


The metropolitan region of Natal: an emerging Brazilian
metropolis

 **Brunno Costa Nascimento e Silva** [1]
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil
brunnocns@gmail.com

 **Maria do Livramento Miranda Clementino** [2]
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil
mlmclementino@gmail.com

 **Richardson Leonardi Moura da Camara** [3]
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil
richardson.camara@ufrn.br

DECUMANUS. REVISTA INTERDISCIPLINARIA
SOBRE ESTUDIOS URBANOS.

vol. 16, núm. 16, 2025
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México
ISSN: 2448-900X
ISSN-E: 2448-900X
Periodicidad: Semestral
decumanus@uacj.mx

Recepción: 06 febrero 2026
Corregido: 25 marzo 2026

Resumen: Al igual que en todo el mundo, Brasil y América Latina se enfrentan a una expansión desmesurada de sus áreas urbanas, en procesos aparentemente contradictorios: la multiplicación de ciudades de diferentes tamaños. Este proceso remite de manera incisiva a la construcción de acuerdos federativos capaces de contemplar la complejidad de la gestión del territorio organizado a partir de nuevas escalas espaciales. La mayoría de las ciudades, independientemente de su tamaño o dimensión, cuentan con estructuras políticas y administrativas fragmentadas para gestionar los intereses compartidos de sus jurisdicciones municipales. Ha llamado la atención la necesidad de contar con sistemas federativos de gobernanza que faciliten la coordinación en todos los niveles de gobierno y consoliden mecanismos eficientes para la toma de decisiones en materia de desarrollo territorial y económico de las regiones. La necesidad de comprender el fenómeno urbano más reciente, más allá del ámbito metropolitano, se convierte aquí en un propósito. Este artículo tiene como objetivo contribuir para la comprensión de aspectos relevantes del proceso de metropolización brasileño en lo que respecta al futuro de su red urbana y comprender la importancia de la planificación territorial de las regiones metropolitanas, los

- [1] Máster en Ciencias Sociales (UFRN). Licenciado en Gestión de Políticas Públicas (UFRN). Actualmente dedica su actividad académica a la investigación en la red INCT Observatório das Metrôpoles, trabajando en el Centro de Natal y en el Grupo de Investigación en Políticas Públicas y Administración Pública del Estado y de Investigación en Políticas Públicas de la UFRN. Realiza investigaciones en el área de Planificación Urbana y Regional, con énfasis en Gestión y Gobernanza Metropolitana. Además, realiza investigaciones en el área de Políticas Públicas y Administración Pública, con énfasis en Gobiernos y Gestión Pública, Gobernanza Colaborativa y la relación entre el Estado y la sociedad
- [2] Doctora en Ciencias Económicas (Universidad Estatal de Campinas-Sao Paulo). Postdoctorado en la Université Lumière, Lyon2. Actualmente es profesora de la Universidad Federal de Río Grande do Norte en el área de Planificación Urbana y Regional. Trabaja en temas de espacio urbano, desarrollo urbano, región metropolitana, ciudad y planificación urbana. Además de ser coordinadora del Observatorio de las Metrôpolis: Núcleo Natal/RN
- [3] Es licenciado en Ciencias Sociales, maestro en Planificación Urbana y doctor en Ciencias Sociales, todos los grados obtenidos por la Universidad Federal de Río Grande del Norte, en donde también es profesor. Cuenta con una estancia doctoral en la Simon Fraser University en Vancouver, Canadá. Trabaja temas de gobernanza metropolitana, instituciones políticas y políticas públicas en Brasil y gestión fiscal. Miembro del Observatorio de las Metrôpolis: Núcleo Natal/rn.

Publicación: 31 mayo 2026

DOI: <https://doi.org/10.20983/decumanus.2026.1.7>

URL: <https://portal.amelica.org/ameli/journal/651/6515663008/>

aglomerados urbanos emergentes o las metrópolis emergentes, tomando Natal (Río Grande del Norte) como ejemplo. El texto se basa en la acumulación y los resultados de investigaciones desarrolladas en los últimos años sobre cuestiones territoriales y sus prácticas de gobernanza, reconociendo que la configuración morfológica en expansión complica mucho más la implementación de políticas públicas adecuadas a las exigencias del desarrollo urbano. Aunque en la formulación de estas políticas se prevé la ejecución de funciones públicas de interés común a más de una unidad político-administrativa, su gestión exige prácticas cooperativas, que no encuentran eco en una estructura político-institucional que no presenta indicios de pactos que rompan la fragmentación existente. De ahí la necesidad de abordar el problema de la gobernanza metropolitana en el Brasil actual.

Palabras clave: metrópolis emergentes, región metropolitana de Natal, área metropolitana emergente.

Abstract: As in the rest of the world, Brazil and Latin America are facing an excessive expansion of their urban areas, in processes that appear to be contradictory: the multiplication of cities of different sizes. This process points incisively to the need to build federative agreements capable of addressing the complexity of territorial management, organized according to new spatial scales. Most cities, regardless of their size or dimension, have fragmented political and administrative structures to manage the shared interests of their municipal jurisdictions. Attention has been drawn to the need to establish federative systems of governance that facilitate coordination at all levels of government and consolidate efficient mechanisms for decision-making regarding the territorial and economic development of regions. Understanding the most recent urban phenomenon, beyond the metropolitan sphere, thus becomes a central objective. This paper aims to contribute to the understanding of relevant aspects of the Brazilian metropolization process, regarding the future of its urban network, and to highlight the importance of territorial planning in metropolitan regions, emerging urban clusters, or developing metropolises, taking the city of Natal (Rio Grande do Norte) as an example. The text is based on the accumulated knowledge and results of research conducted in recent years on territorial issues and governance practices, acknowledging that the expanding morphological configuration makes it even more difficult to implement public policies suited to the demands of urban development. Although the formulation of such policies foresees the execution of public functions of common interest to more than one political-administrative unit, their management requires cooperative practices that find little resonance within a political-institutional structure lacking the necessary agreements to overcome existing fragmentation. Hence the

need to address the issue of metropolitan governance in contemporary Brazil.

Keywords: emerging metropolises, Natal metropolitan region, emerging metropolitan area.

Introducción.

Las áreas urbanas están cambiando rápidamente su forma y su función. El interés por lo urbano, siempre progresivo, está revelando un crecimiento explosivo, tanto en número como en dimensión. Al igual que en todo el mundo, Brasil y América Latina también se enfrentan a una expansión desmesurada de sus áreas urbanas. Tenemos dos procesos aparentemente contradictorios: la multiplicación de ciudades de todos los tamaños y la concentración de la población total y urbana en metrópolis o ciudades millonarias (Santos, 2006).

En Brasil, en particular, la mayoría de las ciudades, independientemente de su tamaño o dimensión, cuentan con estructuras políticas y administrativas fragmentadas para gestionar los intereses compartidos de sus jurisdicciones municipales. Cabe destacar aquí la insuficiente capacidad de gestión, la falta de voluntad política orientada a la solución de los problemas urbanos, el escaso compromiso con la ciudad y su futuro y, en muchas situaciones, la negligencia e incluso la corrupción. La “falta de una planificación con perspectiva de futuro, es decir, una planificación prospectiva con visión de ciudad, de conocimiento ecológico, de dinamismo económico, que incluya la solidaridad social y el compromiso político de su clase dirigente” (Clementino & Ferreira, 2015, p. 21).

Todo ello ha puesto de relieve la necesidad de contar con sistemas de gobernanza eficaces que faciliten la coordinación en todos los niveles de gobierno y consoliden mecanismos eficientes para la toma de decisiones en materia de desarrollo territorial y económico de las regiones. Aunque muchas soluciones a estas cuestiones son formalmente de carácter local, el municipio, por sí solo, no puede movilizar los recursos institucionales necesarios para abordarlas. Las relaciones de gobernanza que permiten resolver problemas de interés común son una realidad que debe perseguirse en Brasil. Ahí reside nuestro interés.

Moura & Pego (2016) señalan la tendencia a la configuración de espacios urbanos aglomerados, de diversas dimensiones y morfologías, que expresan los diferentes tiempos y modos de inserción de las ciudades y regiones en la división social del trabajo. Expresan distintas escalas de un mismo proceso de urbanización o metropolización.

Además de la importancia de reconocer el proceso y sus características, es fundamental identificar las aglomeraciones urbanas, ya que en ellas el municipio se convierte en parte de una unidad mayor y más compleja, en la que los fenómenos tienen su origen y su incidencia en procesos socioespaciales que trascienden sus límites político-administrativos (Moura & Pego, 2016, p. 9).

Según Brenner (2014), la urbanización contemporánea se manifiesta como un tejido global desigual impulsado por la dialéctica de la implosión y la explosión. Este análisis se profundiza gracias a las aportaciones de Neil Smith y Erik Swyngedouw (1997; 2000), quienes sitúan las escalas espaciales como escenarios de conflicto. Swyngedouw introduce el concepto de glocalización, donde las escalas operan en una doble dimensión: como órdenes reguladores (acuerdos institucionales) y como redes (flujos y agentes económicos). Esta «geometría variable del poder» implica que la reestructuración escalar y los «saltos escalares» de Smith no son fijos, sino partes integrantes de las luchas sociales. Así, las escalas se entienden de manera procesual, redefiniéndose constantemente en función de las tensiones y transformaciones en la reproducción de la vida social y política.

Este proceso remite de manera incisiva a la construcción de acuerdos federativos capaces de contemplar la complejidad de la gestión del territorio organizado a partir de nuevas escalas espaciales. Los análisis realizados por Moura & Pego (2016) en el ámbito nacional y del continente latinoamericano muestran una gran similitud en los procesos de ocupación reciente y configuración de acuerdos espaciales en el territorio del subcontinente. En este sentido, la literatura brasileña ha avanzado en el concepto de Aglomeraciones Urbanas para calificar los espacios que han surgido en los últimos años, observando la emergencia de estas configuraciones, los procesos de fragmentación y la inserción internacional subordinada y/o influenciada notablemente por dinámicas internas.

La necesidad de comprender el fenómeno urbano más reciente, más allá del enfoque metropolitano que se estudia habitualmente, se convierte aquí en una investigación. Nos preguntamos: ¿Podrían denominarse estas nuevas configuraciones urbanas regionales metrópolis emergentes? ¿Qué fuerzas estructuran estas nuevas configuraciones espaciales en sus contextos específicos? Con el fin de buscar respuestas a estas preguntas, partimos de la idea más general de que las aglomeraciones y los arreglos espaciales son fruto de la intensificación y la expansión mundial del capitalismo, que extiende progresivamente la ocupación más allá de las zonas de aglomeración, cuyo tamaño e importancia económica estratégica siguen creciendo.

Se trata de configuraciones espaciales muy diversas, desde ciudades aisladas hasta aglomeraciones más grandes, de diferentes tamaños. Estas transformaciones se expresan en las morfologías urbanas y las nuevas configuraciones encuentran su explicación en las diferentes condiciones y etapas de urbanización y en el desarrollo diferenciado de las regiones, reflejando diferentes escalas del proceso.

La noción comúnmente aceptada de aglomeración urbana^[4], cualquiera que sea la escala asumida por el proceso de urbanización, presupone la existencia de una única zona urbana, entendida como una realidad socioespacial, económica, ambiental y funcional, formada por más de un municipio, entendido como una unidad político-administrativa. Así, se da por sentada la hipótesis de que existe la necesidad de algún grado de gestión compartida o de un tratamiento conjunto de los problemas y potencialidades, es decir, significa que la búsqueda de tales formas de planificación y gestión es una imposición de la realidad concreta (Brasil, 2005).

Según Abrucio y Grin (2024), la autonomía en el federalismo brasileño ha otorgado a los municipios es, por lo tanto, la piedra angular de varias disposiciones constitucionales que atribuyen facultades a los municipios para constituir su propio gobierno, organizar servicios, elaborar sus propias leyes y autogestionarse, de acuerdo con el ordenamiento jurídico del país. Proceso que ha venido acompañado de un aumento significativo de las responsabilidades, como promover la ordenación y el control del uso del territorio y la responsabilidad legal por la provisión de forma coordinada de políticas sociales universales, descentralizadas por el gobierno federal.

También podemos incluir en esta interpretación otras regiones metropolitanas, constituidas formalmente después de la Constitución de 1988, formadas a partir de la conurbación de áreas urbanas donde la dinámica regional se caracteriza por una menor desigualdad entre los municipios, aunque la segregación socioespacial esté presente a nivel intraurbano, como es el caso de la Región Metropolitana de Natal (RMN).

Algunos estudios (Clementino; 2015, 2018, 2023; Firkowski, 2012, 2020; Moura & Firkowski, 2021, Moura, 2024; Klink, 2005, 2010) ya han señalado la incongruencia entre la configuración socioespacial de estas aglomeraciones urbanas y el territorio metropolitano institucionalizado. Esto genera incongruencias que van desde las dificultades de ordenamiento territorial, las formas de gestión y las prácticas de gobernanza que conducen a la promoción del interés común en la producción de bienes y servicios que afectan a la vida urbana. ¿Serían estas aglomeraciones urbanas metrópolis emergentes? Por ejemplo, la Región Metropolitana de Natal.

El artículo tiene como objetivo contribuir a la comprensión de aspectos relevantes del proceso de metropolización de Brasil en lo que respecta al futuro de su red urbana y comprender la importancia de la planificación territorial de las regiones metropolitanas, los aglomerados urbanos emergentes en Brasil, tomando como ejemplo la Región Metropolitana de Natal. El texto se divide en seis partes y se organiza en torno a los siguientes temas: a) introducción; para entender las regiones metropolitanas emergentes en Brasil; b) la Región Metropolitana de Natal; c) la agenda territorial de Natal: algunas cuestiones; d) la arquitectura institucional de la RM; e) agenda para la gobernanza metropolitana: algunas sugerencias y; f) los apuntamientos finales.

Para entender las regiones metropolitanas emergentes en Brasil

Brasil se caracteriza por sus contrastes y por albergar distintos patrones de metrópolis. Históricamente desigual, el proceso de metropolización en Brasil yuxtapone y superpone rasgos de opulencia, debido al auge de la vida económica y sus expresiones materiales, y signos de decadencia, debido al retraso de las estructuras sociales y políticas. Allí se puede encontrar todo lo más moderno, junto con las carencias más destacadas, reproducidas y exacerbadas por los rumbos de una modernización conservadora, que impone al territorio avances y retrocesos; grandes cambios y muchas permanencias. La tasa de urbanización de Brasil es del 87,4 %. De los 205 millones de brasileños, 177,5 millones viven en las regiones metropolitanas. (IBGE, 2024)

El diseño federativo brasileño cuenta con 84 acuerdos interfederativos formales definidos por ley. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), hay 76 regiones metropolitanas y 5 aglomeraciones urbanas legalmente constituidas en el país, muchas de las cuales están compuestas por municipios sin dinámicas urbanas integradas (IBGE/REGIC 2020; IBGE/Cadastro Regiones Metropolitanas, 2024). A esto se suman las tres Regiones Integradas de Desarrollo (RIDE). Según IBGE (2018), solo hay 15 centros donde los fenómenos urbanos son propiamente metropolitanos. Por lo tanto, más complejos. El IBGE ha estado trabajando en la unidad territorial formada por una disposición poblacional (AP) y la red urbana por las Regiones de Influencia de las Ciudades -REGIC- (2018) con cinco niveles: metrópolis, capitales regionales, centros subregionales, centros de zona y centros locales. Natal se considera una capital regional^[5].

Estas constataciones hacen innegable la relevancia del espacio metropolitano en la red de ciudades brasileñas. La reducción de las tasas de crecimiento de la metrópolis señalada en el Censo del IBGE de 2022 forma parte de su proceso de maduración y, aunque algunas hayan registrado pérdidas de población, es pronto para hablar de des metropolización en el país; pues, según confirman Rodrigues & Ribeiro (2023), faltan datos sobre su coyuntura social y económica, así como otros componentes demográficos imprescindibles para señalar este proceso.

Las metrópolis, en el sentido más explícito del fenómeno urbano en un proceso de urbanización, son hoy la expresión de la complejidad que la red urbana ha ido adquiriendo en los últimos años. Las RMs tienen diversas dimensiones y morfologías.

- Expresan los diferentes tiempos y modos de inserción de las ciudades y regiones en la división nacional del trabajo.
- Expresan distintas escalas de un mismo proceso de urbanización o metropolización.
- Requieren la construcción de acuerdos federativos capaces de contemplar la complejidad de la gestión del territorio organizado a partir de nuevas escalas espaciales.

Según Moura (2024), la configuración morfológica en expansión complica mucho la implementación de políticas públicas adecuadas a las exigencias del elevado crecimiento de la población. Aunque en la formulación de estas políticas se prevea la ejecución de funciones públicas de interés común para más de una unidad político-administrativa, su gestión exige prácticas cooperativas, que no encuentran eco en una estructura político-institucional que no presenta indicios de pactos que rompan la fragmentación existente. De ahí la necesidad de abordar el problema de la gobernanza metropolitana en el Brasil actual.

El principal instrumento de planificación regional a nivel local, el Estatuto de la Metròpoli (Brasil, 2015), sigue siendo una utopía para la planificación, la gestión y la ejecución de las Funciones Públicas de Interés Común (FPIC) en las regiones metropolitanas y áreas urbanas brasileñas. Este estatuto avala la cooperación interfederativa entre la Unión, los estados y los municipios para fomentar acciones orientadas al desarrollo urbano de las regiones. Previó una serie de instrumentos cuya implementación era obligatoria para las entidades metropolitanas en un plazo de tres años a partir de la fecha de publicación (Clementino, 2018).

El Censo Demográfico de 2022 reveló la necesidad de nuevos estudios sobre la tendencia en Brasil a configurar espacios urbanos aglomerados de diversas dimensiones y morfologías. Algunos estudios han señalado la incongruencia entre la configuración socioespacial de las aglomeraciones urbanas y el territorio institucionalizado como región metropolitana. Es el caso de la Región Metropolitana de Natal.

La Región Metropolitana de Natal

Natal presenta cambios significativos, tanto en el ámbito espacial como funcional, a finales del siglo XX (1980-2000), cuyos movimientos y orientaciones territoriales y urbanas ya expresaban una metròpoli en formación (Clementino & Pessoa, 2009). Se trata de una aglomeración urbana no propiamente metropolitana con signos visibles de un proceso de metropolización definido por dos movimientos: uno físico, de expansión de la red urbana, configurando un espacio urbanizado interconectado y nucleado por Natal, aún con muchos vacíos; otro, socioeconómico y político-administrativo (aunque formal), en el que se articulaba un conjunto de actividades que se potenciaban mutuamente (producción, consumo, vivienda, servicios, turismo y comunicaciones), vinculando la ciudad de Natal con los municipios del entorno y dotando a esta zona de cierta sinergia.

En el movimiento dicho anteriormente, el turismo, el comercio y los servicios (principalmente los servicios públicos) desempeñaron un papel destacado. Los cambios más recientes que se han producido en la configuración urbana y en el diseño territorial desafían el análisis del alcance de sus efectos sobre el rumbo y la configuración y el proceso de metropolización de Natal en este cuarto de siglo XXI.

Situada en el noreste de Brasil, Natal, capital del estado de Rio Grande do Norte, se inserta en la parte más densa de la red urbana regional y de la urbanización brasileña, el litoral. Se encuentra en la llamada curva del océano, el punto geográfico más cercano de Brasil a África y Europa. Destaca positivamente en el noreste en diferentes *rankings*. En calidad de vida, ocupa el cuarto lugar entre las capitales de la región, según el Índice de Progreso Social - IPS^[6] (Brasil, 2025). En seguridad pública, es la capital con el índice de homicidios más bajo del noreste en 2024, y también presenta la menor desigualdad social de la región, según los indicadores de 2024.

Se trata de un municipio de 751.300 habitantes con una extensión territorial de 167.401 km², situado entre un río y dunas que se adentran en el mar. Cuenta con un polo fuertemente concentrado que forma una aglomeración urbana metropolitana, la región metropolitana de Natal, con una población de 1.607.422 habitantes y una extensión territorial de 3.683.746 km² (IBGE, 2024). Hay 14 municipios oficialmente vinculados al polo, de los cuales solo cuatro tienen conurbación urbana y una alta integración con Natal (Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz y Macaíba). En cuanto a las actividades económicas, la Región Metropolitana de Natal (RMN) se identifica por las actividades del sector terciario, principalmente el turismo, con una menor representación de los sectores primario y secundario, y presenta un Producto Interno Bruto (PIB) *per capita* de R\$265.932,74 reales (IBGE, 2024). A nivel macroeconómico, la RMN alberga al 42,3% y alrededor del 70% de la población y del PIB del estado.

Es una región con una dinámica demográfica de grandes desequilibrios intrametropolitanos; gran fragilidad ambiental, ya que se erige sobre zonas costeras y vastos campus dunares que actúan como esponjas en la escasez hídrica de las zonas tropicales. Su conurbación a lo largo de la costa marítima revela una dinámica socio-habitacional de gran presión inmobiliaria y por la ocupación en los alrededores del polo; formación de periferias y vulnerabilidad socioambiental (Clementino, 2023).

La agenda territorial de Natal: algunas cuestiones

Las diferencias entre municipios de tamaños y magnitudes tan distintos son desproporcionadas. Aumentando la intensidad de los retos estructurales: movilidad (carreteras, transporte y tráfico); vivienda, saneamiento básico (agua, alcantarillado, drenaje, residuos sólidos), regularización de la propiedad; instrumentos territoriales que promuevan la sostenibilidad socioambiental urbana.

Son muchas las barreras institucionales y variados los instrumentos de acción posibles, lo que complica la actuación del Estado ante los múltiples intereses del mercado inmobiliario, la economía urbana, los movimientos sociales y la sociedad civil organizada en busca de mejores condiciones de vida, especialmente en las periferias.

La disfuncionalidad entre el fenómeno propiamente metropolitano y la dimensión territorial de la RMN, definida por intereses políticos, predominantemente electoralistas, justifica la ausencia de una identidad metropolitana y socava la posibilidad de inversiones, desarrollo y sostenibilidad como tareas de la integración territorial. Esto dificulta el funcionamiento de las funciones públicas de interés común e incluso su identificación ante tantos intereses. Quizás, buscar y establecer una ordenación territorial que integre las diferentes dimensiones de un desarrollo urbano sostenible.

Vale la pena ejemplificarlo con algunos impactos de esta dimensión regional de Natal. El empleo sigue estando muy concentrado en la capital, lo que exige un nuevo diseño del sistema de transporte y movilidad y la implementación de nuevos modos de transporte (al lado, la concentración de actividades, por sector). La producción del espacio urbano y regional se caracteriza por zonas con una intensa revalorización y otras con una gran carencia de infraestructuras. Un patrón desigual con una concentración de pasivos sociales, medioambientales y de servicios que deben reducirse.

La arquitectura institucional de la Región Metropolitana de Natal (RMN)

La RMN fue instituida en 1997, por la Ley Estatal n.º 152, tal y como establece la Constitución Federal de Brasil de 1988, aún vigente (ver tabla 1). Su ordenamiento territorial institucional tampoco se basa en la dinámica y los procesos socioespaciales de la región (Clementino & Silva, 2025).

Tabla 1:

Aspectos generales de la RMN

Aspectos institucionales generales	Síntesis de la RMGV
Legislación de creación	LCE n.º 152, de 16 de enero de 1997
Legislación vigente	LCE n.º 648, de 30 de abril de 2019
RM institucional	15 municipios
MR funcional	4, siendo Natal el centro de la región y con dinámica directa con Extremoz, Parnamirim y San Gonçalo do Amarante
Reglas de inserción municipal	Criterios técnicos difusos
Definición de FPIC	No

Fuente: Clementino & Silva (2025)

En lo que respecta a los aspectos institucionales, la RMN cuenta con una estructura anterior al *Estatuto da Metrópole* (Ley federal n.º 13.089 de 2015) que solo cumplía tres aspectos de los requisitos normativos. La tabla 1 muestra estas características y la tabla 2, por su parte, presenta el sistema de gestión y sus atribuciones.

Tabla 2

Características institucionales de la RMN: sistema de gestión y atribuciones

Aspectos institucionales generales	Resumen de la RMGV
Institución del sistema de gestión	Sí
Creación del Consejo	Sí, anterior al estatuto
Participación del Gobierno Estatal en el Consejo	Sí
Participación de los gobiernos municipales en el Consejo	Sí
Participación del poder legislativo estatal en el Consejo	Sí
Participación del poder legislativo municipal en el Consejo	Sí
Participación de la sociedad civil	No
Regla de decisión en el Consejo	Voto mayoritario
Creación del Fondo Metropolitano	No existe

Comité Gestor del Fondo Metropolitano	No existe
Formulación del PDUI	No iniciado
Integración de las acciones de los PD en el PDUI	No se han integrado las acciones

Fuente: Clementino & Silva, 2025.

En cuanto a los requisitos del estatuto de metrópoli para que la RMN alcance la gestión plena (tabla 3), la región cumple el primer criterio (delimitación de la región por LCE) y solo dos aspectos del segundo criterio (estructura de gobernanza) y en parte: cuenta con la instancia ejecutiva y la instancia deliberativa, a través del CDMN (Consejo de Desarrollo Metropolitano de Natal), pero sin participación de la sociedad en el ámbito del consejo. De este modo, la RMN presenta una ausencia de organización pública con funciones técnicas y consultivas y de fondo metropolitano en relación con el segundo criterio. La región aún presenta la ausencia del un Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI) y todavía el criterio de la alineación de los Plan Maestro con el PDUI).

Tabla 3
Órganos del Sistema de Gestión de la RMN y sus atribuciones: síntesis

Órgano	Atribuciones	Integrantes
Consejo de Desarrollo Metropolitano de Natal (CDMN)	Promover la integración y uniformización de los servicios comunes y los intereses de la RMN; conceder o permitir la ejecución de obras y servicios públicos de interés metropolitano y supervisar su ejecución; aplicar las normas y procedimientos legales que inciden en la RMN y supervisar su cumplimiento; estimular entre los municipios metropolitanos la celebración de consorcios; garantizar la integración de la planificación, la organización y la ejecución de las funciones y servicios públicos de interés común; especificar las funciones y servicios públicos que se ejecutarán en colaboración en el ámbito metropolitano y los de interés local; analizar y aprobar el Plan de Desarrollo de la RMN.	1 representante del Poder Ejecutivo estatal (presidente del consejo); 15 representantes del Poder Ejecutivo municipal; 1 representante del Parlamento Común (concejal); 1 representante del Poder Legislativo estatal
Coordinación de la Región Metropolitana de Natal (CRM)	Ofrecer apoyo operativo al CDMN; ejecutar el Plan de Desarrollo de la RMN; promover la articulación con los municipios integrantes de la RMN.	

Fuente: Clementino & Silva (2025).

Fuente: Clementino & Silva (2025).

Por lo tanto, la RMN se caracteriza por una fragilidad institucional en la que los problemas metropolitanos se han agravado sobre todo por la ausencia de una gestión compartida de carácter político y financiero, en la que se intentan formular políticas públicas, pero sin un éxito efectivo. Además, la gobernanza de la región adolece de una falta de coordinación estatal que ha demostrado ser un factor fundamental en la desarticulación de la RMN, ya que el tema metropolitano parece estar relegado a un segundo plano por los gestores estatales.

Agenda para la gobernanza metropolitana: algunas sugerencias

Llama la atención sobre el hecho de que la gobernanza actúa como un nivel intermedio entre las áreas locales y metropolitanas, y sus instrumentos de gestión son valiosos para resolver los complejos problemas del crecimiento urbano regional. El equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta de los gobiernos de los municipios involucrados, a través de políticas públicas, se señala como uno de los principales retos. Esta cuestión es muy relevante y coincide con la opinión de que la gobernanza metropolitana es algo fundamental entre los gobiernos de las áreas metropolitanas, ya sea en relación con el impacto de las ciudades en el desarrollo del país, ya sea en relación con los sistemas urbanos cada vez más complejos, como la vivienda, la seguridad, el transporte, la infraestructura, los servicios y el medio ambiente, por citar algunos de los llamados problemas de interés común, en los que debe replantearse y avanzar la delimitación básica del territorio.

La falta de coordinación/cooperación entre los organismos públicos que componen las regiones metropolitanas y sus diferencias de escala y renta también son obstáculos para alcanzar acuerdos que beneficien a toda una región. Los municipios más grandes son los que más se benefician de los fondos públicos. Es esencial pensar en planes que proporcionen una mejor coordinación, permitiendo que las regiones puedan generar proyectos que beneficien al conjunto de los municipios metropolitanos.

Los puntos mencionados anteriormente son importantes para el aprendizaje de la gobernanza metropolitana y sus prácticas cuando se asocian y debaten con los resultados de nuestras propias investigaciones. A continuación, se presentan algunas sugerencias con el fin de despertar el interés y la necesidad sobre el problema de la gobernanza metropolitana en Natal.

Las sugerencias o propuestas del modelo de gestión y financiación para la Región Metropolitana de Natal (RMN) implican, necesariamente, una revisión del acuerdo actual (Clementino & Almeida, 2021). La legislación vigente menciona los siguientes instrumentos de apoyo a la planificación metropolitana: PDUI; Planes Plurianuales de Inversiones Públicas; Planes Sectoriales relativos a los servicios comunes; planes, programas y proyectos de interés metropolitano. Esta revisión apunta a la necesidad de actualizar el Plan Metropolitano; convertir el Consejo Metropolitano en un instrumento eficaz de planificación y gestión; estructurar y capacitar una secretaría ejecutiva para que el Consejo funcione. Empezar esfuerzos de articulación política e institucional para mejorar y ampliar la cooperación metropolitana. Fortalecer los canales de participación popular, en especial fomentando una mayor conciencia regional por parte de la población. Al Consejo Metropolitano, poco operativo, le correspondería estimular, entre los municipios de la región, la celebración de consorcios para la resolución de problemas comunes y proponer criterios de compensación a los municipios que soportan cargas derivadas de funciones o servicios públicos en la Región Metropolitana de Natal. Lo mismo se refiere al fondo metropolitano.

El objetivo del Fondo Metropolitano es incentivar la planificación metropolitana y crear estructuras de toma de decisiones con una perspectiva regional que trascienda los intereses de un grupo de actores o municipios. El Estatuto de la Metr poli, en su artículo 9, prevé los Fondos Públicos como un instrumento que puede utilizarse para el desarrollo urbano integrado de las regiones metropolitanas brasileñas.

La constitución de un Fondo Metropolitano puede implicar contribuciones municipales, estatales y/o federales y tiene como función: a) impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las áreas metropolitanas; b) contribuir a mitigar la vulnerabilidad o el riesgo de fenómenos naturales, ambientales, demográficos y económicos, y; c) incentivar la consolidación urbana y el mejor aprovechamiento de las ventajas competitivas del funcionamiento regional, urbano y económico del espacio del territorio metropolitano.

Las estrategias recientes de financiamiento metropolitano más comunes en Brasil (independientemente de la motivación, el origen, el tamaño o el momento de su creación) pueden implicar diferentes modalidades: fondos metropolitanos, consorcios sectoriales o incluso asociaciones público-privadas. Una cuestión común se presenta en estas estructuras de planificación de políticas públicas, tras la Constitución de 1988: la estructura de financiamiento de las acciones, cuando est  prevista en la ley, normalmente compromete los presupuestos del estado y de los municipios con la aportación de recursos para las actividades y proyectos de interés común, sin especificar, en muchos casos, cómo se repartirán los gastos o, entonces, sobrecargando más a los municipios más grandes (Garson, 2009).

Conceptualmente, el Fondo Metropolitano puede insertarse en un modelo más amplio de gobernanza metropolitana, en la medida en que tiene el potencial de crear foros para generar consenso y dar una perspectiva regional a algunas obras públicas y otras funciones de interés común entre los municipios. Para tener acceso al Fondo Metropolitano, los municipios participantes deben cumplir con criterios técnicos y enviar proyectos a los órganos de decisión constituidos por el Consejo Metropolitano.

La constitución de un Fondo Metropolitano debe, por lo tanto, tener en cuenta la heterogeneidad de los municipios. Al ser uno de los instrumentos de la gestión metropolitana, los municipios que deseen obtener beneficios de esta estrategia colaborativa deben asumir, de manera proporcional, funciones, atribuciones, costos, riesgos y compromisos que deben cumplir en la promoción del desarrollo urbano metropolitano. El mantenimiento de una estrategia compartida tendría, de este modo, mayores posibilidades de atraer el interés y las inversiones privadas, captar recursos financieros externos y apoyar acciones de gobernanza interfederativa en la región metropolitana.

La legislación que creó la RMN (Región Metropolitana de Natal) no previo la constitución de un Fondo Metropolitano como medio de financiamiento. Uno de los temas más importantes de la planificación, gestión y gobernanza metropolitana ha sido el financiamiento. El acuerdo de gobernanza vigente en las regiones metropolitanas de Brasil suele hacer referencia a la creación de fondos metropolitanos, pero la mayoría de ellos no funcionan de manera efectiva y casi siempre est n bajo el control del Poder Ejecutivo estatal. (Clementino & Almeida, 2021)

En la práctica, estos instrumentos auxiliares para la formulación de la planificación, la organización y la ejecución de las funciones públicas de interés metropolitano no existen, y tampoco se ha avanzado en el sentido de dotar a la RMN de un instrumento financiero específico, capaz de ordenar la aplicación de los recursos públicos, en particular, en inversiones. Dicho instrumento carece de significado para el futuro inmediato, en la medida en que aumentan las necesidades de integración metropolitana que exigen inversiones en infraestructura en el territorio metropolitano, lo que requiere la aplicación de recursos en proyectos y acciones recomendados en el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de la Región Metropolitana de Natal. Sin duda, un fondo financiero facilitaría la realización de estas inversiones.

En resumen: por una buena gobernanza metropolitana

Es necesario considerar las dimensiones sociales, ambientales y económicas para proponer políticas y soluciones sostenibles a los complejos problemas urbanos y metropolitanos a los que se enfrenta actualmente Natal. En este sentido, es imprescindible promover la articulación entre las escalas de urbanización y los diferentes ámbitos federativos, reconociendo las diferencias entre las escalas institucionales y las requeridas en la estructuración de su territorio metropolitano. Ya sea creando mecanismos más regionalizados de políticas públicas, implementando prácticas de gobernanza colaborativa y/o aumentando la coordinación estatal en las políticas públicas territoriales y los servicios municipales. Y, en particular, deben tenerse en cuenta las interacciones promovidas por los aglomerados urbanos emergentes, que funcionan como centralidades metropolitanas sobre las escalas urbanas, expresando complementariedades.

Hay dos situaciones que dificultan la gestión y la gobernanza de los territorios metropolitanos en Brasil. La fragmentación institucional y la yuxtaposición de gobiernos. La literatura mexicana nos enseña al menos tres tipos de arreglos institucionales para la gobernanza metropolitana: modelos supramunicipales (o supralocales), modelos intermunicipales y la creación de agencias sectoriales (Arellano, 2024).

En lo que respecta a Brasil, el tema ha sido poco considerado a pesar de la promulgación del Estatuto de la Metrópoli de 2015, que, lamentablemente, ya en 2018 fue mutilado por el gobierno de Temer en dos cuestiones importantes: la eliminación de la obligatoriedad y la sanción de que los gobiernos estatales tuvieran que coordinar el PDUI y los municipios metropolitanos tuvieran que adaptar necesariamente sus planes maestros a este y, que el instrumento de ordenación territorial prescindiera de la participación social. Es decir, los actores políticos y los formuladores de políticas públicas no han reflexionado o no tienen idea de la dimensión del fenómeno metropolitano en su justa medida y de los problemas urbanos que se derivan de él.

Un avance necesario es comprender y escalonar lo que realmente se considera metropolitano en Brasil y, para ello, las Regiones de influencia de las ciudades Regic del IBGE de 2018 (y los estudios que la precedieron) arrojan luz sobre este problema. Además, hay que señalar que la metropolización de Brasil debe considerarse en términos políticos institucionales. Es decir, como un problema de ingeniería institucional en el que se manifiestan numerosas jurisdicciones políticas y administrativas insertadas en un territorio. Sombreadas, desarticuladas y dependientes de la viabilidad política de manera desconectada.

La gobernanza metropolitana no se limita únicamente al proceso de coordinación de las instancias gubernamentales - poder ejecutivo, instituciones y organismos públicos - a escala de las RM. Implica a otros actores, de la sociedad civil y del mercado. Se percibe que los cambios contemporáneos en curso evidencian la urgente necesidad de promover una planificación regional que permita un desarrollo integrado, en lugar de limitarse a las demandas aisladas de cada municipio. En este contexto, surge un consenso cada vez mayor entre los líderes políticos sobre la importancia de establecer una instancia de gobernanza dedicada a la gestión territorial integrada y colaborativa, que involucre a representantes del Estado (ejecutivo y legislativo de las instancias estatales y municipales), actores no gubernamentales de la sociedad civil y actores privados.

Sin embargo, es fundamental considerar los obstáculos políticos, legales e institucionales que comprometen la eficacia de esta gobernanza federativa, supralocal, regional y urbana. Entre estos desafíos, se destaca la fragmentación y atomización del poder político en un territorio que aún no se reconoce como metropolitano, como apto para construir una agenda de intereses comunes o para actuar como una unidad de planificación territorial. Esta realidad impone la necesidad de un enfoque más cohesionado y estructurado de la gobernanza, con el fin de facilitar la articulación entre los diferentes actores sociales y promover un desarrollo regional sostenible y equitativo.

Referencias bibliográficas

- Abrucio, F. L., & Grin, E. (2024). Políticas públicas e desafios para a gestão local. *GV-EXECUTIVO*, 23(3), e92031. <https://doi.org/10.12660/gvexec.v23n3.2024.92031>
- BRASIL. Plano Diretor e Desenvolvimento Regional. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor Participativo. Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos. Brasília: MINISTÉRIO DAS CIDADES, CONFEA, 2005, 2ª edição).
- BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015. Seção 1.
- BRENNER, N (2014). Teses sobre a urbanização. *E-metropolis*, n. 19, p. 6-26, dez. 2014.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (org.). Natal: Transformações na Ordem Urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. cap. 9, p. 295-324.
- _____, Maria do Livramento Miranda. A (não) implementação do Estatuto da MetrÓpole na Região Metropolitana de Natal. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Bruno César (org.). *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole*. Brasília: Ipea, 2018. cap. 13, p. 367-389.
- _____, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza B. Almeida. Governança de regiões metropolitanas: contribuições à luz do Estatuto da MetrÓpole. Rio de Janeiro, Letra Capital. 2021
- _____, Maria do Livramento. Governança supralocal: algumas reflexões e considerações sobre o Brasil. In: COSTA, Marco Aurélio. *Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: escalas, agendas e aspectos federativos no urbano brasileiro*. volume 1. Brasília, DF: Ipea, 2023. p. 129-147. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2/capitulo5>
- _____, Maria do Livramento Miranda; Marcelo Gomes Ribeiro. *Economia metropolitana e desenvolvimento regional: estrutura produtiva e mercado de trabalho*. Rio de Janeiro, Letra Capital. 2020.
- _____, Maria do Livramento Miranda; SILVA, Brunno Costa Nascimento. *Dez anos de Estatuto da MetrÓpole: por uma nova governança?*. Curitiba, 2025. Anais da ANPUR.
- FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas . Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas. *Revista paranaense de desenvolvimento*. Curitiba, n.122, p.19-38, jan./jun. 2012
- FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. Elementos para a apreensão da dimensão regional do urbano-metropolitano na atualidade. *Open Edition Journals*, 44/2000. Numero 44
- Garson, S. (2009). *Regiones metropolitanas: ¿Por qué no cooperan?* Río de Janeiro: LetraCapital.
- IBGE. *Arranjos populacionais e Concentrações urbanas no Brasil*. Rio de Janeiro, 2016.
- IBGE. *Regiões de Influência de Cidades (REGIC)*. Rio de Janeiro. 2018.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. Agência de Notícias, Rio de Janeiro, 14 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas>. Acesso em: 31 out. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Recortes Metropolitanos e Aglomerações Urbanas. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-recortes-metropolitanos-e-aglomeracoes-urbanas.html>. Acesso em: 31 out. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Regiões de influência das cidades: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>. Acesso em: 31 out. 2025.

IPS BRASIL. Homepage. [S.l.]: IPS Brasil, 2024. Disponível em: <https://ipsbrasil.org.br/pt>. Acesso em: 31 out. 2025.

KLINK, Jeroen. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan; FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel (Org.). *Gobernar las metrópolis*. 1. ed. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. cap. 3, p. 127-191.

KLINK, Jeroen. A Construção de novas governanças para áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. In: MAGALHÃES, Fernanda (Org.). *Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. cap. 4, p. 99-122.

MARRARA, Thiago (Org.). *Estatuto da metrópole: lei 13.089/2015 comentada*. Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021.

MOURA, Rosa; PEGO, Bolívar. *AGLOMERAÇÕES URBANAS NO BRASIL E NA AMÉRICA DO SUL: TRAJETÓRIAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES*. Texto para discussão 2372 - Escalas da Urbanização Brasileira. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

MOURA, Rosa e FIRKOWSKI, Olga. *Espaços Metropolitanos: processo, configurações, metodologias e perspectivas emergentes*. Rio de Janeiro, Letra Capital. 2021.

MOURA, Rosa. *Metropolização: o que mostram os primeiros resultados do Censo 2022*. Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais. v. 15 | Ano 2024.

RIOS, Arellano Rios. (Coord.) *Metrópolis en transición Guadalajara. IGLON y El colegio de Jalisco.*, 2024.

RODRIGUES, Juciano; Ribeiro, Luiz César de Queiroz. *Distribuição da população brasileira segundo o Censo 2022: desmistificando o esvaziamento das metrópoles*. Rio de Janeiro. Observatório das metrópoles. Boletim Semanal | nº 791 | 06/07/2023

SANTOS, Milton Santos, *A urbanização brasileira*. Rio de Janeiro, Huccitec, 2006.

SMITH, N. (2000). Scale. In: JOHNSTON, R.; GREGORE, D.; PRATT, G.; WATTS,

SWYNGEDOUW, E. (1997). NEITHER GLOBAL NOR LOCAL: “GLOCALISATION” AND THE POLITICS OF SCALE. IN: COX, K. (EDIT.) (1997). SPACES OF GLOBALIZATION: REASSERTING THE POWER OF THE LOCAL. NEW YORK, GUILFORD PRESS, PP. 137-166.

SWYNGEDOUW, E. (1997). Neither global nor local: “glocalisation” and the politics of scale. In: coX, K. (edit.) (1997). *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York, Guilford Press, pp. 137-166.

NOTAS

[4] Para un análisis detallado de los conceptos de aglomeración urbana y región metropolitana en el Estatuto de la Metrópoli, véase Marrara et al. (2021)

- [5] En la encuesta REGIC IBGE 2018, Natal se clasifica como un centro urbano de alto nivel, que actúa como capital regional, ejerce una influencia directa sobre los municipios cercanos y organiza la red urbana de Río Grande del Norte. La capital potiguar funciona como polo de atracción para los servicios, la salud y el comercio en el estado. (IBGE, 2018)
- [6] El Índice de Progreso Social (IPS) es una herramienta de medición que evalúa el desempeño social y ambiental de un territorio (países, estados, municipios e incluso comunidades), yendo más allá de las métricas puramente económicas, como el Producto Interno Bruto (PIB). (Brasil, 2025).

ENLACE ALTERNATIVO

<https://revistas.uacj.mx/ojs/index.php/decumanus/article/view/7339> (html)

AmeliCA

Disponible en:

<https://portal.amelica.org/amei/amei/journal/651/6515663008/6515663008.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en portal.amelica.org

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Brunno Costa Nascimento e Silva,
Maria do Livramento Miranda Clementino,
Richardson Leonardi Moura da Camara

La región metropolitana de Natal: una metrópoli emergente brasileña

The metropolitan region of Natal: an emerging brasilian metropolis

DECUMANUS. REVISTA INTERDISCIPLINARIA SOBRE ESTUDIOS URBANOS.

vol. 16, núm. 16, 2025

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México

decumanus@uacj.mx

ISSN: 2448-900X

ISSN-E: 2448-900X

DOI: <https://doi.org/10.20983/decumanus.2026.1.7>

Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo. Las obras se publican bajo la licencia internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0), que permite a terceros compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre que se cite la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se distribuya bajo la misma licencia.



CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.