encontra atualmente desativada. A atuação do Legislativo estadual, ator responsável pela aprovação da inserção de novos municípios na RMN, ainda requer análises.

## A GEOGRAFIA DO VOTO NA RMN

Uma das possíveis formas de estudo do voto considera o território como unidade de análise, buscando compreender se há associação entre o percentual de votos de um candidato e os atributos de determinados territórios (regiões, estados e municípios) (SANTOS, 2015).

Conforme Santos (2015, p. 2), “os estudos sobre geografia do voto tentam verificar padrões na distribuição dos votos em uma eleição, de modo a descobrir se existe alguma associação entre a votação que determinado candidato, partido ou coligação recebeu e certos atributos territoriais”. Assim, destacam-se estudos sobre áreas de concentração de votos e aspectos socioeconômicos e, igualmente, análises acerca do perfil do eleitorado e das bases eleitorais dos candidatos relacionadas com os sistemas e as legislações eleitorais.

Nesse sentido, Carvalho (2003) apresenta um estudo de destaque no Brasil. A partir de projetos de lei, requerimentos de informação, discursos em plenário e emendas orçamentárias, o autor articula a geografia do voto com a conexão eleitoral, estabelecendo a relação entre os parlamentares e o eleitorado. O referido autor se baseia no trabalho desenvolvido por Ames (2003), o qual sinaliza que as atividades dos legisladores estão relacionadas com seus redutos eleitorais, já que sua reeleição é o seu objetivo.

Recentemente, de forma específica à esfera metropolitana, Padilha (2020, p. 218) estuda como a dinâ-

mica política de representação poderá se traduzir em obstáculos para a mobilização de atores políticos do Legislativo em torno de agendas metropolitanas. A partir das discussões realizadas pelo autor, é possível inferir que o estudo da geografia do voto na metrópole se torna fundamental, na medida em que o fortalecimento da base política, administrativa e financeira das metrópoles por vezes é encarado como uma “concorrência por recursos públicos e mesmo como uma ameaça à autoridade dos governos municipais e estaduais sobre seus territórios”. Nesses espaços, deveriam “ser discutidas e regulamentadas as propostas de gestão de problemas metropolitanos com uma base jurídica sólida, com legitimidade político-social e baseadas em arranjos institucionais de cooperação intermunicipal sustentáveis no longo prazo”. Contudo, tal construção requer um debate político, sugerindo, à luz de Carvalho e Corrêa (2012), que o dilema da representação metropolitana deve ser analisado considerando-se o debate político-eleitoral.

Carvalho e Ribeiro (2013 apud PADILHA, 2020) destacam que, nesse contexto, deputados de base eleitoral na metrópole seriam os representantes políticos com mais incentivos para abordar temas metropolitanos. Porém, tal raciocínio encontra, pelo menos, duas limitações. A primeira é a lacuna da representatividade das cidades metropolitanas nas assembleias legislativas. A segunda diz respeito às gramáticas políticas distintas que regulam o comportamento político nas RMs, já que o polo caracteriza-se pelo voto de legenda e parte dos municípios por uma disputa pouco competitiva. Assim caracteriza o autor:

O segundo obstáculo concerne ao comportamento político das metrópoles, que seria regulado por gramáticas políticas distintas, em que a capital seria marcada por uma disputa mais competitiva e politizada, com maior número de votos em legendas partidárias, enquanto a periferia metropolitana se caracterizaria por uma disputa pouco competitiva, marcada pelo voto personalizado, em que os representantes metropolitanos tendem a obter a maioria de seus votos em apenas um município e, por essa razão, acabam voltando-se a assuntos locais e paroquiais em detrimento de temas que viabilizariam um programa metropolitano com foco na resolução de problemas comuns, gerando o que Carvalho (2009) chamou de “paroquialismo metropolitano” (PADILHA, 2020, p. 219).

Tal limitação guardaria aproximação com o “paroquialismo metropolitano” destacado por Carvalho (2009), o qual é responsável pela ausência de temas

metropolitanos na agenda pública. Esse contexto se torna ainda mais marcante quando se verifica a desigualdade no grau de urbanização entre os municípios que formam a RM, tendo em vista que a dicotomia que distingue a disputa política entre as áreas rurais e as áreas urbanas se reflete na possibilidade de um diálogo metropolitano.

Nesse sentido, a seguir, serão apresentados os dados relativos às eleições 2014 na RMN, buscando refletir sobre a existência de deputados metropolitanos e sua atuação legislativa a partir de uma análise das emendas parlamentares de 2018 e 2019.

A RMN é um importante nicho eleitoral, por concentrar uma quantidade significativa de eleitores no estado do Rio Grande do Norte. Somando a capital aos seus demais municípios, concentrava, em 2014, 39% dos eleitores do estado e, em 2020, 42% (Tabela 1).

Como já ressaltamos, a geografia do voto contempla diferentes métodos e debates. A opção aqui escolhida, que vai além de verificar as bases eleitorais, consiste em estabelecer a conexão das votações com as práticas legislativas. No cenário proposto, perceberemos realidades eleitorais muito diversas: desde municípios com pouco mais de 8 mil eleitores até pouco mais de meio milhão da capital. Tal cenário traduz um ambiente metropolitano desafiador para as nossas análises, tanto da perspectiva social e econômica, já trabalhada por diferentes autores (CLEMENTINO; FERREIRA, 2015; CLEMENTINO, 2019), como agora da dimensão política.

A RMN, no universo eleitoral de 2014, possuía 2.728 seções eleitorais distribuídas em 579 locais de votação nos seus 15 municípios, com um total de 926.608 eleitores que, além de decidirem os cargos para presidente, senador e deputado federal, tiveram a opção de 237 candidatos pleiteando as 24 vagas para o Legislativo estadual. A compreensão eleitoral é importante para visualizar os redutos de votos em uma disputa competitiva, sabendo que o voto personalizado conduz para uma ação política com direcio-

Município	Quantidade de eleitores (2014)	% (2014)	Quantidade de eleitores (2020)	% (2020)
Arês	10344	0,4%	10.595	0,4%
Bom Jesus	7091	0,3%	8.306	0,3%
Ceará-Mirim	51733	2,1%	53.136	2,2%
Extremoz	19797	0,8%	24.189	1,0%
Goianinha	18198	0,7%	20.172	0,8%
Ielmo Marinho	9344	0,4%	10.689	0,4%
Macaíba	46109	1,9%	50.091	2,0%
Maxaranguape	9054	0,4%	8.750	0,4%
Monte Alegre	13929	0,6%	16.359	0,7%
Natal	506053	20,7%	560.929	22,8%
Nísia Floresta	17944	0,7%	20.121	0,8%
Parnamirim	115312	4,7%	125.346	5,1%
São Gonçalo do Amarante	65674	2,7%	69.027	2,8%
São José de Mipibu	27570	1,1%	30.873	1,3%
Vera Cruz	8456	0,3%	10.086	0,4%
<b>Total RMN</b>	<b>926608</b>	<b>37,9%</b>	<b>1.018.669</b>	<b>41,6%</b>
<b>Total RN</b>	<b>2.447.178</b>		<b>2.447.178</b>	

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020), a partir de dados do TSE (2014).

namento ao nicho eleitoral dos ganhadores, estabelecendo uma conexão assentada entre os deputados que representam eleitoralmente aquela localidade e os seus municípios. Isso porque existe todo o interesse na maximização dos seus esforços para viabilizar sua sobrevivência política.

Nesse pleito, foram reconduzidos aos cargos 67% dos deputados, a bancada partidária em maior número foi organizada com o PMDB, levando 5 cadeiras; o PROS e PSD, respectivamente, com 4 e 3; e PSB e DEM com 2 assentos cada. A votação mínima para deputado foi de 20.140 e a maior foi de 80.249 mil votos, revelando uma disparidade no número de votos para obtenção do mandato (Quadro 2).

Quanto à dicotomia da disputa política entre as áreas rurais e as áreas urbanas, nas eleições 2014, foi possível evidenciar que 6 municípios, atualmente componentes da RMN, concentravam a votação na área rural, sendo eles: Ielmo Marinho, Bom Jesus, Extremoz, Maxaranguape, Nísia Floresta e Vera Cruz.

Os deputados estaduais sabem da importância de serem votados nos municípios da RMN – não é à toa que todos os 24 eleitos tiveram votos computados na metrópole. Por exemplo, no município de Goianinha, a votação dos candidatos eleitos alcançou 92%

**Tabela 1:**  
Eleitores da Região Metropolitana de Natal (2014 e 2020)

Deputados	Partidos (em 2014)	Votação	Percentual
Ricardo Motta	PROS	80.249	4,84%
Galeno Torquato	PSD	63.286	3,81%
Hermano Moraes	PMDB	60.813	3,67%
Kelps Lima	SD	59.619	3,59%
Gustavo Carvalho	PROS	57.757	3,48%
Ezequiel Ferreira	PMDB	54.438	3,28%
Getúlio Rêgo	DEM	52.118	3,14%
Nelter Queiroz	PMDB	51.773	3,12%
Tomba Farias	PSB	48.980	2,95%
Gustavo Fernandes	PMDB	42.975	2,59%
Fernando Mineiro	PT	42.088	2,54%
Cristiane Dantas	PCdoB	38.955	2,35%
George Soares	PR	38.637	2,33%
José Dias	PSD	37.844	2,28%
Agnelo Alves	PDT	37.768	2,28%
Albert Dickson	PROS	37.461	2,26%
Márcia Maia	PSB	36.997	2,23%
Raimundo Fernandes	PROS	35.333	2,13%
José Adécio Costa	DEM	34.879	2,10%
Álvaro Dias	PMDB	34.638	2,09%
Jacó Jácome	PMN	28.620	1,73%
Dison Lisboa	PSD	26.618	1,60%
Souza Neto	PHS	20.440	1,23%
Carlos Augusto Maia	PTdoB	20.140	1,21%

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020), a partir de dados do TSE (2014).

**Quadro 2:**  
Votação dos  
deputados  
estaduais eleitos  
na Região  
Metropolitana de  
Natal 2014

dos votos válidos, sendo 90% dos votos em candidatos metropolitanos. Parnamirim se configurou como o município com menor percentual de votos nos candidatos eleitos, mesmo assim, os 24 legisladores atingiram 64% dos votos e os deputados metropolitanos representaram 50% das eleições proporcionais (Quadro 3).

No entanto, apenas 9 candidatos tiveram mais de 50% dos seus resultados localizados na RMN, podendo ser classificados como “deputados metropolitanos”, conforme proposto por Carvalho (2010, p. 9): “oriundo da área metropolitana aquele que recolheu ali pelo menos metade de seus votos”. Na RMN, foram identificados deputados que obtiveram entre 51% e 80% do total dos seus votos concentrados no espaço metropolitano, como é possível verificar no Quadro 4.

Vale destacar que, em virtude da existência de cidades com perfis heterogêneos na composição da

RMN, os votos não seriam suficientes para uma grande representação metropolitana sem o protagonismo da capital (Natal), o que demonstra a fragilidade da composição da RMN, constituída por pelo menos seis municípios pouco populosos e rurais (com taxa de urbanização abaixo de 50%). Dos nove deputados, cinco tiveram a predominância de sua votação em Natal: Hermano Moraes (56%), Kelps Lima (58%), Fernando Mineiro (76%), Albert Dickson (72%) e Jacó Jácome (66%) (Mapa 02).

Tal cenário aponta para a possibilidade do que Carvalho (2009) denominou como parquialismo com base urbana, apresentando uma explicação para a ausência de uma agenda metropolitana nas RMs: “É de esperar que a ausência de temas metropolitanos da agenda pública tenha por raiz o que podemos chamar de parquialismo metropolitano” (CARVALHO, 2009, p. 381).

Em contrapartida, a terceira maior cidade do estado, e segunda da RMN, (Parnamirim) apresentou protagonismo de apenas dois deputados metropolitanos. Agnelo Alves (PDT)

apresentou 51% no município. Ainda assim, para sua eleição, foi necessária a votação do município de Natal, sendo classificado como o legislador mais metropolitano (80%). Carlos Augusto Maia (PTdoB)<sup>1</sup>, por sua vez, também concentrou sua votação no município de Parnamirim, com 66% dos votos válidos, necessitando, ainda, dos votos da capital para sua eleição.

No caso da deputada Cristiane Dantas (PCdoB), destaca-se uma votação concentrada em 3 municípios metropolitanos: São José de Mipibu (39%), São Gonçalo do Amarante (10%) e Natal (23%). O deputado Dison Lisboa (PSD) concentrou a sua votação em Goianinha (63%), sendo o único deputado que apresentou mais de 50% dos votos no município, demonstrando a sua liderança local.

1 O PTdoB, em 2017, mudou o nome da legenda para Avante.

Os resultados acima apresentados demonstram a importância do recorte metropolitano para a vitória nas eleições. Contudo, o processo eleitoral nem sempre reflete a atuação dos legisladores. Conforme Carvalho (2009), mesmo que se verifique a existência de uma “bancada metropolitana”, no geral, esta se apresenta aquém das suas reais potencialidades eleitorais, configurando, assim, um déficit de representação. Dessa forma, as eleições, por vezes, resultam em uma sub-representação das RMs, em comparação com regiões onde o voto se caracteriza por relações eleitorais supostamente mais vulneráveis a práticas localistas, a exemplo da relação entre o urbano e o rural na RMN. Tal realidade, por sua vez, apresenta-se em outras RMs brasileiras:

Ora, se os deputados egressos de nossas áreas urbanas, das regiões metropolitanas, em particular – ambas sistematicamente sub-representadas no Congresso –, apresentam padrão de votação espacialmente concentrado estaríamos, então, diante de um híbrido perverso, não previsto pela tradição de nossa sociologia eleitoral: a sub-representação das áreas urbanas, de um lado, e o paroquialismo metropolitano, de outro. Embora de origem urbana, a representação metropolitana no Brasil, ao concentrar sua votação no espaço geográfico de um único município, se moveria – tal qual os congêneres das áreas rurais – pela lógica do particularismo, deixando fora de sua agenda temas de natureza universalista, como a governança metropolitana (CARVALHO, 2009, p. 369).

No caso em estudo, a governança metropolitana citada por Carvalho (2009), ou mais especificamente a falta dela, decorre da fragmentação político-institucional que assola a RMN e da dificuldade em ações de cooperação e coordenação entre os atores políticos que viabilizem o financiamento de políticas públicas integradas.

A própria dinâmica político-partidária, os vazios institucionais que cer-

Município	% dos votos dos eleitos sobre o município	% dos votos dos deputados metropolitanos sobre o município
Arês	84%	19%
Bom Jesus	81%	53%
Ceará-Mirim	71%	11%
Extremoz	68%	31%
Goianinha	92%	90%
Ilmo Marinho	86%	28%
Macaíba	72%	24%
Maxaranguape	78%	18%
Monte Alegre	73%	20%
Natal (1ª Zona)	59%	36%
Natal (2ª Zona)	54%	35%
Natal (3ª Zona)	57%	38%
Natal (4ª Zona)	48%	31%
Natal (6ª Zona)	51%	33%
Nísia Floresta	81%	32%
Parnamirim	64%	50%
São Gonçalo do Amarante	65%	31%
São José De Mipibu	79%	69%
Vera Cruz	78%	23%

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020), a partir de dados do TSE (2014).

cam a metrópole desde a sua formação e os problemas gerenciais dificultam uma gestão compartilhada (ALMEIDA et al., 2015; ALMEIDA et al., 2019).

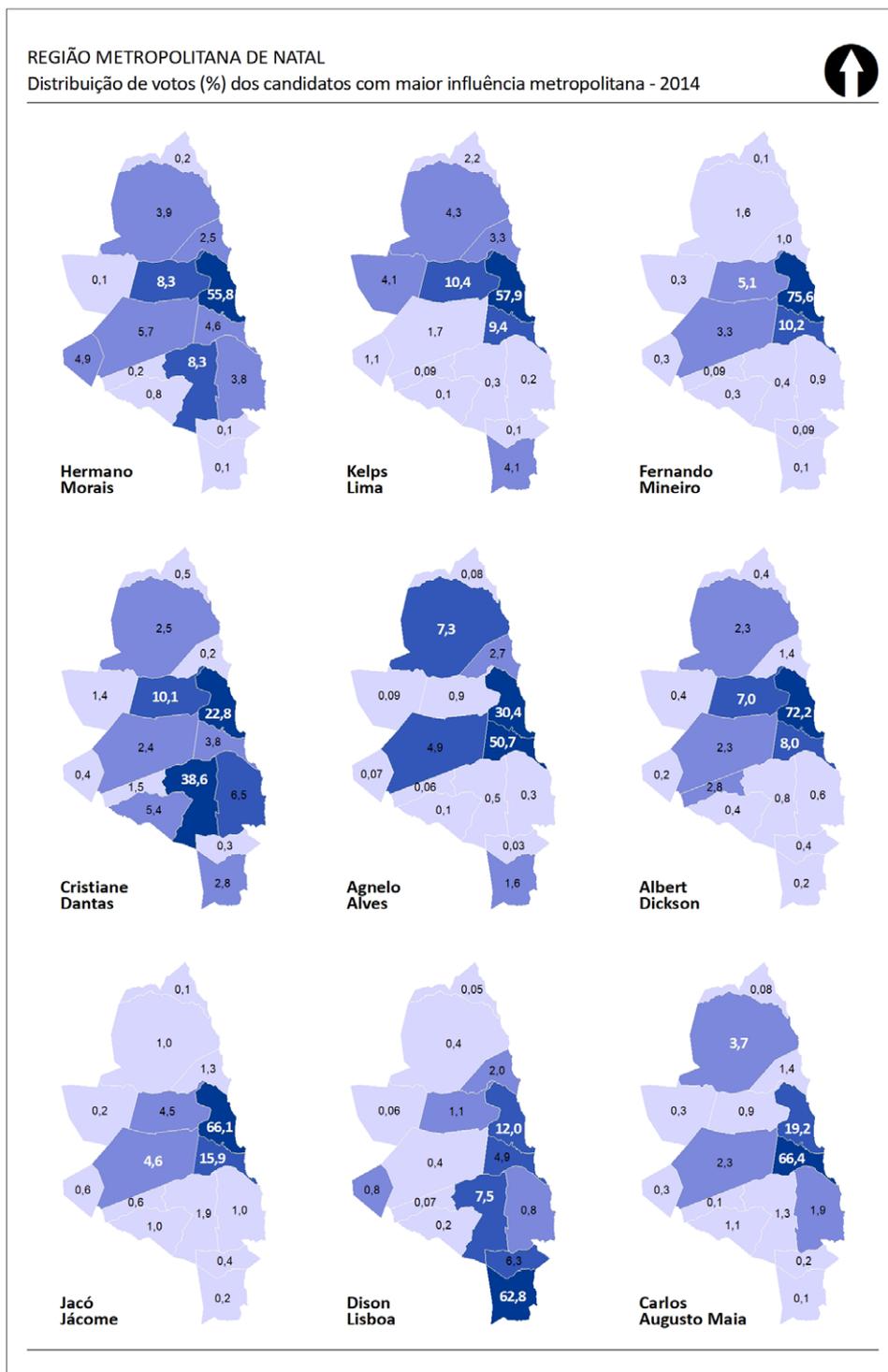
Considerando a votação dos deputados metropolitanos na RMN, um segundo momento da pesquisa buscou compreender a atuação desses legisladores por meio da análise das emendas parlamentares aprovadas nos anos de 2018 e 2019 (considerando os dois

**Quadro 3:** Percentual de votação dos candidatos eleitos e metropolitanos por município (2014)

**Quadro 4:** Percentual de votos na RMN por candidato nas eleições 2014

Deputado Eleito	Votação RN	Votação RMN	% RMN
Hermano Moraes	60.813	35.176	58%
Kelps Lima	59.619	30.284	51%
Fernando Mineiro	42.088	28.574	68%
Cristiane Dantas	38.955	19.963	51%
Agnelo Alves	37.768	30.104	80%
Albert Dickson	37.461	28.104	75%
Jacó Jácome	28.620	17.452	61%
Dison Lisboa	26.618	15.235	57%
Carlos Augusto Maia	20.140	10.371	51%

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020), a partir de dados do TSE (2014).



Fonte: Elaborado pelas autoras (2020), a partir de dados do TSE (2014).

Mapa 2: Distribuição de votos (%) dos candidatos com maior influência metropolitana

últimos anos com formação da RMN mais próxima da atual composição). Vale destacar que a dificuldade no acesso aos dados relativos às emendas foi o fator determinante para que a análise se resumisse a apenas dois anos.

Ainda, ressalta-se que muitas emendas foram aprovadas sem territorialização específica, dificultando uma análise mais precisa quanto a este aspecto (a exemplo de “Destinar recursos às Entidades e

Instituições Privadas de Caráter Assistencial, a fim de garantir apoio financeiro para suas atividades correntes”). Nesse sentido, a análise considerou apenas as emendas com especificação de território nos anos de 2018 e 2019 (Mapa 3).

A partir das emendas, foi possível denotar que somente o deputado Dison Lisboa estabeleceu uma conexão eleitoral com a RMN, ou seja, destinou a quase totalidade de suas emendas para municípios do território metropolitano (Mapa 03). No caso, R\$ 1.100.000,00 foram destinados ao município de Goianinha, e os demais R\$ 700.000,00 distribuídos entre Santo Antônio, Tibau do Sul e Baía Formosa. Vale destacar que o município de Goianinha, que recebeu a maior parte das emendas do deputado, corresponde, justamente, à sua base eleitoral (Mapa 02).

No mesmo sentido, a deputada Cristiane Dantas estabeleceu conexão eleitoral com a RMN, destinando 65% (R\$ 3.690.000,00) dos recursos de emendas para a Região Metropolitana, sendo que R\$ 3.470.000,00 (61%) destinaram-se ao município de São José de Mipibu, justamente onde obteve maior número de votos na RMN. Portanto, da mesma forma que o deputado Dison Lisboa, ao mesmo tempo que os dados apontam para a conexão eleitoral, indicam um viés paroquialista de atuação.

Nesse sentido, como trabalhado por Andrade (2015, p. 408), a concentração da votação dos parlamentares em uma determinada região “tem levado, como consequência, a uma ação legislativa geralmente voltada para essa região, a um comportamento pautado muito mais pelo paroquialismo do que pelo universalismo da ação”. Trata-se de uma expectativa que se relaciona a qualquer sistema de representação no mundo. Como afirmou a autora: “é esperado que os deputados eleitos com mais de

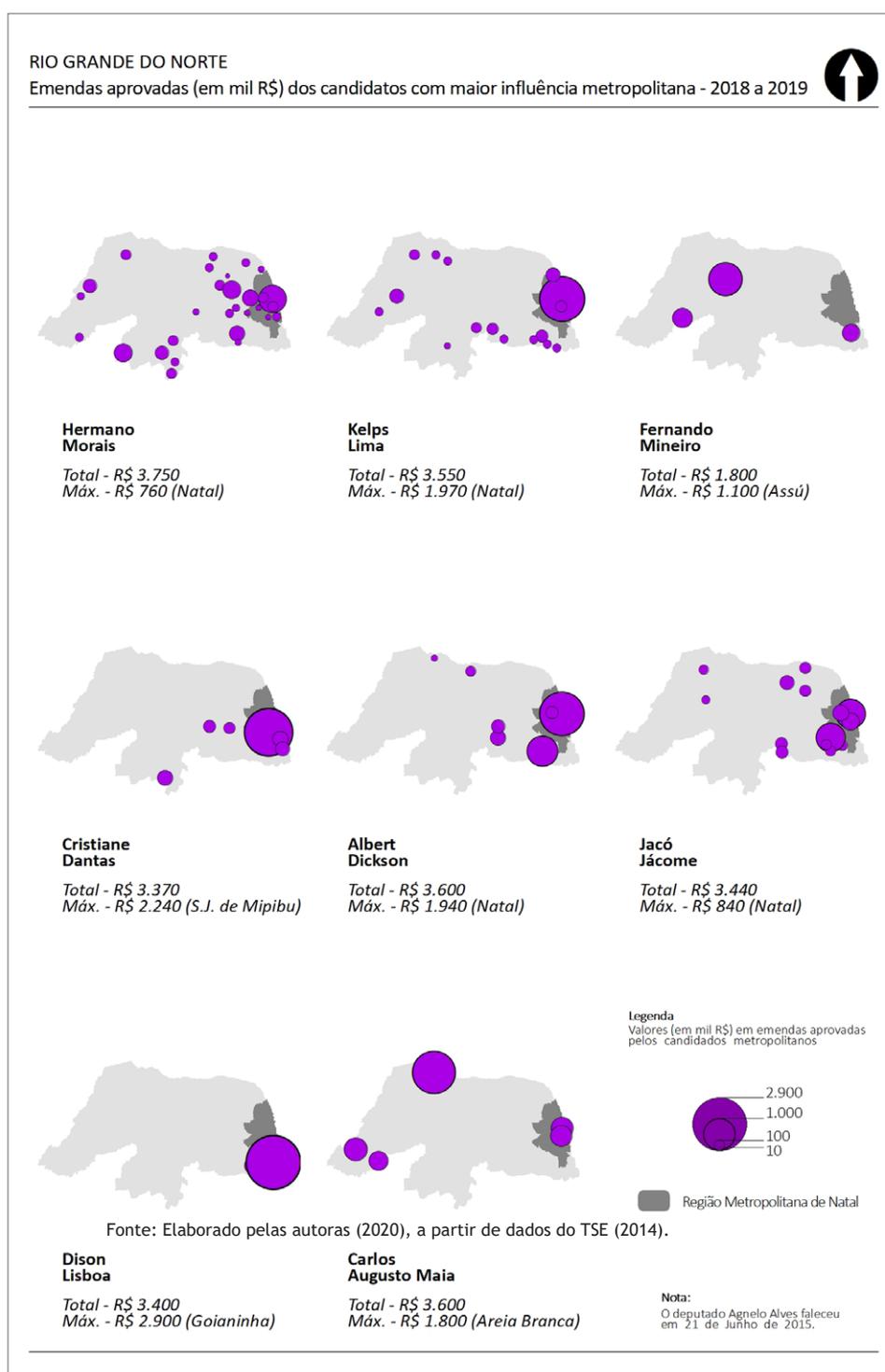
50% de sua votação na Região Metropolitana, funcional ou formal, transformem as demandas dessas regiões em pauta de trabalho legislativo”.

Os demais candidatos, exceto Fernando Mineiro<sup>2</sup>, apresentaram emendas destinadas à RMN, porém, com distribuição de recursos para outros municípios (das demais regiões do RN), sem apresentar uma predominância metropolitana. O deputado Hermano Morais, por exemplo, distribuiu suas emendas em 30 municípios do estado, embora apresente concentração dos maiores valores em 8 municípios da RMN. No mesmo sentido, o deputado Kelps Lima distribuiu os valores em 24 cidades (sendo seis metropolitanas), e Jacó Jácome, em 14 municípios (sendo três metropolitanos), embora ambos tenham concentrado grande parcela dos valores na RMN.

O deputado Albert Dickson, a despeito de ter obtido 75% de todos os seus votos na RMN (sendo o segundo com a maior concentração de votos na RMN) e 72% dos votos obtidos na RMN concentrados em Natal, destinou apenas 9% (R\$ 510.000,00) para a RMN e R\$ 260.000,00 (5%) para Natal, demonstrando completa desconexão entre votação e atuação parlamentar.

Da mesma forma, o deputado Carlos Augusto Maia, a despeito de ter obtido 66% dos votos em Parnamirim, destinou a este município apenas R\$ 35.000,00 no ano de 2019, direcionando a maior parte dos recursos (R\$ 200.000,00) para o município de João Dias, onde obteve apenas 54 votos no total.

2 No caso do deputado Fernando Mineiro, a maior parte de suas emendas não puderam ser territorializadas, de forma que as únicas com tal identificação se concentravam em municípios que não compõem a RMN (Assu e Patu).



Fonte: Elaborado pelas autoras (2020), a partir de dados do TSE (2014).

**Mapa 3:** Emendas aprovadas (por mil) dos deputados metropolitanos (2018 e 2019)

Os resultados apontam que a base eleitoral, a despeito de receber a maior parte dos recursos destinados pelos parlamentares, não representa, exclusivamente, seu lócus de atuação. Hermano Morais, Kelps Lima, Fernando Mineiro, Albert Dickson e Jacó Jácome obtiveram maior votação em Natal, mas optaram por distribuir seus recursos pelo RN.

Os resultados encontrados revelam um cenário aproximado às afirmações de Andrade (2015) sobre

a RMN, embora não represente a totalidade dos casos. Conforme a autora, observando dados anteriores às eleições de 2006, “a grande maioria das proposições dos deputados, na legislatura 2003-2006, esteve voltada para as regiões de atuação dos deputados, aquelas regiões onde estes obtêm o maior percentual de votação” (ANDRADE, 2015, p. 408). Naquele período, a atuação do parlamentar denotava que a maior parte dos recursos era concentrada no reduto eleitoral. Para ela, tal comportamento significava “clara opção por um tipo de comportamento essencialmente paroquialista”. Além disso, apontava para a ausência de uma visão mais global com o estado do RN e a ausência de um compromisso com um projeto de desenvolvimento integrado.

No caso dos deputados eleitos, principalmente com votos metropolitanos, o comportamento se repetia. Para Andrade (2015), os resultados apontavam para um alheamento com a questão geral da região metropolitana, sendo possível caracterizar o comportamento legislativo como altamente paroquialista (ANDRADE, 2015).

Tal cenário se repete a partir das análises das emendas de 2018 e 2019. Os deputados com maior votação na RMN destinaram recursos via emendas, mas como reflexo de sua alta votação em alguns municípios metropolitanos. Não foi verificada uma distribuição entre os municípios metropolitanos ou a existência de uma emenda voltada ao fortalecimento do planejamento e gestão da região, mas sim destinada a entidades filantrópicas, serviços ou políticas públicas específicas em um único município.

Como demonstrado, o deputado Dison Lisboa foi o parlamentar que mais concentrou sua atuação em municípios da RMN, especificamente em sua base eleitoral (Goianinha). Vale ressaltar que o referido legislador foi responsável pelo projeto de lei que inseriu Goianinha e Arês na RMN, a despeito de possuírem apenas 68% e 62% do território urbanizado. Tal fator corrobora com as afirmações de Andrade (2015), ao indicar que:

O alheamento dos deputados quanto à questão metropolitana (existência de problemas comuns a municípios que estão integrados a Natal do ponto de vista funcional) pode ser comprovado pelo comportamento da Assembleia nas diversas mudanças aprovadas pela casa, na composição da RMN, sem qualquer discussão ou compromisso acerca dos problemas que podem ser gerados a partir dessas mudanças. Vale chamar a atenção aqui para o fato de que a maioria dessas mudanças (introdução de novos municípios na RMN) é aprovada por unanimidade pelo conjunto dos parlamentares,

numa atitude puramente eleitoreira. Parlamentares elaboram projeto de lei e encaminham à Assembleia, propondo a inclusão de novos municípios na RMN em troca de apoio eleitoral (votos) dos prefeitos nas eleições proporcionais, embora o ser metropolitano não tenha muita importância para o município (...) (ANDRADE, 2015, p. 410).

As duas últimas mudanças propostas na composição da RMN foram vetadas pelo governo estadual em virtude da inexistência de critérios técnicos definidos por lei. Contudo, a Assembleia derrubou os vetos e seguiu com a ampliação da RMN nos últimos anos, com a inclusão de quatro municípios entre 2015 e 2019 (Mapa 1), sendo um deles Ilmo Marinho, o qual possui taxa de urbanização de 12% (Quadro 1). Tal movimento, para Andrade (2015, p.410), é responsável por desconfigurar a RMN, “aumentando cada vez mais o problema da ausência de uma identidade metropolitana que dá coesão às ações dos representantes dos municípios que compõem a região”.

Para ela, como aqui também se evidenciou, a ausência do comportamento dos parlamentares está no problema de origem da RMN: “o município de Natal e seu entorno ainda não se configuram como espaço caracteristicamente metropolitano, e isso se reflete na ação dos parlamentares” (ANDRADE, 2015, p. 410-411). A atualização das análises apontou a existência de um ciclo, na medida em que a origem e composição da RMN, de forma desconectada de critérios objetivos, influenciam na atuação parlamentar e esta, por sua vez, é incapaz de fomentar a criação de uma identidade metropolitana que possibilite o desenvolvimento de ações efetivamente compartilhadas, mantendo-se o sentido localista da atuação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tônica dos sistemas de representação em uma democracia é a relação entre a votação e atuação parlamentar. No caso dos deputados eleitos com mais de 50% de sua votação na Região Metropolitana de Natal, esperava-se que sua votação expressiva neste território se transformasse em ações nessa região, por meio de políticas públicas financiadas via emendas parlamentares e que buscassem fortalecer o planejamento e a gestão da RMN.

No entanto, os resultados aqui apresentados apontaram uma distribuição da atuação parlamentar para diferentes localidades do território potiguar. Apesar da predominância do voto na capital por parte de cinco deputados, a atuação legislativa destes apresentou distribuição de ações em outros municípios,

o que pode ser explicado pelo impacto eleitoral de uma ação no interior, em detrimento da baixa visibilidade gerada na capital. Os demais concentraram sua votação nos municípios da região que estão fora do aglomerado urbano, dificultando a sua atuação a partir das questões metropolitanas.

Além disso, identificou-se que a RMN conta com seis municípios com votos predominantemente rurais. Tal elemento aponta dois aspectos a serem considerados: a ausência de critério objetivo (urbanização) para a inserção dos municípios na região metropolitana e, também, um contexto rural que revela uma atuação legislativa voltada para a agenda local. Os dois pontos referidos, em conjunto, contribuem para a ausência do debate metropolitano indicado por Clementino (2018). Como reflexo, é possível destacar a ausência de uma identidade metropolitana, que também se configura entre os parlamentares. Nesse sentido, Andrade (2015), em estudo acerca da geografia do voto na RMN, já chamava a atenção para o fato de que inexiste na casa legislativa uma discussão mais aprofundada sobre o significado das questões metropolitanas.

Os achados da pesquisa evidenciam que a correspondência da votação com ações que beneficiem esses locais não é tão óbvia, isso porque, por mais que a reeleição esteja nos objetivos dos atores políticos, estes também buscam projeção e visibilidade para as suas atividades parlamentares, revelando que recursos para localidades pouco populosas e de dimensões rurais podem não ser uma boa estratégia, sabendo que esses espaços possuem organizações político-partidárias dinâmicas a cada nova eleição. Diante disso, como proposta futura de pesquisa, sugere-se tecer uma trajetória dos votos desses candidatos ao longo dos anos, a fim de verificar sua dominância sobre o território metropolitano.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. de S. B. et al. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Orgs.). **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ALMEIDA, L.; BARROS, T.; CÂMARA, R.; SILVEIRA, R. Capacidade institucional nos municípios e a governança metropolitana: uma análise da Metrópole Funcional de Natal/RN. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento. **Dois décadas da Região Metropolitana de Natal**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das
- Metrópoles, 2019.
- AMES B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de Andrade. Localismo e geografia social do voto nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de Natal. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angéla Lucia (Orgs.). **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letras capital, 2015.
- CARVALHO, Nelson Rojas. **Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.
- \_\_\_\_\_. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 367-384, jul.-dez. 2009.
- \_\_\_\_\_. TR - **Localismos, geografia social do voto e governança metropolitana**, Observatório das Metrópoles, mimeo, 2010.
- CARVALHO, N. R.; CORRÊA, F. S. É possível o paroquialismo metropolitano? Organização socioespacial metropolitana e a competitividade por votos nas eleições proporcionais na RMRJ. In: AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (orgs.). **Cultura política, cidadania e voto: desafios para governança metropolitana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- CARVALHO, N. R.; RIBEIRO, L. C. Q. Représentation et atrophie politiques des métropoles: le cas du Brésil. **Sociologie et Sociétés**, v. 45, n. 2, p. 293-319, 2013.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento M. A (não) implementação do estatuto da metrópole na região metropolitana de Natal. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno. **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018.
- \_\_\_\_\_. **Dois décadas da Região Metropolitana de Natal**. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles, 2019.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Ângela Lucia. **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. **Natal: uma metrópole em formação**. São Paulo, EDUC, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico**, 2010. Resultados gerais da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

- \_\_\_\_\_. **Estimativas da população**. 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&t=destaques>>. Acesso em: 15 nov. 2020.
- PADILHA, Frederica Valle de Queiroz. Disputa eleitoral e proteção política na Região Metropolitana de São Paulo. **Opin. Publica**, Campinas, v. 26, n. 2, pág. 217-245, agosto de 2020. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762020000200217&lng=en&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762020000200217&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 23 de outubro de 2020. Epub, 11 de set. de 2020. <https://doi.org/10.1590/1807-01912020262217>.
- SANTOS, Diego. Geografia do voto: breves apontamentos. **Anais**. I Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Set. 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/DiegoSantos.pdf>>. Acesso em 23 out. 2020.
- SILVA, B. C. N.; MELO, C. M. O.; CLEMENTINO, M. L.; ALMEIDA, L. S. B.; SILVEIRA, R. M. C. Perspectiva de uma metrópole em formação: cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Natal/rn. **Revista interfaces científicas**, v.6, p.71-86, 2018.
- SILVA, B. C. N.; ALMEIDA, L. S. B.; SILVEIRA, R. M. C. Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole: o caso da Região Metropolitana de Natal/RN. **Anais**. XVII ENANPUR. Natal. 2019.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Repositório de dados eleitorais** – Resultados. 2014. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais-resultado-2014-resultados>>. Acesso em: 10 nov. 2020. ■