

GEOGRAFIA DO VOTO E COMPROMETIMENTO

METROPOLITANO DOS DEPUTADOS

ESTADUAIS NO RIO GRANDE DO NORTE

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros*

Lindijane de Souza Bento Almeida†

João Vitor Bezerra de Souza‡

Resumo: O presente artigo tem como objetivo mapear os votos dos eleitores na Região Metropolitana de Natal (RMN) nas eleições para a Assembleia Legislativa, em 2018, analisando a existência de “deputados metropolitanos” cuja votação esteja predominantemente nos municípios pertencentes à RMN, e posteriormente analisar se as atividades dos legisladores estão relacionadas com seus redutos eleitorais ou pautam emendas que viabilizem uma visão mais global da região, assim como um compromisso com um projeto de desenvolvimento integrado na metrópole. Como procedimentos metodológicos a pesquisa adotou como primeira etapa a espacialização dos votos dos deputados estaduais do Rio Grande do Norte eleitos em 2018, com os dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, a fim de verificar se existe uma concentração de votos na metrópole, considerando deputados metropolitanos aqueles que obtiveram 50% dos votos concentrados na RMN. Em seguida, foi possível analisar a atuação legislativa dos referidos parlamentares entre 2019-2022, com base no mapeamento da destinação dos valores correspondentes às emendas legislativas e em que área das políticas públicas as emendas se concentram mais. A relevância da pesquisa consiste em oferecer elementos para conhecer a região em seus aspectos políticos, assim como sobre a natureza das políticas públicas que contemplam a RMN a partir da Geografia do voto a partir de Ames (1995; 2001); Carvalho (2003; 2009). Ao final, o estudo confirma mais uma vez a ausência de identidade metropolitana entre os atores políticos eleitos e ressalta a ausência de emendas regionais em prol da metrópole.

Palavras-chave: geografia do voto; poder legislativo; emendas parlamentares; Região Metropolitana de Natal; políticas públicas.

GEOGRAPHY OF THE VOTE AND METROPOLITAN COMMITMENT OF STATE DEPUTIES IN RIO GRANDE DO NORTE

Abstract: This article aims to map the votes of voters in the Natal Metropolitan Region (NMR) in the 2018 elections for the Legislative Assembly, analyzing the

* Professora do departamento de Ciências Sociais e Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Humanas (PPGCISH) da UERN. Coordenadora do Núcleo de Políticas Públicas e Assessora da PROEX da UERN. <terezinhacabral@uern.br>.

† Lindijane de Souza Bento Almeida Professora Titular do Instituto de Políticas Públicas da UFRN. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais/UFRN. Coordenadora do LABPLAN/UFRN. Líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas. Pesquisadora do INCT-Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal. Pesquisadora e Membro do Comitê Gestor do INCT-LABPLAN. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. <lindijane.almeida@ufrn.br>.

‡ Discente do curso de Ciências Sociais, bolsista PIBIC e membro do Programa de Educação Tutorial- PET de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). <vitorbezerra@alu.uern.br>.

existence of "metropolitan deputies" whose votes are predominantly from municipalities belonging to the NMR. It further analyzes whether the legislators' activities are related to their electoral strongholds or if they propose amendments that reflect a more global vision for the region, as well as a commitment to an integrated development project for the metropolis. As methodological procedures, the research first adopted the spatial analysis of the votes of Rio Grande do Norte state deputies elected in 2018, using data made available by the Superior Electoral Court, in order to verify whether there is a concentration of votes in the metropolis. Metropolitan deputies are considered to be those who obtained 50% of their votes concentrated in the NMR. Subsequently, it was possible to analyze the legislative performance of these parliamentarians between 2019-2022, based on the mapping of the allocation of values corresponding to legislative amendments and in which area of public policy the amendments are most concentrated. The relevance of the research lies in providing elements to understand the region in its political aspects, as well as the nature of public policies that address the NMR from the perspective of the Geography of Voting, based on Ames (1995; 2001) and Carvalho (2003; 2009). In the end, the study confirms once again the absence of a metropolitan identity among the elected political actors and highlights the lack of regional amendments in favor of the metropolis.

Keywords: geography of voting; legislative; parliamentary amendments; metropolitan region; public policies.

1 INTRODUÇÃO

Uma análise dos resultados eleitorais é de significativa importância no estudo das Regiões Metropolitanas (RMs), porque são territórios que contemplam elementos econômicos, sociais e políticos que refletem na votação da 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. No entanto, apesar da relevância das RMs, elas são regiões sem representação política e por consequência sem uma governança metropolitana que traduza uma representatividade para a metrópole nas esferas de poder, produzindo tanto uma nova dinâmica de políticas públicas com foco metropolitano quanto uma identidade metropolitana no cidadão.

Os autores da chamada "geografia do voto" (Andrade, 2015; Ames, 2003; Carvalho, 2003, 2009; Almeida; Barros; Silveira; Marinho, 2021) destacam que deputados estaduais eleitos nos permitem tecer elementos para relacionar o voto com as suas atividades legislativas. As pesquisas desta linha de investigação buscam refletir sobre a espacialização dos votos e a atuação dos parlamentares eleitos. Diante disso, o presente artigo relaciona diretamente o

tema da disputa eleitoral com a gestão metropolitana a partir da atuação legislativa entre 2019 e 2022 dos deputados metropolitanos eleitos para a Assembleia do Rio Grande do Norte.

O presente artigo tem como objetivos: a) mapear os votos dos eleitores na Região Metropolitana de Natal (RMN) nas eleições para a Assembleia Legislativa, em 2018, analisando a existência de deputados metropolitanos cuja votação esteja predominantemente nos municípios pertencentes à RMN; e b) verificar a atuação dos deputados metropolitanos a partir das emendas de 2019 a 2022.

A proposta tem como base de sustentação teórico-metodológica os trabalhos de Andrade (2015), Ames (2003), Carvalho (2003, 2009), Almeida; Barros; Silveira; Marinho (2021) 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 de 2019-2022 propostas pelos deputados mais votados na RMN, observando a existência de uma identidade metropolitana entre os atores políticos eleitos e a presença de emendas regionais em prol da 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 (2019-2022), os referidos anos foram escolhidos por se configurarem como exercícios finalizados.

O artigo organiza-se em quatro seções, contando com esta introdução e as considerações finais. A primeira delas ressaltando breves considerações sobre as dinâmicas institucionais e políticas da RMN, buscando refletir sobre seus avanços e desafios. Em seguida, parte-se para a análise da geografia do voto no contexto metropolitano.

2 DINÂMICAS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS NA RMN

A RMN, apesar de criada em 1997 por meio da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152 pela atual governadora Fátima Bezerra (PT), na época deputada estadual, ainda requer valorização por parte dos gestores estaduais e municipais, uma vez que seu Conselho de Desenvolvimento Metropolitano não tem uma dinâmica de funcionamento que possibilite as suas competências serem exercidas a contento, sempre deixando a desejar; o que, infelizmente,

tem caracterizado o referido conselho como mais inativo do que ativo. Como chama a atenção Almeida *et al.* (2015), no campo político-institucional, de forma específica, destacam-se entraves à consolidação da governança metropolitana, porque não existem estratégias de cooperação e são tímidas a atuação governo estadual nas ações de coordenação, haja a vista a falta de mobilização para atender o Estatuto da Metrópole no que tange a elaboração de uma Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Em linhas gerais, a RMN conta com um arranjo institucional pautado em uma legislação que apresenta uma situação política reveladora das dificuldades de sua implementação. Dificuldades essas que estão diretamente relacionadas à falta de diálogos entre os prefeitos eleitos e o governo do estado para um planejamento pautado na implementação de políticas públicas compartilhadas, essenciais para se atingir a solução de problemas comuns. Ou seja, nem em um contexto de crise sanitária os atores políticos foram capazes de acionar o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano como um canal relevante para enfrentar a crise vivida na contemporaneidade. Os estudos realizados pelo INCT-Observatório das Metrópoles Núcleo Natal, chamam a atenção para essa fato e 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). No início da Gestão Fátima, ocorreu uma iniciativa para coordenar estratégias para elaboração do PDUI junto à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), no entanto, com a pandemia da COVID-19 em 2020, nada avançou.

Passando agora para uma breve apresentação do contexto populacional dos municípios metropolitanos, é importante dizer que a RMN conta com 1.527.661 habitantes, correspondendo a 46% de toda a população do estado do Rio Grande do Norte, segundo o IBGE (2022), concentra-se na RMN. É preciso destacar que dos 15 municípios, tirando a capital Natal (751.300), apenas Parnamirim (252.716) conta com mais de 200 mil habitantes, seguido de São Gonçalo do Amarante (115.838), Macaíba (82.249), Ceará-Mirim (79.115) e Extremoz (61.635). Os demais municípios não chegam a 50 mil habitantes: Nísia Floresta (31.942), Ielmo Marinho (11.615), Arês (13.251), Goianinha (26.741), Maxaranguape (10.255), Vera Cruz (10.735), Bom Jesus (9.952), Monte Alegre (23.031) e São José de Mipibu (47.286).

Ou seja, a RMN conta com municípios que não tem uma dinâmica urbana compatível com uma região metropolitana. Além do desequilíbrio populacional, há uma grande diferença no que se refere a taxa de urbanização: apenas Natal e Parnamirim são 100% urbanizados. O desequilíbrio é tão grande que temos municípios com 88% de sua área sendo rural. Portanto, no que diz respeito às taxas de urbanização, a RMN sofre uma grande variação e chega a contar com dez municípios com menos de 65% de urbanização, o que se reflete nas dinâmicas políticas, econômicas, culturais e sociais. No próximo item apresentaremos breves considerações sobre as contribuições da Geografia do voto para uma análise da RMN.

3 A GEOGRAFIA DO VOTO NA RMN

A geografia do voto busca compreender como os padrões eleitorais se distribuem geograficamente, considerando fatores territoriais e socioeconômicos. Ao analisar o comportamento eleitoral a partir de regiões específicas, como estados, municípios ou distritos e bairros é possível identificar áreas de concentração de votos e perfis eleitorais.

Os estudos procuram identificar como as variáveis de renda, educação, cultura e infraestrutura impactam as decisões dos eleitores, além de revelar como certas regiões podem se tornar redutos eleitorais de partidos ou candidatos. Estudos nessa área ajudam a explicar, por exemplo, por que determinados partidos têm mais apoio em regiões urbanas ou rurais, ou como a distribuição desigual de recursos pode influenciar os resultados eleitorais. Além disso, especializando o voto também permite entender como as campanhas políticas são adaptadas de acordo com as necessidades e expectativas de cada região, oferecendo *insights* sobre a relação entre as políticas públicas locais e o apoio eleitoral.

Um aspecto relevante da geografia do voto é sua relação com as emendas parlamentares, que são frequentemente utilizadas pelos legisladores como uma forma de fortalecer suas bases eleitorais. De acordo com Carvalho (2003) e Ames (2003), a atuação dos parlamentares em relação às suas emendas orçamentárias está ligada diretamente aos seus redutos eleitorais, pois, ao destinar recursos para obras e serviços em determinadas áreas, os políticos buscam garantir o apoio eleitoral em futuras eleições. Dessa forma, as emendas

tornam-se instrumentos estratégicos, permitindo aos parlamentares estreitar a conexão com o eleitorado local e, assim, aumentar suas chances de reeleição. Essa dinâmica reforça a ideia de que o comportamento legislativo está, muitas vezes, orientado para a manutenção do poder, utilizando a geografia do voto como uma ferramenta para consolidar suas posições políticas. É a associação do comportamento eleitoral relacionado à capacidade de controlar os recursos de poder (Ames, 2003).

As regiões metropolitanas, e mais particularmente a RMN que apresentam diversidades em termos de condições de vida, níveis de renda, educação e acesso a serviços públicos entre seus municípios, influencia diretamente o comportamento eleitoral da região. Nessas áreas, podem surgir divisões claras entre os votos de localidades mais ricas e de periferias, onde questões como segurança, transporte público e políticas de habitação tendem a moldar as preferências políticas dos eleitores de maneiras distintas.

Enquanto municípios maiores, 100% urbanizados e mais desenvolvidos economicamente, podem apresentar tendências de voto associadas a partidos que defendem a continuidade de políticas voltadas para essa localidade, os menores podem favorecer candidatos comprometidos com pautas de inclusão social e melhoria dos serviços básicos. Esse mapeamento eleitoral nas metrópoles permite identificar como os políticos ajustam suas estratégias e discursos para atender às demandas variadas dos eleitores em contextos tão heterogêneos.

Será que os parlamentares que representam essas áreas frequentemente direcionam emendas orçamentárias para atender necessidades locais, como melhorias em políticas públicas que têm grande peso no cotidiano da população da metrópole? Ao destinar recursos para esses projetos em regiões estratégicas dentro da metrópole, os políticos buscam garantir o apoio de setores específicos da população, fortalecendo suas bases eleitorais. Assim, a geografia do voto nas regiões metropolitanas também está relacionada com o uso político das emendas, demonstrando como os parlamentares tentam conquistar ou manter apoio em áreas onde as demandas sociais são mais complexas e diversas.

Padilha (2020, p. 218) examina, com foco específico na esfera metropolitana, como a dinâmica política de representação pode gerar obstáculos à mobilização de atores políticos do Legislativo em torno de pautas metropolitanas. Com base nas discussões apresentadas pelo autor, infere-se

que o estudo da geografia do voto nas metrópoles é importante, uma vez que o fortalecimento das bases políticas, administrativas e financeiras das regiões metropolitanas é frequentemente visto como uma ‘disputa por recursos públicos’ e até como uma ameaça à autoridade de governos municipais e estaduais sobre seus territórios. Em estados menores ou mais fragmentados, onde o menor número de municípios permite que os deputados atuem de forma mais ampla e abrangente (Ames, 2003).

Partindo do princípio de que a RMN é o nicho eleitoral mais importante do estado do Rio Grande do Norte, por concentrar a maior quantidade de eleitores, com 42% do eleitorado do estado, a análise do resultado das eleições de 2018 no contexto da RMN chamou a atenção para o fato de que há sete deputados metropolitanos, contando com Sandro Pimentel que ficou no mandato até 2021, quando perdeu o mandato para Jacó Jácome.

A partir da identificação desses sete deputados foi possível verificar a atuação legislativa a partir de uma análise das emendas parlamentares de 2019-2022. Como dito na introdução, adotamos como base a geografia do voto, que contempla diferentes métodos e debates, e aqui vamos verificar as bases eleitorais e suas conexões com as práticas legislativas por meio das destinações das emendas propostas.

Nas eleições de 2018 verificamos a mesma realidade de 2014 (Almeida; Barros; Silveira; Marinho, 2021), quando percebemos realidades eleitorais muito diversas, dada as características populacionais dos municípios. De acordo com a tabela 1, é possível verificar que na RMN temos um avanço no número de eleitores de 2018 a 2022, segundo dados do TSE, sendo a maior delas no município de Extremoz que cresceu mais 37%, Parnamirim cresceu 15%, São Gonçalo do Amarante cresceu 12% em número de eleitores e o município de Ceará-Mirim cresceu 9%.

TABELA 1A Eleitores da Região Metropolitana de Natal (2018 e 2022)

Município	Quantidade de eleitores (2018)	2018%	Quantidade de eleitores (2020)	2020%	Quantidade de eleitores (2022)	2022%
Arês	10.302	1%	10.595	1%	10.926	1%
Bom Jesus	7.717	1%	8.306	1%	8.695	1%
Ceará-Mirim	51.506	5%	53.136	5%	56.407	5%
Extremoz	20.521	2%	24.189	2%	28.032	3%
Goianinha	19.138	2%	20.172	2%	21.049	2%
Ielmo Marinho	10.202	1%	10.689	1%	10.951	1%
Macaíba	49.803	5%	50.091	5%	52.343	5%

TABELA 1B Eleitores da Região Metropolitana de Natal (2018 e 2022)

Maxaranguape	8.028	1%	8.750	1%	9.281	1%
Monte Alegre	16.267	2%	16.359	2%	17.077	2%
Natal	557.109	56%	560.929	55%	583.079	54%
Nísia Floresta	20.012	2%	20.121	2%	21.183	2%
Parnamirim	119.014	12%	125.346	12%	136.655	13%
São Gonçalo do Amarante	65.066	7%	69.027	7%	72.923	7%
São José de Mipibu	30.000	3%	30.873	3%	32.622	3%
Vera Cruz	9.709	1%	10.086	1%	10.440	1%
Total RMN	994.394	42%	1.018.669	41,6%	1.071.663	42%
Total RN	2.373.619		2.447.178		2.554.727	

Fonte: elaborado pelas autoras (2024), a partir de dados do TSE (2018; 2020; 2022).

Segundo Almeida; Barros; Silveira; Marinho (2021, p. 11) “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”. Já nas eleições de 2018, a RMN contou com um total de 994.394 eleitores, contando com um aumento de 7,3 eleitores, que tiveram a opção de 310 candidatos, pleiteando as 24 vagas para o Legislativo estadual.

No que tange à disputa eleitoral é necessário chamar a atenção para o fato de que apenas 8 deputados conseguiram sua reeleição nas eleições de 2018, ocasionando a chegada de 16 novos deputados, que passaram a ocupar uma cadeira na casa legislativa, mas sendo apenas 3 deles deputados metropolitanos¹. Nesse pleito, a bancada partidária em maior número foi organizada com o PSDB, levando 5 cadeiras; o MDB, PTC e Avante, respectivamente, com 2 cada; e os demais partidos com apenas um deputado eleito (PSD, PPL, DEM, PROS, PHS, PSL, PT, Solidariedade e PSOL). A votação mínima para deputado foi de 19.158 e a maior foi de 58.221 mil votos, revelando uma disparidade no número de votos para obtenção do mandato (Quadro 1) e repetindo o mesmo cenário das eleições de 2014.

Antes de uma análise mais detalhada da ação política dos parlamentares e uma reflexão sobre essa ação, se ela foi ou não direcionada ao seu nicho

¹ Se considerarmos Jacó Jácome que assumiu em 2021 no lugar de Sandro Pimentel foram 4 deputados metropolitanos reeleitos de 2014 para a eleição de 2018. Jacó Jácome assume a vaga de Sandro Pimentel (PSOL) após a decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 17 de março de 2021, depois da retotalização dos coeficientes eleitorais e partidários.

eleitoral, estabelecendo uma conexão assentada entre os deputados que representam eleitoralmente aquela localidade e os seus municípios, é importante verificar a votação dos deputados eleitos para a Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Norte a partir do quadro abaixo:

QUADRO 1 Votação dos deputados estaduais eleitos na Região Metropolitana de Natal 2018

DEPUTADOS	PARTIDOS	VOTAÇÃO RN	VOTAÇÃO RMN	PERCENTUAL NA RMN
Ezequiel Ferreira	PSDB	58.221	16.650	28,60%
Gustavo Carvalho	PSDB	47.544	11.459	24,10%
Dr. Bernardo	AVANTE	42.049	3.584	8,52%
Tomba Farias	PSDB	41.249	5.800	14,06%
Nelter Queiroz	MDB	40.717	3.706	9,10%
Hermano Moraes	MDB	38.053	17.868	46,96%
Galeno Torquato	PSD	34.532	4.202	12,17%
George Soares	PR	34.263	4.451	12,99%
Raimundo Fernandes	PSDB	33.965	2.674	7,87%
Cristiane Dantas	PPL	33.860	18.801	55,53%
Kelps	Solidariedade	33.819	20.681	61,15%
Getulio Rêgo	DEM	33.477	4.534	13,54%
Isolda Dantas	PT	32.963	12.491	37,89%
Kleber Rodrigues	AVANTE	32.755	15.083	46,05%
Vivaldo Costa	PSD	32.638	6.568	20,12%
Albert Dickson Oftamologista	PROS	31.097	23.228	73,28%
Souza	PHS	31.097	4.073	13,10%
Coronel Azevedo	PSL	27.606	20.060	72,67%
José Dias	PSBD	27.275	9.706	35,59%
Francisco do PT	PT	23.448	5.206	22,20%
Eudiane Macedo	PTC	22.333	17.511	78,41%
Allyson Bezerra	Solidariedade	20.228	1.161	5,74%
Ubaldo Fernandes	PTC	20.148	16.106	79,94%
Sandro Pimentel*	PSOL	19.158	17.079	89,15%

Fonte: elaborado pelas autoras (2024), a partir de dados do TSE (2018).

Com relação a existência de uma dicotomia na disputa política entre as áreas rurais e as áreas urbanas, observada nas eleições 2014, podemos ressaltar que se repete nas eleições de 2018, na medida em que os municípios de Ielmo Marinho, Bom Jesus, Extremoz, Maxaranguape, Nísia Floresta e Vera Cruz, ainda, concentram a votação na área rural.

Passando a detalhar um pouco mais a votação dos deputados metropolitanos, podemos destacar os deputados que concentraram sua votação

em municípios da RMN: Cristiane Dantas, Kelps, Albert Dickson, Coronel Azevedo, Eudiane Macedo, Ubaldo Fernandes e Sandro Pimentel. Conforme o quadro 2, podemos afirmar que Sandro Pimentel foi o deputado com mais votos (89,15%) do eleitorado metropolitano, seguido de Ubaldo Fernandes, ambos com votação maior na capital do estado, Natal. Portanto, como afirma Carvalho (2010, p. 9): deputado metropolitano é “aquele que recolheu ali pelo menos metade de seus votos”. Na RMN, foram identificados deputados que obtiveram entre 55,53% e 89,15% do total dos seus votos concentrados no espaço metropolitano, como é possível verificar no quadro abaixo. Em 2014, a diferença foi dentro da mesma escala, entre 51% e 80%, conforme Almeida; Barros; Silveira; Marinho (2021).

QUADRO 2 Percentual de votos na RMN por candidato nas eleições 2018

Deputado Eleito	Votação RN	Votação RMN 2018	% RMN
Cristiane Dantas	33.860	18.801	55,53%
Kelps Lima	33.819	20.681	61,15%
Albert Dickson Oftalmologista	31.097	23.228	73,28%
Coronel Azevedo	27.606	20.060	72,67%
Eudiane Macedo	22.333	17.511	78,41%
Ubaldo Fernandes	20.148	16.106	79,94%
Sandro Pimentel	19.158	17.079	89,15%

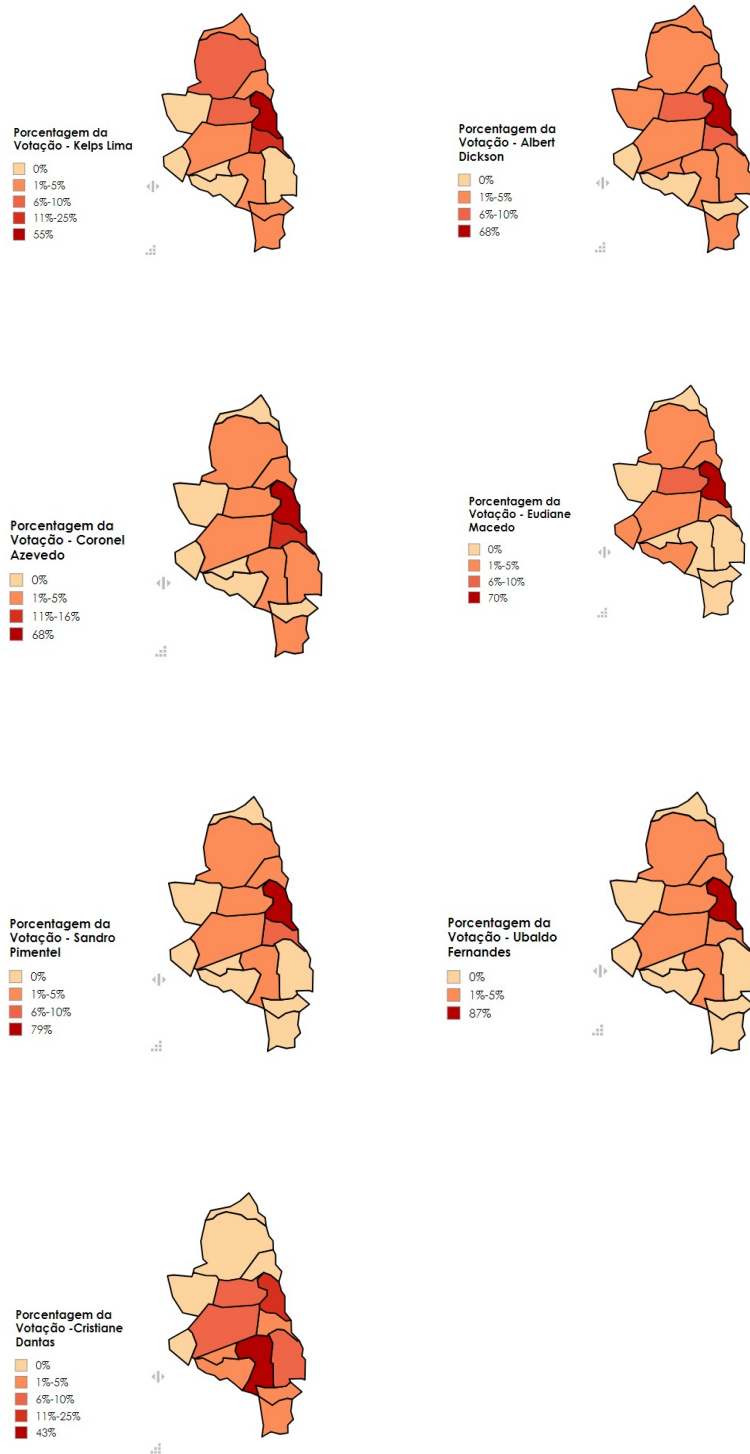
Fonte: elaborado pelas autoras (2024), a partir de dados do TSE (2018).

Considerando a votação por município, podemos dizer que a deputada Cristiane Dantas teve uma concentração maior em apenas três municípios: São Gonçalo do Amarante (10%), Natal (23%) e São José de Mipibu (43%). Já Kelps Lima obteve sua maioria em Ceará-Mirim (10%), Parnamirim (12%) e Natal (55%), concentrando sua votação na capital. No entanto, os deputados mais votados em Natal foram Ubaldo Fernandes (87%), seguido por Eudiane Macedo (84%), Sandro Pimentel (79%), Coronel Azevedo (70%) e Albert Dickson (68%).

Já em Parnamirim, segundo maior colégio eleitoral da RMN, o candidato Coronel Azevedo foi o mais votado, seguido de Kelps Lima. Nos demais municípios metropolitanos com baixa e média integração com Natal a única deputada que teve uma votação expressiva foi Cristiane Dantas com 43% no município de São José de Mipibu. A referida candidata foi a que obteve a menor votação do eleitorado metropolitano, mas sendo superior a 50%

se enquadrou na condição de deputada metropolitana de acordo com a metodologia aqui adotada (Quadro 3).

ILUSTRAÇÃO 1 Distribuição de votos (%) dos candidatos com maior influência metropolitana



Fonte: Elaborado pelas autoras (2024), com base em dados do TSE (2018).

A importância dos colégios eleitorais metropolitanos é algo inconteste para a vitória de qualquer candidato. No entanto, nem sempre a sua vitória em território metropolitano, principalmente quando a sua maioria expressiva é na capital, significa uma atuação direta para o referido município, o que gera um déficit de representação e pode se justificar pela pouca visibilidade das obras realizadas por meio das emendas parlamentares comparadas as obras inauguradas pelo prefeito da capital, gerando um menor ganho de capital político.

Depois da etapa de análise da votação dos deputados metropolitanos na RMN, um segundo momento da pesquisa foi compreender a sua atuação parlamentar, o que foi feito por meio da análise das emendas parlamentares propostas nos anos de 2019-2022 pela área de políticas públicas. O estudo analisou, portanto, as emendas para o Rio Grande do Norte, considerando as originais enviadas para os municípios. Nesse sentido, a análise considerou apenas as emendas destinadas com especificação para um único território, ou seja, para um único município, descartando as emendas destinadas para estado do RN ou mais de um município, nos anos de 2019-2022.

Segundo a ilustração 02, todos os deputados destinaram emendas para a área de saúde, no entanto, se destacam: Coronel Azevedo com 55 ações exclusivas para saúde; seguido por Eudiane Macedo com 25 iniciativas e Albert Dickson com 21 ações. Já a área de Educação podemos verificar que nem todos os deputados priorizam uma área tão importante para o avanço do país. Um único deputado que se destaca na educação com 15 ações foi o coronel Azevedo, seguido de Kelps e Sandro Pimentel com apenas 3 ações. Já na cultura observamos que Ubaldo Fernandes teve 19 ações, seguido de 9 ações de Eudiane Macedo e 7 ações de Kelps Lima. No âmbito da urbanização o destaque é para Ubaldo Fernandes com 14 emendas e Cristiane Dantas com apenas 8.

ILUSTRAÇÃO 2 Destinação das emendas parlamentares por área das políticas públicas 2019-2022.

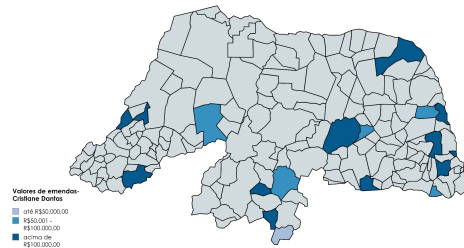


Fonte: Elaborado pelas autoras (2024), com base em dados do TSE (2018).

Uma outra etapa da pesquisa foi mapear o destino das emendas dos deputados metropolitanos, buscando refletir sobre a atuação dos referidos deputados com a sua base metropolitana. A partir das emendas, foi possível notar que os sete deputados metropolitanos estabeleceram uma conexão eleitoral com a RMN, mas não foi o único território beneficiado, uma vez que todos destinaram emendas para fora da RMN, demonstrando que a RMN não era a sua única prioridade e que havia pretensões políticas para fora do seu reduto eleitoral de origem.

A deputada Cristiane Dantas, por exemplo, estabeleceu conexão eleitoral com a RMN, destinando 31% das suas emendas para a Região Metropolitana, sendo que só para o município de São José de Mipibu, justamente onde obteve maior número de votos na RMN, a deputada destinou 12% das suas emendas, o que é equivalente a R\$3.215.000,00 (Ver Ilustração 3), chamando a atenção para o fato de que um viés paroquialista de atuação identificado em 2014 (Almeida; Barros; Silveira; Marinho, 2021), ainda, permanece na deputada Cristiana Dantas.

ILUSTRAÇÃO 3 Emendas aprovadas (por mil)
dos deputados metropolitanos (2019 - 2022)



Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em dados do TSE (2018).

A literatura chama a atenção para o fato de que onde o voto se caracteriza por relações clientelistas, principalmente em municípios com características mais rurais, há uma suposta prática mais vulnerável a esse tipo de relação. Como afirma Carvalho (2009, p. 369):

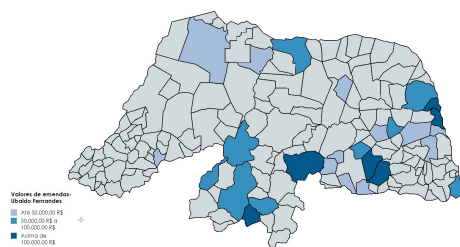
Embora de origem urbana, a representação metropolitana no Brasil, ao concentrar sua votação no espaço geográfico de um único município, se moveria – tal qual os congêneres das áreas rurais – pela lógica do particularismo, deixando fora de sua agenda temas de natureza universalista, como a governança metropolitana.

No que diz respeito a atuação do deputado Ubaldo Fernandes podemos ressaltar que ele, também, destinou emendas para municípios da RMN. Do total de suas emendas 28% foram para municípios metropolitanos, sendo que Natal recebeu 20% do total de suas emendas, sendo a maior emenda no valor R\$250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), dado o percentual de votos recebidos (87%) pelo eleitorado natalense. O referido deputado destinou um total de R\$ 1.180.000,00 para a capital potiguar. Outros municípios da RMN também foram contemplados, mesmo aqueles com baixa integração com Natal como o município de Ceará-Mirim que recebeu emenda no valor de R\$200.000,00. Os municípios de Extremoz (R\$ 300.000,00), Macaíba (R\$50.000,00), Parnamirim (R\$ 50.000,00) e São José de Mipibu (R\$ 40.000,00) entraram na lista de prioridades na atuação do deputado Ubaldo Fernandes.

Um deputado que não priorizou a capital e a sua região metropolitana, mesmo sendo o seu maior reduto eleitoral, foi Albert Dickson, que destinou

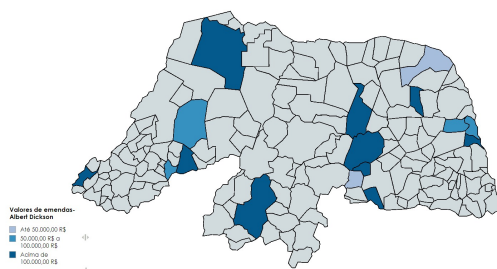
apenas uma única emenda para Natal, sendo ela para o setor de infraestrutura no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), e um total de 8% das suas emendas para RMN, foram contemplando apenas três municípios contando com Natal (Parnamirim recebeu R\$ 600.000,00 e São Gonçalo do Amarante foi contemplado com R\$100.000,00). Os resultados obtidos chamaram a atenção para o fato de que o deputado Albert Dickson atuou com emendas focadas em infraestrutura, sendo elas na área de educação, saúde e urbana e todas no ano de 2020, quando coincidentemente ocorreram as eleições municipais.

ILUSTRAÇÃO 4 Emendas aprovadas (por mil) dos deputados metropolitanos (2019 - 2022)



Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em dados do TSE (2018).

ILUSTRAÇÃO 5 Emendas aprovadas (por mil) dos deputados metropolitanos (2019 - 2022)

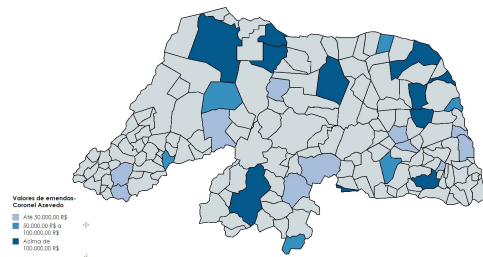


Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em dados do TSE (2018).

O deputado coronel Azevedo se destaca como um deputado que contemplou cinco municípios da RMN com emendas parlamentares, totalizando um total de 21% para municípios de Extremoz, Ielmo Marinho, Maxaranguape, Nísia Floresta e Parnamirim, deixando a capital de fora de suas prioridades. O

município que mais recebeu recursos foi Maxaranguape para agropecuária (R\$ 695.000,00). O coronel Azevedo se destacou como o deputado que obteve mais emendas parlamentares, perpassando vários municípios do estado, mas sem priorizar seu principal reduto eleitoral (Natal, onde obteve 68% de sua votação).

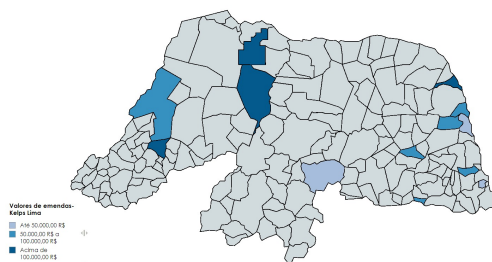
ILUSTRAÇÃO 6 Emendas aprovadas (por mil) dos deputados metropolitanos (2019 - 2022)



Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em dados do TSE (2018).

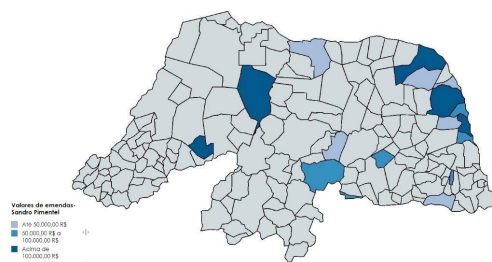
Todos os deputados apresentaram emendas para RMN, mas sem uma predominância metropolitana. O deputado Kelps Lima, por exemplo, distribuiu os valores em 13 cidades (sendo quatro metropolitanas). De um total de 45 emendas o deputado destinou apenas 8 emendas para a RMN, apesar da sua votação ter sido mais de 60% nos municípios metropolitanos. Os cinco municípios da RM que receberam emendas foram: Extremoz (R\$235.000,00), Natal (R\$30.000,00), Arês (R\$ 80.000,00), Maxaranguape (R\$ 140.000,00) e São Gonçalo do Amarante (R\$ 80.000,00). No entanto, o município que mais recebeu recursos foi o município de Serra do Mel (R\$680.000,00) para mobilidade, município que fica a 251,4 km de Natal. Já o deputado Sandro Pimental, apesar de não concluir o mandato e passar apenas dois anos no mandato, priorizou 31% de suas emendas para municípios metropolitanos, sendo o município de Ceará-Mirim o mais contemplado com 510.000,00 reais de emendas e Natal recebeu 390.000,00 mil reais.

ILUSTRAÇÃO 7 Emendas aprovadas (por mil) dos deputados metropolitanos (2019 - 2022)



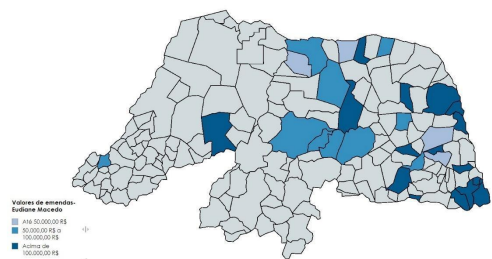
Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em dados do TSE (2018).

ILUSTRAÇÃO 8 Emendas aprovadas (por mil) dos deputados metropolitanos (2019 - 2022)



Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em dados do TSE (2018).

ILUSTRAÇÃO 9 Emendas aprovadas (por mil) dos deputados metropolitanos (2019 - 2022)



Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em dados do TSE (2018).

Por fim, a deputada Eudiane Macedo, como podemos verificar na ilustração acima, sua atuação foi bem distribuída na RMN, chegando a contemplar sete municípios da RM. A capital foi um dos municípios beneficiados, dada sua

votação significativa em Natal, mais de 70% de sua votação. A deputada Eudiane destinou apenas 4 emendas para Natal, mas somando um total de R\$ 745.000,00. Além de Natal, os municípios de Ceará-Mirim (R\$300.000,00), Vera Cruz (R\$200.000,00), Arês (R\$160.000,00), Extremoz (R\$150.000,00), Macaíba (R\$30.000,00) e Monte Alegre (R\$40.000,00).

Em linhas gerais, os resultados obtidos chamaram a atenção para o fato de que não identificamos uma tendência de utilização de emendas parlamentares para atender a interesses metropolitanos nos principais redutos eleitorais, principalmente quando se trata do município capital. Apesar de não ser o reduto de todos os deputados, mas onde Natal foi a principal votação nem todos os deputados traduziram em emendas para a cidade do sol, o que pode ser um reflexo da falta de capital político que uma emenda pode gerar no eleitor natalense. Ou seja, não podemos desconsiderar que o recorte não tenha evidenciado aspectos já apontados pela literatura, que as emendas podem não funcionar como instrumentos de barganha entre parlamentares e prefeitos, principalmente quando se trata de município capital, onde o impacto da emenda é menor do que em pequenos municípios. Mas independente dos achados da pesquisa, é fato que os municípios enfrentam limitações significativas no âmbito fiscal, com pouca capacidade de investimentos (Figueiredo e Limongi, 2008) e as emendas são uma fonte importante para a realização de políticas locais, sobretudo para o desenvolvimento urbano.

Portanto, as emendas desempenham um papel crucial no fortalecimento da atuação parlamentar, permitindo que os legisladores direcionem recursos para projetos e programas que considerem prioritários. Com a possibilidade de indicar investimentos específicos em áreas relevantes, os parlamentares podem contribuir de forma mais efetiva para a melhoria da infraestrutura, da educação, da saúde, do desenvolvimento social e de diversas outras políticas públicas, mas precisamos ressaltar que as emendas não substituem o orçamento do executivo, o qual requer maior transparência e controle no processo de implementação das políticas públicas.

Olhando comparativamente os resultados da votação das eleições de 2014 e 2018 no contexto do Rio Grande do Norte, podemos concluir que a atuação dos deputados evidencia a mesma realidade de 2014, quando a maioria dos deputados não priorizaram os locais de sua maior votação na RMN destinando recursos via emendas. A essência do comportamento dos

parlamentares está no localismo e não na dimensão metropolitana, o que pode ser consequência da ausência de uma governança e uma identidade metropolitana que possibilitasse o desenvolvimento de ações efetivamente compartilhadas, visando a resolução de problemas comuns, e distanciando-se da prática localista.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo das eleições de 2018 evidenciou 29% como sendo a proporção de cadeiras com representantes eleitos pelo voto do eleitorado metropolitano, dado semelhante as eleições de 2014, os quais definimos na pesquisa como “deputados metropolitanos” à luz da Geografia do voto, por se tratar de um deputado eleito com mais de 50% dos seus votos concentrados em municípios metropolitanos e/ou com predomínio da capital nas votações.

Além disso, o estudo reforça mais uma vez a ausência de uma identidade metropolitana entre os redutos eleitorais dos atores políticos eleitos e a sua atuação parlamentar, uma vez que a agenda metropolitana não avançou nas ações dos deputados metropolitanos, o que pode caracterizar a existência de ações paroquiais que se contrapõem à necessária coordenação em favor da RMN e com domínio das políticas sociais em detrimento das políticas urbanas.

No caso dos deputados metropolitanos havia uma expectativa de que dada a sua votação expressiva em uma região que requer políticas públicas voltadas para o fortalecimento do planejamento e da gestão metropolitana, os achados da pesquisa confirmam a permanência de uma atuação que não prioriza projetos compartilhados para resolução de problemas de interesse comum, mas projetos que estão relacionados a questão local e não regional, apesar dos resultados obtidos demonstrarem uma atuação para outras regiões do estado do RN a lógica do desenvolvimento regional e urbano não foi a tônica, mas a busca de novos redutos eleitorais com políticas públicas locais, o que pode ser explicado pelo impacto eleitoral de uma ação no interior do estado em detrimento da baixa visibilidade gerada na capital. No contexto analisado, apenas dois deputados metropolitanos destinaram a maioria das suas emendas para os redutos eleitorais (Cristiana Dantas e

Ubaldo Fernandes), mas também priorizaram outros municípios visando ampliar sua base eleitoral.

Portanto, com base na análise da distribuição dos votos na Região Metropolitana de Natal (RMN) e na atuação dos deputados estaduais eleitos em 2018, o trabalho revelou que embora existam parlamentares cujos votos estão concentrados na região, a sua atuação legislativa, por meio da destinação de emendas, não segue necessariamente o padrão metropolitano. A pesquisa demonstrou que a atuação parlamentar não é consistentemente voltada para a resolução dos problemas comuns da metrópole, revelando uma tendência ao "paroquialismo", como descrito por Carvalho (2009), onde os deputados priorizam interesses locais e específicos em detrimento de uma agenda metropolitana integrada.

Os dados sobre as emendas parlamentares confirmam essa tendência, uma vez que a maioria dos deputados direcionam recursos para fora da RMN, mesmo que a região tenha sido o foco de sua votação. Essa prática reflete a ausência de uma governança metropolitana robusta e de uma identidade política metropolitana, o que dificulta o desenvolvimento de políticas públicas compartilhadas entre os municípios que compõem a região.

Além disso, a desigualdade no grau de urbanização e nas demandas socioeconômicas dos municípios da RMN contribui para essa fragmentação das ações parlamentares. Dessa forma, a pesquisa direciona sobre a importância de repensar a representação política na RMN a partir de futuras pesquisas qualitativas, visando compreender por meio de estudos de casos o que leva o deputado metropolitano não priorizar a agenda metropolitana? Será que ele não considera, por exemplo, o fato de o município ser um município metropolitano? Ou o deputado visa apenas mais um município dentre os 167 do Rio Grande do Norte? Apesar de sua relevância eleitoral, a região não tem sido alvo de emendas significativas que contemplem projetos de desenvolvimento metropolitano integrado. A fragmentação das prioridades políticas e a concentração de emendas em áreas específicas, como saúde e infraestrutura, demonstram a necessidade de um planejamento mais coeso e de uma maior articulação entre os atores políticos.

A falta de uma agenda metropolitana legislativa consistente também está relacionada à estrutura institucional deficiente na RMN. A ausência de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e de uma governança

metropolitana ativa dificulta a criação de políticas públicas que beneficiem a região como um todo. Como resultado, os municípios, mesmo aqueles mais próximos à capital, permanecem com políticas fragmentadas e pouco coordenadas. Isso perpetua o distanciamento entre as áreas urbanas e rurais da metrópole e impede a criação de soluções coletivas para problemas comuns.

Concluimos que, para que a RMN possa avançar em termos de governança e desenvolvimento, é essencial superar o paradoxo do "paroquialismo metropolitano", fortalecendo a cooperação entre os municípios e criando uma agenda legislativa que atenda às necessidades coletivas da metrópole. Somente assim será possível promover políticas públicas que contribuam para a melhoria da qualidade de vida de toda a população metropolitana, garantindo uma representação política mais alinhada com os desafios urbanos e regionais.

Por fim, para superar essas barreiras, é necessário que os atores políticos reconheçam a importância de uma representação metropolitana mais engajada. Os deputados estaduais que representam as Regiões Metropolitanas precisam promover emendas e projetos que contemplem o desenvolvimento integrado da região, indo além de interesses locais ou paroquiais. A construção de uma identidade metropolitana depende tanto da cooperação entre os gestores públicos e da criação de instrumentos que incentivem uma atuação mais coletiva e menos fragmentada, capaz de enfrentar os desafios metropolitanos de forma eficiente, eficaz, efetiva e inclusiva, como de um eleitorado que reivindique políticas públicas de natureza regional e metropolitana, dada a existência dos problemas que ele vivencia por ser um cidadão 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. S. B.; NETA BARROS, T.C.A; SILVEIRA, R. M. C.; MARINHO, L. A geografia do voto e o engajamento metropolitano dos

deputados estaduais do Rio Grande do Norte. *Revista E-metropolis*, v. 46, p. 6-18, 2021.

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, Angêla 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.

CARVALHO, Nelson Rojas. *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.

CARVALHO, Nelson Rojas. TR - *Localismos, geografia social do voto e governança metropolitana*, Observatório das Metrôpoles, mimeo, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico*, 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

PADILHA, Frederica Valle de Queiroz. Disputa eleitoral e proteção política na Região Metropolitana de São Paulo. *Opin. Pública*, 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>. Acesso em 23 de out., 2020. Epub, 11 de set., 2020. <<https://doi.org/10.1590/1807-01912020262217>>.

SILVA, B. C. N.; ALMEIDA, L. S. B.; SILVEIRA, R. M. C. Desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole: o caso da Região Metropolitana de Natal/RN. *Anais. XVII ENANPUR*. Natal. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Repositório de dados eleitorais* – Resultados. 2018.