

[PRODUTO 8] PROPOSTA DE MODELO
DE GESTÃO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE NATAL



Plano Estratégico de
Desenvolvimento Sustentável
para Região Metropolitana de Natal
NATAL METRÓPOLE 2020

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

SUMÁRIO

Apresentação | 9

PARTE A | 11

DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL: REVISÃO DO DIAGNÓSTICO METROPOLITANO

1 Gestão Metropolitana no Brasil | 13

1.1 Antecedentes das regiões metropolitanas | 13

1.2 Modelo de gestão do regime militar (1964/1985) | 15

1.3 Gestão metropolitana sob a égide
da Constituição Federal de 1988 | 17

1.4 Classificação das regiões metropolitanas | 20

1.5 Principais características dos modelos
das regiões metropolitanas | 21

1.6 Funcionamento das regiões metropolitanas | 23

1.7 Principais entraves ao funcionamento
das regiões metropolitanas | 24

1.8 Perspectivas das regiões metropolitanas | 25

2 A Região Metropolitana de Natal | 29

2.1 Antecedentes de gestão planejada | 29

2.2 Referências de ordem legal | 30

2.3 Outras iniciativas de gestão plurimunicipal | 31

2.4 Criação da Região Metropolitana da Natal | 33

2.5 Fases da Região Metropolitana de Natal | 35

2.6 Síntese das alterações formais | 40

2.6.1 Abrangência territorial | 41

2.6.2 Conselho Metropolitano | 42

2.6.3 Órgãos consultivos | 43

2.6.4 Suporte executivo | 45

2.6.5 Grupo Técnico da Região Metropolitana de Natal | 46

2.6.6 Manutenção operacional | 48

4

3. Aspectos Financeiros e Políticos da Região Metropolitana de Natal | 51

3.1 Situação fiscal e financeira do Estado do Rio Grande do Norte e da Região Metropolitana de Natal | 52

3.2 Aspectos políticos da Região Metropolitana de Natal | 52

4. Visão dos Principais Atores Sociais Metropolitanos | 61

4.1 Identificação de atores metropolitanos relevantes | 61

4.2 Análise das entrevistas realizadas | 62

4.2.1 Percepção acerca da região metropolitana | 63

4.2.2 Problemas comuns | 63

4.2.3 Funções e serviços de interesse comum | 65

4.2.4 Conselho de Desenvolvimento Metropolitano | 66

-
- 4.2.5 Secretaria Executiva | 68
 - 4.2.6 Mecanismos de participação social | 68
 - 4.2.7 Recursos para manutenção | 70
 - 4.2.8 Fundo de Desenvolvimento Metropolitano | 71
 - 4.2.9 Para avançar a experiência de gestão metropolitana de Natal | 71

PARTE B | 75

PROPOSTA DE MODELO DE GESTÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

5. Fundamentos do Modelo de Gestão da Região Metropolitana de Natal | 79

6. Indicações do Diagnóstico Institucional | 81

- 6.1 Funcionamento dos órgãos colegiados | 82
- 6.2 Secretaria Executiva | 83
- 6.3 Suporte financeiro e instrumentos | 84

7. Premissas Básicas para a Revisão do Modelo Gestor Metropolitano | 85

- 7.1 A metrópole não é ente federativo nem instância de poder no direito constitucional brasileiro | 85
- 7.2 O arranjo institucional metropolitano deve respeitar a autonomia de todos os entes da Federação | 86
- 7.3 O modelo de gestão deve favorecer a cooperação e a integração intermunicipal, estimulando ações entre os diversos níveis de governo | 86

7.4 Necessidade de mecanismos apropriados para melhorar a coordenação de ações públicas nas áreas metropolitanas | 87

7.5 Garantia de participação da sociedade no processo da gestão metropolitana | 88

8. Diretrizes para a Revisão do Modelo de Gestão da Região Metropolitana de Natal | 89

9. Descrição do Modelo de Gestão e Explicações Necessárias | 93

9.1 Princípios gerais para a gestão metropolitana de Natal | 95

9.2 Base territorial da Região Metropolitana de Natal | 95

9.3 Instâncias colegiadas do sistema gestor metropolitano | 96

9.4 Secretaria Executiva | 97

6 9.5 Fundo de Desenvolvimento Metropolitano | 97

9.6 Outros instrumentos metropolitanos de planejamento | 98

9.7 Despesas de manutenção | 99

9.8 Funções públicas de interesse comum | 99

9.9 Participação da sociedade civil organizada | 100

10. Gestão do Plano Estratégico Metropolitano | 101

11. Minuta de Projeto de Lei Complementar | 107

Referências Bibliográficas | 115

ANEXOS

Anexo 01 | 121

Relação dos Entrevistados e dos Entrevistadores

Anexo 02 | 123

Situação Fiscal e Financeira do Estado do Rio Grande do Norte
e da Região Metropolitana de Natal

Equipe | 149

APRESENTAÇÃO

O Produto 8 se compõe de duas partes. A Primeira Parte abriga a revisão do Diagnóstico da Dimensão Político-Institucional da Região Metropolitana de Natal, que foi objeto do Produto 2. A revisão se tornou necessária porque os estudos, então levados a efeito, ficaram prejudicados em face, sobretudo, da coincidência da campanha eleitoral de 2006¹ com o cronograma de realização de entrevistas com atores relevantes, uma das fontes de dados e avaliações indispensáveis ao resgate e à compreensão dos fatos e atitudes que determinaram a criação e a trajetória institucional da Região Metropolitana de Natal. Ora, boa parte daqueles agentes sociais assumiu responsabilidades, alguns como protagonistas, no processo de institucionalização e funcionamento da primeira metrópole potiguar. A dificuldade maior residiu, naquela ocasião, na indisponibilidade das pessoas selecionadas para as entrevistas, muitas delas envolvidas em tarefas partidárias na campanha eleitoral, em seus municípios, ainda que não fossem elas mesmas candidatas, a exemplo dos prefeitos municipais. Além disso, havia o inconveniente da simultaneidade dos dois processos em curso – o eleitoral e o técnico – o que poderia contaminar o clima da entrevista, perturbando a desejável tranquilidade dos agentes políticos que seriam consultados, como é da boa técnica de pesquisa social.

O Diagnóstico compreende uma visão panorâmica da questão metropolitana no Brasil com ênfase nos aspectos legais, nas características históricas mais salientes, seguida do exame da experiência da Região Metropolitana de Natal, a partir de sua institucionalização até hoje. O Diagnóstico oferece, também, a análise da situação fiscal e financeira do estado do Rio Grande do Norte e da Região Metropolitana, abrangendo os aspectos relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal, extensivo aos nove municípios integrantes da RMN. Finalmente, indicam-se os resultados das entrevistas com

¹ O pleito de 2006 teve caráter majoritário (presidente da República, governador, senador) e proporcional para a escolha de deputados federais e estaduais.

atores selecionados a respeito dos temas relevantes, de modo a apreender a diversidade de postos de vista acerca da RMN, em particular, das questões polêmicas, elementos de extrema utilidade para a formulação do modelo sugerido.

A Segunda Parte enfeixa a proposta de modelo gestor para a Região Metropolitana de Natal, que segue apresentada sob duas formas: a) a descrição comentada dos elementos constitutivos essenciais do modelo de gestão para a metrópole potiguar; e, b) a versão legislativa consubstanciada em minuta de Projeto de Lei Complementar.

A parte referente ao modelo de gestão começa com o enunciado de seus fundamentos, abriga o resumo do diagnóstico, expõe as premissas básicas e as diretrizes nas quais assenta o modelo proposto, que é explicado através da descrição de seus elementos constitutivos, associados com experiências de outras regiões metropolitanas brasileiras, sempre que necessário. Em capítulo à parte, deu-se realce à gestão do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal e, ao final, foi inserida uma sugestão de Projeto de Lei Complementar, em forma de minuta, para facilitar as discussões e os encaminhamentos posteriores.

PARTE **A**

DIMENSÃO POLÍTICO-
INSTITUCIONAL: REVISÃO DO
DIAGNÓSTICO METROPOLITANO

1 GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

1.1 Antecedentes das regiões metropolitanas

Fenômeno típico de sociedades urbanizadas, as regiões metropolitanas começaram a entrar na agenda de preocupações dos legisladores no Brasil a partir do crescimento das cidades, quando a população urbana adquiriu dimensão capaz de despertar o interesse pela aglutinação institucionalizada de municípios. Não é estranho, portanto, que a primeira Constituição republicana, de 1891, tenha apenas mencionada a faculdade dos estados federados de realizarem acordos e convenções sem caráter político, e estabelecido que na organização dos estados “fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”²

Na década de trinta do século passado já se esboçavam movimentos migratórios internos que, na terminologia preferencial usada naquela época, eram denominados de “êxodo rural”, fenômeno de deslocamento de populações do campo para as cidades. Esse fenômeno se intensificou com o processo de industrialização substitutiva de importações, no ciclo de crescimento da economia brasileira que se seguiu à crise geral do capitalismo de 1929. O adensamento urbano, contudo, ainda era tênue e não se revelava problema capaz de merecer atenção especial da Assembléia Constituinte nascida da primeira eleição livre após a vitória do movimento revolucionário de 1930, que encerrou a fase histórica da Primeira República.³ Comissão de notáveis juristas, porém, ousara inserir no anteprojeto de lei dispositivo prevendo a possibilidade de criação de “região com autonomia”, que, no entanto, não foi aceito pelos representantes do povo, de sorte que a Constituição de 1934 passou ao largo da questão relativa a possíveis agrupamentos de municípios.⁴

O “golpe de estado”, comandado de dentro do poder por Getúlio Vargas, veio acompanhado da Constituição outorgada em 1937

² Constituição Federal de 1891, artigos 65 e 68.

³ Os revolucionários de 1930 tratavam os do antigo regime como “carcomidos” que se mantinham no poder à custa de eleições fabricadas, aliás, uma das motivações para a derrubada de Washington Luiz, o último presidente da República Velha. Só após levante armado em São Paulo, conhecido como “revolução constitucionalista de 1932”, foram convocadas eleições para elaborar nova Constituição.

⁴ A elaboração da Constituição de 1934 se deu a partir de estudo realizado por grupo de especialista a que se chamou de Comissão do Itamaraty, criada pelo Decreto 21.402, de 14/05/1932, de cujo trabalho resultou o anteprojeto de lei que, mais tarde, após intensos debates, se transformou na segunda Constituição republicana, a de 1934.

para dar suporte legal à ditadura varguista. No artigo 29 está explícito que:

Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

A incorporação de tal dispositivo, ao abrir a possibilidade de criação de entidade autônoma aglutinadora de municípios, é atribuída ao crescimento do número de municípios e ao “aparecimento de interesses comuns de cidades vizinhas”. Por isso, considera-se tal dispositivo da Constituição de 1937 como sendo o “embrião das atuais regiões metropolitanas.”⁵

A Constituição de 1946 – elaborada sob o impacto da vitória das forças aliadas contra o nazismo no término da segunda guerra mundial e da euforia democratizante que se seguiu à queda da ditadura de Getúlio Vargas –, desconheceu em seu texto a questão do agrupamento de municípios, muito embora tenha sido formulada num período em que ganhava impulso a expansão urbana no Brasil. A opção do constituinte de 1946 foi, contudo, em favor do fortalecimento dos estados-membros da Federação, na medida em que estimulou a criação de órgãos específicos de assistência técnica aos municípios.

Mais de 20 anos depois, com o golpe militar de 1964 e a outorga da Constituição de 1967, é que o tema de áreas metropolitanas aflorou com força, refletindo, aí sim, o denso processo de urbanização decorrente da expansão industrial concentrada no entorno de grandes centros urbanos, das correntes migratórias em demanda das cidades. Incluía-se nesse movimento a abertura de frentes de crescimento econômico na direção do oeste, sob o estímulo da construção de Brasília, no final dos anos cinquenta e começo da década de sessenta do século vinte. Assim é que a Constituição do regime militar alinhou, entre os princípios da “ordem econômica” previstos no artigo 157, o contido no parágrafo 10 que reza:

A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

O dispositivo resultou de emenda apresentada pelo senador Eurico Rezende, quando foi usada, pela primeira vez em texto legal no

⁵ JOBIM, Nelson. Voto na ADIN nº 1841-5, sobre a Constitucionalidade da Lei Estadual nº2869/97, que dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Brasil, a expressão “região metropolitana”. A idéia daquele senador “ia mais além do que o governo militar operacionalizou. Ao se instituir as regiões metropolitanas, os aspectos administrativos ficaram fortemente subordinados aos governos dos estados, e não conforme a proposta do senador, que sugeria que os serviços comuns fossem administrados em conjunto pelas prefeituras metropolitanas, através de organismos unificados e autônomos.”⁶

⁶ GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. A questão metropolitana no Brasil, FVG Editora, 2005.

A esse princípio juntou-se outro referente à permissão para celebração de convênios entre municípios visando a “realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas câmaras municipais.”⁷

⁷ Constituição Federal de 1967, artigo 16, § 4º.

Com isso ficou firmada a base legal para a criação de regiões metropolitanas, mediante lei federal complementar. Dessa maneira, o assunto deixou de ser tema acadêmico e jornalístico para tornar-se ferramenta de implementação de obras e serviços nos grandes aglomerados urbanos, conduzidos pela União no estilo do regime que entrou em vigor com o golpe de 1964. Além do suporte fático constituído pelo processo econômico e demográfico em mutação a favor das concentrações urbanas, o poder militar aliado aos grupos políticos que lhe davam sustentação tinha outra motivação ao instituir as regiões metropolitanas e nelas realizar grandes investimentos públicos em infra-estrutura: neutralizar o crescente descontentamento das massas urbanas com a ação do governo e seu deslocamento para o partido político de oposição consentida ao poder estabelecido.

15

1.2 Modelo de gestão do regime militar (1964/1985)

A experiência de gestão metropolitana no Brasil é recente, considerando que as primeiras delimitações legais destinadas à formalização de estruturas administrativas específicas para cuidar das áreas metropolitanas surgiram com força na década de setenta, mediante a criação, por meio de Lei Complementar federal, de nove regiões. Isso ocorreu quando o País estava sob regime de exceção, nascido da intervenção dos militares em 1964, cuja característica mais saliente no plano institucional foi a supremacia do poder executivo federal.

O fenômeno da metropolização no Brasil acompanhou, de certa forma, o que vinha acontecendo em muitos lugares no mundo, sob a indução do crescimento dos núcleos urbanos, na maioria dos casos de

maneira desordenada e acarretando a emergência ou o agravamento de problemas, antes ausentes do processo de urbanização.

Coerente com o sistema político, então dominante, o modelo de gestão que inaugurou o ingresso formal do Brasil nesse campo trouxe o selo da concentração decisória no poder federal, de modo que os demais escalões federativos – estados e municípios, sobretudo estes – integraram o processo como figurantes de segunda e terceira grandeza. Não podia ser diferente, dadas as condições de funcionamento das instituições republicanas, prevaletentes à época, o poder dominado por segmentos sociais que dispensavam o apoio da população baseado na consulta democrática e buscavam sua legitimação em outras fontes, sobretudo na modernização de estruturas administrativas a serviço do crescimento econômico. No que lograram, aliás, grandes resultados, expressos em taxas de crescimento da economia e diversificação do aparelho produtivo aqui instalado, contando inclusive com a participação de empreendimentos industriais e de prestação de serviços essenciais sob controle estatal.

16 Dentro dessa ótica, a operação das nove regiões metropolitanas instaladas nos anos setenta⁸ privilegiou a realização de grandes obras físicas, em especial no campo do saneamento básico, sistema viário, infra-estrutura urbana e outros poucos setores. Com efeito, eram realizações materiais destinadas a reforçar a estrutura produtiva e minorar grandes problemas que passaram a atormentar a população dos maiores centros urbanos do País, decorrência, em grande medida, do processo acelerado de inchaço das cidades que se transformaram em pólos de atração de contingentes populacionais vindos do interior.

⁸ Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

Esse processo coincide com a emergência de atores sociais “contestadores” do regime que tinha na “doutrina de segurança nacional” um pilar ideológico de legitimação no poder, inspirado em forças sociais articuladas, internacionalmente, no âmbito da “guerra fria”. Expressão sob a qual se popularizou a divisão do mundo em dois pólos em litígio permanente na busca pela hegemonia, desde o fim da segunda guerra mundial.

Um balanço das realizações desse período nas regiões metropolitanas mostra que os resultados podem ser considerados positivos, sob a ótica dos princípios inspiradores de sua criação. Grandes projetos foram implantados nos centros urbanos mais populosos e sua vizinhança, contribuindo com isso para as conquistas materiais,

consubstanciadas em indicadores econômicos capazes de respaldar o alardeado crescimento da economia nacional numa época de nossa história em que a elite no poder perseguia o objetivo de fazer do Brasil uma “grande potência mundial”.

1.3 Gestão metropolitana sob a égide da Constituição Federal de 1988

O Brasil retomou o curso democrático formal, de modo paulatino, após longa etapa preparatória sob a condução dos militares, que passou à história como o processo de “distensão lenta, segura e gradual”, iniciado no governo do general Ernesto Geisel (1974-79) e concluído com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986. A partir daí, num ambiente de euforia democrática – o povo sequioso de participar das decisões nacionais –, abre-se nova etapa na vida política brasileira e, com ela, paradigmas diferentes passam a guiar o processo de institucionalização das regiões metropolitanas.

O contexto político-institucional que prevaleceu, imediatamente antes, durante e depois de entrar em vigor a Constituição Federal de 1988, foi marcado por clima favorável à participação popular nas decisões estratégicas e, sobretudo, à descentralização do poder, acompanhada pelo maior grau de autonomia conquistado pelas esferas estaduais e municipais.

Expressão maior nesse contexto foi o retorno das eleições diretas para os cargos de governador e prefeito de capitais, assegurando-se, por essa forma, um dos fundamentos da formação federativa brasileira.⁹

Ao lado disso, ocorreu efetiva redistribuição de receitas públicas em benefício dos municípios, que saíram fortalecidos, mais até do que os estados, mercê da destinação constitucional de parcela expressiva de recursos tributários gerados pela arrecadação do IPI e do IR ao Tesouro Federal, repassados aos estados e municípios em proporção muito acima da que prevalecera até a vigência da Constituição de 1988.

A Constituinte de 1988, contudo, tangenciou a questão metropolitana. Afastou-se do conflito federativo, sobretudo, pela emergência à cena política nacional de corrente municipalista que impregnou o ambiente do Congresso Constituinte do desejo de autonomia dos municípios. Esse impulso se justifica, em grande dosagem, pela associação estabelecida entre autonomia municipal e descentralização

⁹ O pleito direto para governador foi retomado em 1982, ainda que cercado de restrições: voto vinculado, sub-legendas partidárias e limitações ao uso do rádio e da televisão. O de prefeito das capitais veio em 1985.

democrática, como contraponto ao processo de centralização político-administrativa prevalecente nos vinte anos do regime militar.

Esse sentimento foi de tal modo forte e eficaz que transformou os municípios em entes federativos pela primeira vez inscritos em nossa história constitucional – ao lado da União e dos estados. Caso raro no mundo inteiro.

Diante dessa realidade, o debate da questão metropolitana no âmbito da Constituinte ficou prejudicado, inibindo-se iniciativas que poderiam levar a definições precisas. Não foi o que sucedeu. O artigo 25 § 3º apenas estabeleceu que:

“Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

A transferência aos estados da autoridade legal de criar regiões metropolitanas trouxe como resultado a proliferação de novas áreas em todas as meso-regiões brasileiras, exceto no Norte. Com efeito, foram 18 novas regiões metropolitanas adicionadas às nove existentes antes da Carta Magna de 1988, como se pode ver no quadro e no mapa a seguir.¹⁰

18

¹⁰ O movimento visando instituir novas regiões metropolitanas prossegue em alguns estados, bem assim como a ampliação territorial em regiões metropolitanas existentes por meio da inclusão de novos municípios.

Tabela 1.1

Brasil

Regiões Metropolitanas Criadas após a Constituição de 1988.

Fonte: Gouvêa, Ronaldo Guimarães. A Questão Metropolitana no Brasil. FGV Editora, 2005.

RM	Data de Criação	População Total	Superfície (km ²)	Densidade (hab/km ²)
Vitória (ES)	21-2-1995	1.438.596	2.286	629
Baixada Santista (SP)	30-7-1996	1.476.820	2.402	615
Natal (RN)	16-1-1997	1.043.321	1.907	547
Florianópolis (SC)	06-1-1998	709.407	2.342	303
Norte/Nordeste Catarinense	06-1-1998	472.568	2.219	213
Vale do Itajaí (SC)	06-1-1998	399.901	1.654	242
São Luís (MA)	12-1-1998	1.070.688	1.446	740
Londrina (PR)	17-6-1998	647.854	3.554	182
Maringá (PR)	17-7-1998	474.202	2.139	222
Maceió (AL)	19-11-1998	989.182	1.936	511
Vale do Aço (MG)	30-12-1998	399.580	808	495
Goiânia (GO)	30-12-1999	1.639.516	3.989	411
Campinas (SP)	19-6-2000	2.338.148	3.647	641
Carbonífera (SC)	09-1-2002	287.272	1.423	202
Foz do Rio Itajaí (SC)	09-1-2002	319.389	906	352
Tubarão (SC)	09-1-2002	1.117.830	525	224
Aracajú (SE)	25-8-2003	734.709	1.780	407
João Pessoa (PB)	31-12-2003	945.503	2.273	416

Figura 1.1

Brasil

Institucionalização de Regiões Metropolitanas



Note-se que prevalece enorme diversidade de tamanho geográfico, populacional e de densidade entre as áreas definidas pelas legislações estaduais como de caráter metropolitano. Um terço delas abriga população de menos de 500 mil habitantes e mais da metade não alcança a marca de um milhão de pessoas. A de Tubarão-SC é seis vezes menor, em superfície, do que a de Londrina, Goiânia ou Campinas.

Observe-se que Natal foi uma das primeiras RMs a serem criadas, formalmente, ainda que tenha entrado em funcionamento, anos depois, como se analisa em lugar próprio neste Relatório.

1.4 Classificação das regiões metropolitanas

A ausência de critérios definidos pela Constituição Federal e de normas específicas para as unidades espaciais criadas nos estados terminou por apresentar enorme diversidade de conceitos legais aplicados às regiões metropolitanas, a ponto de gerar confusão e dificuldade na comparação entre elas. Assim é que os legisladores estaduais assumiram posturas conceituais diferentes em face do fenômeno da metropolização de tal forma que a institucionalidade define como região metropolitana processos urbano-espaciais distintos, sem guardar coerência entre eles.

20

Entre 1973 e 2006 foram criadas 27 regiões metropolitanas, três RIDES e duas aglomerações urbanas.¹¹ O estudo o IPEA *Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana no Brasil (2002)* tem sido referência para agregar as regiões metropolitanas por grupos, dando-lhes certo grau de organização, como pode ser visto no diagrama a seguir, inserido no estudo *Gestão Metropolitana de Natal: Situação Atual e Desafios*.¹²

¹¹ As RIDES são as de Brasília, Juazeiro/Petrolina e Teresina/Timom. As aglomerações urbanas foram instituídas no Rio Grande do Sul: em Caxias do Sul e Pelotas.

¹² Acrescente-se ao quadro original a RM de Aracaju.

Quadro 1.1

Brasil

Regiões Metropolitanas sobre aglomerações urbanas de caráter metropolitano

Fonte: IPEA/IBGE/UNICAMP/IPARDES/Gestão Metropolitana de Natal: situação atual e desafios.

Polarizadas por Metrôpoles Globais	Polarizadas por Metrôpoles Nacionais	Polarizadas por Metrôpoles Regionais	Polarizadas por Centros Regionais	Polarizadas por Centros Sub-Regionais
São Paulo (SP/1973)	Belo Horizonte (MG/1973)	Belém (PA/1973)	Baixada Santista (SP/1996)	Carbonífera (SC/2002)
Rio de Janeiro (RJ/1974)	Curitiba (PR/1973)	Campinas (SP/2000)	Florianópolis (SC/1998)	Foz do Itajaí (SC/2002)
	Fortaleza (CE/1973)	Goiânia (GO/1999)	João Pessoa (PB/2003)	Maringá (PR/1998)
	Porto Alegre (RS/1973)		Londrina (PR/1998)	NONE Catarinense (PR/1998)
	Recife (PE/1973)		Maceió (AL/1998)	Tubarão (SC/2002)
	Salvador (BA/1973)		Natal (RN/1997)	Vale do Aço (MG/1998)
			São Luís (MA/1998)	Vale do Itajaí (SC/1998)
			Vitória (ES/1995)	

21

Além dessas regiões metropolitanas, o governo federal criou três Redes Integradas de Desenvolvimento (RIDEs). Em 1998, instituiu uma RIDE com sede em Brasília, tendo como núcleo básico o Distrito Federal abrangendo o Plano Piloto, cidades satélites e mais 19 municípios de Goiás e Minas Gerais¹³. Mais recentemente, foram criadas outras duas RIDEs: a de Juazeiro (BA) e Petrolina (PE), formada por quatro municípios baianos e quatro pernambucanos; e a de Teresina (PI) e Timon (MA), composta por 12 municípios do Piauí e um do Maranhão.

¹³ DL nº 94, de 19/02/1998.

A RIDE é agrupamento de municípios que alcança mais de um estado da Federação. As três criadas até agora ainda não se afirmaram como regiões de planejamento, carecem de institucionalização efetiva e de operarem como unidades regionais.

1.5 Principais características dos modelos das regiões metropolitanas

As regiões metropolitanas brasileiras mostram características variadas. A estrutura institucional básica guarda semelhança, no

tanto em que contempla um órgão deliberativo, órgãos consultivos e de apoio técnico-administrativo. A diversidade começa logo na composição da instância máxima decisória do sistema metropolitano. Observa-se que na composição do órgão superior de decisão há duas posições básicas: a) uma adota o princípio da paridade de representação entre, de um lado, o poder executivo estadual e, de outro lado, os municípios; b) a outra posição não leva em conta esse ponto de equilíbrio entre os executivos do Estado e dos municípios. As dissonâncias prosseguem quanto à presença do poder legislativo no Conselho Deliberativo. Alguns modelos de RMs os Conselhos decisórios incorporam deputados e vereadores, em alguns casos, em número igual ao de prefeitos com exercício no colegiado em sua plenitude. Mas há regiões em que essa prerrogativa não ocorre, pois lhe retiram o poder de voto, transformando a representação do poder legislativo em figurantes de natureza consultiva.

As divergências se fazem notáveis quanto à presidência do Conselho. Há RM em que o próprio chefe do executivo do Estado o preside, noutras cabe ao Secretário de Planejamento e em outras a escolha não é predeterminada, deixando-se que o presidente seja escolhido, pelos conselheiros, entre os membros do colegiado para mandato de tempo determinado, que pode ser de um ano ou dois anos.

22

Quanto à participação da sociedade civil, as diferenças de tratamento institucional são mínimas. As leis que criam ou disciplinam as RMs estabelecem como diretriz geral a participação da sociedade civil em diversos momentos do processo metropolitano, menos na instância decisória superior, ou seja, a representação está presente em órgãos consultivos, de apoio técnico, salvo a exceção de Vitória (ES). A justificativa alegada e aceita para tal posição é, em linhas gerais, a de que o Conselho é instância que, ao exercer função deliberativa sobre alocação de recursos públicos exige que os membros com capacidade para votar devem ser vinculados ao setor público.

A Secretaria Executiva – na qualidade de órgão de apoio técnico, administrativo, informacional, jurídico e de articulação entre os entes que integram a RM –, assume formatos diferentes, sendo dois os padrões básicos em termos da posição na esfera da organização do poder executivo: a) órgão da administração direta, quase sempre no interior da Secretaria de Planejamento, recaindo sobre o próprio secretário ou servidor designado especialmente para exercer a função de secretário executivo; e b) órgão da administração indireta, uma Agência Metropolitana, sendo mais comum revestir-se do formato jurídico de autarquia.

Fundo Metropolitano. Muitas RMs criaram Fundo Metropolitano, na maioria sem funcionamento efetivo, e quase sempre sob controle do poder executivo estadual.

Como se pode perceber há pontos comuns nos diversos arranjos institucionais de corte metropolitano, independentemente da motivação, origem, tamanho ou do tempo de criação. Regiões metropolitanas nascidas no regime militar ou instaladas na empolgação democratizante e participativa da fase pós-abertura política, nos anos oitenta, exibem, hoje, características semelhantes no modelo gestor metropolitano.

Por outro lado, há pontos de divergência, a começar pelo próprio conceito de região metropolitana. Algumas RMs criadas a partir de 1990 sequer reúnem condições mínimas para operar como tais e recebem a denominação de região metropolitana por mero artifício legal, inserindo-se no vácuo conceitual deixado pelo constituinte de 1988. Ronaldo Gouvêa, depois de exaustivos estudos acadêmicos, chega à conclusão semelhante:

Argumenta-se, contudo, (...) que várias RMs instituídas no Brasil nos últimos anos não apresentam, de fato, perfil de região metropolitana, e que deveriam ter sido consideradas, de acordo com a classificação estabelecida na Constituição Federal, como aglomerados urbanos ou microrregiões¹⁴.

1.6 Funcionamento das regiões metropolitanas

Como já foi visto, existem no Brasil 27 regiões metropolitanas instituídas formalmente, mas o funcionamento efetivo está distante da impressão favorável que pode causar o elevado número de arranjos legais. Ronaldo Guimarães Gouvêa¹⁵ em avaliação crítica do processo operacional das regiões metropolitanas no Brasil, afirma que:

*“Um aspecto, entretanto, é comum a todas elas: apesar de existirem legalmente, algumas há de mais de 30 anos, as regiões metropolitanas brasileiras, na prática, não funcionam.”*¹⁶

As razões para tal desempenho variam de acordo com as especificidades locais. Pode-se, todavia, alinhar algumas de caráter genérico, com destaque para:

- a) ausência de tradição de cooperação interinstitucional na formação política e administrativa brasileira;

¹⁴ GOUVÊA. 2005.

¹⁵ O desenvolvimento deste e de itens subsequentes tomou como referência o estudo de GOUVÊA (2005), tese para obtenção do título de doutor pela UFMG, transformada no livro já citado.

¹⁶ GOUVÊA. 2005, p.234.

- b) conflitos presentes nas relações entre os entes federativos – estados e municípios, sobretudo –, em virtude da dificuldade de conciliação de estratégias de ação entre forças políticas e partidárias, em especial, nos períodos eleitorais;
- c) visão imediatista dos gestores públicos que, em regra, estabelecem o tempo de mandato eletivo como o horizonte estratégico de atuação.

A respeito desse último aspecto, quando de entrevistas recentes com atores sociais da Região Metropolitana de Natal, houve manifestações que confirmam essa conduta do gestor municipal, somada à excessiva preocupação com os problemas locais, em especial, aqueles que têm solução reivindicada pelos munícipes, em cobranças insistentes do eleitorado ao prefeito e seus auxiliares.¹⁷

Subjacente a essa visão está a idéia de que integrar a região metropolitana é uma maneira de ampliar as oportunidades de carrear recursos para o município, de preferência aqueles de cuja aplicação se encarrega o gestor local. Não há motivação para identificar os problemas metropolitanos de interesse comum, salvo quando a gravidade da questão, a intensidade da pressão popular ou outra razão assemelhada impõe a articulação plurimunicipal visando sua resolução. Hipótese pouco provável no caso potiguar, em virtude da fragilidade de organização da sociedade, como se analisa mais adiante.

A autonomia municipal, assegurada na Constituição Federal de 1988, é componente desse modo de ver a questão metropolitana, porém, a causa mais expressiva do baixo funcionamento dos órgãos metropolitanos é a cultura política, sedimentada ao longo da história. Talvez, a elevação do município à condição de ente federativo tenha contribuído para acentuar essa faceta da nossa formação histórica.

1.7 Principais entraves ao funcionamento das regiões metropolitanas

A análise esboçada no item anterior, leva ao exame dos principais obstáculos à gestão metropolitana no Brasil, que, na avaliação de Gouvêa – baseada em evidências, quando realizou pesquisa para tese de doutorado¹⁸ –, existem dois impedimentos principais, dos quais derivam outros problemas e dificuldades de menor relevância para a criação de instância metropolitana. Os dois óbices fundamentais são:

¹⁷ Um prefeito da RMN, ao manifestar desencanto com as reuniões do CDMN, disse que “deveriam pedir ao Conselho a indicação de três problemas sérios do município com o fim de resolvê-los, pois é isso que o povo quer do administrador”.

¹⁸ Tese aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.

a) *“percepção rígida e monolítica de autonomia municipal”*; e

b) *“a assimetria nas relações de poder, decorrente da existência de megamunicípios em quase todas as regiões metropolitanas”*.¹⁹

¹⁹ GOUVÊA. 200, p. 236/236.

Um dos obstáculos mais recorrentes em face da gestão metropolitana tem sido a resistência dos municípios, sobretudo os mais importantes, em ceder parte de sua autonomia em favor de uma instância superior.

Ausência de “déficit democrático”, na medida em que a sociedade não exerce efetiva pressão para equacionar problemas de corte metropolitano, posto que se situam mais distantes da percepção do cidadão comum e, em conseqüência, das entidades que o representam se reflete na visão do gestor municipal, em sua atuação, como se constata facilmente.

Uma gama de outros obstáculos se antepõe ao funcionamento das regiões metropolitanas, na esfera financeira ou burocrática, a exemplo da falta de definição legal de recursos estáveis e permanentes, o que tem sido lembrado com freqüência. Existem ainda recorrentes conflitos partidários que terminam por confundir interesses comuns da população e estratégias de grupos e facções de partidos políticos e setores sociais por eles representados.

25

1.8 Perspectivas das regiões metropolitanas

Gouvêa vislumbra três possíveis cenários futuros para as regiões metropolitanas brasileiras, como resultante de estudos feitos, recentemente.

O primeiro caracteriza-se pelo estabelecimento de modelos institucionais específicos para o planejamento integrado e a execução de políticas metropolitanas. Esse cenário passaria pela constituição do município metropolitano como realidade urbanística específica, distinta do município tradicional, e pela possibilidade de re-divisão territorial de mega-municípios. A viabilidade de ocorrer tal cenário num lapso de tempo previsível é quase nula, mercê das dificuldades de conciliar a presença do município metropolitano com as restrições político-institucionais e tributárias que, certamente, surgiriam, fazendo do debate um interminável exercício de futurologia, além de mexer com princípios cristalizados de ordem institucional, política, cultural, entre outros obstáculos.

O segundo cenário seria a manutenção da situação atual, marcada pela existência legal das regiões metropolitanas, mas de quase nenhuma eficácia operacional, a inércia aparecendo como elemento definidor do panorama geral em que se encontra a gestão metropolitana no Brasil. Esse cenário deve persistir durante algum tempo por que não se vislumbram alterações no mundo das relações objetivas, concretas, bem como na conduta dos atores políticos mais diretamente envolvidos com a gestão metropolitana.

O terceiro cenário se situa entre os dois citados e sua viabilidade reside na ênfase a ser dada a questões pontuais, promovida pelos principais municípios das RMs, quando motivados pela possibilidade de acesso a estímulos provenientes dos outros entes federados – Estado e União. Esses incentivos viriam de políticas setoriais, consubstanciados na realização de grandes investimentos públicos no território do município. Tal cenário implicaria na adoção de postura pragmática, apoiada em realizações capazes de produzir efeitos no curto prazo com vistas a atender demandas sociais e políticas insatisfeitas e visíveis, concomitante à criação ou consolidação de instrumentos e órgãos destinados ao planejamento, execução de obras e serviços de interesse comum à região metropolitana.

26 Entre os serviços se incluem os que podem ser prestados por equipes técnicas de profissionais – das Universidades e centros de pesquisas e investigações acadêmicas – com qualificação e capacitação necessárias a fornecer assistência técnica aos municípios, sobretudo em tarefas relacionadas com a gestão e captação de recursos públicos. Essa atividade cresce de significado na medida em que existe carência desse tipo de demanda, que se apresenta com força quando da implementação de programas e projetos decorrentes de políticas públicas ou de maciços investimentos privados.²⁰

Como se pode deduzir, um desenho assim previsto para o funcionamento das regiões metropolitanas absorve elementos que fizeram das RMs nascidas na década de setenta, sob inspiração do regime militar, o centro de grandes investimentos em infra-estrutura econômica. Aliados a isso, agregam-se as demandas, as reivindicações canalizadas por meio da sociedade organizada, com as restrições conhecidas, em virtude do frágil nível de organização exibido.

Ao lado dessas considerações acadêmicas, voltadas para antecipar o futuro das regiões metropolitanas no Brasil, pode-se complementar com informe acerca das discussões na esfera dos poderes executivo e legislativo com o objetivo de traçar política nacional para essas

²⁰ Dificuldades de execução do PRODETUR, no Nordeste e, em particular, no Rio Grande do Norte, ao lado de exigências técnicas e burocráticas peculiares a projetos internacionais, são, em parte, devidas ao despreparo dos municípios. A proliferação de conjuntos habitacionais foi citada por entrevistado pela equipe da FADE como um dos aspectos atuais que preocupam os gestores locais da RMN, dada a falta de recursos humanos capacitados para tarefas específicas ligadas à execução de normas de uso do solo, por exemplo.

áreas. Com efeito, no âmbito do governo federal, em especial do Ministério das Cidades existem estudos em andamento visando definir políticas públicas destinadas às regiões metropolitanas, uma das lacunas reclamadas, desde sempre, em especial, após a entrada em vigor da Constituição de 1988. Há no Congresso Nacional gama de iniciativas de parlamentares relacionadas com o tema. Entre muitos, destaca-se, neste Relatório, o projeto de lei de autoria do deputado Walter Feldman (PSDB/SP), de 2004, denominado pelo autor de Estatuto da MetrÓpole, pela sua abrangência, como revela a ementa: *Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências*. Referido projeto de lei contém pontos fundamentais que merecem citação, como se faz a seguir de modo sintético.

Além de estabelecer as diretrizes para a execução da política nacional de planejamento regional urbano, cria o sistema nacional de planejamento e informações urbanas, definindo seus objetivos e fixando conceitos para as quatro *unidades regionais urbanas: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões integradas de desenvolvimento*.

Conceitua a região metropolitana como sendo o agrupamento de municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

- a) um núcleo central com, no mínimo, 5% da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, em conjunto, no mínimo, 4% da população nacional;
- b) taxa de urbanização acima de 60% para cada um dos municípios integrantes da região;
- c) população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65% de cada município da região;
- d) urbanização contínua em, no mínimo, 50% dos municípios componentes da região.

O projeto de lei autoriza o poder executivo federal a instituir o Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, com a finalidade de dar suporte ao planejamento integrado e às ações conjuntas referentes às funções públicas de interesse comum entre a União, os Estados, os Municípios integrantes de regiões metropolitanas

e demais unidades regionais urbanas. Prevê, também, que essas unidades terão preferência para repasse de recursos federais.

Na justificativa do projeto de lei, o autor indica que:

“A ausência de qualquer critério diretamente ligado aos diferentes tipos e escalas do fenômeno da urbanização incontrolada dificulta que a União, Estados e Municípios, por não terem referências uniformizadas, tomem medidas adequadas ao enfrentamento dos problemas das diferentes escalas de aglomerações regionais urbanas.”

Mesmo que não se concorde com todos os conceitos e princípios contidos no projeto de lei em tela, a iniciativa representa sintoma do esforço em busca de referenciais legais para a afirmação institucional das regiões metropolitanas. É nessa perspectiva que se caminha atualmente no Brasil, graças à estruturação do Ministério das Cidades, a implementação do Estatuto da Cidade, a mobilização política de setores da sociedade com vistas a tornar efetivo e operacional o dispositivo constitucional que transferiu aos estados federados a competência para legislar sobre regiões metropolitanas.

2 A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

2.1 Antecedentes de gestão planejada

A Região Metropolitana de Natal foi criada em 1997, na mesma época em que outras o foram em diversos estados, fato já registrado no capítulo anterior. O novo arcabouço institucional não emergiu do vácuo. Iniciativas no âmbito do planejamento local e regional, experiência de cooperação intermunicipal precederam sua formalização ou contribuíram, e ainda contribuem de alguma maneira, para a formação de embrionária “consciência metropolitana”, processo lento que avança com dificuldades não apenas no Rio Grande do Norte, como de resto Brasil afora, em maior ou menor grau.

Essas iniciativas podem ser consideradas embriões de ação planejada ou animação social e política que, em certa medida, operam como acúmulo de experiência – limitada, é bem verdade, porém não desprezível –, para estimular a institucionalização da Região Metropolitana de Natal. Entre todas, merecem destaque as enunciadas a seguir.

Ensaio que não se concretizou visando implementar projeto de desenvolvimento integrado entre os municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz foi tentado por órgãos técnicos do governo estadual, antes de duas tentativas de formulação de planos mais consistentes. Assim, houve duas dessas iniciativas: em 1977, com o Plano de Desenvolvimento Regional e Urbano da Grande Natal, elaborado pelo urbanista Luís Forte Neto, encomendado pelo governo estadual; e em 1988, com o Plano de Estruturação do Aglomerado Urbano de Natal, sob a responsabilidade do escritório do arquiteto Jaime Lerner, também às expensas do governo do Estado.

Embora não tenham sido levadas adiante em seus desdobramentos práticos, serviram para despertar ou aguçar o interesse pelas questões

que envolvem mais diretamente os municípios, numa época em que o fenômeno do transbordamento urbano de Natal encontrava-se em estágio inicial, nada parecido com o processo acelerado que hoje exhibe, como foi descrito e analisado no diagnóstico físico-territorial deste Plano.

2.2 Referências de ordem legal

Neste item são apresentados os principais balizamentos legais que orientaram ou simplesmente precederam os passos iniciais dirigidos para a criação da Região Metropolitana de Natal. Na verdade, são marcos formais frágeis quando comparados com dispositivos inseridos em leis de outros estados, que trataram com mais cuidado dos problemas metropolitanos, talvez porque tais questões assumissem dimensão mais grave a ponto de mexer com o cotidiano da população.

Constituição do Rio Grande do Norte - A Constituição do Rio Grande do Norte, promulgada em 3 de outubro de 1989, como consequência do processo de constitucionalização patrocinado pelo movimento que desaguou na Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986, estabeleceu no artigo 18, que compete ao Estado:

III - instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Como se pode notar, o dispositivo nada mais é do que adaptação redacional do citado § 3º, do artigo 25, da Constituição Federal de 1988.

Diretrizes da Lei de Regionalização - Ainda na esfera legal, a Lei Complementar Estadual nº 119, de 04 de janeiro de 1994, em decorrência do texto constitucional, definiu princípios e instituiu a regionalização no Rio Grande do Norte, estabelecendo, em seu artigo 1º:

Os princípios para a criação e a delimitação das regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas e de micro-regiões que devam integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas do Estado.

A mesma lei, no inciso I, do artigo 5º, definiu região metropolitana como:

O agrupamento de municípios limítrofes, que apresenta expressiva densidade demográfica, intensas relações de natureza econômica e social e elevado grau de urbanização contínua entre si, contando com uma aglomeração cidade-pólo regional ou capital do Estado comandando a integração regional, e apresentando considerável grau de especialização nas ofertas de serviços superior ao da própria região.

O conceito de região metropolitana, assim expresso, foi complementado, no § 2º do mesmo artigo, com a fixação dos seguintes requisitos:

- a) população não inferior a cinco por cento da do Estado; e*
- b) área máxima de dois mil e trezentos quilômetros quadrados, exceto a da capital.*

Os textos legais transcritos respaldam a iniciativa de criação, via poder legislativo, da Região Metropolitana de Natal, como reflexo formal sintonizado com dispositivos inseridos na Constituição Federal de 1988.

2.3 Outras iniciativas de gestão plurimunicipal

A Região Metropolitana de Natal foi criada em 1997, mas permaneceu claudicante, em trajetória sinuosa ao longo dos anos que se seguiram a sua formalização, como se registra adiante. Nesse período sucederam outras experiências e iniciativas de gestão plurimunicipal, do que se faz menção aqui, dada sua relevância para ajudar a formar, senão “consciência metropolitana”, pelo menos, a criação de ambiente propício ao debate dos problemas metropolitanos no Rio Grande do Norte. Isso pode contribuir para tornar mais favoráveis os passos que estão sendo dados para fazer-se real a idéia de transformar a Grande Natal numa área metropolitana efetiva.

Consórcio para recuperação do Rio Pitimbu - O rio Pitimbu nasce no município de Macaíba, passa por terras de Parnamirim, alimenta a lagoa do Jiqui e deságua no rio Pirangi. Portanto, tem sua bacia hidrográfica dentro da área metropolitana de Natal e assume real importância na medida em que serve de fonte de abastecimento d’água para comunidades, inclusive a zona sul de Natal.

Em razão disso, o governo do Estado – por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos (SERHID) e do Instituto de Gestão das Águas do Rio Grande do Norte (IGARN) –, desenvolve Plano de Gestão

Integrada para a recuperação da sub-bacia hidrográfica do rio Pitimbu, com a participação de diversas entidades: CEFET/RN, CREA/RN, IDEMA, CAERN, SEMURB, EMPARN, ASBAN, SESAP/SUVAM, DER, IBAMA, PROÁGUA, Ministério Público/Promotoria do Meio Ambiente, Patrimônio Público da União, Prefeituras municipais de Macaíba e Parnamirim.

Conselho do Pólo Costa das Dunas - O Conselho do Pólo Costa das Dunas é iniciativa exógena, inserida dentro de estratégia de ação do governo federal, via Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), que assumiu a incumbência de estimular o turismo regional, incentivando para tanto parcerias entre governos estaduais, municipais, segmentos do empresariado, em especial do *trade* turístico.

O modelo é padronizado para áreas litorâneas nordestinas. No caso do Rio Grande do Norte, selecionaram 16 municípios, localizados ao sul e ao norte de Natal, extrapolando, assim, o território definido, legalmente, como Região Metropolitana de Natal.

Parlamento Comum Metropolitano - Iniciativa do vereador natalense George Câmara, o Parlamento Comum foi aceito pelas outras câmaras municipais, tornando-se fórum de discussão de problemas de interesse comum à Região Metropolitana de Natal.

32 Criado em 2001, época em que, apesar de já institucionalizada formalmente, a RMN permanecia com vida vegetativa, o Parlamento funcionou como elemento catalisador no tanto em que trouxe o poder legislativo municipal à cena metropolitana, em especial pela mobilização política que induziu. Isso tem sido realizado sem preocupações formalistas na medida em que, coerente com a própria natureza das câmaras de vereadores, o Parlamento Comum assumiu formato jurídico flexível, sem contar com estrutura burocrática de apoio, mas centrando sua ação no debate de questões metropolitanas, o que se dá em três instâncias: Mesa Diretora (composta por nove membros), Colégio de Comissões (integrada por 30 membros) e Colegiado Pleno, inscritas no Tratado Metropolitano, assinado pelos parlamentares municipais da Região Metropolitana de Natal.

O Parlamento Comum promove reuniões, seminários e outros eventos, desde 2001, entre os quais merecem realce: as discussões que geraram a Carta dos Vereadores da Grande Natal, pauta de reivindicações relacionadas com demandas ligadas ao meio ambiente, uso do solo, infra-estrutura urbana (transportes, telefonia, urbanização de praias), problemas sociais, culturais, de segurança pública, saúde da população e muitos outros, incluindo a gestão urbana metropolitana.

Esse conjunto de fatos contribuiu, e ainda contribui de alguma maneira, para o começo do lento e sinuoso processo de formação da “consciência metropolitana”. Alguns desses marcos foram precursores no aspecto organizativo, embora revestidos de caráter setorial ou pontual. Outros representam iniciativas que prosperaram já em plena etapa de legalização da RMN, ou seja, após a aprovação da LCE nº 152/1997, como é o caso do Parlamento Comum.

Em síntese, são iniciativas, fatos, mobilizações e atitudes que ajudam a disseminar na população, sobretudo entre os atores políticos mais diretamente responsáveis pela gestão pública no Rio Grande do Norte, o sentido do olhar coletivo sobre a região metropolitana.

2.4 Criação da Região Metropolitana de Natal

A Região Metropolitana de Natal foi instituída pela Lei Complementar estadual nº 152, de 16 de janeiro de 1997, mediante iniciativa da então deputada estadual Fátima Bezerra, e promulgada pelo presidente da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte, deputado Leonardo Arruda. As causas remotas dessa formalização foram, em grande medida, reflexo da convergência de dois movimentos que se complementam, a seguir examinados.

Uma vertente se liga ao que ocorre no mundo das relações concretas na área metropolitana de Natal, que se confunde com a expansão da malha urbana de Natal, em especial, a integração de municípios na esfera dos transportes, do emprego, da saúde, educação, segurança pública, entre outros setores. São modificações proporcionadas pelo processo de urbanização em torno da cidade-pólo que se derrama para os municípios vizinhos, combinado com razoável expansão urbana observada ao longo do litoral, sob o influxo das atividades turísticas e de lazer. Esses processos, embora não forme, ainda, um contínuo urbano, tende a consolidar-se em futuro próximo, robustecendo a conurbação de Natal com algumas cidades.

A outra vertente possui característica bem diversa e tem origem no movimento de âmbito nacional determinante da mudança constitucional que transferiu ao Estado-membro da federação a faculdade de ordenar agrupamentos de municípios visando organizar melhor o território, estimulando ações integradas para planejar e executar funções públicas de interesse dos entes político-administrativos e da população.

Junte-se a esses dois fatores o clima de liberdades democráticas e de organização da sociedade brasileira, elemento intangível de propulsão de iniciativas como a que prosperou no Rio Grande do Norte.

A autora do projeto de lei alinha, pelo menos, duas motivações imediatas para sua ofensiva parlamentar:

- a) ausência de iniciativa por parte do poder executivo estadual de criar a Região Metropolitana de Natal; e
- b) possibilidades de ações de interesse de mais de um município no entorno de Natal, questões, aliás, já afloradas naquela época, como foram os problemas de tarifas de transportes coletivos intermunicipais que, “a partir de Macaíba se propagou com força com a realização de audiências públicas e reuniões em câmaras municipais da Grande Natal.”

Lembre-se que nesse período a mídia já especulava acerca da candidatura da deputada Fátima Bezerra à prefeitura de Natal, o que levou um dos entrevistados pela equipe da FADE a classificar de enviesado o nascimento da Região Metropolitana de Natal, dada a conotação político-eleitoral da iniciativa que resultou na apresentação do projeto de lei que veio a transformar-se na LCE nº 152/1997. Talvez aí repouse parte da motivação para o veto apostado pelo governador do Estado ao projeto de lei.

Recorde-se ainda que a subsequente derrubada do veto pela Assembléia Legislativa deve seguir a mesma lógica política, posto que, em última análise, as duas decisões – a do poder executivo de vetar e a do legislativo de não aceitar o veto – são vertentes do sistema político e partidário que prevalece no Brasil, desde muito tempo. Portanto, nada disso pode ser considerado atípico no ambiente político do Rio Grande do Norte, afeito, historicamente, a lutas partidárias bem definidas pela presença de grupos e facções em digladio quase permanente. Não muito diferente, aliás, do panorama observado Brasil afora.

A justificativa técnica do projeto de lei foi elaborada por técnicos do serviço público estadual, sobretudo da Seplan, e do mundo acadêmico, das Universidades, que realizaram estudos e pesquisas visando subsidiar o debate e a formatação legal necessários ao cumprimento dos trâmites legislativos. Tudo isso feito com muita dificuldade – segundo narrou em entrevista à equipe da FADE uma das pessoas envolvidas no processo –, em virtude da falta de experiência da equipe e de referenciais seguros a respeito dos aspectos formais de região metropolitana.

2.5 Fases da Região Metropolitana de Natal

A RMN encontra-se em formação. O mesmo sucede com a maioria das regiões metropolitanas criadas pelos Estados, ao amparo da Carta Magna de 1988. Até mesmo arranjos institucionais antigos, vindos do modelo federal dos anos setenta, apresentam problemas de inconsistência em sua estrutura organizacional, nos instrumentos criados para solucionar as questões ligadas à integração dos entes públicos e privados e à necessidade, adequação e suficiência de financiamento de obras e serviços no território metropolitano. Mais grave ainda são os problemas de articulação política entre eles, dada a diversidade de interesses que permeia o mundo das relações institucionais, políticas e administrativas no Brasil.

Apesar dos avanços no rumo de definições básicas para estruturar modelo de gestão capaz de funcionar como marco para a implantação de ações concretas de alcance metropolitano, são notáveis a fragilidade, as oscilações na trajetória da RMN, a partir de sua criação, em 1997.

Desde então, o arranjo institucional metropolitano potiguar vem percorrendo enviesados caminhos. Com o intuito de apreender melhor o sentido das mudanças introduzidas no arranjo institucional metropolitana no Rio Grande do Norte, julgou-se conveniente separar em três fases a curta história metropolitana de Natal, enunciadas a seguir de forma sintética.

Primeira fase - A primeira fase é marcada pela sinuosidade decorrente de fortes preocupações de natureza política. No período que vai da criação formal da RMN, em 16/01/1997, até a instalação do Conselho Metropolitano, em 01/06/2001, decorrem mais de quatro anos, nos quais houve duas mudanças se processaram na forma de organização do poder executivo estadual visando:

- a) ampliar a composição do CDMN de cinco para seis membros “de reconhecida capacidade técnica e/ou administrativa”²¹; e
- b) promover a transferência da vinculação da RMN da Secretaria de Planejamento e Finanças – SEPLAN para a Secretaria de Governo e Projetos Especiais – SEGOV.

²¹ Ver LCE nº 172, de 17/01/2000.

²² Ver LCE nº 190, de 08/01/2001.

Houve, também, a inclusão dos prefeitos na composição do CDMN²², mudança que representou notável significação política para a Região Metropolitana. Na verdade, as motivações políticas dessa etapa precedem até mesmo a própria criação formal da RMN, como

lembrou, recentemente, um dos entrevistados à equipe FADE/UFRN, ao referir-se à situação objetiva que inspirou a propositura do projeto de lei da Região Metropolitana de Natal: a ausência ou omissão do poder executivo estadual em face do artigo 25, § 3º, da Constituição Federal de 1988. Além disso, merece citação o disposto no artigo 18 da Constituição do Rio Grande do Norte²³ e o aflorar de questões de interesse comum trazidas à discussão pelos municípios, a exemplo do problema de tarifas de transporte coletivo intermunicipal, debatido com força em Macaíba e Câmaras municipais de outras cidades da grande Natal. Esse clima de disputa política com inevitável conotação eleitoral se dera na própria tramitação do projeto de lei, tanto é que recebeu veto do governador e prosseguiu com a derrubada do veto na Assembléia Legislativa.

Esses fatos se sucederam em cenário de disputas, como recordou outro entrevistado, para quem houve forte motivação político-eleitoral, na medida em que o nome da autora do projeto de lei circulava com insistência na mídia na qualidade de potencial candidata a prefeita de Natal.

Segunda fase - A segunda fase tem início com a instalação do CDMN, em 01/06/2001, e se estende até 2003. A solenidade de instalação do Conselho deu-se em reunião extraordinária, por ocasião do Primeiro Seminário de Desenvolvimento Metropolitano, realizado no Hotel Barreira Roxa, em 1º de junho de 2001. Desta data até 07 de junho de 2002, houve – além da sessão solene de instalação –, cinco reuniões ordinárias do Conselho, que marcam a efetiva operação daquele órgão deliberativo. O resumo dos temas pode ser visto no quadro a seguir, que fornece síntese das preocupações dominantes, ligadas, quase todas, às questões objetivas vividas pela população, em paralelo aos aspectos formais de funcionamento do Conselho.

²³ O artigo 18, da Constituição do Rio Grande do Norte, reza que “O Estado exerce em seu território todo o poder que lhe não seja vedado pela Constituição Federal, competindo-lhe, especialmente:”

“III – instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

Quadro 2.1

Região Metropolitana de Natal Primeiras Reuniões do CDMN - 2001/2002

Fonte: Atas das reuniões do CDMN

Data	Local	Principais Temas Abordados
01/06/01	Hotel Barreira Roxa	Instalação Solene
18/06/01	Parnamirim	Apresentação do projeto do aterro sanitário pela concessionária Braseco, distribuição de minutas do Estatuto e RI do Conselho e de modelos de Consórcios.
30/07/01	Extremoz	Discussão e aprovação do Estatuto e do RI do Conselho. Banco do Povo; financiamento para casa própria. Conversão de táxi para gás.
08/10/01	Natal/Escola de Música	Apresentação de proposta elaborada pela Funpec/Ceset do Plano Diretor de Limpeza Urbana de 6 municípios da RM.
31/01/02	Ceará Mirim	Apresentação do Programa RN – Municípios, pelo consultor Roberto Santoro
07/06/02	Natal/UFRN	Apresentação do diagnóstico de resíduos sólidos na RMN, pela equipe Funpec/Cefet, Gerenciamento e tratamento de resíduos sólidos de saúde.

Como se pode verificar, problemas de interesse imediato dos gestores públicos e da população foram tratados, entre os quais o aterro sanitário, financiamento de casa própria, conversão de motores de veículos de aluguel para o uso de gás natural, plano diretor municipal de limpeza urbana, diagnósticos de resíduos sólidos. Nesta etapa, deu-se a inclusão na Região Metropolitana de Natal dos municípios de Nísia Floresta e São José de Mipibu, bem como da discussão e aprovação dos Estatutos e do Regimento Interno do CDMN, formalizados através de Decretos estaduais de nº 15.873 e nº 15.874, ambos de 14 de janeiro de 2002.

Terceira fase - Na terceira fase, o poder legislativo entra com mais determinação no processo formal da articulação metropolitana mediante, em primeiro lugar, a mobilização de vereadores dos municípios da grande Natal, seguida da criação do Parlamento Comum Metropolitano e de sua incorporação ao CDMN, juntamente com representação da Assembléia Legislativa.

Nessa etapa da trajetória da RMN mais um município ingressa no Conselho – Monte Alegre. Pleiteou-se, também, a inclusão do município de Ielmo Marinho. A chefe do Poder Executivo optou por vetar o projeto de lei aprovado pela Assembléia Legislativa, com respaldo em razões fundamentais alinhadas em documento técnico – elaborado em conjunto pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Norte e pelo GTRMN –, que podem ser resumidas como a seguir se faz.

A delimitação de uma Região Metropolitana está condicionada ao atendimento de requisitos básicos que envolvem relações sócio-econômicas de rede de cidades, quais sejam:

1. Evidência ou tendência de conurbação: área urbana composta de várias cidades (aglomerados urbanos) cujas áreas de influência cresceram e se fundiram de modo que formam um contínuo urbano.

2. Existência de relação de integração funcional de natureza sócio-econômica ou de serviços: fluxos diários de transportes pendulares casa-trabalho / escola-casa, ou deslocamentos cuja finalidade é a compra / aquisição de bens e serviços – educação, saúde, abastecimento, etc.

3. Necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, sobretudo se inexistentes os requisitos anteriores, a dinâmica e o desenho urbano de curto prazo estejam em vias de serem alterados por fatores extraordinários, tais como a construção de equipamentos urbanos de impacto regional.

38

A justificativa do veto governamental prossegue, enquadrando o município de Ielmo Marinho no referencial técnico, assim :

A respeito desses aspectos, o município de Ielmo Marinho, diferentemente, dos municípios de Nísia Floresta, São José de Mipibu e Monte Alegre, está localizado, quanto ao zoneamento estabelecido pelo IBGE e pelo Planejamento do Estado, respectivamente, na Micro Região Agreste Potiguar e na Zona Homogênea Agreste, estabelecendo relações de maior interdependência com o Pólo Regional da cidade de São Paulo do Potengi, da qual foi desmembrada, através da Lei nº 2.909, de 27 de agosto de 1963.

O estudo reforça ainda o argumento da interdependência com o fato de Ielmo Marinho integrar a região sediada em São Paulo do Potengi no Programa Governo nas Cidades.

Conclui então que

Esses fatores são decisivos para a verificação de que o referido município não apresenta os elementos de caracterização das dinâmicas urbana, funcional e de integração de serviços que justifiquem sua inclusão na Região Metropolitana de Natal.

Na terceira fase, que se estende aos dias de hoje, registra-se o funcionamento de órgãos metropolitanos – basicamente do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal e do GTRMN –, tentando-se sua afirmação como meio de racionalizar as ações públicas, mediante articulação de esforço privado e do setor público no âmbito do território. Embora não tenha logrado o sucesso esperado, houve significativo avanço, recentemente, como pode ser constatado no quadro e comentários a seguir expostos, baseado na sinopse das reuniões do Conselho.

Quadro 2.2

Região Metropolitana de Natal Resumo dos Temas das Reuniões do CDMN - 2005/2006

Data	Principais Assuntos
21/03/05	Instalação do CDMN para o quadriênio 2005/08 e posse dos Conselheiros
21/03/05	Pauta: a) Tarifas de transportes na RMN; b) Tarifas telefônicas; c) Informes gerais. Exposição da diretora do DER, Adriana Torquato, e do gerente da Anatel – Lívio Peixoto. Deliberou-se criar: Grupo Temático de Transportes para supervisionar processo de elaboração do PD de Transportes e realizar levantamento georeferenciado dos distritos para requerer enquadramento nas Resoluções 373 e 377 da Anatel - redução de tarifas.
16/06/05	Pauta: a) Proposta de elaboração do PDE da RMN; b) Informe sobre criação de GT de Transportes; c) Informe sobre andamento do georeferenciamento de distritos e localidades, a fim de requerer benefícios da Res. 389/04, da Anatel. Tania expôs sobre o Plano. Aprovada a Resolução 01/05 que cria o GTT.
29/08/05	Pauta: a) Explicação sobre saúde pública; b) Espaço para reivindicação de prefeitos; c) Informes sobre o PDE da RMN. Secretário de Saúde (Ruy Pereira dos Santos) deu ênfase à regionalização das ações de saúde e ao SAMU metropolitano. Prefeito de Nísia Floresta falou da cobrança do MP sobre aterro sanitário. Outros gestores confirmaram que o atual aterro de Ceará Mirim é inviável economicamente para os municípios do eixo sul da RMN (Parnamirim, S. J. de Mipibu e N. Floresta). Marcou-se reunião para tratar do tema em nível técnico, em 01/09/05. Wilsom Cardoso (Idema) falou sobre o georeferenciamento e George Câmara (GTRMN) sobre GT Transportes e PDE da RMN.
24/10/05	Pauta: Planejamento Estratégico de Segurança. Leitura de Relatório de Demandas, produzido pelo GTRMN. Exposição do Secretário de Segurança Pública (Francisco Glauberto Bezerra). Gestores municipais apresentam reivindicações.
20/12/05	Pauta: a) Impactos do aeroporto de S. G. do Amarante; b) Criação do GT para estudo do Modelo de Gestão da RMN; c) Entrega de Relatório do GT de Transportes; d) Incorporação de Monte Alegre ao CDMN. Superintendente da Infraero (Manoel Henrique) fez a exposição. O secretário Wagner Araújo propôs a criação do GT do M de Gestão – ver Resolução 02/05. Adriana Torquato (DER) presidente do GTT apresentou Relatório das ações desenvolvidas pelo GT. Posse do novo membro do CDMN – Solon Ubarana da Silva, prefeito de Monte Alegre.
14/03/06	Pauta – Situação das Águas na RMN; Panorâmica das águas subterrâneas; Preservação; Olhar sobre os mananciais. Expositor – Secretário de R Hídricos (Josemá Azevedo). Após debates, foi criado o GT de Água, Esgoto e Drenagem da RMN. Convidados: Caern, Arsban, DNPM, Igarn, Idema e Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Pitimbu.
17/05/2006	Pauta – Implantação do Serviço Móvel de Atendimento de Urgência – SAMU na RMN. Exposição do Secretário de Saúde (Adelmaro Cavalcante Júnior) dando ênfase às características do SAMU.

Fonte: Atas das reuniões do CDMN

O avanço observado na fase atual se complementa com o funcionamento do GTRMN, cuja trajetória é objeto de análise, que se faz mais adiante, e com a decisão de elaborar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável.

2.6 Síntese das alterações formais

Para melhor apreender o sentido do arranjo institucional da Região Metropolitana de Natal, até agora tentado, separam-se suas características básicas de acordo com os pontos a seguir discriminados, que vão do aumento da base territorial à manutenção operacional dos órgãos da RMN. Antes, porém, veja-se no quadro a seguir o resumo da legislação pertinente.

Quadro 2.3

Região Metropolitana de Natal Alterações Legais Introduzidas

Instrumento	Data	Objetivo
LC n° 152	16/01/1997	Institui a RMN
LC n° 172	17/01/2000	Amplia a composição do CM com mais seis técnicos de reconhecida capacidade, nomeados pelo governador do Estado.
LC n° 190	08/01/2001	Delega a SEGOV competência para articular ações verticalizadas e setorizadas do CM. Cria o CDMN, cuja Secretaria Executiva será exercida por servidor público, designado pelo presidente do Conselho. Inclui os prefeitos no CDMN.
LC 221	10/01/2002	Inclui na RMN os municípios de São José de Mipibu e Nísia Floresta.
Decreto n° 15.873	14/01/2002	Aprova o Estatuto do CDMN. Autoriza a criação de Grupos Executivos transitórios para formular e resolver problemas operacionais e Grupos Temáticos permanentes
Decreto n° 15.874	14/01/2002	Aprova o Regimento Interno do CDMN.
LC n° 262	29/12/2003	Várias alterações em muitas leis. Extingue a SEGOV. Inclui Assembléia Legislativa e Parlamento Comum no CDMN
Resolução 01/05	21/03/2005	Cria Grupo Temático de Transportes
LC n° 315	30/11/2005	Inclui Monte Alegre na RMN. Confirma a composição do CDMN: além da SEPLAN, os 9 prefeitos, um representante do Parlamento Comum e um da Assembléia do Estado.
Resolução 02/05	20/12/2005	Cria o Grupo Temático de Gestão Metropolitana
Resolução 01/06	02/08/2006	Cria o Comitê de Acompanhamento do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da RMN.
LCE n° 340	31/01/2007	Cria na SEPLAN o cargo de Coordenador da RM com as atribuições de dar suporte ao CDMN, executar o PDS da RMN e promover articulação com os municípios da RMN.

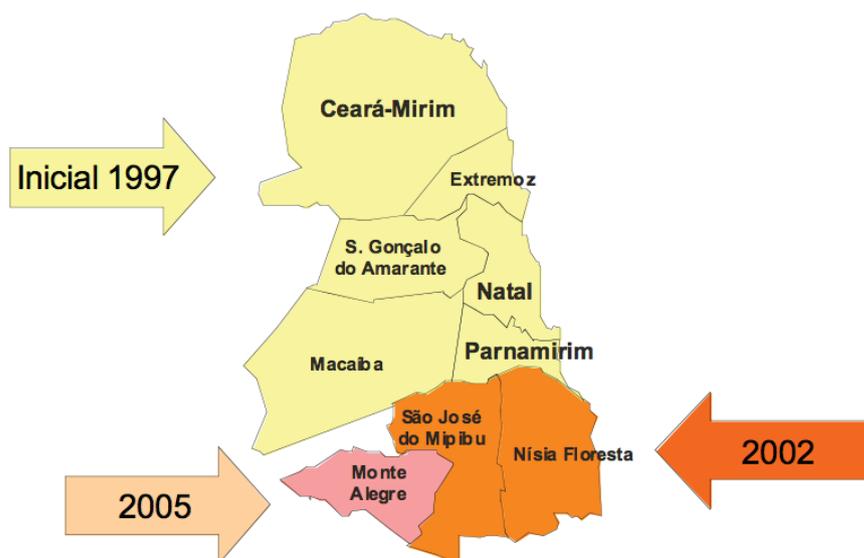
2.6.1 Abrangência territorial

A RMN nasceu, em 1997, com seis municípios: Ceará-Mirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Natal, Parnamirim e Macaíba. Cinco anos depois, em 2002, LCE acrescentou mais dois: São José de Mipibu e Nísia Floresta. Em 2005, foi agregado à RMN o município de Monte Alegre, como pode ser visualizado no mapa.

A área total dos nove municípios da RMN alcança 2.719 km², superior a área inicial, quando foi instituída a RMN, em 1997. Excluída a área correspondente ao município de Natal (170 km²), restam 2.529 km², tamanho maior do que aquele fixado pela LCE nº 119, de 04/01/1994, (Lei de Regionalização) como requisito conceitual para a RMN, que é de "área máxima de dois mil e trezentos quilômetros quadrados, exceto a da capital".

A Lei de Regionalização foi alterada sem que isso implique em prática de ilegalidade, pois o foi por outra lei situada no mesmo nível hierárquico. Portanto, aplicou-se, no caso, o princípio geral de direito segundo o qual lei posterior revoga a anterior.

Figura 2.1
Região Metropolitana de Natal
Abrangência Territorial



2.6.2 Conselho Metropolitan

O Conselho de Desenvolvimento Metropolitan de Natal - CDMN foi criado em 1997, como um dos pontos essenciais da Região Metropolitana de Natal, assumindo caráter normativo e deliberativo, vinculado à Secretaria do Planejamento e das Finanças e presidido pelo secretário da SEPLAN, com uma formatação inicial que:

(...) contará em sua composição, além do Secretário do Estado do Planejamento e Finanças, com cinco membros de reconhecida capacidade técnica e/ou administrativa, todos nomeados pelo Governador do Estado, mediante indicação de uma lista tríplice organizada pelos prefeitos e câmaras municipais de cada município, com a participação das entidades representativas da comunidade. (Art.2º, § 1º, da LCE nº 152/1997).

Três anos depois, a LCE 172/2000 ampliou de cinco para seis a representação técnico-administrativa, confirmando, assim, a concepção original.

Já a mudança seguinte, ocorrida em 2001, via LCE nº 190, que determinou a transferência da vinculação SEPLAN para a Secretaria de Governo e Projetos Especiais - SEGOV e trouxe os prefeitos municipais para dentro do Conselho, emprestando-lhe, dessa forma, maior densidade política.

Densidade política robustecida, aliás, a partir de dezembro de 2003, através da LCE 262, que ampliou o CDMN, ao incluir entre seus membros representantes do Parlamento Comum da Região Metropolitana e da Assembléia Legislativa do Estado.

As demais alterações do Conselho se relacionam com a inclusão dos municípios que foram sendo agregados à Região Metropolitana de Natal.

Em síntese, as mudanças relevantes introduzidas na composição do Conselho visaram incorporar o gestor municipal e a representação do poder legislativo, em substituição aos técnicos, de modo a fortalecer o papel político do município nas decisões maiores do colegiado. Dessa maneira, na sua configuração atual, o CDMN é composto pelos nove prefeitos dos municípios da Região Metropolitana de Natal, por um representante do poder legislativo estadual e um do poder legislativo municipal – este oriundo do Parlamento Comum Metropolitan – e pelo secretário estadual do Planejamento e das Finanças.

O Conselho teve vida ativa após sua instalação em 18 de junho de 2001 até junho de 2002, permanecendo meio desativado, durante algum tempo, e retomando suas atividades no início de 2005, como já foi analisado em item anterior deste diagnóstico.

2.6.3 Órgãos consultivos

Além do órgão de cúpula do sistema metropolitano, a legislação autoriza o Conselho a criar Grupos Temáticos, de caráter setorial, para subsidiar as decisões do colegiado maior, em assuntos específicos, com funções de assessoramento sem cunho deliberativo. Assim, o CDMN instituiu, por meio das Resoluções 01/05 e 02/05, os Grupos Temáticos de Transporte e de Modelo de Gestão, respectivamente.

O primeiro – integrado pelos secretários municipais de transportes dos municípios da Região Metropolitana de Natal e representantes do governo do Estado –, tem como objetivos subsidiar a elaboração de quadro diagnóstico da situação do setor, identificar as principais necessidades na área de infra-estrutura, operação e arranjo institucional.

O GT do Modelo de Gestão é composto pelos secretários municipais de planejamento, um representante da Assembléia Legislativa, um do Parlamento Comum e um do governo do Estado. Debateu em várias reuniões o fenômeno da metropolização no Brasil com a finalidade de indicar necessidades de reformulação do sistema gestor metropolitano de Natal, promovendo, em março de 2006, em parceria com o GTRMN, o Seminário “Gestão Metropolitana: Situação Atual e Desafios - Rumos e Perspectivas para a Gestão Compartilhada da Região Metropolitana de Natal”.

Dos estudos e discussões resultou o documento publicado em abril de 2006, sob o título de “Gestão Metropolitana de Natal: Situação Atual e Desafios”, em que se faz síntese da evolução das regiões metropolitanas no Brasil, uma análise do arcabouço jurídico da RMN, destacando-se suas principais contradições, insuficiências e lacunas.

Além disso, “o estudo identificou 13 desafios que exigem soluções amplamente pactuadas pelos atores sociais produtores do espaço metropolitano”, cujo elenco vai transcrito a seguir, em suas dimensões estratégica, gerencial e decisória, como registra Relatório do GTRMN.

Na Dimensão Estratégica

- a) Racionalizar e especificar a natureza e os objetivos de cada um dos produtos estratégicos a serem elaborados pelo Sistema Gestor Metropolitano, definindo-se a temporalidade dos respectivos processos de revisão e a responsabilidade pela apreciação e aprovação.
- b) Pactuar o conceito de Área Metropolitana a partir de critérios demográficos, urbanísticos e funcionais, fixando requisitos básicos para o ingresso de novos municípios na Região Metropolitana.
- c) Avaliar a necessidade de constituição e formalização de uma área de expansão metropolitana (ou colar metropolitano), que passaria a ser considerada, em distintas dimensões, sobretudo, nos processos de elaboração estratégica.
- d) Dimensionar, a partir da produção de diagnósticos, identificação de tendências, conhecimento de potencialidades, problemas e construção de cenários prováveis, a necessidade de instituição de sub-regiões metropolitanas.
- e) Fortalecer e interagir com as diversas formas de gestão intermunicipal, já existentes, tais como: comitês de bacias hidrográficas, fóruns regionais e consórcios.
- f) Apreciar a necessidade de construção de uma Agenda Metropolitana, voltada para o enfrentamento de problemas concretos e imediatos, a ser concretizada paralelamente aos esforços de consecução da Agenda Estratégica.

44

Na Dimensão Gerencial

- a) Pactuar critérios de partilha de recursos entre os entes federados (Estado e Municípios), de forma a prover a Gestão Metropolitana de mecanismo de financiamento destinado às atividades de manutenção dos instrumentos e estruturas de planejamento e gestão e, também, à execução dos programas, projetos, ações e serviços de interesse comum.
- b) Avaliar a necessidade de constituição de um Fundo Metropolitano e definir a personalidade jurídica mais adequada à gerência dos recursos financeiros, tendo em vista a articulação

intersetorial de caráter intergovernamental e público-privada no âmbito da metrópole, e dela com as demais esferas.

- c) Definir a personalidade jurídica mais adequada à constituição de um suporte informacional, jurídico e técnico-administrativo voltado aos processos de estudo, elaboração e assessoramento para tomada de decisão, relativos às funções públicas e à execução dos serviços de interesse comum de âmbito metropolitano.
- d) Construir um sistema de indicadores capaz de propiciar o monitoramento das ações desenvolvidas pelo Sistema Gestor Metropolitano, do ponto de vista de sua eficácia, eficiência e efetividade, dando-lhe caráter público.

Na Dimensão Decisória

- a) Examinar a composição atual do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, de forma a precisar uma eventual necessidade de alteração, com vistas à obtenção de maior equilíbrio entre os entes federados dele participantes.
- b) Avaliar a necessidade de criação de uma segunda instância colegiada de âmbito metropolitano, de natureza consultiva e propositiva, de modo a abrigar instituições e entidades da sociedade civil organizada, em caráter formal e permanente.
- c) Introduzir mecanismos que viabilizem efetiva participação popular nos processos de elaboração estratégica (planos, programas) e de tomada de decisão, e que assegurem o controle social da gestão metropolitana, sobretudo, quanto aos aspectos relacionados com a execução física e financeira.

45

2.6.4 Suporte executivo

Desde sua primeira versão, o modelo da Região Metropolitana de Natal abriga uma Secretaria Executiva, que, inicialmente, foi exercida pelo presidente da Fundação Instituto de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte - IDEC, órgão da administração indireta, encarregado de prover de instrumentos de apoio à nível técnico a administração metropolitana, cabendo-lhe – nos termos do § 2º do artigo 3º da LCE nº 152/97 – as seguintes atividades:

I - A articulação das ações verticalizadas (secretarias de igual natureza e dos municípios) e setorializadas (secretarias, institutos, etc.) objetivando a implantação de trabalho de competência do Conselho Metropolitano;

II - Executar decisões do Conselho Metropolitano;

III - Outras competências a serem previstas na regulamentação.

O artigo 4º da lei mencionada complementa o modelo ao lhe assegurar competência da Secretaria Executiva para dar estrutura funcional ao Conselho, executar as deliberações e secretariar as decisões do Conselho Metropolitano.

Reformulação procedida pela LCE nº 190, de 08 de janeiro de 2001, transferiu o exercício da Secretaria Executiva do IDEC a *servidor público de reconhecida capacidade técnica e/ou administrativa, designado pelo presidente do Conselho Metropolitano*, mantendo a competência antes estabelecida.

Como se observa, as atividades previstas para a Secretaria Executiva se inserem, a partir daí, no âmbito da SEGOV, como, aliás, deixa explícito o mesmo diploma legal que, no inciso V, do artigo 2º, atribui à SEGOV competência para:

(...) articular as ações verticalizadas (Secretarias de igual natureza às dos municípios) e setorializadas (Secretarias e Institutos), objetivando a implantação de trabalhos de competência do Conselho Metropolitano.

2.6.5 Grupo Técnico da Região Metropolitana de Natal

Cinco anos após ser instituída a RMN, deu-se passo legal significativo para fortalecer-lhe a estrutura, mediante a edição dos decretos estaduais de nº 15.873 e nº 15.874, de 14/01/2002, que aprovam o Estatuto e o Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, respectivamente. O primeiro deles, além de confirmar os dispositivos estatuídos nas leis anteriores, referentes à competência da Secretaria Executiva e atribuições de seu titular (servidor público de reconhecida capacidade técnica e administrativa), autorizou o Conselho a instituir:

Grupos Executivos, de natureza transitória, para formulação e resolução de problemas operacionais, e Grupos Temáticos, de natureza permanente, para a elaboração de normas regulamentadoras de questões sistêmicas, composto pelos agentes institucionais e sociais vinculados às temáticas específicas de cada grupo. (Art.7º do decreto nº 15.873/2002).

O Regimento Interno, por sua vez, detalha as competências da Secretaria Executiva, entre as quais merecem destaque as elencadas de forma resumida a seguir, extraídas do artigo 5º do decreto 15.874/2002:

- a) realizar trabalhos de conjuntura ligada às atividades de entidades públicas relacionadas com assuntos de competência do Conselho;
- b) assessorar, com subsídios técnicos, o Conselho na formulação de políticas e diretrizes, estudos, pesquisas e planos de interesse para o desenvolvimento metropolitano;
- c) prestar apoio técnico e organizacional aos poderes municipais, sobretudo na compatibilização dos planos municipais com o interesse metropolitano;
- d) dar suporte à realização de Audiências Públicas previstas no Estatuto do Conselho.

A mudança subsequente decorre de alteração na estrutura organizacional do Estado, empreendida por meio da LCE nº 262, de 29/12/2003, no bojo da qual foi extinta a SEGOV, disso resultando a transferência do quadro de servidores e orçamento daquela pasta para a SEPLAN.

Mais tarde, como desdobramento formal do decreto que autorizou a criação de Grupos Temáticos e Executivos, foi, então, formado o Grupo Técnico da Região Metropolitana de Natal - GTRMN, estruturado com base em Convênio de Cooperação Técnica, celebrado entre a Secretaria do Planejamento e das Finanças - SEPLAN e a Fundação para o Desenvolvimento Sustentável da Terra Potiguar - FUNDEP com interveniência da Universidade Potiguar - UnP e de sua mantenedora, a Associação Potiguar de Educação e Cultura - APEC.

O GTRMN começou a funcionar a partir do início de 2005, tendo como atividades mais expressivas lançar as bases para a elaboração do Plano Estratégico para a Implantação da Região Metropolitana de Natal, empreendendo, a partir daí, ações de articulação com diversos

entes públicos e privados com interesse na Região Metropolitana, em especial as prefeituras municipais.

A equipe que integra o GTRMN – além do desempenho de tarefas permanentes no âmbito da articulação interinstitucional – realizou estudos em torno de regiões metropolitanas, em especial sobre a de Natal, promovendo inclusive o resgate da trajetória legal, o diagnóstico da situação atual e os desafios a enfrentar, tudo isso como “uma contribuição ao debate de um novo sistema gestor” da RMN.

O Grupo Técnico funciona na SEPLAN como suporte da Secretaria Executiva do CDMN, com a qual se confunde na prática. Apesar disso, opera com dificuldade, mercê de sua fragilidade institucional, na medida em que sujeito às incertezas próprias do funcionamento de órgãos públicos assentes em acordos de cooperação, sem contar com a necessária estabilidade para o desempenho das atividades que lhe são atribuídas.

A LCE nº 340, de 31 de janeiro de 2007, ao introduzir mudanças na estrutura organizacional do poder executivo do Rio Grande do Norte, criou na SEPLAN o cargo de provimento em comissão de Coordenador da Região Metropolitana com atribuições de dar suporte ao CDMN, executar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da RMN e promover a articulação com os municípios dessa região. Esse ato está sendo considerado como um passo relevante no processo que, ao final, daria mais consistência ao órgão de apoio técnico às questões metropolitanas do Estado.

48

2.6.6 Manutenção operacional

A Lei Complementar nº 152, de 16/01/1997, que criou a RMN, definiu, em seu artigo 9º, de forma clara, que:

As despesas com a manutenção e funcionamento do Conselho e Secretaria Executiva deverão constar em dotações do orçamento geral do Estado e dos municípios que integram a Região Metropolitana de Natal.

Quase sete anos depois, a Lei Complementar nº 262, de 29/12/2003, confirma aquele dispositivo ao determinar que:

As despesas de manutenção do Conselho Metropolitano de Natal deverão constar de dotações próprias no orçamento da Secretaria do Planejamento e das Finanças - SEPLAN.

Em síntese, as despesas de manutenção do aparelho administrativo ligado ao CDMN, de responsabilidade do Estado, ficam a cargo da SEPLAN. Persistem dúvidas, todavia, quanto à participação dos demais entes públicos que integram o Conselho, em virtude da natureza das relações que se estabelecem em situações semelhantes, sobretudo, porque embute avaliação do rateio de custos vinculados a benefícios resultantes das ações ligadas a planos, programas, projetos comuns desenvolvidos no território metropolitano.

3 ASPECTOS FINANCEIROS E POLÍTICOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

3.1 Situação fiscal e financeira do Estado do Rio Grande do Norte e da Região Metropolitana de Natal

A análise da situação fiscal do Estado do Rio Grande do Norte e dos municípios da RMN inicia-se pelo balanço orçamentário nominal entendido como a diferença entre a receita e a despesa total. Esse balanço pode ser decomposto em corrente e capital. O primeiro mostra o desempenho da receita e do gasto corrente, especialmente a capacidade do ente – União, Estado ou município – de gerar superávits ou poupança corrente. O segundo balanço evidencia a diferença entre receitas e despesas de capital. Normalmente o balanço de capital é deficitário, ou seja, as receitas de capital são insuficientes para financiar os gastos de capital, em especial os investimentos. O déficit de capital pode ser financiado pelo superávit ou poupança corrente ou por operações de crédito.

O exame completo de todos esses aspectos encontra-se no Anexo nº 02, deste Relatório, que termina com o item que consolida as conclusões derivadas do estudo, incluindo os pontos inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal, como se antecipa, logo a seguir. Assim, estão enumeradas a seguir as principais conclusões da análise da situação fiscal do Rio Grande do Norte e do conjunto dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal.

Para o Estado do Rio Grande do Norte

- a) O Estado foi superavitário em ambos os anos tendo gerado poupança corrente para financiar o déficit de capital.
- b) Quase metade das receitas correntes provém de transferências intergovernamentais, explicitando uma

dependência que é típica dos estados de base econômica menos desenvolvida.

- c) Os gastos relativos com pessoal decresceram enquanto aqueles destinados ao custeio do setor público estadual subiram.
- d) O percentual das despesas correntes que é gasto com juros e encargos da dívida é pequeno e decrescente.
- e) O Estado está investindo mais e comprometendo menos recursos com a amortização da dívida.
- f) O Estado obedeceu a todos os limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para a Região Metropolitana de Natal

- a) O balanço orçamentário do Natal Metrópole, à exceção da municipalidade de Extremoz em 2002 e 2005, foi superavitário permitindo a geração de poupança corrente.
- b) Há uma expressiva dependência das receitas correntes às transferências intergovernamentais, especialmente as originadas da União e do Estado. Essa dependência diminuiu um pouco em 2005.
- c) Os gastos com pessoal, como uma porcentagem das despesas correntes, caíram entre 2002 e 2005 enquanto as despesas com custeio não apresentaram mudanças significativas a despeito de grandes diferenças intermunicipais.
- d) Os dados relativos aos juros, encargos e amortização da dívida indicam que há espaço fiscal para pagamento e endividamento.
- e) Os investimentos caíram entre 2002 e 2005.
- f) Os municípios, em geral, se conformaram aos limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

52

3.2 Aspectos políticos da Região Metropolitana de Natal

Em 2006, estavam aptos a votar no Rio Grande do Norte 2.101.144 eleitores, dos quais 775.690 concentrados nos nove municípios da Região Metropolitana de Natal, o que representa 36,9% do total do

Estado. Esse percentual é a expressão numérica da dimensão política da RMN, em que Natal, o município-sede, aparece com 23,2% do eleitorado potiguar. Situa-se Natal à enorme distância de Mossoró, que – com 149.398 pessoas aptas ao exercício do voto –, é o segundo maior contingente de eleitores no Estado.

No território metropolitano, Parnamirim (79.622 eleitores), com 3,8%, São Gonçalo do Amarante (55.789 eleitores), com 2,7%, e Ceará Mirim (43.174 eleitores), com 2,1%, e Macaíba (40.206 eleitores) com 1,9% do total do eleitorado do Rio Grande do Norte, colocam-se como o terceiro, quarto, quinto e sétimo colégios eleitorais do Estado.²⁴ Esses quatro, junto com Natal, começam a distinguir-se dos demais municípios metropolitanos, graças ao crescimento urbano acelerado, que, no caso específico de Parnamirim, quase dobrou o número de eleitores nos últimos 10 anos, como se pode ver na Tabela a seguir.

²⁴ O município de Caicó é o sexto maior colégio eleitoral com 41.874 eleitores.

Tabela 3.1

Região Metropolitana de Natal
Peso político da RMN

Fonte: TSE

LOCAL	1996				2006			
	APTOS		VOTANTES		APTOS		VOTANTES	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
RN	1604098	100	1353682	100	2101144	100	1789912	100
RMN	544264	33,93	454179	33,55	775690	36,92	663378	37,06
NATAL	350723	21,86	290684	21,47	488322	23,24	419117	23,42
PARNAMIRIM	42367	2,64	36750	2,71	79622	3,79	68864	3,85
SÃO GONCALO DO AMARANTE	38447	2,40	32255	2,38	55789	2,66	46887	2,62
CEARA MIRIM	33921	2,11	28179	2,08	43174	2,05	36286	2,03
MACAIBA	28290	1,76	23384	1,73	40206	1,91	34453	1,92
SÃO JOSE DE MIPIBU	19518	1,22	15967	1,18	25393	1,21	21491	1,20
EXTREMOZ	12633	0,79	10806	0,80	16641	0,79	13558	0,76
NÍSIA FLORESTA	8534	0,53	7695	0,57	13785	0,66	12090	0,68
MONTE ALEGRE	9831	0,61	8459	0,62	12758	0,61	10632	0,59

Embora a Região Metropolitana de Natal não existisse formalmente em 1996, ao agregar os dados eleitorais dos municípios que hoje a integram, verifica-se que a participação relativa do eleitorado metropolitano no total do contingente potiguar aumentou em três pontos percentuais (de 33,9 para 36,9%). Isso ocorreu porque foi expressiva a contribuição de Natal e Parnamirim, que ampliaram suas participações de 21,9 para 23,2%, e de 2,6 para 3,8%, respectivamente, entre 1996 e 2006.

O peso da RMN no eleitorado do Estado guarda sintonia com a base demográfica e socioeconômica, como foi analisado em capítulos anteriores deste diagnóstico. Talvez aqui não se identifique, porém, a leve tendência, recentemente esboçada, de desconcentração das atividades econômicas vislumbrada em indicadores que refletem, em parte, os efeitos dos investimentos no campo da exploração de petróleo e gás natural, aliada à intensificação da agricultura irrigada em áreas do interior semi-árido norterio-grandense.

54

Tabela 3.2
Região Metropolitana de Natal
Peso Político dos Municípios na RMN
 Fonte: TSE

LOCAL	1996				2006			
	APTOS		VOTANTES		APTOS		VOTANTES	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
RMN	544264	100	454179	100	775690	100	663378	100
NATAL	350723	64,44	290684	64,00	488322	62,95	419117	63,18
PARNAMIRIM	42367	7,78	36750	8,09	79622	10,26	68864	10,38
SÃO GONCALO DO AMARANTE	38447	7,06	32255	7,10	55789	7,19	46887	7,07
CEARA MIRIM	33921	6,23	28179	6,20	43174	5,57	36286	5,47
MACAIBA	28290	5,2	23384	5,15	40206	5,18	34453	5,19
SÃO JOSE DE MIPIBU	19518	3,59	15967	3,52	25393	3,27	21491	3,24
EXTREMOZ	12633	2,32	10806	2,38	16641	2,15	13558	2,04
NÍSIA FLORESTA	8534	1,57	7695	1,69	13785	1,78	12090	1,82
MONTE ALEGRE	9831	1,81	8459	1,86	12758	1,64	10632	1,60

Os dados do último pleito (2006) mostram que mais de 80% dos eleitores habilitados a votar na RMN se concentram em três municípios apenas: Natal (63%), Parnamirim (10,2%) e São Gonçalo do Amarante (7,2%), sendo que Natal absorve quase três quartos do eleitorado inscrito na Justiça Eleitoral, na Região Metropolitana.

Confrontando-se os números de 2006 com a situação de 10 anos antes, verifica-se que Natal reduz sua participação relativa no conjunto da RMN com perda aproximada de 1,5% dos inscritos (cai de 64,4% para 63%), enquanto cresce o peso relativo de Parnamirim de 7,8% para 10,3% dos eleitores aptos a votar, implicando em ganho de 2,5%. Significa que a força política de Parnamirim avança não apenas em detrimento de Natal, mas também de municípios menores, como se pode constatar na tabela, à exceção de São Gonçalo do Amarante e Nísia Floresta, que exibem leve expansão relativa. Os demais municípios tiveram sua participação reduzida ou permanecem com o mesmo peso no total do eleitorado metropolitano.

Isso não causa estranheza mercê da correlação direta do eleitorado com a população, sendo reflexo do comportamento populacional, como foi registrado no diagnóstico social e físico-territorial marcado pelo transbordamento de Natal, sobretudo rumo a Parnamirim, que ostenta um dos maiores índices de expansão demográfica da Região Metropolitana de Natal.

Os números citados até aqui fornecem uma primeira aproximação da força política dos municípios, na medida em que o contingente de eleitores simboliza, e de fato representa, o peso que a comunidade detém no jogo de articulações do poder. No entanto, outras variáveis entram nessa avaliação, posto que a força política de uma região também se expressa por meio do controle do poder executivo local, da natureza da representação popular nos legislativos federal, estadual e municipais, e das características que assumem as lideranças políticas, eventualmente sem mandato eletivo, porém com forte ou fraca influência na comunidade política do Estado. Em termos da Região Metropolitana de Natal, sua força política não é mais relevante por causa da heterogeneidade do corpo eleitoral, sobretudo de Natal, que se dispersa, votando em representantes mais vinculados a áreas interioranas, nas quais existe mais coesão, mais fidelidade do eleitorado em torno das lideranças políticas locais. Fenômeno, aliás, presente em quase todos os estados graças à formação e à dimensão cosmopolita prevalecente nas capitais dos estados.

Na composição das câmaras municipais, Natal reúne 21 vereadores, Parnamirim 12, seguido de Ceará Mirim, Macaíba e São Gonçalo do Amarante, com 10 vereadores cada, e de Extremoz, Monte Alegre, Nísia Floresta e São José de Mipibu, cada município com bancada de 9 vereadores, de acordo com o critério de proporcionalidade de representação política fixado nas regras eleitorais em vigor.

O Quadro a seguir reúne os dados referentes à eleição municipal de 2004.

Quadro 3.1

Região Metropolitana de Natal
Prefeitos e Número de Vereadores Eleitos

FONTE: TSE – ELEIÇÕES – ESTATÍSTICAS DAS ELEIÇÕES 2004 / IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública 2005.

MUNICÍPIO	CEARÁ MIRIM	EXTREMOZ	MACAIBA	MONTE ALEGRE	NATAL	NISIA FLORESTA	PARNAMIRIM	SÃO GONÇALO DO AMARANTE	SÃO JOSE DE MIPIBU	TOTAL
Nº DE ELEITORES	40.368	16.688	38.067	12.272	466.626	12.668	73.704	56.005	24.326	740.744
APTOS A VOTAR	34.804	13.999	33.425	10.739	397.848	11.462	65.426	49.115	21.404	638.222
VOTANTES	4	5	3	2	7	2	4	4	3	
Nº DE CANDIDATOS	4	5	3	2	7	2	4	4	3	
NOME DO PREFEITO*	Maria Edinolia C. de Melo - R	Enilton Batista Trindade - R	Fernando Cunha L. Bezerra - R	Solon Ubarana da Silva - R	Carlos Eduardo Nunes Alves - R	George Nel Ferreira	Agnelo Alves - R	Jarbas Cavalcanti de Oliveira	Norma Ferreira Caldas	
PARTIDO DO ELEITO	PSDB	PSDB	PMDB	PTB	PSB	PFL	PSB	PMDB	PFL	
% DE VOTOS ⁽¹⁾	49,53	53,88	45,58	50,63	51,92 ⁽²⁾	53,14	72,85	42,46	54,18	
Nº DE VAGAS	10	9	10	9	21	9	12	10	9	99
PMDB	3	3	4	3	1	1	2	2		19
PSB			1		8	1	4		4	18
PFL				3	2	2	1	2	2	12
PP	2				2	2	1	2		9
PSDB		4	1		1			2		8
PDT	2		1					2		
PPS								1		7
PTB	1	1			1	3	3	1	1	5
PL	1			2						4
PT					1				1	3
PTN			1		2			1		2
PV										2
PHS					2		1		1	2
PSC	1									2
PTC		1								1
PSL			1							1
PT do B			1							1
PSDC				1						1
PMN					1					1

* R – Prefeito Reeleito

(1) Percentual de votos do eleito sobre os votos válidos;

(2) Percentual no 2º turno

A análise das forças políticas feita sob a ótica da filiação partidária é pouco representativa da nossa realidade, entre outros fatores, por causa da inconsistência histórica da organização partidária no Brasil, cujo sistema ostenta, infelizmente, flexibilidade de tal magnitude que admite a migração de filiados de um partido para outro, sucessivas vezes, incluindo os detentores de mandatos eletivos, sem que se exija maior compromisso à legenda pela qual foi proclamado eleito, como é público e notório de maneira generalizada em nossa prática política, em todos os níveis.

Em recente manifestação oficial, o Supremo Tribunal Federal complementou legislação acerca da perda de mandato eletivo em pleito proporcional e, logo em seguida, estendeu as normas aos portadores de mandatos majoritários, fixou prazos a partir dos quais poderá ser argüida a infidelidade partidária e estabeleceu outras normas processuais a respeito da matéria. É cedo ainda para avaliar as conseqüências de tais providências adotadas pelo Poder Judiciário na ausência de regulamentação legal clara para disciplinar uma das mais enviesadas práticas no sistema partidário brasileiro, prejudiciais ao aperfeiçoamento da democracia.

58

Ademais, o costume prevalecente nas relações entre os membros dos poderes legislativo e executivo locais é a da aglutinação de vereadores e chefes políticos em dois blocos que se formam no âmbito do município: um alinhado ao prefeito e o outro, fazendo-lhe oposição. Assim, salvo raras exceções, as forças políticas locais se dividem em dois agrupamentos, tendo o controle da máquina administrativa municipal como fator referencial, independentemente de filiação partidária, aliás, sempre tratada com desdém pela legislação frouxa e também pelas lideranças políticas, no que são acompanhadas pela população, salvo raras ilhas de resistência, identificadas aqui e acolá com dificuldade.

Não há novidade nessa linha de separação em que se postam, de um lado, os do governo, e de outro, os da oposição. Trata-se de prática antiqüíssima. Na história da formação social e política brasileira, o patrimonialismo persiste desde o período colonial aos dias de hoje. Pouco importa os sistemas eleitorais e partidários experimentados ao longo da história político-administrativa do Brasil. Nada ou quase nada valem os sistemas partidários – seja o bi-partidarismo monárquico ou da época da ditadura militar recente, seja o multipartidário de hoje. Pouco importa a natureza do voto, o fraudado nas *eleições a bico de pena*, como na República Velha; o recolhido em chapas isoladas

no *voto de cabresto* ou em cédula oficial única, como na fase pós-segunda guerra mundial, sob a égide da Constituição de 1946; ou o voto armazenado em urna eletrônica com tecnologia avançada até à fase de apuração automática e quase simultânea, como se processa atualmente. Nada disso se sobrepõe à força do poder exercido pelo executivo, seja estadual, seja local. As exceções – poucas e raras exceções –, só servem para confirmar o princípio e a lógica do exercício político como é praticado no Brasil.

Com essas pertinentes ressalvas, aqui se ensaia, apenas, análise da situação política na Região Metropolitana de Natal. Verifica-se que no último pleito municipal (2004), foram eleitos dois prefeitos por cada um dos seguintes partidos: PSB, PMDB, PSDB e PFL; o outro pertencia à legenda do PTB. Na realidade, seis dos nove chefes de executivo municipais da RMN foram reeleitos, como está registrado no Quadro-síntese das informações eleitorais do pleito de 2004.

A composição das câmaras municipais, saída da eleição de 2004, como se pode notar facilmente guarda coerência com o comando político e administrativo do município. Assim, PMDB (19 vereadores), PSB (18 vereadores), PFL (12 vereadores), PSDB (8 vereadores), somados aos do PP (9 vereadores) são as agremiações partidárias sob cujas legendas foi eleita e diplomada a maioria dos vereadores da Região Metropolitana de Natal.

Em síntese, a expressão política dos partidos no âmbito local gira muito mais em torno de lideranças forjadas nas lutas eleitorais do que em função de princípios ideológicos ou programáticos delineados em estatutos partidários, como, aliás, é comum a quase todas as regiões brasileiras, inclusive as metropolitanas. Em sintonia com essa realidade – presente em todo o sistema político brasileiro, aliada à outra característica marcante de nossa formação histórica, o patrimonialismo –, a composição das câmaras municipais na Região Metropolitana de Natal está associada ao controle do poder executivo municipal, salvo raras exceções. Exceções que, quase sempre, decorrem do alinhamento de vereadores a correntes políticas sob controle de líderes estaduais com presença em cargos do executivo e possuem contradições ou divergências políticas que alimentam o antagonismo acirrado prevalecente nas disputas político-eleitorais nos municípios.

4 VISÃO DOS PRINCIPAIS ATORES SOCIAIS METROPOLITANOS

O presente item trata dos atores considerados relevantes na cena metropolitana potiguar. Identifica os principais protagonistas do processo de gestão metropolitana; e procura captar o significado de região metropolitana, os problemas comuns e alguns componentes do arranjo institucional adotado, na visão desses atores.

4.1 Identificação de atores metropolitanos relevantes

Tratar de região metropolitana é abordar um dos mais complicados temas da administração pública brasileira, segundo o ministro Nelson Jobim²⁵. A Constituição Federal de 1988 trouxe a possibilidade dos estados instituírem, por lei complementar, *regiões metropolitanas*, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, nos termos do artigo 25, § 3º, daquele diploma legal.

Tais funções exigem, pela sua natureza, a cooperação entre os municípios. Na mesma linha da cooperatividade, as funções exercidas pelas *regiões metropolitanas* têm natureza de interesse comum ou regional. São as interações e confluências dos interesses dos municípios agrupados que determinam o formato e o conteúdo do *interesse regional* ou *metropolitano*. Somente por meio do acordo e da negociação entre municípios é que é possível a implementação de políticas administrativas que concretizem esse interesse comum.

Os estados, conforme se refere Jobim, detêm competência que poderia ser chamada “procedimental”, ou seja, cabe-lhe instituir a região metropolitana - definindo o seu aglomerado municipal, e fixar a forma interna de funcionamento e de deliberação, assegurando a

²⁵ JOBIM, Nelson – Voto do Ministro Nelson Jobim na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842-5 – Rio de Janeiro. Constitucionalidade de artigos da Lei Estadual nº 2869/97 que dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

representatividade de todos os municípios componentes. Entretanto, chama atenção, a “instituição” não é simplesmente uma possibilidade legislativa, mas um “poder-dever”. Cabe ao estado federado criar condições para que os serviços públicos de interesse comum possam ser prestados para toda a população da região. Isso somente é possível por meio de planejamento. O que pressupõe suporte técnico-financeiro, participação nas decisões, negociações e o que mais se tornar necessário.

Recordando, a Região Metropolitana de Natal foi instituída com seis municípios através da LCE nº 152/97, que também criou o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN) de caráter normativo e deliberativo. Em 2002, nova LCE acrescentou dois Municípios e, em 2005, mais um, somando nove municípios. O CDMN passa a contar, desde então, com uma composição de doze membros: o secretário estadual de Planejamento que o preside, os prefeitos dos nove municípios que integram a RMN, um representante da Assembléia Legislativa e um representante do Parlamento Comum, que trouxe o poder legislativo municipal à cena metropolitana.

62

Considerando o exposto, identificam-se, numa primeira instância, como protagonistas metropolitanos principais: os membros do CMDN – considerando o seu poder deliberativo; e da sua secretaria executiva, ou do GTRMN, que lhe dá suporte e assume a ação de articulação com entes públicos e privados interessados na região metropolitana. Identificam-se também como atores sociais relevantes: a autora do projeto de lei de que resultou a criação da Região Metropolitana de Natal – por essa razão, testemunha privilegiada desse processo –, representantes de entidades da sociedade civil, representantes de segmentos acadêmicos, empresariais, e políticos com assento no Comitê de Acompanhamento da Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da RMN.²⁶ Estes atores foram selecionados para as entrevistas, ainda que nem todos tenham sido entrevistados, lamentavelmente, alguns deles por absoluta impossibilidade face ao desencontro de agenda, em que pesem as tentativas de ajustá-las.

²⁶ A relação dos entrevistados se encontra no Anexo nº 01.

4.2 Análise das entrevistas realizadas

Para ampliar o entendimento em torno da experiência de gestão da Região Metropolitana de Natal, tentou-se captar percepções e sugestões de atores metropolitanos relevantes através de entrevistas

estruturadas, que versaram sobre os pontos principais e necessários à revisão do modelo de gestão, que está sendo construída em paralelo à elaboração do Plano Estratégico da RMN. O resultado da análise das respostas acha-se sistematizado a seguir.

4.2.1 Percepção acerca da região metropolitana

Passados dez anos de institucionalizada, pode-se identificar dois entendimentos chaves a respeito da Região Metropolitana de Natal. Para boa parte dos entrevistados – os mais envolvidos com o funcionamento do Conselho – a Região Metropolitana mostra-se, de um modo geral, difusa e distante, algo que não se incorporou ao dia a dia das atividades daqueles atores. Concorre para isso o incipiente processo de gestão metropolitana, conforme análise baseada não apenas nas entrevistas realizadas, mas também em seminários e oficinas técnicas, bem como no exame de documentos que registram as sessões do CDMN.

Do conjunto das entrevistas entre os conselheiros metropolitanos vinculados aos municípios sobressai a idéia de que fazer parte da região metropolitana beneficiaria, automaticamente, o município componente ou traria vantagens imediatas em termos de alocação de recursos, redução de tarifas de serviços públicos, a exemplo de telefonia e transportes. Essas fortes expectativas foram despertadas e, de certa forma, alimentadas desde o processo de discussão do projeto de lei de criação da RMN até o debate em torno das propostas posteriores de inclusão de novos municípios.

Em outro entendimento, captado entre os demais atores, a idéia de região metropolitana mostra-se mais nítida, havendo o reconhecimento geral de que o processo de metropolização de Natal avança e que a RMN exerce papel estratégico no Estado. Essa percepção existe, mesmo com a ressalva feita por alguns entrevistados, segundo a qual aquele papel está super-dimensionado. Existe até entre os que colocam em dúvida se de fato a Grande Natal constitui região metropolitana, mesmo assim, enxergam o avanço real na formação da metrópole.

4.2.2 Problemas comuns

“As possibilidades de Natal e seu entorno já ostentando problemas comuns” constituíram uma das motivações que inspiraram a propositura de criação da RMN, segundo depoimento de um dos

participantes das articulações que precederam a aprovação da LCE 152/1997. Desde então persiste o reconhecimento de questões comuns. Foram destacados nas entrevistas os problemas de interesse comum da região, a seguir enunciados.

- a) Transporte coletivo intermunicipal, sendo apontada a necessidade de integrar ônibus, trem, ciclovias, “pensar no metrô de superfície”, enfim buscar novas opções para atender a população; e a criação de câmara de compensação para tarifas de ônibus.
- b) Telefonia: tarifas intermunicipais, um dos exemplos que aflorou com maior força, juntamente com as tarifas de transportes, no período de discussão do projeto de lei de institucionalização da RMN.
- c) Lixo, que se avoluma, vindo à baila o exemplo de articulações que resultaram no aterro sanitário de Ceará-Mirim.
- d) Impactos de grandes investimentos sobre os municípios vizinhos, com reflexos no meio ambiente, infra-estrutura, turismo regional – aeroporto de São Gonçalo do Amarante, duplicação da BR 101, empreendimentos turísticos, Ponte Newton Navarro, entre outros. Reivindicações locais reforçam esse ponto, tais como as conseqüências daquela ponte sobre as praias do município de Ceará Mirim.
- e) Uso do solo, organização fundiária dos municípios – loteamentos em áreas no entorno do futuro aeroporto de São Gonçalo podem constituir-se, no futuro, em problema sério.
- f) Meio ambiente - manutenção inadequada do que existe, devastação de mangues, ocupação irregular de dunas e morros, áreas de mananciais, sendo apontada a necessidade de criação de novas áreas/mecanismos de preservação e conservação, de limpeza dos rios, das bacias hidrográficas.
- g) Infra-estrutura - saneamento (operação do sistema d’água precário e esgoto reduzido), acessos; estradas – duplicação do trecho Natal-Ceará Mirim.
- h) Trânsito que vai se agravar como conseqüência dos novos investimentos definidos ou já em execução.
- i) Segurança, dada a insegurança nas áreas conurbadas, necessitando projeto específico mais articulado no âmbito metropolitano.

j) Saúde - apesar da ação do SAMU, que presta o serviço de urgência, “a área de atenção básica é um caos”; o Hospital Regional de responsabilidade do Estado está em precária situação operacional.

k) Necessidade de formação de mão-de-obra adequada ao perfil dos novos empreendimentos e treinamento em escolas de qualificação profissional.

Foram mencionados também em menor escala: i) a questão da sustentabilidade numa referência ao forte crescimento experimentado pela atividade turística que levou Natal a se destacar no Nordeste, nos últimos dez anos; ii) o aeroporto de São Gonçalo do Amarante, embora não seja claro se é pelos impactos gerados como referido por outros entrevistados, se deveria haver maior clareza da sua função no planejamento regional ou pressão para viabilização do investimento; e iii) habitação, em razão de expectativa não atendida de projeto de construção de casas populares paralisado pelo Ministério Público, sob alegação de que a Cooperativa não estaria habilitada para construir 10.000 habitações.

4.2 3 Funções e serviços de interesse comum

65

A análise da dinâmica urbana e socioeconômica da RMN ajudará a buscar causas, conseqüências e caminhos para superar os problemas apontados. O reconhecimento desses problemas pelos atores metropolitanos, todavia, é uma contribuição ao CDMN, instância a qual cabe especificar as funções públicas ou serviços de interesse comum ao aglomerado municipal que constitui a RMN. A analogia feita por uma das pessoas entrevistadas expressa bem a questão: “a região metropolitana é como uma cadeia produtiva; é preciso pensar o que cabe a cada município nessa funcionalidade econômica, descobrir as complementaridades; a partir daí vão se definindo os pontos de interesse comum. A cidade central tem uma estrutura, com o entorno se dá uma relação de complementaridade; um exemplo é Parnamirim que hoje está concentrando grandes empresas transportadoras de carga”.

Cabe observar que há um reconhecimento geral da pressão sofrida pelos municípios por respostas imediatas às demandas da população e de que a atuação governamental é pautada pelo período do mandato, sendo em grande medida postergadas ações estruturadoras de longo prazo. Assim, sobressai-se a necessidade apontada de definir funções públicas concretas que possam favorecer a cooperação

intermunicipal, com o alerta de que a “ação coletiva é movida por benefícios e vantagens; pontos comuns que até podem não estar hoje no cenário, mas podem ser importantes”.

Chama atenção, ainda, a preocupação demonstrada por grande parte dos entrevistados com os impactos de projetos de complexos turísticos comandados por empreendedores de outros países, no dizer de alguns, “verdadeira invasão estrangeira”.

4.2.4 Conselho de Desenvolvimento Metropolitano

O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal é mais associado a um espaço de debate, que reúne visões heterogêneas, do que a instância capaz de contribuir para ordenar os processos, tomar decisões voltadas para realizações concretas. Mesmo assim, fez-se, com frequência, a ressalva de que os problemas são tratados superficialmente, com dimensionamento insuficiente de potencialidades e riscos, e de que há pouca compreensão em face da necessidade da RMN diversificar seu desenvolvimento, valorizar o setor de serviços, a cultura local e outros aspectos.

66 A função deliberativa do Conselho praticamente não é visualizada. Embora considerando o “arranjo metropolitano como evidente e necessário” há um sentimento de que “é difícil politicamente a boa gestão metropolitana” e se atribui certo grau de desinteresse dos prefeitos municipais em torno de problemas que fogem de suas preocupações imediatas na qualidade de gestores públicos, pressionado de perto pela população que demanda a resolução de dificuldades do dia a dia. Mesmo aqueles que consideram que já se avançou muito, assinalam a falta de “consciência metropolitana” ou de conscientização para o objetivo maior da RM, para os projetos macro. Para alguns, questões partidárias interferem nos debates, mesmo não sendo posicionamento da maioria do Conselho.

Conselheiros municipais entrevistados não manifestaram grande interesse de exercitar gestão compartilhada. Para uns, falta dinamizar o Conselho que está devagar; para outros, o Conselho só trata de problemas, prendendo-se a debates e mais debates, e não se resolve nada. Sendo assim, concluem, “participar de reuniões é perda de tempo” – alguns participaram de poucas sessões, enviaram representantes; enfim, passam um sentimento de que encaram o Conselho como “encargo” e não como um agente do processo de gestão metropolitana. Mesmo reconhecendo que os conselheiros

precisam ter mais compromisso, houve manifestação de confiança de que a longo prazo o Conselho seja bem mais atuante.

A falta de reconhecimento da RMN na regionalização do Estado é apontada como dificultador. “Só existe gestão metropolitana se houver pactuação, compromisso político. Qualquer política regional nesse país vai ter dificuldades”, chama atenção um dos atores entrevistados. Concorre para isso a ausência de política urbana nacional que reconheça a região metropolitana, e de parâmetros balizadores para criação de regiões metropolitanas e de cooperação entre os municípios, o que aumenta a pressão por conta de aparentes vantagens, continua o entrevistado, numa referência à proliferação de regiões metropolitanas no Brasil após a Constituição de 1988. “No caso da RMN, a dificuldade vem do seu nascedouro uma vez que não surgiu como decorrência do planejamento do Estado”.

A composição do Conselho na visão de boa parte dos entrevistados é adequada, bem representada. Predomina o entendimento de que o Conselho é “instância de governo”. Entretanto, há opiniões divergentes, sendo defendida a paridade entre prefeitos e representantes do executivo estadual. Houve discordância com relação à presidência do Conselho, sendo sugerido que a escolha se dê entre seus membros. Outros acham que o presidente deve ser o próprio governador. A representação da Câmara foi questionada, sendo sugerida a criação de um comitê ou algo semelhante. Vale notar que atores da iniciativa privada mencionam, de forma negativa, o viés político. Algumas sugestões são apresentadas no sentido de que a composição seja mais técnica para minimizar a “visão imediatista” municipal dos problemas; que o Estado deve ter maioria, destacando a sua função reguladora; que a sociedade tem que opinar e o Estado decidir; que o Conselho não pode ficar restrito ao governo, ao poder executivo. A falta de representação da sociedade civil apontada como um dos erros do Conselho por um dos entrevistados (“a classe empresarial tem enorme contribuição a dar”) não é acompanhada pelos demais, sendo advogada, todavia, como importante a representação da sociedade organizada em instâncias consultivas. A presença do Ministério Público e o Tribunal de Justiça em órgão consultivo foi outra recomendação feita sob o impacto da ação desenvolvida, ultimamente, por esses agentes públicos no combate à corrupção, à improbidade administrativa.

4.2.5 Secretaria Executiva

Entre os conselheiros entrevistados, apenas um faz referência à Secretaria de Planejamento do Estado como secretaria executiva do Conselho. Para ele, a SEPLAN tem cumprido o papel de aglutinador e coordenador desse trabalho, definido como o “elo direto com o executivo” para procurar priorizar as questões metropolitanas. Considera importante manter “equipe de plantão” para realizar estudos técnicos que dêem respaldo ao Conselho. Vale dizer, uma estrutura governamental permanente. Por outro lado, mesmo registrando não ter muita aproximação, há quem avalie que o GTRMN precise de mais poder de decisão. Em direção semelhante, o GTRMN é visto com fragilidade técnica e política, devendo ter respaldo político, financeiro, “ser forte no contexto da SEPLAN”.

Nessa mesma linha, sobressai-se o entendimento dos demais atores, de que seria necessário dotar o Conselho de maior suporte técnico, de estrutura técnica de planejamento permanente, à qual os municípios pudessem recorrer. Houve sugestão de criação de uma Agência Metropolitana que teria como função básica, a articulação entre os integrantes da RMN e os órgãos que podem alocar recursos. Apenas uma voz dissonante discordou da necessidade de equipe técnica, sob o argumento de que daria margem à criação de “cabide de emprego”, e sugere, como alternativa, a contratação de serviços de terceiros.

68

Registre-se que o atual presidente do Conselho considera o presente estágio da Secretaria Executiva como “transição para institucionalização de futura entidade, talvez, sob a forma jurídica de Autarquia”.

Vale notar a referência à importância do papel das instituições no processo de construção da “identidade metropolitana”. Nesse sentido, a experiência da Região Metropolitana do Recife é citada como exemplo, na medida em que teve o respaldo da sua agência de planejamento sem interrupção ao longo desses anos, apesar da trajetória cheia de sinuosidades e das dificuldades enfrentadas por todos os arranjos metropolitanos no Brasil.

4.2.6 Mecanismos de participação social

O Estatuto da Cidade fixa no capítulo IV diretrizes para a gestão democrática e se refere, especificamente, aos “organismos gestores das regiões metropolitanas”, recomendando-lhes a inclusão “obrigatória

e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.”²⁷

²⁷ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, artigo 45.

A autora do projeto de lei que deu origem à criação da RMN aponta as instâncias consultivas para incorporar as sugestões dos segmentos produtivos, de trabalhadores, da sociedade organizada, incluindo o acompanhamento da execução do que foi deliberado no CDMN. De fato, isso sucedeu quando foi instituído o Comitê de Acompanhamento da Elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da RMN. A participação em tais instâncias também é sugerida por diversos atores, inclusive da iniciativa privada, que defendem a necessidade de maior engajamento da população nos processos de planejamento.

Ao que tudo indica, porém, essa não é uma questão fácil, considerando a eficácia da participação democrática direta. A esse respeito, merece registro depoimento, segundo o qual a Grande Natal não tem tradição de organização social, não tem uma história que respalde sua presença em colegiados e em outras instâncias metropolitanas. A organização da sociedade civil é vista como frágil, predominando entidades com interesses específicos, corporativos. A dificuldade de implementar o Orçamento Participativo de Natal foi citada, bem como o desconhecimento de iniciativa capaz de ser tomada como referência de visão metropolitana. O depoimento de um prefeito, ao relatar como está sendo elaborado o Plano Diretor de seu município, corrobora tal visão, exibindo, aliás, cruel realidade. Segundo ele, em uma das comunidades, a pessoa mais esclarecida se levantou e perguntou quanto iam ganhar ali. Nada, foi a resposta. E, de imediato, completou: “então a gente vai pra casa que é melhor”.

Não se pode generalizar semelhante situação, mas o fato narrado, com riqueza de minúcias e comentários, é sintomático do débil grau de organização da sociedade, infelizmente.

Em suma, além do entendimento de região e de gestão metropolitana ser distante da população, existe ainda a dificuldade concreta de estabelecer mecanismos de participação social e exercitar prática que amplie os espaços de diálogo com a sociedade, tornando difícil o cumprimento efetivo e eficaz da recomendação do Estatuto da Cidade nesse campo específico.

Entre os membros do executivo, houve uma sugestão objetiva: usar a rádio comunitária para dar conhecimento à população e arranjar meios

de comunicação para informar ao povo sobre a atuação do Conselho e até onde ele pode ir. Ressalta-se nisso a importância de manter a população informada, entretanto, resumiu o entrevistado, “só vejo um mecanismo de participação da população, é com ação. Se tiver alguma ação, a população chega”.

A presença da FIERN e de outros agentes foi defendida quando dos debates de questões pertinentes às respectivas áreas de atuação. Com referência ao Parlamento Comum, externou-se o ponto de vista de que atua como instrumento de conscientização, destacando-se as reuniões itinerantes em cada município. E mais, a partir do momento em que o Parlamento Comum unifica as Câmaras Municipais em torno de questões de interesse comum, representa um elo entre as Câmaras Municipais e o CDMN. Como contribuição efetiva do Parlamento foram mencionados os estudos e diagnósticos em torno de diversas questões metropolitanas, a exemplo da luta em favor do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, inclusive como instrumento de pressão junto ao poder público.

4.2.7 Recursos para manutenção

70 A manutenção do Conselho Metropolitano e de sua Secretaria Executiva é responsabilidade do Estado através de dotação orçamentária da SEPLAN, nos termos da LCE nº 262, de 29/12/2003. A LCE 152/1997, que criou a RMN, previa que tais despesas de manutenção e funcionamento deveriam constar de dotações orçamentárias do Estado e dos municípios membros da RMN.

Indagados sobre a participação dos municípios nas despesas de manutenção dos órgãos da RMN, representante do legislativo municipal considera difícil, hoje, levar proposta para as prefeituras entrarem na manutenção da gestão metropolitana, em função de dificuldades financeiras e divergências políticas frequentes, ainda que consideradas normais, rotineiras, em nosso ambiente político e partidário.

Alguns prefeitos admitiram participar das despesas de manutenção, sob o argumento de que “daria mais independência ao município”, mediante contribuição proporcional ao orçamento municipal e “desde que as coisas sejam tratadas com seriedade”. Como se observa, a justificativa e a ressalva sinalizam para o caráter polêmica da questão, cercada de reservas.

4.2.8 Fundo de Desenvolvimento Metropolitano

Quanto à existência de um Fundo Metropolitano, as opiniões são divergentes. Alguns o admitem desde que haja controle social. Outros aceitam até a criação de uma Secretaria para a Região Metropolitana com dotação orçamentária própria. Um entrevistado considera razoável um Fundo para investimento, desde que sejam criados fatos concretos: “se viram resultado do SAMU metropolitano e outra ação concreta, é possível que a proposta seja bem recebida”. Na sua maioria, entretanto, mostraram-se descrentes, argumentando – de ótica singular e muito específica –, haver grande disparidade entre os municípios da RM e que os maiores não estariam dispostos a abrir mão de recursos para os mais pobres. Um entrevistado foi taxativo quanto à criação de Fundo de Desenvolvimento Metropolitano: “Isso não resolve, vai terminar tirando recursos do município”. Foram mencionadas, também, a crise fiscal do Estado e a estratégia do governo de captação de recursos do Orçamento Geral da União - OGU mediante articulação política que contemple emendas coletivas de interesse comum. Nesse sentido, o Fundo foi apontado como facilitador da execução dessa estratégia, fugindo do modelo até bem pouco preferido ou quase sempre adotado que prioriza o varejo na aplicação dos recursos do OGU.

Entre os demais atores sociais, embora favoráveis à criação do Fundo como mecanismo agregador, há divergências quanto à gestão, com receio de “ingerências políticas”. O Fundo poderia patrocinar ações visando a sustentabilidade nas áreas do meio ambiente, bônus de compensação da área de preservação e ações de infra-estrutura; não deveria financiar investimentos do setor privado; os segmentos mais dinâmicos da economia, a exemplo do setor de turismo, também deveriam contribuir. A gestão deveria ser exercida por representação dos contribuintes, como o governo do Estado, prefeituras e entidades privadas que aderissem à proposta. Apesar da posição inicial de que um Fundo seria fonte de discórdia, um entrevistado sugeriu que, na hipótese de sua adoção, se poderia ter um Fundo Metropolitano formado por 0,1% da arrecadação do ISS a que se somaria mais 0,1% dos empresários.

71

4.2.9 Para avançar a experiência de gestão metropolitana de Natal

Considerações para avançar na experiência de gestão metropolitana foram feitas, o que mostra que, mesmo descrentes ou fazendo ressalvas, o tema metropolitano e a consolidação da RMN constituem

objeto de preocupação dos principais agentes sociais no Rio Grande do Norte. Entre outras, foram selecionadas as seguintes observações.

- A conjuntura atual é favorável a que avance o processo, cabendo ao governo do Estado ampliar a capacidade de articulação e ao município de Natal exercer a liderança que, em geral, é reservada ao município pólo em qualquer região metropolitana, num jogo coerente com a trajetória de expansão urbana das atividades no território metropolitano e suas conseqüências econômicas e sociais.
- Deve-se dar importância efetiva ao planejamento estratégico. A conscientização é o mais difícil - "se há um planejamento estratégico tem-se um norte a seguir". O Estado pode atuar como agregador e coordenador desse processo. O governo está iniciando um novo mandato e a perspectiva é positiva. "É hora de desarmar os ânimos, de se unir em torno dos objetivos comuns". A esse respeito, o PEDS pode tornar-se um instrumento aglutinador.
- A população deve ter mais conhecimento do que é e para que serve o Plano Estratégico, havendo a sugestão de um entrevistado de usar emissoras de rádio comunitária para esse fim, como já foi mencionado.
- O PEDS em si, do ponto de vista político, não é agregador, a não ser que seja capaz de definir necessidades, indicar caminhos - alguns programas estratégicos nos quais os municípios se reconheçam.
- O PEDS deve ser acompanhado de um rol de ações imediatas que envolvam os interesses localizados dos municípios.
- Defende-se a capacitação de técnicos e de agentes políticos, com atuação nos órgãos municipais, em torno das principais questões metropolitanas, do papel do planejamento, da importância do Plano Diretor de sua cidade e sua integração ao contexto metropolitano.
- O CDMN é político, assim elegeria as ações prioritárias (uma espécie de PPA), atrairia a bancada de parlamentares para apresentar e defender emendas coletivas. E se vingar a idéia da Agência Metropolitana, esta teria como função básica, a articulação entre os integrantes da RMN e os órgãos que podem alocar recursos a projetos de corte metropolitano.

-
- Esses foram pontos de vista mais relevantes esboçados durante a série de entrevistas realizadas com atores da Região Metropolitana de Natal, incluindo quase todos os membros do Conselho Metropolitano.

PARTE **B**

PROPOSTA DE MODELO
DE GESTÃO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE NATAL

Como foi esclarecido na Introdução deste Relatório, esta Segunda Parte se refere à proposta de modelo de gestão para a Região Metropolitana de Natal, que implica na revisão o arranjo atual. Para tanto, foram alinhadas algumas Indicações extraídas do Diagnóstico da Dimensão Político-Institucional, acrescidas de Premissas Básicas e de Diretrizes capazes de orientar a construção do novo modelo metropolitano natalense. Encontram-se, também, a descrição e explicações necessárias à compreensão das mudanças sugeridas. Acrescentou-se, ao final deste, a minuta de Projeto de Lei Complementar, uma forma legal de expressar com mais clareza e concisão a proposta resultante dos estudos, pesquisas e debates desenvolvidos ao longo do trabalho de construção do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável, em sua Dimensão Político-Institucional.

5 FUNDAMENTOS DO MODELO DE GESTÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

O modelo gestor da Região Metropolitana de Natal, aqui proposto, foi tomando corpo no curso dos trabalhos de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável, em paralelo às discussões a respeito da revisão do arranjo atual, e tem respaldo em quatro vertentes básicas que estão resumidas a seguir.

- a) Fundamentação acadêmica e técnica, calcada em estudos realizados em centros de ensino, alguns deles decorrentes de teses e dissertações, que, ao lado de artigos e informes relacionados com a gestão metropolitana, de pareceres jurídicos emitidos por autoridades do poder judiciário, dão substância teórica a esta proposta.
- b) Análise crítica da experiência vivida pelo Rio Grande do Norte, em especial da trajetória institucional da RMN, com destaque para as alterações legais, os resumos de atas do CDMN e relatórios técnicos oficiais. Além disso, apreendeu-se, por intermédio de entrevistas²⁸ a percepção de atores metropolitanos, incluindo os atuais Conselheiros, a respeito do funcionamento efetivo, das perspectivas institucionais da Região Metropolitana de Natal, além de outros aspectos de natureza política, funcional, administrativa, relacionados com a operação dos órgãos e instâncias metropolitanos, incluindo as articulações internas e externas à metrópole.
- c) Diagnóstico metropolitano, compreendendo estudos demográficos, físico-territoriais, econômicos, sociais, ambientais, todos sistematizados nas Dimensões Físico-Territorial e Sócio-Econômica e desenvolvidos pela equipe multidisciplinar encarregada da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal.

79

²⁸ A relação nominal dos entrevistados encontra-se em Anexo, ao final deste Relatório.

d) Estudo comparado de outras experiências (criação, estrutura, organização e funcionamento de regiões metropolitanas no Brasil), acompanhado de indicações prospectivas colhidas junto a entidades públicas, com o intuito de servir de subsídios para a revisão do modelo gestor potiguar. Levou-se em conta não apenas a base legal de outros modelos metropolitanos, mas, também, depoimentos e informes colhidos em Anais de seminários, congressos, em estudos técnicos e acadêmicos. Ademais, a equipe contou em momento apropriado com o concurso de técnico vinculado à experiência institucional da Região Metropolitana do Recife, conhecida como uma das mais bem sucedidas de quantas houve no Brasil.

Registre-se, por oportuno, que, no âmbito da Dimensão Político-Institucional, os trabalhos foram compartilhados, sempre que possível, com outros integrantes da equipe multidisciplinar de consultores e, mais a amiúde, com o Grupo Técnico da Região Metropolitana de Natal - GTRMN. Assim construídos, esses estudos permitiram a formulação de diagnóstico, cujas linhas essenciais encontram-se sintetizadas neste Relatório, complementadas com as Premissas Básicas e às Diretrizes para elaboração do novo modelo potiguar de gestão metropolitana.

6 INDICAÇÕES DO DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

Trata-se aqui de resgatar, de forma resumida, os elementos relevantes do modelo de gestão atual, que incorpora as mudanças legais introduzidas na RMN, desde sua criação em 1997. Dessa maneira, listam-se a seguir as principais características institucionais com o propósito de facilitar a compreensão das mudanças, ora propostas.

Quando da formalização da RMN – uma das primeiras criadas sob a égide da Constituição Federal de 1988 –, não havia experiência acumulada em outros estados, salvo as que vinham dos anos setenta, sob a égide do regime militar. Estas impregnadas das características peculiares à estratégia de desenvolvimento econômico, político e social dominante, alicerçada na necessidade de realizar investimentos, sobretudo, em infra-estrutura através da mobilização de recursos públicos carreados pela União. A administração pública brasileira, nessa época, era marcada pela forte centralização do poder, com predomínio da União, entre outras, uma peculiaridade condicionante do modelo gestor, então adotado, e que, após cumprir seu papel no regime militar entrou em fase de declínio institucional.

Assim, o referencial para construir o modelo potiguar de gestão metropolitana era pouco consistente, admitindo-se que até as regiões metropolitanas pré-existentes estavam em crise, atravessando processo de redefinição destinado ao enquadrá-las na realidade institucional e política que se afirmava com a redemocratização do País, nos anos oitenta. Isso significa que o arranjo metropolitano de Natal equivale a um embrião que segue tomando corpo em sintonia com o curso do processo de transbordamento urbano da cidade-núcleo, que avança, aceleradamente, e prossegue em nossos dias como está analisado nas Dimensões Sócio-Econômica e Físico-Territorial, do diagnóstico do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal.

Constata-se, dessa forma, que a trajetória político-institucional potiguar não conseguiu assumir, senão um formato reduzido, incompleto, mas que guarda, aliás, coerência com o estágio do processo fático em curso na Região Metropolitana de Natal. Em outros termos, os processos real e institucional percorreram trajetórias assemelhadas no sentido de que avançam em paralelo e se apresentam típicos de uma metrópole em formação.

As características básicas do arranjo metropolitano potiguar seguem indicadas, de modo resumido, a partir de duas instâncias: uma colegiada de caráter decisório e consultivo, a outra de apoio técnico-administrativo.

6.1 Funcionamento dos órgãos colegiados

O exame da legislação e do funcionamento da RMN leva à identificação de três características principais na composição do Conselho Deliberativo, a seguir enunciadas.

Em primeiro lugar, verifica-se o predomínio numérico dos municípios – nove num colegiado de doze membros. Portanto, não houve opção pelo critério de paridade, entendido como o equilíbrio de representação entre os municípios e o estado-membro da Federação, como sucede em outros modelos de gestão metropolitana.²⁹ Esse equilíbrio se estabelece em termos de número igual de votos, o que nem sempre coincide com a quantidade de representantes, posto que em alguns modelos adota-se o voto ponderado, com pesos diferentes.

Um segundo traço do modelo metropolitano potiguar está na influência do poder executivo estadual, responsável pela manutenção permanente do Conselho e da Secretaria Executiva. Esse ponto não é estranhável, pois tal realidade tem raízes antigas, alimentadas pela força política e administrativa de que é portador o estado no regime federativo brasileiro, aliás, um dos traços fortes da formação histórica do Brasil, em que o estado federado exerce destacado papel de mediação política e administrativa.

A terceira característica é a incorporação de representantes do poder legislativo à instância decisória máxima da RMN. Passaram a ter assento no Conselho Metropolitano, partir de 2003, a Assembléia Legislativa Estadual e as Câmaras Municipais, estas por intermédio do Parlamento Comum Metropolitano, original mecanismo de mobilização do legislativo dos municípios da Região Metropolitana.³⁰

²⁹ Entre outras regiões metropolitanas, adotam a paridade as de São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Recife, Florianópolis, Vale do Itajaí, Foz do Itajaí, Norte e Nordeste Catarinense, Tubarão, Região Carbonífera, Vale do Aço. A Constituição de Minas Gerais assegurou a representação paritária entre o Estado e os municípios nas decisões da Assembléia Metropolitana, conforme Emenda à Constituição nº 65, de 25 de novembro de 2004.

³⁰ A experiência do Parlamento Comum Metropolitano de Natal tem servido de modelo para outros estados, como prova a criação recente de entidade semelhante na Região Metropolitana do Recife.

Ademais dessas três características do Conselho Metropolitano, a sociedade civil, entendida aqui em sentido amplo – compreende o setor privado, movimentos sociais e organizações não governamentais – tem participação em instâncias consultivas e não no colegiado deliberativo. Portanto, o Conselho tem sido fórum típico de poder (estadual e municipal), ao qual, às vezes, comparecem representantes de outros níveis da administração pública, de empresas privadas, de entidades da sociedade civil na qualidade de convidados especiais, como ocorreu quando da discussão de temas de interesse direto e imediato de grupos sociais, representados por instituições classistas ou corporativas.³¹

Nota-se que, até hoje, mesmo as instâncias consultivas, são integradas por representantes do setor público – executivo e legislativo –, com a presença de entidades da sociedade civil apenas em situações específicas, como está registrado com minúcia no Diagnóstico. A legislação prevê, também, a realização de audiências públicas nos municípios da RMN afetados pelas ações propostas nos planos, programas, projetos, obras e serviços aprovados pelo Conselho, sendo abertas à comunidade política, a entidades interessadas e ao cidadão comum.

Em síntese, e levando em conta a concepção captada de entrevistas com os Conselheiros, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal é mais associado a um espaço de debate, que reúne visões heterogêneas, do que à instância capaz de contribuir para ordenar os processos, tomar decisões voltadas para realizações concretas de corte metropolitano.

6.2 Secretaria Executiva

Outro traço marcante do atual modelo é a fragilidade do suporte técnico e financeiro de apoio às ações do Conselho Metropolitano. De acordo com a legislação atual, cabe ao Estado a manutenção das instâncias colegiadas e executivas de gestão metropolitana, através de recursos orçamentários alocados à Secretaria de Planejamento e Finanças. A SEPLAN, responsável pela Secretaria Executiva, todavia, não mantém equipe habilitada ao desempenho de atividades relacionadas com uma série de tarefas capazes de fortalecer a RMN, institucionalmente.

Esse cenário negativo começou a sofrer alterações, no entanto, com a instalação, em 2005, do Grupo Técnico da Região Metropolitana de Natal – GTRMN, que foi criado para suprir, em parte, a carência

³¹ A esse respeito, a RMN acompanha a maioria dos modelos institucionais metropolitanos existentes no Brasil.

mencionada, conquanto seja estruturado em bases de extrema fragilidade, posto que é apoiado em um instrumento de fraca consistência institucional, um Convênio de Cooperação Técnica com a Universidade.³² Falta-lhe, portanto, a necessária estabilidade, salvo para a função de Coordenador, aliás, criada, recentemente, através da LCE nº 340, de 31 de janeiro de 2007, que inseriu na estrutura da SEPLAN o cargo de provimento em comissão de Coordenador da Região Metropolitana.

³² Trata-se de Convênio de Cooperação Técnica entre a SEPLAN e a Fundação para o Desenvolvimento Sustentável da Terra Potiguar – FUNDEP, com interveniência da Universidade Potiguar – UnP e sua mantenedora, a Associação Potiguar de Educação e Cultura – APEC.

6.3 Suporte financeiro e instrumentos

Como visto no item anterior, a administração estadual tem a incumbência de suprir, financeiramente, as despesas de manutenção do aparelho institucional metropolitano. A legislação em vigor menciona os seguintes instrumentos de apoio ao planejamento metropolitano: Plano de Desenvolvimento Integrado da RMN, Planos Plurianuais de Investimentos Públicos, Planos Setoriais relativos aos serviços comuns, Planos, Programas e Projetos de interesse metropolitano. Ao Conselho cabe também estimular, entre os municípios da região metropolitana, a celebração de consórcios para resolução de problemas comuns e propor critérios de compensação aos municípios que suportem ônus decorrentes de funções ou serviços públicos na Região Metropolitana de Natal.

84

Na prática, esses instrumentos auxiliares à formulação do planejamento, à organização e à execução das funções públicas de interesse metropolitano não existem, bem como não se avançou no sentido de dotar a RMN de instrumento financeiro específico, capaz de ordenar a aplicação de recursos públicos, em particular, em investimentos. Tal instrumento cresce de significado para o futuro imediato, na medida em que se avolumam as necessidades de integração metropolitana, que estão a exigir investimentos em infra-estrutura no território metropolitano, que requer aplicações de recursos em projetos e ações recomendados no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal. Um Fundo financeiro facilitará, sem dúvida, a realização desses investimentos.

7 PREMISSAS BÁSICAS PARA A REVISÃO DO MODELO GESTOR METROPOLITANO

As Premissas Básicas funcionam como um guia para a revisão do modelo de gestão metropolitana. Tais Premissas têm apoio, sobretudo, nos marcos constitucionais em vigor no Brasil e em fortes elementos de nossa formação cultural e política. Incorporam também o desafio pela consolidação da democracia, reconquistada há pouco mais de 20 anos, após interrupção iniciada em 1964. São elementos necessários para tornar mais claro o modelo gestor metropolitano de Natal. Em vista disso, foram selecionadas cinco Premissas, a seguir enunciadas.

7.1 A metrópole não é ente federativo nem instância de poder no direito constitucional brasileiro

85

O ministro Nelson Jobim, do Supremo Tribunal Federal STF, em voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade, assim se manifestou:

Ao contrário do que já se defendeu, a Região Metropolitana não se constitui em quarto nível da federação brasileira e nem detém autonomia que possa ser exercitada independentemente dos interesses dos municípios.

E acrescentou na mesma linha de argumentação:

(...) As Regiões Metropolitanas são organismos administrativos de viabilidade e funções públicas de interesse comum que seria naturalmente de competência dos Municípios. (...) Não são dotadas de personalidade jurídica de direito interno e, por isso, não é organização institucional intermediária entre o Estado e o Município.

Para concluir que:

*A Região Metropolitana é simplesmente um agrupamento relevante de Municípios com o fim de executar funções públicas que, pela natureza dessas funções, exigem a cooperação entre esses Municípios.*³³

É essencial, portanto, levar em consideração essa faceta da formação político-jurídica brasileira, para melhor compreender o papel da organização metropolitana e seu funcionamento.

7.2 O arranjo institucional metropolitano deve respeitar a autonomia de todos os entes da Federação

O respeito à autonomia dos entes federados não significa desconhecer a existência de diferenças entre eles, estabelecendo-se uma hierarquia ou gradação, mercê das peculiaridades da legislação brasileira, como lembrou, em tese de doutorado, Ronaldo Guimarães Gouvêa:

*(...) apesar de os municípios possuírem autonomia política, administrativa e financeira, não possuem autonomia constitucional na mesma dimensão dos estados. Os municípios são regidos por leis orgânicas, que têm substância constitucional, mas não possuem, como os estados, representação no Senado, (...) não possuem também Poder Judiciário e não podem propor, como podem os estados, emendas à Constituição Federal.*³⁴

À luz do direito brasileiro, o princípio da autonomia deve ser respeitado e aplicado, atentando-se, porém, para as diferenças formais inseridas no arcabouço legal e, ainda, por coerência e realismo, para a diversidade em face das limitações legais, históricas e culturais que cercam os municípios, de acordo com as características que estão presentes na formação política e administrativa do Brasil.

7.3 O modelo de gestão deve favorecer a cooperação e a integração intermunicipal, estimulando ações entre os diversos níveis de governo

O artigo 23 da Constituição Federal de 1988 enuncia a *competência comum* da União, estados e municípios em torno de uma série de

³³ JOBIM, Nelson, Voto na ADIN nº 1841-5 – Rio de Janeiro. Assunto: Constitucionalidade da Lei Estadual nº 2869/97 que dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo Relator Maurício Corrêa, Requerente o Partido Democrático Brasileiro – PDT e Requeridos o governador do Rio de Janeiro e a Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro.

³⁴ GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. A questão metropolitana no Brasil, FGV Editora, Rio, 1ª edição, 2005.

ações³⁵ e prevê o estabelecimento de normas de cooperação entre os três níveis de governo, até o momento, não regulamentadas por Lei Complementar, como determina a Constituição. Região metropolitana é espaço dessas complexas relações e de permanente conflito de interesses frente à fragmentação e ao predomínio setorial nas políticas, superposição de ações e de agências responsáveis pelo planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Isto tem dificultado a organização, o planejamento e a gestão metropolitanos, favorecendo a visão local e, por vezes, induzindo soluções inadequadas adotadas, isoladamente. Daí o relevo que assume o Conselho decisório no seio das instâncias que formam o arcabouço institucional das regiões metropolitanas, posto que representa um espaço privilegiado para negociações e ajustes de conduta coletiva em favor da população metropolitana.

³⁵ Entre os itens referentes à **competência comum** se incluem: "III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos;" (...) "VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;" "IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico".

7.4 Necessidade de mecanismos apropriados para melhorar a coordenação de ações públicas nas áreas metropolitanas

Esta Premissa se relaciona com meios e modos de atenuar alguns obstáculos à criação e operação mecanismos voltados para o financiamento metropolitano, conforme aponta Fernando Rezende, em estudo apresentado em Seminário Internacional, realizado em Brasília, em 2004:

*será necessário discutir alternativas para criação de fundos metropolitanos para que possa oferecer as instituições metropolitanas os meios para estimular uma cooperação mais eficaz nessas regiões.*³⁶

Tal Premissa assume caráter geral, de forma que sua aplicação a situações concretas deve ser avaliada à luz dos interesses e condições locais pelos próprios atores sociais envolvidos no processo decisório. A adoção de instrumento financeiro específico para a Região Metropolitana pode significar um passo decisivo para a captação de recursos, para ordenação dos investimentos públicos programados, para indução de atividades privadas, tudo isso com vistas ao desenvolvimento metropolitano.

³⁶ REZENDE, Fernando & GORSON, Sol. O financiamento das áreas metropolitanas no Brasil: obstáculos políticos, institucionais e jurídicos e novas propostas para melhorar a coordenação. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos. Brasília: 2005, p. 122.

7.5 Garantia de participação da sociedade no processo da gestão metropolitana

Além de acatar recomendação inserida no Estatuto da Cidade, a participação da sociedade civil deve dar-se em marco de flexibilidade, de modo a permitir o diálogo e as articulações institucionais a qualquer tempo. Incorpora, por essa via, na prática da democracia representativa, componentes de democracia direta, numa mescla salutar, na busca da decisão acertada a respeito de questões de interesse comum, cerne da região metropolitana, como instância política e administrativa, além de servir de espaço de negociação entre os entes federados e a sociedade civil.

8 DIRETRIZES PARA A REVISÃO DO MODELO DE GESTÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

O conjunto de Diretrizes, aqui enunciado, assenta nos pontos fundamentais, que se foram agregando no curso dos trabalhos de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal, como estão expostos no item 5 deste Relatório (Fundamentos do Modelo de Gestão da Região Metropolitana de Natal), consubstanciados no seguinte: fundamentação acadêmica e técnica; análise crítica da experiência institucional da própria Região Metropolitana de Natal; diagnóstico metropolitano de Natal; e, estudo de outras regiões metropolitanas brasileiras.

Vale destacar que várias dessas Diretrizes, se aprovadas nas instâncias competentes, implicam em mudança na legislação estadual, inclusive na LCE 152/1997, que criou a Região Metropolitana de Natal, e alterações posteriores – como está sugerido neste Relatório –, incorporadas na minuta de Projeto de Lei Complementar.

A seguir estão listadas as principais Diretrizes que devem orientar a revisão do modelo atual da Região Metropolitana de Natal.

A - Sobre a Base Territorial

1ª Manter o território atual formado por nove municípios e, assim, evitar-se a reabertura dos debates acerca da exclusão de municípios que formam a base territorial, cuja visualização está no mapa reproduzido na Primeira Parte deste Relatório.

2ª Estabelecer que a inclusão de novos municípios na RMN deve ser apoiada em parecer técnico conclusivo que leve em consideração, pelo menos, os seguintes aspectos:

- a) comportamento da taxa de crescimento demográfico;

-
- b) surgimento de atividade econômica com impacto na RMN e perspectiva de crescimento econômico intenso;
 - c) forte tendência de conurbação com um ou mais municípios da RMN, avaliada, entre outros fatores, pela intensidade dos movimentos pendulares da população para um ou mais municípios limítrofes ou para o município-núcleo e pela existência de fortes relações de integração funcional, de natureza sócio-econômica com a Região Metropolitana.

3ª Levar em consideração, no processo de planejamento metropolitano, os municípios inseridos em áreas de turismo, de proteção de mananciais, reservas naturais e outros aspectos relacionados com a economia, o meio ambiente, a qualidade de vida para a população.

B - Sobre Funções Públicas de Interesse Comum

4ª Contemplar entre os campos prioritários de atuação, quando da especificação das Funções e Serviços Públicos de Interesse Comum executados no âmbito metropolitano pelo CDMN:

- Na gestão ambiental, a preservação do meio ambiente e condições favoráveis à melhoria da qualidade de vida da população;
- Transporte, trânsito e sistema viário regional;
- Telefonia, em especial o sistema de tarifas;
- Abastecimento d'água, saneamento básico, aterro sanitário;
- Educação e capacitação de recursos humanos;
- Saúde e assistência social;
- Habitação popular;
- Turismo e atividades correlatas.

C- Sobre Instâncias Deliberativas e Consultivas

5ª Reestruturar a composição do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, assegurando a representação dos poderes legislativos, estadual e municipal, consubstanciada na presença de integrantes da Assembléia Legislativa do Estado e do Parlamento

Comum Metropolitano, respectivamente, e propiciando maior equilíbrio entre os poderes executivos estadual e dos municípios, por meio da adoção do princípio da paridade de representação.

6ª Transferir ao próprio Conselho a escolha de seu presidente, que, dessa maneira, passaria a ser eleito entre um de seus membros, abrindo espaço para a efetivação de rodízio no comando formal do Conselho.

7ª Criar instâncias consultivas e propositivas permanentes (Câmaras Temáticas ou equivalentes) voltadas para as funções públicas de interesse comum, com a participação dos três níveis de governo, da sociedade civil – entidades privadas, entidades do movimento social organizado, ONGs – segmentos acadêmicos e profissionais.

D - Sobre Secretaria Executiva

8ª Dar novo formato à Secretaria Executiva de modo a eliminar a fragilidade constatada no diagnóstico, fortalecendo as funções técnicas de apoio, relacionadas com estudos, programas, projetos, sobretudo, aquelas destinadas ao acompanhamento da execução do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da RMN e seus desdobramentos, e propiciando maior integração entre as equipes técnicas ligadas ao planejamento metropolitano.

91

E - Sobre Recursos para Manutenção da Gestão Institucional

9ª O Estado permanece com papel de realce na manutenção da estrutura de suporte técnico, jurídico, informacional e administrativo ao CDMN, mas os municípios devem assumir participação financeira, ainda que simbólica, e contribuir com ações compartilhadas de capacitação e qualificação institucional.

F - Sobre Planejamento e Ações Articuladas

10ª Os municípios devem ajustar-se ao ambiente metropolitano, através de adequação de suas leis e do fortalecimento de suas estruturas organizacionais e de recursos humanos voltadas para o planejamento e ações metropolitanas de interesse comum.

11ª Reavaliar os instrumentos de planejamento de corte metropolitano mencionados na legislação do Rio Grande do Norte, com vistas a definir os que são necessários e viáveis, com a finalidade de incorporá-los à prática da organização, planejamento e execução de ações de cunho metropolitano.

12ª Assegurar, no processo orçamentário do Estado e dos municípios, o exame das ações prioritárias definidas a cada ano no CDMN.

G - Sobre Recursos para Investimentos na Região Metropolitana

13ª Propor a criação de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – instrumento financeiro autônomo, para:

- realizar pesquisas e estudos, implementar programas, projetos e ações estratégicos metropolitanos;
- mobilizar e ampliar a base metropolitana de apoio financeiro;
- gerenciar recursos financeiros captados junto a fontes públicas e privadas, nacionais e estrangeiras.

14ª Estabelecer como estratégia de captação de recursos a articulação política em torno de emendas parlamentares ao OGU que contemplem projetos definidos de acordo com estratégia de desenvolvimento metropolitano, de modo a fortalecer a capacidade de carrear recursos externos para a Região Metropolitana de Natal.

92

H - Sobre Consórcios Intermunicipais

15ª Estimular a celebração de consórcios entre municípios para resolver problemas comuns e estabelecer critérios de compensação aos municípios que suportam ônus decorrentes de funções ou serviços públicos.

I - Sobre Metodologia de Implantação do Modelo Gestor

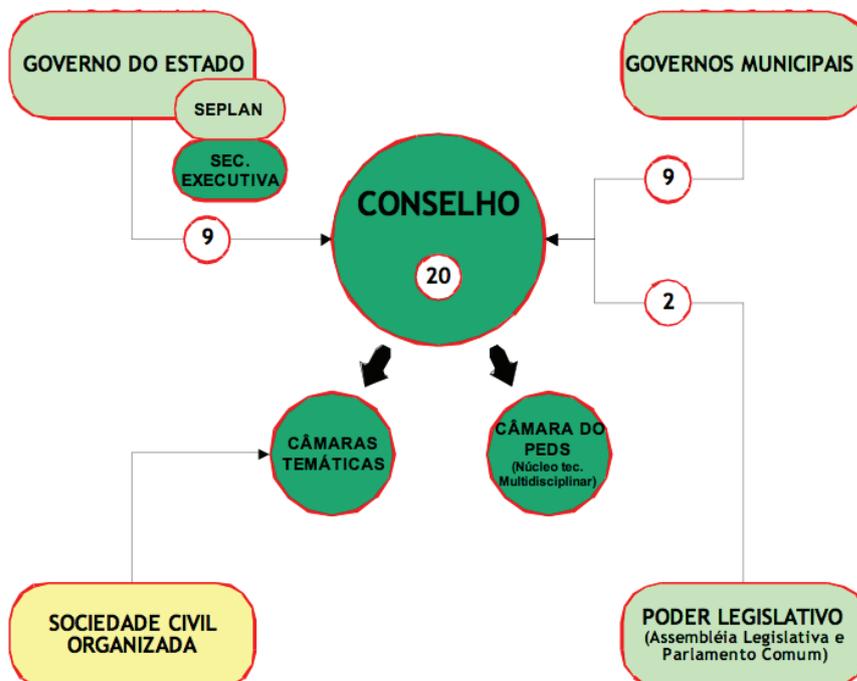
16ª Adotar, no processo de reformulação institucional da Região Metropolitana de Natal, o princípio da implantação gradual, de modo que a Proposta de Revisão seja implementada por etapas, de acordo com o ritmo, a necessidade e conveniência julgadas adequadas pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal.

9 DESCRIÇÃO DO MODELO DE GESTÃO E EXPLICAÇÕES NECESSÁRIAS

O modelo de gestão proposto para a Região Metropolitana de Natal, na sua representação gráfica mais simples, pode ser visto a seguir, com seus elementos constituintes fundamentais, que serão descritos, em primeira aproximação, para, em seguida, colocar-se em destaque as inovações principais em cotejo com o modelo atual, sempre que necessário. Os números inseridos no gráfico se referem aos representantes dos órgãos que integram o Conselho pleno, instância máxima deliberativa metropolitana.

Organograma 9.1

Região Metropolitana de Natal Modelo de Gestão Metropolitana



Verifica-se que o modelo, ora sugerido, incorpora, na sua configuração mais geral como órgãos fundamentais, o Conselho pleno que é a instância normativa e decisória máxima do sistema gestor, complementado pelas Câmaras Temáticas que funcionam como instâncias auxiliares de natureza consultiva, de assessoramento. A Secretaria Executiva, por sua vez, é o órgão de apoio técnico que tem a finalidade precípua de respaldar as ações do CDMN. Até aqui, levando em conta esse nível de abstração, o modelo proposto em nada difere do atual.

As diferenças surgem à medida que se aprofunda a descrição de cada órgão ou instância e se explicitam outros aspectos necessários ao bom funcionamento institucional da RMN, a exemplo dos instrumentos de planejamento e de operação metropolitanos. Tais são os casos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável - PEDS e do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano - FDM, realçados nesta oportunidade em virtude de suas repercussões no modelo gestor. Assim é que a existência do PEDS requer a montagem de esquema especial de gestão. Por isso foi acoplada ao modelo uma Câmara específica – vista em destaque na representação gráfica –, destinada ao desempenho exclusivo de atividades relacionadas com a implementação do planejamento de longo prazo, em particular, do conjunto de Ações e Projetos Territoriais Estratégicos formulados como consequência dos estudos e discussões realizados. Explicações com maior riqueza de pormenores acerca da Câmara do PEDS estão postas em separado no item 10, mais adiante.

Outro instrumento importante, também sugerido, é o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, em função de sua natureza, o influencia no sentido de exigir, da mesma maneira que o PEDS, maior consistência técnica da Secretaria Executiva do CDMN, para o desempenho das tarefas operacionais que envolvem um instrumento com as características indicadas em tópicos mais adiante. Neles encontram-se realçados os pontos mais significativos do Projeto de Lei Complementar disciplinador do novo modelo de gestão metropolitano de Natal, cuja minuta está no final deste Relatório. no final deste Relattal, e cuja minita is significativos do Projeto de Lei Complementar disciplinador do novo modelo de gestão.

9.1 Princípios gerais para a gestão metropolitana de Natal

O Projeto de Lei Complementar introduziu um conjunto de princípios fundamentais com o sentido de chamar a atenção para as normas gerais de orientação das atividades desenvolvidas no território metropolitano, da convivência, do compartilhamento entre os entes federados que integram as regiões metropolitanas. Formalizam-se na própria Lei matriz do sistema de gestão parâmetros que cancelam uma declaração de intenções, uma espécie de alerta formal aos atores sociais e políticos que operam na Região Metropolitana de Natal.

9.2 Base territorial da Região Metropolitana de Natal

Ao mesmo tempo em que se confirma a atual configuração geográfica da RMN, com seus nove municípios, sugere-se a adoção de critérios ou requisitos gerais para o ingresso de novos municípios, com o objetivo de evitar a expansão desordenada do território metropolitano, empreendida, no passado, com justificativas carregadas de subjetivismo, aliadas a padrões de natureza política nem sempre ajustados à realidade metropolitana. De propósito, os critérios enunciados no Projeto de Lei Complementar são flexíveis, não quantificados, para que não sejam superados, com facilidade, pela dinâmica da realidade metropolitana, em permanente mutação. Igualmente importante é a sugestão, segunda a qual a inclusão de novos municípios deve ser precedida de parecer técnico conclusivo, que permita ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo estadual e dos municípios, uma âncora legal para dar mais consistência, mais densidade técnica às decisões políticas referentes ao tema, aliás, de história polêmica na breve trajetória da Região Metropolitana de Natal.

Ao parecer técnico, balizado pelos critérios objetivos sugeridos, pode escapar a componente participação da sociedade. Por isso, parágrafo específico do mesmo dispositivo que trata da matéria exige a realização de audiências públicas nos municípios envolvidos no processo de ingresso institucional na RMN, garantindo-se, por esse meio democrático, a participação da comunidade na decisão de matéria relevante para seu futuro.

9.3 Instâncias colegiadas do sistema gestor metropolitano

No que diz respeito aos órgãos colegiados, a presente proposta endossa, parcialmente apenas, o modelo padrão hoje adotado na RMN, com a permanência do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal - CDMN, na qualidade de instância deliberativa e normativa cabeça do sistema, e de Câmaras Temáticas na posição de colegiados auxiliares, mas desempenhando papel saliente no processo gestor metropolitano.

Embora se admita como válido o arranjo em vigor, surgem, todavia, algumas inovações essenciais, a começar pela composição do Conselho, no tanto em que se propõe a adoção do princípio da paridade, entendido aqui como a igualdade de peso votante entre a representação do Poder Executivo estadual e o dos municípios. Em favor dessa inovação na RMN podem ser alinhados os seguintes elementos:

- a) a tendência observada em grande parte das regiões metropolitanas brasileiras e com as variações e peculiaridades já mencionadas;
- b) guardar sintonia com a importância, a capacidade de articulação e o papel desempenhado pelo Poder Executivo do Estado no desenvolvimento das iniciativas e ações no território da metrópole;
- c) propiciar maior integração dos órgãos de Poder Executivo do Estado no processo de decisão metropolitano, em especial, os que têm afinidades com as questões metropolitanas em função de sua competência institucional na definição e implementação de políticas públicas e que, por essa razão, presumivelmente, integram o Conselho.

Outra inovação significativa – que não aparece na representação gráfica –, é a proposição da escolha do presidente do Conselho pelos membros do colegiado, implicando na admissão do sistema de rodízio, implícito na minuta do PLC. A finalidade é permitir que a instância máxima decisória, assim conduzida, gere dinâmica própria, afastando, talvez, um dos fatores responsáveis, em parte, pela ausência de motivação para discutir agenda voltada para questões de interesse permanente, duradouro. Esse aspecto do funcionamento do CDMN ficou claro quando da realização das entrevistas com os atuais conselheiros, como se pode constatar no Diagnóstico da Dimensão Político-Institucional, que integra a Primeira Parte deste Relatório.

Quanto às instâncias consultivas do Sistema Gestor não houve alteração merecedora de registro, salvo quanto ao destaque dado à Câmara do PEDS como espaço indispensável à sua gestão, e à expressa menção à sociedade civil organizada como participante das Câmaras Temáticas, como se inscreve na minuta do PLC. Significa dizer que se propõe, explicitamente, a presença obrigatória de representantes da sociedade civil organizada nos colegiados de assessoramento às decisões do Conselho.

9.4 Secretaria Executiva

A proposta mantém a Secretaria de Planejamento e das Finanças – SEPLAN como Secretaria Executiva do Conselho, no entanto, sugere-se que o Secretário Executivo seja técnico indicado pelo Secretário da SEPLAN. O diagnóstico do funcionamento atual da Secretaria Executiva deixou à mostra sua enorme fragilidade. Coerente com isso, a presente proposta traça uma espécie de roteiro, contendo diretrizes para robustecer a Secretaria Executiva, mediante, entre outras condições, a estruturação de equipe técnica multidisciplinar, estável, capaz de exercer atividades permanentes. Esse reforço se faz necessário, ainda, em face das novas responsabilidades que advirão com a implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da RMN e seus presumidos e desejáveis desdobramentos operacionais. Em particular, as ações e projetos selecionados para cuja execução se exige o mínimo de institucionalização, no âmbito do sistema gestor metropolitano, como se desenha mais adiante, em item específico.

97

9.5 Fundo de Desenvolvimento Metropolitano

Aqui a proposição é no sentido de autorizar o Poder Executivo do Estado a criar o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – FDM, como instrumento de natureza contábil, visando dar suporte financeiro ao planejamento e às ações destinadas à realização de investimentos ligados às funções públicas de interesse comum de âmbito metropolitano. A inovação alcança, na concepção proposta, seu funcionamento, na medida em que subordina a operação do FDM, pela SEPLAN, a um Comitê de Coordenação do Fundo. Tal Comitê foi concebido como instância representativa do CDMN, por isso, mantém em sua composição, a mesma proporcionalidade de representação institucional. Está prevista a nomeação de seus membros pelo

governador do Estado, mediante indicação pelos chefes do poder que representam. Assim, o município selecionado para integrar o Comitê de Coordenação do Fundo teria seu representante indicado pelo prefeito municipal, da mesma forma que o representante da Assembléia Legislativa seria de homologação do presidente do Poder Legislativo do Estado. Se a escolha recair sobre um vereador, este seria indicado pelo presidente do Parlamento Comum Metropolitano.

Outro aspecto merecedor de realce é a participação dos municípios na composição de recursos do Fundo, cada um deles contribuindo proporcionalmente à receita líquida corrente, deixando-se para o CDMN a decisão de fixar os valores relativos, como está prevista na minuta do Projeto de Lei Complementar proposto.

O prazo estabelecido em 90 dias para a criação efetiva e a regulamentação do FDM afigura-se suficiente para que se processem as negociações entre os entes federados que integram o CDMN, e para os necessários e devidos estudos em torno dos aspectos legais, contábeis, financeiros, administrativos e de outra natureza que por ventura existam. Note-se que essas questões afetam tanto o futuro gestor como os municípios, mercê das implicações que a criação e implantação de tal instrumento acarretam para essas duas esferas de poder público.

98

9.6 Outros instrumentos metropolitanos de planejamento

Além do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, mencionado no item anterior, alinham-se como instrumentos do planejamento metropolitano, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável, planos setoriais e outros que venham a ser elaborados como desdobramento das ações de cunho metropolitano.

Como se pode constatar, no confronto da anexa minuta do Projeto de Lei Complementar sugerido com a legislação atual, foram excluídos da listagem os instrumentos que, apesar de terem reflexos indiretos na Região Metropolitana, não possuem alcance metropolitano exclusivo, a exemplo dos Planos Plurianuais de Investimentos de abrangência mais extensiva, pois atinge o conjunto do Estado ou daqueles de cunho restritivo, territorialmente, por conter-se no âmbito municipal. Neste caso, acresce seguir a obediência e o respeito ao princípio constitucional da autonomia do município como ente da Federação.

9.7 Despesas de manutenção

As despesas de manutenção do arranjo institucional da RMN ficam, atualmente, a cargo do Poder Executivo do Estado, através do orçamento da SEPLAN. A proposta mantém essa mesma fonte de recursos, porém, admite como dado inovador a co-responsabilidade dos municípios nos gastos correntes, na medida em que faculta ao Conselho Metropolitano o poder de deliberar sobre a alocação de recursos de contrapartida aos aportes feitos através do orçamento estadual. Essa contrapartida seria negociada como os próprios municípios, no âmbito do Conselho, admitindo-se que se processe por meio de verbas inseridas nos orçamentos municipais ou sob a forma de meios materiais ou, a guisa de exemplo, mediante alocação de recursos humanos adequados ao desempenho de atividades de interesse comum metropolitano. Com isso, a proposta acata manifestações explícitas de prefeitos, colhidas quando da realização de entrevistas, à época dos estudos diagnósticos, ao demonstrarem interesse em participar das despesas de manutenção dos órgãos metropolitanos. Mais razão haverá no futuro imediato no tanto em que tais órgãos estariam revestidos de maior expressão política e administrativa, em virtude das responsabilidades ampliadas com os desdobramentos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável e a nova configuração que deverá assumir a Região Metropolitana de Natal.

99

9.8 Funções públicas de interesse comum

A Constituição Federal não esclareceu quais são as “funções públicas de interesse comum”, citadas no § 3º do artigo 25, deixando dúvidas a respeito da matéria e seu conceito. Juristas e outros especialistas têm sugerido conceituações diferentes. Algumas Constituições estaduais incorporam definições que, na prática, ajudam os órgãos metropolitanos a tratar do tema frente a situações concretas emergentes no processo de formação e desenvolvimento da metrópole. Tal é o caso da recente inclusão, através de Emenda, na Constituição do estado de Minas Gerais que considera função pública de interesse comum a atividade ou o serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da região metropolitana.³⁷

A lei complementar deve apenas indicar quais são as principais funções de interesse comum metropolitano, sem pretensão de esgotá-las.

³⁷ Artigo 43, da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pelo artigo 1º da Emenda nº 65/2004, de 25/11/2004.

Essas indicações servem como meras referências para que a instância deliberativa de cúpula do sistema gestor possa descer a níveis de concreticidade, à medida que se ponham à sua apreciação as questões da realidade metropolitana. Foi com esse sentido que se listaram as funções públicas, ficando a cargo do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal - CDMN, mediante Resolução, confirmá-las e empreender os ajustes decorrentes das mudanças que se processem na realidade física, territorial, socioeconômica, ambiental, política da Região Metropolitana de Natal.

9.9 Participação da sociedade civil organizada

A Lei Complementar 152/1997 dedicou boa parte de seus dispositivos – como está registrado no Diagnóstico da RMN em sua Dimensão Político-Institucional no sentido de disciplinar e induzir a participação da sociedade civil nas diversas instâncias dos processos decisórios e consultivos. A presente proposição apenas incorpora aqueles dispositivos, dez anos depois, enriquecidos do funcionamento dos órgãos metropolitanos de Natal e de outras experiências de gestão metropolitana. Portanto, pode-se concluir que, a esse respeito, não se inovou. Deu-se tão somente outra roupagem formal ao que já fora motivo de preocupação do legislador que, pioneiramente, propôs a criação da RMN, em 1997, ajustando-lhes os termos e enfoques à realidade dos dias atuais.

Nas diferentes fases do processo institucional metropolitano encontram-se dispositivos que garantem a presença da sociedade civil organizada nas Câmaras Temáticas – uma espécie de braço operacional do Conselho Metropolitano pleno, de caráter consultivo, por intermédio das quais fica assegurado o exercício do controle social na implementação de projetos e ações de abrangência metropolitana. Esses dispositivos funcionam, também, com o sentido de estimular a formação, o desenvolvimento, o aprimoramento de entidades ligadas à defesa dos interesses da população, ao fortalecimento de consciência metropolitana, imprimindo à gestão pública maior conteúdo democrático, paralelamente, robustecendo a prática da democracia representativa, retomada no Brasil, nos anos recentes, em especial, após a Constituição de 1988.

10 GESTÃO DO PLANO ESTRATÉGICO METROPOLITANO

Um dos desdobramentos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da RMN converge para um conjunto de ações e projetos a serem implementados dentro do horizonte temporal do Plano, isto é, até 2020. Tais ações e projetos alcançam segmentos que carecem de intervenções públicas e privadas, e podem ser vistos na listagem a seguir, separada por grandes blocos.

Ações e Projetos Estratégicos Previstos no PEDS

Ações e Projetos Territoriais Estratégicos

Proposta de (Re) Ordenamento Territorial

Rede Viária Metropolitana e Portais Metropolitanos Objetivos

Articulação das Políticas Fundiárias Municipais para Controle do Estoque de Terras Públicas

Acompanhamento da Implantação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante

Desenvolvimento Social

Bases para o Desenvolvimento Social

Apoio aos Serviços Educacionais

Apoio aos Serviços de Saúde da Região Metropolitana de Natal

Articulação da Política de Habitação de Interesse Social em Escala Metropolitana

Redução da Pobreza e sua Inserção Produtiva

Concepção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional

101

Desenvolvimento Econômico e Criação de Emprego

Bases para o Desenvolvimento Econômico e Criação de Emprego

Implantação de Distritos Metropolitanos de Alimentos

Implantação de Áreas de Produção de Agroenergéticos

Apoio às Cadeias e aos Arranjos Produtivos Estratégicos

Diversificação do Turismo

Consolidação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

Implantação da Zona de Processamento de Exportação de São Gonçalo do Amarante

Preservação do Ambiente Metropolitano

Bases para a Preservação do Meio Ambiente: Projetos e Gestão Integrada do Território

Re-qualificação da Planície Fluviomarina do Potengi

Programa Cordões Dunares Metropolitanos

Saneamento Básico e Ambiental

Implantação do Centro de Tecnologias Ambientalmente Saudáveis - TAS

Implantação de Áreas Florestais de Exploração Silvícola

102

Dadas a amplitude, importância e complexidade das intervenções sugeridas é de toda a conveniência a estruturação de um esquema de gestão específico para orientar a implementação das ações e projetos, admitindo-se que isso pode ser feito por meio da utilização de mecanismos previstos no modelo gestor metropolitano proposto. Significa dizer que não se propõe, aqui, a criação de estruturas paralelas autônomas para acompanhar as diversas etapas em que se desdobra o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável. Ao contrário, a intenção é a de fortalecer os canais, instrumentos e instâncias, pensados e discutidos para a Região Metropolitana de Natal, como espaço institucional em processo de consolidação.

O modelo gestor do Plano está calcado na visão de longo prazo inerente a ele inerente. Coerente com essas premissas fundamentais, propõe-se que o cerne da gestão do PEDS seja firmado em dois pilares básicos: um de natureza política dado que revestido de poder

decisório, e o outro, complementar de caráter técnico. No primeiro caso, o mais adequado é a criação de Câmara Temática específica voltada para acompanhar ações, atividades e projetos com o intuito de viabilizá-los dentro das perspectivas que foram projetados, com os necessários ajustes requeridos pelas mutações da realidade metropolitana. A composição da Câmara do PEDS deve ser definida pelo Conselho, como, aliás, acontece com todas as instâncias consultivas e de assessoramento. A Câmara do Plano teria a atribuição central de empreender as articulações entre os diversos órgãos integrantes dos entes federativos com assento no CDMN (Estado e municípios) e funcionaria como um filtro para tentar solucionar ou contornar as divergências ou questões polêmicas de difícil resolução. Dentro dessa lógica, seriam levados ao Conselho pleno tão somente os problemas que – pela relevância, pelo grau de divergência, de complexidade financeira e política ou de outra razão dessa natureza –, exijam decisões estratégicas de mais alto nível a serem tomadas, apenas, no topo do sistema metropolitana.

Embora do ponto de vista formal se equipare às demais, a Câmara do PEDS possui peculiaridades que a farão diferente das Câmaras Temáticas de natureza setorial, daí porque ela deve ser flexível em sua composição, ajustando-se às circunstâncias a enfrentar. Assim, se a ação ou o projeto a desenvolver for, por exemplo, relacionado com a implantação ou com ampliação, modernização de cadeias produtivas, deverão integrar a Câmara do PEDS representantes de órgãos e entidades que desenvolvam tarefas afins ao tema. Da mesma maneira, sendo os projetos ligados ao Aeroporto de São Gonçalo, a composição deverá ser outra, ajustada à natureza das providências, dos passos a serem dados para acompanhar a execução daquele macro-emprego de profundas repercussões econômicas, sociais, ambientais no território metropolitana. É assim por diante.

O outro pilar do modelo gestor do PEDS se situa no âmbito da Secretaria Executiva do Conselho e requer profunda mudança na estrutura atual da SEPLAN, na medida em que exige a formação de núcleo de pessoal técnico com qualificação necessária ao desempenho de duas funções essenciais, pelo menos, para exercê-las a contento: a função de articulação inter-institucional e a de orientação técnica. Essas duas funções caminham juntas, portanto são inseparáveis mercê da natureza das relações que, necessariamente, há entre elas. A primeira dessas funções é a de coordenação, entendida aqui como a articulação entre os órgãos públicos nas três esferas administrativas do poder – federal, estadual e municipal –, entidades empresariais, acadêmicas,

de trabalhadores, de movimentos sociais, de organizações não governamentais, enfim, da sociedade civil organizada, com o objetivo de dar corpo e substância ao papel destinado ao Conselho e, em particular, à Câmara do PEDS. Mais que isso, àquela Câmara, revestida das características aqui descritas e sugeridas, caberia proporcionar as condições de implementações das medidas preconizadas no conjunto de Ações e Projetos Territoriais Estratégicos, em sintonia com a visão de longo prazo que deve presidir as intervenções no território metropolitano de Natal.

Como se pode inferir, a função articuladora prevista para a Câmara do PEDS só pode ser desenvolvida, satisfatoriamente, se contar com o respaldo de equipe técnica capacitada a desempenhar o mínimo de atividades inerentes ao planejamento metropolitano. Mesmo consciente disso, não se propõe, aqui, a montagem de estrutura organizacional gigante, auto-suficiente no sentido de dispensar a colaboração dos outros órgãos do setor público ou da iniciativa privada. Longe disso, a proposição se restringe à constituição de núcleo multidisciplinar capaz de conhecer (e em alguns casos até mesmo executar) tarefas mínimas no campo da coleta e sistematização de dados estatísticos, da elaboração de projetos técnicos, de permanente atualização da legislação referente às regiões metropolitanas no Brasil. Tudo isso para bem acompanhar o processo físico, ambiental, econômico e social da RMN, com vistas à montagem e reformulação de programas e outras intervenções no território metropolitano. Em outros termos, o núcleo deve reunir condições técnicas para catalisar a energia existente no próprio setor público atuante na RMN ou, se e quando necessário, no ambiente universitário, empresarial, de prestação de serviços técnicos no mercado.

Para exercer, com habilidade e competência essas atividades, é que se torna indispensável a formação de núcleo multidisciplinar, com profissionais qualificados, treinados em questões metropolitanas. A sugestão é no sentido de que tal núcleo integre, num primeiro momento, a Secretaria de Planejamento e das Finanças - SEPLAN, pela suas atribuições gerais e na qualidade de Secretaria Executiva do Conselho Metropolitano. Dentro dessa lógica, a sugestão caminha na mesma direção adotada no início de 2007, ao criar-se o cargo público de provimento em comissão de Coordenador da Região Metropolitana.³⁸ Caberia então aprofundar a estratégia institucional esboçada naquele diploma legal, dando corpo e estrutura ao órgão que, atualmente, possui apenas a cabeça, consubstanciada na figura do Coordenador.

³⁸ O artigo 15 da LCE nº 340, de 31/01/2007, cria na SEPLAN o referido cargo com as seguintes atribuições: oferecer suporte operacional ao Conselho Metropolitano de Natal, executar o Plano de Desenvolvimento Sustentável da RMN e promover articulação como os municípios integrantes da Região Metropolitana de Natal.

Como é fácil deduzir, estendendo a perspectiva numa visão de prazo mais longo, tal esquema poderá constituir, no futuro, o embrião de órgão público com autonomia administrativa e financeira, sob o formato jurídico de autarquia ou de outra natureza, ao qual sejam agregadas outras atribuições, a exemplo da gestão do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), instrumento igualmente previsto na proposta.

11 MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N^o

Dispõe sobre a Região Metropolitana de Natal, autoriza a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: FAÇO SABER que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1^o - A gestão da Região Metropolitana de Natal será orientada pelo disposto nesta Lei, em obediência aos seguintes princípios fundamentais:

I - cooperação e integração entre os municípios, respeitada a autonomia dos entes federados, inscrita na Constituição Federal;

II - busca permanente da construção e reconhecimento da identidade metropolitana;

III - melhoria da coordenação das ações públicas no âmbito metropolitano com vistas a reduzir as desigualdades sociais e territoriais;

IV - adoção do planejamento das ações do governo, do estímulo e orientação à iniciativa privada visando o desenvolvimento econômico, social, em bases sustentáveis;

V - transparência na conduta e nas ações dos órgãos metropolitanos, assegurado o controle social em todas as etapas do processo de gestão.

Art. 2^o - A Região Metropolitana de Natal, instituída pela Lei Complementar n^o 152, de 16 de janeiro de 1997, e suas alterações legais, é constituída pelos seguintes municípios: Ceará-Mirim,

Extremoz, Macaíba, Monte Alegre, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e São José do Mipibú.

Art. 3º - A composição territorial definida no artigo anterior só poderá ser modificada, para a inclusão de novos municípios, após a realização de audiências públicas convocadas para tal fim e mediante parecer técnico conclusivo que leve em consideração, pelo menos, os seguintes aspectos da realidade:

I - variação da taxa de crescimento demográfico;

II - surgimento de atividade econômica com impacto na RMN e perspectiva de crescimento econômico intenso;

III - forte tendência de conurbação com um ou mais municípios da Região Metropolitana de Natal, avaliada, entre outros fatores, pela intensidade dos movimentos pendulares da população para um ou mais municípios limítrofes ou para o município-núcleo e pela existência de fortes relações de integração funcional, de natureza sócio-econômica com a Região Metropolitana.

§ único - Para a formulação do parecer técnico, mencionado no caput deste artigo, devem ser consultadas instituições de ensino e pesquisas com experiência em estudos urbanos e regionais.

108

Art. 4º - O Sistema Gestor Metropolitano fica constituído dos seguintes órgãos e instrumentos:

I - Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal - CDMN, instância normativa e deliberativa, com sede e foro no município de Natal;

II - Secretaria Executiva, na qualidade de órgão de apoio técnico, administrativo, informacional e jurídico às atividades do CDMN, cujo titular deve ser indicado pelo Secretário de Estado do Planejamento e das Finanças - SEPLAN;

V - Câmaras Temáticas, de natureza permanente, com funções consultivas e de assessoramento, constituídas por representantes do Estado, dos municípios que integram a RMN, de entidades da sociedade civil, devendo ser criadas pelo CDMN, conforme a natureza dos temas objetos de estudos e análise a serem tratados;

Art. 5º - O CDMN será composto pelos prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Natal ou seus substitutos legais, por igual número de representantes do Poder Executivo do

Estado, um representante da Assembléia Legislativa do Estado e um representante do Parlamento Comum da Região Metropolitana.

§ 1º - O presidente do Conselho será escolhido entre um de seus membros, pelos seus pares, para exercer mandato de um ano, não sendo permitida a recondução.

§ 2º - Os representantes do Poder Executivo estadual, de nomeação do governador, serão escolhidos entre os auxiliares no exercício de cargos públicos na administração direta ou indireta do Estado.

Art. 6º - O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal tem as seguintes atribuições:

I - promover a integração e uniformização dos serviços de interesse comum da Região Metropolitana;

II - propor a concessão ou permissão de execução de obras e serviços públicos de interesse metropolitano que lhe foram delegados mediante lei, bem como finalizar sua execução;

III - aplicar normas e procedimentos legais com incidência na RMN, fiscalizar seu cumprimento, exercendo, no que couber, poder de polícia;

IV - estimular a celebração de consórcios intermunicipais entre dois ou mais municípios da RMN com vistas a resolução de problemas comuns;

V - garantir a integração do planejamento, da organização e da execução de funções e serviços públicos de interesse comum dos entes da Federação no âmbito metropolitano;

VI - especificar as funções e serviços públicos que serão executados na RMN, distinguindo aqueles de interesse local, de responsabilidade do município;

VII - aprovar diretrizes, planos, programas e projetos de caráter geral ou setorial de interesse metropolitano;

VIII - aprovar os planos plurianuais de investimentos públicos para a RMN e encaminhá-los ao governador do Estado, que os submeterá à apreciação da Assembléia Legislativa para análise e aprovação;

IX - aprovar projetos a serem financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, cuja criação está prevista no artigo 9º desta Lei;

X - criar Câmaras Temáticas previstas no art. 4º, item III, desta Lei;

XI - instituir e regulamentar Grupos Executivos, de natureza transitória, para a formulação e resolução de problemas operacionais, integrados por agentes institucionais vinculados aos temas objeto de análise;

XII - aprovar e reformar o seu Estatuto e o Regimento Interno.

Art. 7º - O titular da Secretaria Executiva do CDMN será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo estadual, mediante indicação do Secretário da SEPLAN.

Art. 8º - Para o desempenho de suas novas funções da Secretaria Executiva, o Estado promoverá a re-estruturação da SEPLAN com o objetivo de instituir e manter equipe técnica multidisciplinar, estável, capaz exercer atividades permanentes destinadas à realização de estudos, pesquisas, planos, programas, projetos e articulações visando o desenvolvimento sustentável e o bom funcionamento institucional da Região Metropolitana de Natal.

Art. 9º As Câmaras Temáticas, criadas pelo CDMN, serão compostas de representantes dos municípios, de entidades da administração direta e indireta do Estado, e da sociedade civil organizada.

Art. 10 - Fica o Poder Executivo estadual autorizado a criar o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, instrumento de natureza contábil, com a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento e às ações voltadas para a realização de investimentos referentes às funções públicas de interesse comum no âmbito da Região Metropolitana de Natal, aprovadas pelo Conselho.

§ 1º - No prazo de 90 dias, a Secretaria Executiva do Conselho da Região Metropolitana de Natal, em parceria com outros órgãos da administração estadual, deverá elaborar proposta formal de criação e regulamentação do Fundo para apreciação do CDMN, devendo observar os seguintes requisitos mínimos:

I - estimular a realização de pesquisas, estudos, programas, projetos e ações estratégicos metropolitanos;

II - ampliar a capacidade de mobilização de recursos financeiros destinados à realização de investimentos na RMN;

III - gerenciar recursos financeiros, captados de fontes públicas e privadas, nacionais e estrangeiras;

IV - apoiar iniciativas municipais que se enquadrem na estratégia de integração metropolitana.

§ 2º - Constituem recursos do Fundo:

I - recursos do Estado e dos municípios em valores que guardem proporcionalidade com a receita corrente livre de cada município e em percentuais a serem definidos pelo CDMN;

II - dotações orçamentárias ou transferências da União destinadas à execução de planos, programas, projetos, obras e serviços no âmbito metropolitano;

III - produtos de operações de créditos nacionais ou externas, contraídas pelo Estado ou por municípios da RMN, destinados à aplicação em obras e serviços de interesse comum metropolitano;

IV - recursos provenientes de organismos internacionais ou de outros países, de organizações não governamentais e de acordos multilaterais;

V - retornos de financiamentos concedidos;

VI - outros recursos de origem privada ou pública.

§ 3º - A gestão do Fundo ficará a cargo da SEPLAN, com a supervisão de um Comitê de Coordenação formado por cinco técnicos, representantes do CDMN, sendo dois do Poder Executivo estadual, dois dos Poderes Executivos municipais e um do Poder Legislativo.

§ 4º Os membros do Comitê de Coordenação serão indicados pelo chefe do Poder que representam, e escolhidos pelo CDMN e nomeados pelo governador do Estado para exercer mandato de dois anos.

Art. 11 - As despesas de manutenção da gestão institucional serão de responsabilidade do Estado, que, para tanto, alocará recursos em rubrica própria do orçamento da SEPLAN, podendo o CDMN deliberar sobre contrapartida dos municípios, inclusive sob a forma de meios materiais ou recursos humanos adequados ao desempenho de atividades de interesse comum metropolitano.

Art. 12 - São instrumentos do planejamento metropolitano os seguintes:

I - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal;

II - Planos Setoriais ou de outra natureza que vierem a ser formulados e implementados para implementar no âmbito da Região Metropolitana de Natal;

III - Fundo de Desenvolvimento Metropolitano - FDM, a ser criado nos termos da autorização contida no artigo 9º desta Lei;

VI - Outros que se revistam de natureza metropolitana.

§ único - Recomenda-se manter, na elaboração das leis de diretrizes orçamentárias, leis anuais de orçamento, dos planos plurianuais de investimentos do Estado e dos municípios, dos planos diretores municipais da RMN, sintonia com o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável e demais instrumentos de abrangência metropolitana, no que couber, para a boa gestão das funções públicas de interesse comum.

Art. 13 - A gestão das funções públicas de interesse comum deve ter como objetivos principais a conquista do desenvolvimento econômico e social sustentável, a distribuição equilibrada dos benefícios tendo em vista a execução de políticas públicas orientadas pelos princípios do planejamento de longo prazo, que alcancem os seguintes campos funcionais:

I - preservação do meio ambiente e de condições favoráveis à melhoria da qualidade de vida da população;

II - transporte, trânsito, sistema viário regional;

III - telefonia, em especial o sistema de tarifas;

IV - saneamento básico, abastecimento d'água, aterro sanitário;

V - educação e capacitação de recursos humanos;

VI - saúde e assistência social;

VII - habitação popular;

VIII - segurança pública;

IX - turismo.

Art. 14 - Fica assegurada a participação da sociedade civil organizada nas diferentes etapas do processo de planejamento e gestão metropolitanos, compreendendo desde a elaboração de estudos, planos, programas, projetos até a execução final de obras e serviços de interesse metropolitano, que tenham sido submetidos à

apreciação do CDMN e por ele aprovado.

§ 1º - A participação referida no caput deste artigo se dará em instâncias consultivas, de acordo com e a afinidade dos objetivos e das ações desenvolvidas por entidades representativas de segmentos da população da RMN, com a natureza dos temas tratados.

§ 2º - A aprovação pelo CDMN de planos, programas, projetos, obras e serviços, será precedida de audiências públicas nos municípios da RMN, especialmente convocadas.

Art. 15 - Os órgãos gestores metropolitanos ficam obrigados a dar amplo acesso às atividades por eles desenvolvidas, incluindo os estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental, os planos, programas, projetos, obras e serviços de interesse comum metropolitano, bem como o acesso a todos os instrumentos de planejamento, incluindo o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, cuja criação está prevista no artigo 9º, desta Lei.

Art. 16 - O CDMN, no prazo de 60 dias, deverá encaminhar ao Chefe do Poder Executivo estadual sugestão de decreto de regulamentação desta Lei, de modo a consolidar a legislação referente ao funcionamento dos órgãos metropolitanos, em especial, o Estatuto e o Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal.

Art. 17 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. Em Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, 1998.

AZEVEDO, Sérgio de. Os Desafios da Gestão Metropolitana no Brasil. Disponível em: http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/produtos/notas_serjio.doc

AZEVEDO, Sérgio de & GUIA, Virginia Rennó dos M. Gestão Metropolitana e consorciamentos intermunicipais: arranjos institucionais tradicionais e recentes. Relatório de pesquisa. Ministério das Cidades: 2004.

BEZERRA, Fátima. Os desafios das cidades brasileiras e a Região Metropolitana de Natal. (Discurso proferido na Câmara dos Deputados). Brasília: Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. A Questão Metropolitana no Brasil: Íntegra das Audiências Públicas realizadas nos dias 6, 13 e 20 de novembro de 2003. Brasília: 2004.

CÂMARA, George Luiz Rocha da. Contribuição para a elaboração do parecer sobre a lei que inclui o município de Ielmo Marinho na Região Metropolitana de Natal. S/d.

CAMPAGNONE, Marcos. Metropolização é jogo de equipe. Em Revista Livre Mercado, março/2005.

CARDOSO. Ana Cláudia Duarte; HOLANDA, Ana Carolina Gomes; & LIMA, José Júlio Ferreira. Impasses e desafios na gestão da Região Metropolitana de Belém. In Cadernos MetrÓpole, nº 14, 2º semestre 2005. Editora PUC/SP - Educ.

CARDOSO, Ari Nelson; DELGADO, Paulo; DESCHAMPS, Marley; & MOURA, Rosa. A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e de estrutura de gestão. O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federados, Brasília: 2005.

CARMO, Sílvia de Castro Bacellar do; & FALCOSKI, Luiz Antônio Nigro. Um olhar sobre o planejamento e gestão metropolitanos. A Região Metropolitana da Baixada Santista. In Cadernos Metr pole, n  14, 2  semestre 2005. Editora PUC/SP - Educ.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Condi es Institucionais de Coopera o entre Municípios Metropolitanos. Inédito. Sem revisão da autora.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Inovando no desenho das rela es intermunicipais: o pacto territorial. Em Cronos, Revista do Programa de Pós-Gradua o em Ciências Sociais da UFRN, volume 7, número 1, jan/jun. 2006. Natal.

FERREIRA, Yoshiya Nakagawara. Metr pole Sustentável? Não   uma questão urbana. São Paulo em Perspectiva, Vol. 14, n  04. São Paulo: outubro/dezembro 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400016.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibud & MARQUES, Eduardo César. Elementos e Diretrizes Políticos para uma Estrutura de Gestão Metropolitana. Centro de Estudos da Metr pole: 2001. Disponível em: http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Gestao_metropolitana_DEF.pdf

GOUV EA, Ronaldo Guimarães. A Questão Metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

GTRMN - Grupo Técnico da Região Metropolitana de Natal. Convênio de Coopera o/Relatório Técnico. Natal, agosto de 2006.

(2) HOTZ, Eduardo Fontes. A organiza o metropolitana p s-constitu o de 1988. São Paulo Em Perspectiva, Vol. 14, n  4. São Paulo: outubro/dezembro 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400010.

IDEMA. Aprecia o técnica sobre proposta de inclusão do município de Ilmo Marinho na Região Metropolitana de Natal. 2006.

JOBIM, Nelson. Voto na ADIN nº 1842 - 5 – Rio de Janeiro. Assunto: Constitucionalidade de artigos da Lei Estadual nº 2869/97 que dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado. São Paulo em Perspectiva, Vol. 014, nº 04. São Paulo: outubro/dezembro 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=pt&nrm=iso.

MEYER, Maria Regina Prospero. Atributos da metrópole moderna. São Paulo em Perspectiva, Vol. 14, nº 04. São Paulo: outubro/dezembro 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400002&lng=en&nrm=iso

MINEIRO Fernando. Perfil da Região Metropolitana de Natal. Natal: 2ª edição, março de 2006.

MOURA, Rosa. O Desafio da gestão metropolitana no Brasil. In O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federados, Câmara dos Deputados. Brasília: 2005.

PERNAMBUCO. Metrópole Estratégica. Estudo acerca da Região Metropolitana do Recife realizado sob a responsabilidade da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM, Recife: 2005.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Região Metropolitana de São Paulo: gestão em debate. São Paulo: 2004.

REZENDE, Fernando. Desafios políticos institucionais e legais no financiamento das Regiões Metropolitanas, in O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos, Câmara dos Deputados, Brasília, 2005.

REZENDE, Fernando & GORSON, Sol. O financiamento das áreas metropolitanas no Brasil: obstáculos políticos, institucionais e jurídicos e novas propostas para melhorar a coordenação. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos. Brasília: 2005.

ROLNIK, Raquel. Instrumentos Urbanísticos: concepção e gestão. Curso de Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte: 2000. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/gestaourbana/arquivos/modulo05/mod5arq4.html>

(3) ROLNIK, Raquel e SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. São Paulo em Perspectiva, Vol. 14, nº 4. São Paulo: outubro/dezembro 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400009&lng=es&nrm=iso&tlng=pt

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. São Paulo: Hucitec 1996.

VASCONCELOS, Christian Lira & CÂMARA, George Luiz Rocha da. Gestão Metropolitana de Natal: Situação atual e desafios (Uma contribuição ao debate de um novo sistema gestor). Natal: SEPLAN, 2006.

Legislação Federal

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 52, de 08/03/2006). São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação/Coordenação de Publicações, 1977.

118 Lei nº 10.257m de 10/07/2001, (Estatuto da Cidade), regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece diretrizes gerais de política urbana.

Lei nº 11.107, de 06/04/2005, dispõe sobre normas de consórcios públicos.

Legislação dos Estados

Minas Gerais

Lei Delegada nº 106, de 29/01/2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU.

Decreto nº 43.233, de 27/03/2003. Dispõe sobre a organização da SEDRU.

Emenda Constitucional nº 65, de 25 de novembro de 2004, que altera os artigos 42 a 50 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006, dispõe sobre a instituição e gestão da RM e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (Diário do Executivo, 13/01/2006).

Lei Complementar nº 89, 12 de janeiro de 2006, dispõe sobre a Região metropolitana de Belo Horizonte.

Decreto nº 44.602, de 22 de agosto de 2007, que contém o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano - FDM.

Pará

Projeto de Lei s/n/2005. Dá nova redação à Lei Complementar nº 27, de 19 de outubro de 1995, que institui a RM de Belém.

Paraíba

LC nº 59, de 30/12/2003. Cria a Região Metropolitana de João Pessoa e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Pernambuco

LC nº 10, de 06/01/1994. Dispõe sobre a RMR.

Rio Grande do Norte

Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, promulgada em 1989.

Lei Complementar nº 119, de 04/01/1994. Define princípios e institui a regionalização do Estado.

Lei Complementar nº 152, de 16/01/1997. Institui a Região Metropolitana de Natal.

Lei Complementar nº 172, de 17/01/2000. Altera dispositivo da LC nº 152/1997.

Lei Complementar nº 190, de 08/01/2001. Altera dispositivo da LC nº 163, de 05/02/1999.

Lei Complementar nº 221, de 0/01/2002. Altera dispositivos da LC nº 152/1997.

Decreto nº 15.873, de 14/01/2002. Aprova o Estatuto do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal - CDMN.

Decreto nº 15.874, de 14/01/2002. Aprova o Regimento do CDMN.

Lei Complementar nº 262, de 19/12/2003. Altera onze LC que dispõem sobre a organização do Poder Executivo.

Lei Complementar nº 340, de 31/01/2007.

Resolução nº 01/2006, de 02/08/2006. Cria o Comitê de Acompanhamento da Elaboração do PEDS da RMN.

São Paulo

LC nº 815, de 30/07/1996. Cria a RM da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o CD/RMBS, a criar autarquia a constituir Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da BS.

LC nº 853, de 23/12/1998. Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM.

Decreto nº 44.127, de 21/07/1999. Aprova o Regulamento da AGEM.

Projeto de lei nº 932, de 2003. São Paulo, 2003.

ANEXO 01

Relação dos Entrevistados

1. Agnelo Alves - Prefeito de Parnamirim
2. Edvan Martins - Vereador Presidente do Parlamento Comum Metropolitano
3. Enilton Batista Trindade - Prefeito de Extremoz
4. Enrico Fermi - Presidente da Associação Brasileira da Indústria Hoteleira - ABIH
5. Eudo Laranjeiras - Presidente da Federação dos Transportes Rodoviários do Nordeste - FETRONOR
6. Fátima Bezerra - Deputada Federal
7. Fernando Cunha Lima Bezerra - Prefeito de Macaíba
8. Fernando Mineiro - Deputado Estadual
9. Flávio Azevedo - Presidente da Federação das Indústrias do Rio grande do Norte - FIERN
10. Francisco Vagner Gutemberg de Araújo - Secretário de Planejamento e Finanças do Rio Grande do Norte - SEPLAN
11. George Luiz Rocha Câmara - Coordenador do Grupo de Trabalho da Região Metropolitana de Natal - GTRMN
12. George Nei Ferreira- Prefeito de Nísia Floresta
13. Jarbas Cavalcanti DE Oliveira - Prefeito de São Gonçalo do Amarante
14. Maria Edinólia Câmara de Melo - Prefeita de Ceará Mirim
15. Norma Ferreira Caldas - Prefeita de São José de Mipibu

-
16. Sólton Ubarana da Silva - Prefeito de Monte Alegre
 17. Virgínia Ferreira - Secretária de Planejamento de Natal
 18. Walter Fernandes - Secretário de Planejamento de Parnamirim

Relação dos Entrevistadores

1. Christian Lira de Vasconcelos - GTRMN
2. Ermelinda Gonçalves - FADE
3. Francisco Sales Cartaxo Rolim - FADE
4. George Luiz Rocha Câmara - GTRMN
5. Irineu Domingos de Oliveira - GTRMN
6. Marcelo Clayton Rodrigues Peixoto - GTRMN

Nota

122 As entrevistas foram realizadas entre os meses de dezembro de 2006 e abril de 2007.

ANEXO 02

Situação Fiscal e Financeira do Estado do Rio Grande do Norte e da Região Metropolitana de Natal

Balço orçamentário

A análise da situação fiscal do Estado do Rio Grande do Norte e dos municípios da RMN inicia-se pelo balanço orçamentário nominal entendido como a diferença entre a receita e a despesa total. Esse balanço pode ser decomposto em corrente e capital. O primeiro mostra o desempenho da receita e do gasto corrente, especialmente a capacidade do ente – União, Estado ou município – de gerar superávits ou poupança corrente. O segundo balanço evidencia a diferença entre receitas e despesas de capital. Normalmente o balanço de capital é deficitário, ou seja, as receitas de capital são insuficientes para financiar os gastos de capital, especialmente os investimentos. O déficit de capital pode ser financiado pelo superávit ou poupança corrente ou por operações de crédito.

Os dados da **Tabela 1** mostram para os anos de 2002 e de 2005 a evolução do balanço orçamentário – nominal (total), corrente e de capital – para o Estado do Rio Grande do Norte e para os nove municípios que compõem a RMN. Observe-se que o Estado obteve superávit nominal em ambos os anos tendo gerado poupança corrente para financiar o déficit de capital. A preços constantes, o balanço orçamentário total dobrou de R\$ 194,6 para R\$ 394,5 milhões entre 2002 e 2005.

Para a RMN, no seu todo, o resultado do balanço orçamentário nominal foi similar, tendo se elevado de R\$ 41,7 para R\$ 66,4 milhões, uma variação de 59,3%. Todos os municípios, exceto Extremoz, geraram balanços orçamentários nominais positivos. De fato, Extremoz foi a única exceção, tendo apresentado déficit orçamentário nominal, em 2002 e 2005. O município de Natal respondeu, em 2005, por 62,4%

do superávit orçamentário nominal da RMN. O segundo município mais importante em termos fiscais, no contexto da região, é Parnamirim que contribuiu com 21,2% para a geração do superávit total.

Tabela 1
Estado do Rio Grande do Norte, RMN e seus municípios
Balanco Orçamentário
2002/2005

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nota: Valores de 2002 deflacionados a preços de 2005 pelo IGP-DI

Especificação	Balanco Corrente		Balanco de Capital		Balanco Total	
	2002	2005	2002	2005	2002	2005
Rio Grande do Norte	476.777	899.948	(282.128)	(505.407)	194.649	394.541
RMN	90.703	147.492	(48.997)	(81.061)	41.706	66.431
Ceará-Mirim	10.245	4.232	(7.120)	(1.612)	3.125	2.619
Extremoz	1.777	(176)	(2.077)	(1.254)	(299)	(1.430)
Macaíba	2.692	8.254	(1.419)	(5.437)	1.273	2.817
Monte Alegre	1.420	2.030	(653)	(1.231)	766	799
Natal	57.796	88.084	(32.395)	(46.634)	25.402	41.450
Nísia Floresta	1.175	3.254	(575)	(1.938)	600	1.317
Parnamirim	6.000	32.907	(259)	(18.796)	5.740	14.111
São Gonçalo do Amarante	7.921	6.884	(3.836)	(2.600)	4.085	4.284
São José de Mipibu	1.677	2.024	(662)	(1.558)	1.015	466

Em R\$ mil constantes a preços de 2005

124

Portanto, entre 2002 e 2005, o quadro orçamentário tanto do Estado como do Natal Metr pole   exce o da municipalidade de Extremoz, apresenta-se com superávit e, por conseguinte, com gera o de poupança corrente.

Estrutura e evolu o da receita

Estado do Rio Grande do Norte

A Tabela 3 mostra que, em 2005, no Estado do Rio Grande do Norte, a maior parte da receita   de natureza corrente. Na composi o dessa última 45,6% deve-se a receita tributária própria enquanto as transferências participam com 47,5%. Outras receitas correntes completam a matriz de receitas (7,1%). Portanto, quase metade das receitas correntes prov m de transferências intergovernamentais, explicitando uma dependência que   típica dos estados menos desenvolvidos da federa o. A receita de capital para o conjunto do Estado   inexpressiva. A situa o, em 2002, para o Estado não foi diferente daquela observada para 2005 (Tabela 2).

No Estado, a receita corrente, em termos reais, cresceu de R\$ 3,7 para R\$ 4,2 bilhões, uma variação de 11,3%, no período ou um crescimento, em bases anuais, de 3,7% (Tabela 4). Esse crescimento foi liderado pelas transferências correntes, especialmente as advindas da União que se expandiram a um ritmo superior (5,5% a.a) ao da receita tributária própria (4,1% a.a.). A receita de capital teve uma queda expressiva durante o período (-27,9% aa.a). Dada a pequena gravitação da receita de capital no conjunto da receita, esta última cresceu 3,5% a.a., ritmo determinado pelo peso e crescimento da receita corrente.

Tabela 2

Estado do Rio Grande do Norte, RMN e seus municípios
Distribuição relativa das receitas orçamentárias
2002

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Em valores %

Especificação	Rio Grande do Norte	RMN	Ceará-Mirim	Extremoz	Macaliba	Monte Alegre	Natal	Nísia Floresta	Parnamirim	São Gonçalo do Amarante	São José de Mipibu
1. Receita Corrente	99,0	97,3	100,0	100,0	97,5	88,2	100,0	95,9	83,3	93,4	96,4
1.1 Receita Tributária	44,7	16,3	3,8	3,5	3,9	2,4	21,0	7,7	12,8	3,1	1,8
IPTU	-	3,1	0,8	1,5	0,6	0,1	3,8	4,3	3,3	1,0	0,2
ICMS / ISSQN	38,1	7,8	1,4	1,1	2,0	1,0	10,6	0,4	4,0	0,9	0,7
Outras rec. tributárias	6,5	5,4	1,6	0,9	1,3	1,2	6,6	2,9	5,5	1,2	0,8
1.2 Transferências Correntes	44,7	72,1	91,0	95,9	79,2	83,8	68,8	87,2	67,2	77,8	90,7
1.2.1 Transf. da União	35,7	34,5	37,2	58,0	39,4	57,7	33,4	58,5	28,8	26,5	55,1
Cota FPM / FME	32,8	19,7	26,0	41,7	34,0	44,3	16,8	48,2	17,4	20,9	28,3
SUS União	0,7	10,6	7,1	0,3	0,0	9,0	14,4	6,4	0,0	0,0	15,5
FNAS	0,2	0,9	2,7	0,0	1,9	1,1	0,9	0,7	0,0	0,6	3,4
FNDE	0,9	1,1	1,3	0,0	2,2	1,9	1,0	2,4	0,0	2,9	2,7
Outras transf. da União	1,1	2,1	0,1	16,0	1,3	1,3	0,3	0,7	11,4	2,1	5,2
1.2.2 Transf. do Estado	-	24,6	6,9	26,7	18,8	6,0	26,1	9,3	27,5	33,5	9,7
Cota ICMS	-	21,8	6,1	12,5	18,2	5,7	22,7	8,7	25,8	32,7	8,7
Cota IPVA	-	2,5	0,4	0,6	0,6	0,2	3,3	0,6	1,4	0,3	0,5
Outras transf. do Estado	-	0,4	0,5	13,6	0,0	0,1	0,1	0,0	0,3	0,5	0,5
1.2.3 Outras Transf. Corrente	9,0	13,0	46,8	11,3	20,9	20,2	9,2	19,4	10,9	17,8	25,8
1.3 Outras Receitas Correntes	9,6	8,6	5,0	0,6	14,3	2,0	10,0	1,0	1,9	12,5	3,8
2. Receita de Capital	1,0	2,7	0,0	0,0	2,5	11,8	0,0	4,1	16,7	6,6	3,6
3. Total da Receita (1 + 2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabela 3

Estado do Rio Grande do Norte, RMN e seus municípios
Distribuição relativa das receitas orçamentárias
2005

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Em valores %

Especificação	Rio Grande do Norte	RMN	Ceará-Mirim	Extremoz	Macaíba	Monte Alegre	Natal	Nisia Floresta	Parnamirim	São Gonçalo do Amarante	São José de Mipibu
1. Receita Corrente	99,7	99,8	98,6	100,0	99,6	99,0	99,9	99,3	99,9	99,9	99,8
1.1 Receita Tributária	45,5	17,8	7,0	8,1	5,0	2,5	22,3	11,7	14,8	5,0	3,1
IPTU	-	3,1	4,6	4,2	1,3	0,1	3,5	4,0	2,4	1,0	0,2
ICMS / ISSQN	38,4	8,9	0,9	3,3	2,2	0,9	12,2	0,8	4,0	2,2	1,3
Outras rec. tributárias	7,0	5,8	1,5	0,6	1,5	1,4	6,6	6,9	8,4	1,8	1,6
1.2 Transferências Correntes	47,4	72,9	77,4	86,5	91,7	92,9	67,4	84,3	77,5	88,5	93,7
1.2.1 Transf. da União	40,3	37,2	44,1	57,1	53,2	64,5	32,9	56,6	38,3	41,1	58,2
Cola FPE / FPM	29,8	19,0	27,6	37,2	23,2	46,1	14,5	39,2	25,7	24,1	34,4
SUS União	1,7	14,2	9,5	15,1	11,1	12,4	16,1	12,1	8,2	10,5	17,2
FNAS	-	0,8	2,0	1,1	2,6	1,3	0,7	1,1	0,0	1,4	2,6
FNDE	0,2	1,2	3,1	2,0	1,6	3,0	1,0	1,9	0,4	2,6	2,8
Outras transf. da União	8,5	1,9	1,9	1,6	14,7	1,7	0,6	2,3	3,9	2,6	1,1
1.2.2 Transf. do Estado	-	24,3	7,6	13,6	23,3	6,0	26,5	8,6	25,4	26,7	9,2
Cola ICMS	-	20,4	6,5	12,0	22,5	5,6	21,4	8,1	22,9	25,7	8,0
Cola IPVA	-	2,5	0,6	1,1	0,6	0,3	3,2	0,5	1,9	0,4	0,6
Outras transf. do Estado	-	1,4	0,6	0,4	0,2	0,0	1,9	0,0	0,7	0,6	0,5
1.2.3 Outras Transf. Corrente	7,1	11,5	25,7	15,9	15,3	22,4	8,1	19,1	13,8	20,7	26,4
1.3 Outras Receitas Correntes	6,9	9,1	14,2	5,4	2,9	3,7	10,2	3,3	7,6	6,4	2,9
2. Receita de Capital	0,3	0,2	1,4	0,0	0,4	1,0	0,1	0,7	0,1	0,1	0,2
3. Total da Receita (1 + 2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Região Metropolitana de Natal

No conjunto dos municípios que compõem a RMN a quase totalidade da receita é também de natureza corrente (**Tabelas 2 e 3**). Tanto em 2002 quanto em 2005, há uma expressiva dependência das receitas correntes às transferências intergovernamentais, especialmente as advindas da União e do Estado. De fato, em 2002 e em 2005 as transferências correntes responderam, respectivamente, por 74,1% e 73,0% da receita corrente. Entre os municípios a dependência é expressiva com os percentuais, em 2005, variando de 67,5% para Natal a 93,9% para São José de Mipibu. Em 2002, a situação não foi muito diferente. No entanto, em 2005 a dependência às transferências foi um pouco menor do que em 2002. Embora não seja linear, há uma clara associação entre o nível de desenvolvimento do município e o seu grau de dependência às transferências intergovernamentais.

A pequena redução do grau de dependência dos municípios da RMN, durante o período, às transferências intergovernamentais se expressa por uma menor taxa de crescimento real das transferências correntes (4,3% a.a.) em comparação com o crescimento da receita tributária própria (7,1% a.a.). Somente o Município de Ceará Mirim apresentou queda, em termos reais, na receita corrente. Os demais tiveram desempenho positivo embora em alguns municípios (Monte Alegre e São Gonçalo do Amarante) a receita total tenha caído em termos reais em decorrência de instabilidades na receita de capital (**Tabela 4**).

As receitas de capital, além de inexpressivas, estão sujeitas a forte flutuação porque dependem de transferências de outros níveis de governo, da alienação de bens ou da contratação de operações de crédito, situações que só ocorrem eventualmente.

Tabela 4

Estado do Rio Grande do Norte, RMN e seus municípios
Taxa anual de crescimento da receita orçamentária
2002/2005

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Em valores %

Especificação	Rio Grande do Norte	RMN	Ceará-Mirim	Extremoz	Macaíba	Monte Alegre	Natal	Nísia Floresta	Parnamirim	São Gonçalo do Amarante	São José de Mipibu
1. Receita Corrente	3,7	4,8	(1,7)	4,6	15,3	3,5	3,5	9,7	14,7	0,6	4,1
1.1 Receita Tributária	4,1	7,1	20,7	38,3	24,6	0,8	5,5	25,1	13,2	15,0	23,7
IPTU	-	3,7	78,7	47,6	51,7	(3,7)	1,4	5,8	(3,8)	(2,6)	3,6
ICMS / ISSQN	3,8	8,5	(15,8)	51,3	17,1	(3,3)	8,2	36,1	7,9	32,2	26,0
Outras rec. tributárias	6,0	6,9	(3,6)	(9,0)	20,8	4,4	3,3	44,8	24,5	12,1	26,6
1.2 Transferências Correntes	5,5	4,3	(6,5)	1,0	20,2	3,1	2,8	7,2	13,2	2,7	4,1
1.2.1 Transf. da União	7,8	6,5	4,5	4,0	26,4	3,4	2,9	7,2	18,7	13,9	4,8
Cota FPM / FME	0,3	2,6	0,7	0,7	0,7	0,9	(1,6)	1,2	23,0	3,2	9,8
SUS União	39,5	14,4	8,7	267,8	-	10,8	7,4	33,9	546,4	-	6,6
FNAS	-	(0,3)	(10,7)	-	27,0	6,4	(6,4)	27,4	-	35,1	(6,1)
FNDE	(32,1)	7,0	31,6	-	2,5	15,7	4,1	(1,1)	-	(5,8)	4,2
Outras transf. da União	104,1	1,3	165,1	(51,1)	157,4	8,7	30,3	62,0	(24,2)	4,5	(37,9)
1.2.2 Transf. do Estado	-	3,3	1,8	(16,5)	22,9	(0,5)	4,0	5,7	5,1	(8,7)	1,0
Cota ICMS	-	1,6	0,7	3,3	22,8	(0,5)	1,5	5,9	3,7	(9,2)	0,2
Cota IPVA	-	3,9	11,7	27,8	12,7	9,3	2,3	4,8	19,4	12,6	12,4
Outras transf. do Estado	-	61,0	6,3	(66,5)	114,8	(58,3)	176,1	(100,0)	39,9	6,0	3,4
1.2.3 Outras Transf. Corrente	(4,7)	(0,3)	(19,2)	17,1	2,9	3,2	(1,0)	7,9	16,6	3,4	3,6
1.3 Outras Receitas Correntes	(7,6)	5,6	39,5	124,3	(33,1)	22,6	4,3	59,5	71,9	(21,4)	(6,1)
2. Receita de Capital	(27,9)	(58,0)	-	-	(40,6)	(56,2)	-	(40,8)	(80,6)	(72,4)	(60,4)
3. Total da Receita (1 + 2)	3,5	3,9	(1,3)	4,6	14,4	(0,4)	3,5	8,4	7,9	(1,6)	2,9

Estrutura e evolução da despesa

Estado do Rio Grande do Norte

As despesas são classificadas em corrente e capital. A composição de cada uma das despesas está explícita nas **Tabelas 5 e 6**. Em 2002, 87,0 % das despesas do Estado do Rio Grande do Norte foram de natureza corrente. O maior gasto corrente do Estado foi com pessoal (61,9%), sendo que a participação dos inativos na folha foi de 30,0% naquele ano. A maior parte das despesas com pessoal em 2002 referia-se ao pessoal da ativa.

No ano de 2005, a participação das despesas correntes no total caiu discretamente para 86,3%. Nesse mesmo ano, a participação das despesas com pessoal no total das despesas correntes também caiu para 55,0%, com os inativos diminuindo sua importância relativa na folha para 23,0%.

O custeio do Estado do Rio Grande do Norte (outras despesas correntes) respondeu, em 2002, por 16,1% dos gastos correntes. Em 2005, esses gastos elevaram sua participação para 26,7%. Portanto, enquanto os gastos relativos com pessoal decresceram aqueles destinados ao custeio do setor público estadual se elevaram.

130

As transferências correntes constantes da primeira linha do item 4.2 das **Tabelas 5 e 6** constituem a cota-parte de ICMS dos municípios que é distribuído com base no valor agregado fiscal (75,0%) e em critérios definidos por legislação estadual (25,0%). O percentual dessas transferências com relação ao total dos gastos correntes foi de 18,9%, em 2002 e de 16,5%, em 2005.

O percentual das despesas correntes que é gasto com juros e encargos da dívida no Estado não só é pequeno, mas também decrescente, tendo caído de 3,0%, em 2002, para 1,8%, em 2005. De fato, em valores absolutos e a preços constantes de 2005, esses encargos declinaram de R\$ 94,2 para R\$ 60,4 milhões durante o período. Há indicações, por conseguinte, de que o Estado detém capacidade de pagamento decorrente de novas operações de crédito.

As despesas de capital do Estado aumentaram discretamente de importância relativa entre 2002 e 2005. O valor, em termos reais, dessas despesas também cresceu no período passando de R\$ 438,4 milhões, em 2002, para R\$ 519,2 milhões, em 2005. Os investimentos também se elevaram entre aqueles dois anos. Tomado com relação ao total das despesas com capital, o percentual dos investimentos cresceu

de 50,3% para 55,1% entre 2002 e 2005. Portanto, o Estado está investindo mais e comprometendo menos recursos com a amortização da dívida. De fato, no período considerado, o percentual das despesas de capital alocado para amortizações das operações de crédito caiu de 29,4% para 23,4%. O valor das amortizações, em termos reais, declinou entre 2002 e 2005 de R\$ 128,5 para 120,6 milhões³⁹.

As taxas anuais de crescimento, em termos reais, das categorias de despesa contidas na **Tabela 7** ratificam as mudanças observadas na composição dos gastos do Estado do Rio Grande do Norte, entre 2002 e 2005. Em primeiro lugar, as despesas de capital cresceram (5,8% a.a.) a um ritmo superior as despesas correntes (2,3% a.a.) assegurando que as despesas totais se expandissem à taxa de 2,7% ao ano. Em segundo lugar, os gastos com pessoal decresceram (-1,7% a.a.) enquanto as despesas correntes (8,1% a.a.), especialmente as de custeio (21,0% a.a.) tiveram um impulso considerável durante o período. Em terceiro lugar, os gastos com juros e encargos da dívida diminuíram à taxa de 13,8% anuais somando-se ao decréscimo também observado para as amortizações da dívida (2,1% a.a.). Por último, os investimentos se expandiram à taxa de 8,8% anuais, ritmo bem superior ao crescimento das despesas de capital.

³⁹ Para se aferir a capacidade de pagamento do Estado é necessário somar os gastos com os juros e encargos da dívida com aqueles realizados com amortizações. Esses dois gastos tomados com relação a receita corrente líquida, de preferência, constituem um bom indicador da capacidade de pagamento do Estado. Essa questão será retomada mais adiante.

Tabela 5

Estado do Rio Grande do Norte, RMN e seus municípios Distribuição relativa da despesa orçamentária 2002

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

(1) Salário família, indenizações e restituições trabalhistas; sentenças judiciais entre outros

Especificação	Em valores %										
	Rio Grande do Norte	RMN	Ceará-Mirim	Extremoz	Macalba	Monte Alegre	Natal	Nisia Floresta	Parnamirim	São Gonçalo do Amarante	São José de Mipibu
4. Despesas Correntes	87,5	88,5	73,7	78,6	90,2	78,7	91,6	87,9	81,3	82,2	91,6
4.1 Despesa com pessoal	54,1	47,3	38,3	34,5	60,0	40,7	49,2	42,0	38,3	47,6	48,2
Pessoal ativo	37,1	39,0	35,3	34,5	55,2	38,6	38,3	39,6	34,2	47,3	46,3
Pessoal inativo	16,2	6,2	0,1	0,0	0,0	0,2	9,2	0,0	0,0	0,0	0,3
Encargos sociais ¹	0,8	2,0	2,9	0,0	4,8	1,9	1,7	2,4	4,1	0,3	1,6
4.2 Despesas Correntes	33,4	41,2	35,4	44,1	30,2	38,0	42,4	45,9	43,0	34,6	43,4
Transferências	16,6	0,1	1,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5
Outras desp. correntes (custeio)	14,1	39,4	34,4	44,1	29,3	35,4	41,1	45,9	35,7	34,4	41,9
Juros e encargos da dívida	2,7	1,7	0,0	0,0	1,0	0,0	1,3	0,0	7,3	0,3	0,0
5. Despesas de Capital	12,5	11,5	26,3	21,4	9,8	21,3	8,4	12,1	18,7	17,8	8,4
Investimentos	6,3	10,6	24,3	21,4	6,5	19,2	7,8	10,2	18,1	16,0	7,6
Inversões financeiras	2,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,3	0,1
Amortização da dívida	3,7	0,8	2,0	0,0	3,3	1,9	0,5	1,9	0,7	1,4	0,7
6. Despesa Total (4 + 5)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabela 6

Estado do Rio Grande do Norte, RMN e seus municípios Distribuição relativa da despesa orçamentária 2005

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

1 - Salário família, indenizações e restituições trabalhistas, sentenças judiciais entre outros

Especificação	Em valores %										
	Rio Grande do Norte	RMN	Ceará-Mirim	Extremoz	Macaíba	Monte Alegre	Natal	Nisia Floresta	Parnamirim	São Gonçalo do Amarante	São José de Mipibu
4. Despesas Correntes	86,4	90,9	94,3	92,5	86,8	88,0	92,2	84,6	82,3	94,7	93,3
4.1 Despesa com pessoal	47,5	47,2	47,7	39,4	50,5	54,7	47,0	47,5	39,1	58,9	56,2
Pessoal ativo	35,6	40,3	44,5	38,0	47,9	51,4	37,8	45,0	37,4	57,0	54,7
Pessoal inativo	10,9	5,0	0,1	0,0	0,0	0,2	7,5	0,0	0,0	0,0	0,2
Encargos sociais ¹	1,0	1,8	3,1	1,4	2,5	3,2	1,7	2,5	1,7	1,9	1,2
4.2 Despesas Correntes	38,9	43,8	46,6	53,1	36,3	33,3	45,2	37,2	43,2	35,8	37,0
Transferências	14,2	2,9	0,5	11,8	0,2	2,5	3,0	0,0	4,6	0,5	0,9
Outras desp. correntes (custeio)	23,1	40,2	46,1	41,2	35,6	30,8	41,3	37,2	38,4	35,3	36,1
Juros e encargos da dívida	1,6	0,7	0,0	0,0	0,5	0,0	1,0	0,0	0,1	0,0	0,0
5. Despesas de Capital	13,6	9,1	5,7	7,5	13,2	12,0	7,8	15,4	17,7	5,3	6,7
Investimentos	7,5	8,3	5,2	7,5	10,4	7,8	7,4	13,6	16,5	4,0	4,2
Inversões financeiras	3,0	0,1	0,0	0,0	0,8	0,3	0,0	0,2	0,7	0,1	0,0
Amortização da dívida	3,2	0,6	0,5	0,0	2,0	3,8	0,4	1,5	0,4	1,2	2,5
6. Despesa Total (4 + 5)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Região Metropolitana de Natal

No conjunto dos municípios que compõem a RMN as despesas correntes responderam, em 2002, por 88,5% dos gastos totais. Em 2005, esse percentual aumentou para 91,0%. Entre os municípios, tanto em 2002 quanto em 2005, observa-se que a importância relativa das despesas de capital varia significativamente. Em 2002, 73,7% dos gastos totais do município de Ceará-Mirim foram de natureza corrente. No mesmo ano, 91,6% dos gastos no município de São José de Mipibu tiveram essa característica. Já em 2006, a amplitude foi de 81,3% em Parnamirim para 94,6% em São Gonçalo do Amarante.

Observando-se a estrutura das despesas segundo as principais categorias de gastos, destaca-se que os gastos com pessoal como uma percentagem das despesas correntes caiu de 53,4% para 51,9%. Nesse movimento ressalta-se que os gastos com inativos relativamente ao total da folha de pessoal caíram de 15,9%, em 2002, para 10,6%, em 2005. Entre os municípios observe-se que, como percentual da despesa corrente, os gastos com pessoal, em 2002, variou de 66,5% em Macaíba a 43,9% em Extremoz. Já em 2005 essa variação foi de 62,2% em Monte Alegre e São Gonçalo do Amarante a 42,6% em Extremoz. Os gastos com inativos como um percentual da folha são pouco expressivos em todos os municípios exceto Natal onde - mesmo assim - declinou de 18,6%, em 2002, para 16,0%, em 2005.

Os gastos com custeio, todavia, parecem ser relativamente importantes. Para o conjunto dos municípios os gastos com custeio do setor público municipal quase não se alteraram entre 2002 e 2005, mas em ambos os anos percebe-se uma substancial variação intermunicipal nessa variável fiscal. Em 2002, o município de Extremoz comprometeu 56,1% das despesas correntes com custeio. Nesse ano, o menor percentual foi observado para Macaíba. Já em 2005, o maior comprometimento com custeio foi observado para o município de Ceará-Mirim e o menor para São Gonçalo do Amarante.

Os gastos com juros e encargos da dívida são pouco expressivos em termos relativos. De fato, em 2002, o conjunto dos municípios do Natal MetrÓpole despendeu 2,0% dos gastos correntes com essa categoria de despesa. Nesse ano, Parnamirim apresentou o maior percentual (9,0%) com os demais evidenciando nenhum ou muito pouco gasto com juros e encargos da dívida pública. Em 2005, esse percentual declinou para apenas 0,8% dos gastos correntes, tendo Natal apresentado o maior percentual (1,1%). De fato, a maioria dos

municípios não apresentou gastos com juros e encargos da dívida, indicando pouco endividamento.

A maior parte das despesas de capital está alocada para investimentos, sendo pouco expressivos os gastos com inversões financeiras e com amortização da dívida. De fato, para o conjunto dos municípios da RMN, em ambos os anos, os investimentos responderam por 92,3% das despesas de capital. Todavia, entre aqueles dois anos, o percentual dos investimentos relativamente à despesa total declinou discretamente de 11,5% para 8,4%. Entre os municípios a participação dos investimentos na despesa total variou significativamente. Em 2002, destacam-se Ceará Mirim, Extremoz, Monte Alegre e Parnamirim, entre outros. Natal, em 2002, apresenta o menor percentual que, em termos absolutos, equivale a R\$ 33 milhões, metade dos investimentos realizados pela RMN. Em 2005, destaca-se, em termos relativos, Parnamirim e Nísia Floresta. Natal, mais uma vez, evidencia o menor percentual, mas em termos absolutos responde pela maior parte dos investimentos do conjunto daqueles municípios: R\$ 44,7 de R\$ 75,9 milhões, ou 59,0%.

A amortização da dívida para o conjunto dos municípios da RMN é pequena também em termos absolutos. Entre 2002 e 2005, declinou de R\$ 6,4 para R\$ 5,7 milhões, em termos reais, boa parte dela atribuída ao município de Natal. Os dados relativos aos juros, encargos e amortização da dívida indicam que há espaço fiscal para pagamento e endividamento.

As taxas de crescimento, em termos reais, confirmam as mudanças ocorridas entre 2002 e 2005, ou seja, (**Tabela 7**): as despesas de capital decresceram abrindo espaço para a expansão das despesas correntes o que ensejou as despesas totais crescerem ao ritmo de 3,9% ao ano; as despesas com custeio cresceram um pouco mais do que os gastos com pessoal; os gastos com juros e encargos da dívida diminuíram, os investimentos declinaram liderando a queda nas despesas de capital e as amortizações reduziram-se.

Tabela 7

Estado do Rio Grande do Norte, RMN e seus municípios
Taxa anual de crescimento da despesa orçamentária
2002 / 2005

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

(1) Salário família, indenizações e restituições trabalhistas, sentenças judiciais entre outros

Em valores %

Especificação	Rio Grande do Norte	RMN	Ceará-Mirim	Extremoz	Macaíba	Monte Alegre	Natal	Nisia Floresta	Parnamirim	São Gonçalo do Amarante	São José de Mipibu
4. Despesas Correntes	2,3	4,8	8,8	12,6	12,9	4,3	3,6	6,5	7,1	4,0	5,2
4.1 Despesa com pessoal	(1,7)	3,8	7,8	11,5	7,9	10,9	1,9	12,3	7,5	6,6	10,0
Pessoal ativo	1,3	5,0	8,2	10,1	9,1	10,5	3,0	12,5	9,9	5,6	10,5
Pessoal inativo	(10,0)	(3,3)	(11,4)	0,0	0,0	(4,2)	(3,3)	0,0	0,0	0,0	(4,8)
Encargos sociais ¹	9,9	0,5	3,0	0,0	(7,4)	19,3	3,2	8,7	(19,5)	82,7	(3,1)
4.2 Despesas Correntes	8,1	6,0	9,8	13,4	21,5	(3,9)	5,6	0,5	6,8	0,3	(0,8)
Transferências	(2,4)	198,2	(20,5)	-	-	(0,7)	-	-	-	-	(11,4)
Outras desp. correntes (custeio)	21,0	4,6	10,4	4,2	22,0	(4,1)	3,6	0,5	9,3	0,1	(0,5)
Juros e encargos da dívida	(13,8)	(24,0)	-	-	(8,8)	-	(7,0)	-	(71,9)	-	-
5. Despesas de Capital	5,8	(3,9)	(39,8)	(24,9)	26,3	(17,1)	0,7	16,7	4,6	(33,8)	(2,8)
Investimentos	8,8	(4,2)	(40,1)	(24,9)	33,6	(25,5)	1,4	18,7	3,6	(37,5)	(13,9)
Inversões financeiras	8,5	31,7	-	-	0,0	18,9	(100,0)	0,0	0,0	(37,7)	(35,9)
Amortização da dívida	(2,1)	(3,7)	(36,9)	-	(3,1)	27,0	(5,1)	0,3	(8,7)	(7,0)	57,1
6 . Despesa Total (4 + 5)	2,7	3,9	0,2	6,6	14,3	0,5	3,4	7,8	6,7	(0,8)	4,6

Comprometimentos e cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

O cumprimento dos limites definidos na LRF constitui um bom indicador da saúde fiscal do ente federativo. Esses limites, quando respeitados, apontam para o equilíbrio das contas públicas uma vez que são estabelecidos para que os gestores públicos ajam com prudência.

Estado do Rio Grande do Norte

No caso do Estado do Rio Grande do Norte observa-se com base nas informações constantes da **Tabela 8** que o ente cumpriu com os limites definidos na legislação em referência.

Entre 2002 e 2005, as despesas com pessoal do Poder Executivo situaram-se abaixo do limite global de 49% mas, com exceção de 2004, tais percentuais ficaram acima do limite prudencial de 46,55% que é determinado pela LRF⁴⁰. A relação entre o estoque da dívida e a Receita Corrente Líquida ficou bem abaixo, em todos os anos, dos 200% estabelecidos por Resolução do Senado Federal. A receita de operações de crédito como percentual da RCL evidencia que o Estado tem capacidade de endividamento já que, em nenhum ano da série, o percentual foi além de 1,0%. No que diz respeito ao serviço da dívida, há espaço fiscal para pagamento desses encargos que, nos anos sob análise, sempre se situou muito abaixo do limite de 11,5% definido pela LRF.

⁴⁰ O limite prudencial equivale a um sinal amarelo. Quando esse limite é alcançado a LRF estabelece uma série de restrições e recomendações para que o ente retorne a um percentual inferior, evitando assim que o comprometimento da receita corrente líquida com os gastos de pessoal do Poder Executivo ultrapasse o limite geral de 49% para o Estado e de 54% para os municípios.

Tabela 8

Estado do Rio Grande do Norte Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal 2002/2005

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - Demonstrativo dos Limites

Nota: Valores nominais em R\$ mil corrente

Especificação	Limite Legal	2002		2003		2004		2005	
	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL
Despesa com Pessoal (Executivo)	≤ 49%	980.167	48,9	1.043.390	48,2	1.219.665	46,6	1.534.639	48,8
Dívida Consolidada Líquida	≤ 200%	1.291.901	64,4	1.157.033	53,4	992.857	37,9	1.001.351	31,8
Receita de Operações de Crédito	≤ 16%	14.174	0,7	4.253	0,2	21.033	0,8	93.647	3,0
Serviços da Dívida	≤ 11,5%	66.161	3,3	67.363	3,1	61.417	2,3	60.389	1,9
RCL no Exercício Fiscal (Montante)		2.005.525		2.166.858		2.618.918		3.144.162	

Região Metropolitana de Natal

Informações sobre o cumprimento dos limites da LRF para os municípios que compõem o Natal Metrópole só estão disponíveis, nos anos de 2002 a 2005, para as municipalidades de Natal e de Parnamirim. O município de Macaíba dispõe dessa informação apenas para o ano de 2003 e o município de São Gonçalo do Amarante para os anos de 2002 e 2003.

Para o município de Natal, o comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal do Executivo é cadente para o período em referência, sempre se situando abaixo do limite de 54,0% definido pela legislação fiscal (**Tabela 9**). A razão entre a dívida consolidada líquida e a RCL situou-se, em todos os anos, muito abaixo do limite de 1,2. Ademais, apresenta-se monotonicamente declinante. A mesma característica e tendência aplica-se ao percentual do valor das operações de crédito com relação a RCL, evidenciando que o município dispõe de capacidade de endividamento. Os serviços da dívida tomados em relação a RCL são pouco expressivos, nunca se situando acima de 1,4%, no período, para um limite de 11,5%. Portanto, o município tem obedecido aos limites definidos pela LRF.

138

Tabela 9
Município de Natal
Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal
2002-2005

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - Demonstrativo dos Limites

Em valores correntes R\$ mil

Especificação	Limite legal	2002		2003		2004		2005	
	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL
Despesa com pessoal (executivo)	≤ 54%	175.830	46,4	196.917	46,9	228.786	43,1	259.167	42,9
Dívida Consolidada Líquida	≤ 120%	83.601	22,0	77.802	18,5	77.911	14,7	52.506	8,7
Receita de Operações de Crédito	≤ 16%	83.601	22,0	77.802	18,5	-	-	15.000	2,5
Serviços da Dívida	≤ 11,5%	5.143	1,4	5.726	1,4	5.789	1,1	5.882	1,0
RCL no Exercício Fiscal (Montante)		379.286		419.698		530.382		604.300	

As informações sobre o cumprimento dos limites da LRF para o município de Parnamirim, mesmo incompletas, encontram-se na Tabela 10. O respeito ao limite de gastos com pessoal do Poder Executivo foi cumprido com bastante folga em todos anos. O valor das operações de crédito em relação a RCL variou de um máximo de 19,0 %, em 2003, para um mínimo de 0,9%, em 2005. As informações com relação ao serviço da dívida, todavia, variaram substancialmente, especialmente em 2003 e 2004 onde os valores pagos ficaram muito acima do limite de 11,5% definido pela LRF⁴¹. Portanto, à exceção do serviço da dívida os demais parâmetros fiscais se conformam à orientação da LRF.

⁴¹ As expressivas variações observadas nos parâmetros fiscais de Parnamirim fogem ao padrão esperado, permitindo que se questione a fidedignidade das informações fornecidas a STN/MF.

Tabela 10
Município de Parnamirim
Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal
2002-2005

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - Demonstrativo dos Limites
 Nota: Valores nominais em R\$ mil correntes

Especificação	Limite legal	2002		2003		2004		2005	
	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL
Despesa com pessoal (executivo)	≤ 54%	175.830	46,4	196.917	46,9	228.786	43,1	259.167	42,9
Dívida Consolidada Líquida	≤ 120%	83.601	22,0	77.802	18,5	77.911	14,7	52.506	8,7
Receita de Operações de Crédito	≤ 16%	83.601	22,0	77.802	18,5	-	-	15.000	2,5
Serviços da Dívida	≤ 11,5%	5.143	1,4	5.726	1,4	5.789	1,1	5.882	1,0
RCL no Exercício Fiscal (Montante)		379.286		419.698		530.382		604.300	

139

Para o município de São Gonçalo do Amarante, as informações só estão disponíveis para 2002 e 2003 (Tabela 11). Os gastos com pessoal do Poder Executivo foram elevados, mas ainda assim ficaram abaixo do limite de 54,0%. O percentual da dívida consolidada líquida em relação a RCL foi bem inferior ao limite de 120% e o serviço da dívida como um percentual do mesmo parâmetro fiscal foi inexpressivo. Nesses anos, por conseguinte, o município cumpriu os limites definidos na legislação fiscal.

Tabela 11

Município de São Gonçalo do Amarante
Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal
2002-2005

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - Demonstrativo dos Limites

Nota: Valores nominais em R\$ mil correntes

n.i = Não há informação disponível

Especificação	Limite legal	2002		2003		2004		2005	
	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL
Despesa com Pessoal (Executivo)	≤ 54%	17.178	52,9	19.904	52,7	n.i.		n.i.	
Dívida Consolidada Líquida	≤ 120%	5.571	17,2	5.712	15,1	n.i.		n.i.	
Receita de Operações de Crédito	≤ 16%	-	-	-	-	n.i.		n.i.	
Serviços da Dívida	≤ 11,5%	92	0,3	162	0,4	n.i.		n.i.	
RCL no Exercício Fiscal (Montante)		32.475		37.782		n.i.		n.i.	

Para o município de Macaíba só há informações para o ano de 2003 (Tabela 12). A despesa com o pessoal do Poder Executivo foi acima de 50,0% mas abaixo do limite de 54,0%, o estoque da dívida correspondeu a 41,4 % da RCL, bem abaixo da restrição dos 120% e o comprometimento com o serviço da dívida foi pequeno (0,9%) com relação ao permitido pela LRF. Assim, nesse único ano para o qual as informações estão disponíveis os limites da LRF foram respeitados pelo município.

140

Tabela 12

Município de Macaíba
Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal
2002-2005

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - Demonstrativo dos Limites.

Nota: Valores nominais em R\$ mil correntes

n.i = Não há informação disponível

Especificação	Limite Legal	2002		2003		2004		2005	
	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL	R\$ mil	% RCL
Despesa com Pessoal (Executivo)	≤ 54%	n.i.		10.926	51,5	n.i.		n.i.	
Dívida Consolidada Líquida	≤ 120%	n.i.		8.781	41,4	n.i.		n.i.	
Receita de Operações de Crédito	≤ 16%	n.i.		-	-	n.i.		n.i.	
Serviços da Dívida	≤ 11,5%	n.i.		181	0,9	n.i.		n.i.	
RCL no Exercício Fiscal (Montante)		n.i.		21.198		n.i.		n.i.	

Infelizmente não foi possível obter informações sobre o cumprimento dos limites da LRF para todos os municípios. Todavia, como a diferença entre a Receita Corrente Líquida e a Receita Corrente é menor no caso dos municípios do que no caso do Estado, usar-se-á o comprometimento dessa última com relação a despesas com pessoal, investimentos e serviços da dívida para complementar a análise da situação fiscal dos municípios que compõem o Natal Metrôpole⁴².

Os dados da **Tabela 13 e 14** mostram o comprometimento da receita corrente com o pagamento de pessoal da ativa (todos os poderes) com o serviço da dívida e com o investimento. Os dois primeiros dão indicações da qualidade da situação fiscal e o terceiro evidencia o esforço do ente para melhorar a infra-estrutura econômica e social, especialmente aquela associada à provisão de serviços públicos.

⁴² A principal diferença entre receita corrente e receita corrente líquida no caso dos estados é a transferência aos municípios (25% do ICMS arrecadado é transferido aos municípios, sendo a cota-parte do ICMS). Essa transferência não existe no caso dos municípios. Nestes, a diferença reside nas contribuições à previdência social de responsabilidade municipal. O limite para comprometimento das despesas com pessoal do executivo municipal é 54% da Receita Corrente Líquida que é menor do que a Receita Corrente. A diferença entre as duas receitas é pequena, sobretudo nos municípios de pequeno porte. Portanto, o comprometimento das despesas com pessoal ou com qualquer outra despesa tomada em relação à RCL é maior do que com relação à Receita Corrente.

Tabela 13
Estado do Rio Grande do Norte, RMN e seus municípios
Receita corrente, despesa com pessoal, investimentos e serviços da dívida
2002/2005

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - FINBRA

Nota: Valores de 2002 a preços de 2005 deflacionado pelo IGP-DI

⁽¹⁾ Despesa com a folha de pagamento dos funcionários da ativa de todos os poderes

Em R\$ mil a preços de 2005

Especificação	2002				2005			
	Receita Corrente	Despesa com pessoal ¹	Investimentos	Serviços da dívida	Receita Corrente	Despesa com pessoal ¹	Investimentos	Serviços da dívida
Rio Grande do Norte	3.749.657	1.302.228	221.223	94.184	4.184.560	1.353.595	285.218	60.389
RMN	848.100	317.002	86.217	14.201	975.423	367.014	75.858	6.239
Ceará-Mirim	42.977	13.611	9.363	0	40.771	17.257	2.014	0
Extremoz	13.408	4.773	2.957	0	15.335	6.370	1.254	8
Macaíba	29.349	15.621	1.852	271	44.928	20.266	4.414	205
Monte Alegre	10.801	4.301	2.144	0	11.986	5.808	887	0
Natal	584.722	210.033	42.965	7.322	647.519	229.241	44.733	5.882
Nisia Floresta	10.951	4.180	1.080	3	14.451	5.954	1.806	0
Parnamirim	80.271	30.187	15.934	6.473	121.060	40.031	17.700	144
São G. do Amarante	54.083	24.612	8.337	131	55.069	29.010	2.039	0
São José de Mipibu	21.538	9.685	1.586	1	24.304	13.077	1.013	0

Entre os gastos públicos, o maior é usualmente com pessoal. Desequilíbrios fiscais podem iniciar-se com uma elevada folha de pagamentos que comprometa fração substantiva da receita corrente, pouco deixando para o custeio e, sobretudo, para o investimento. A irredutibilidade dos salários gera uma incompressibilidade dessa categoria de gasto, ou seja, uma rigidez na administração fiscal. O retorno a um parâmetro menos comprometedor exige um maior esforço de arrecadação, de um lado, e de outro, uma contenção a demanda por reajustes nominais de salários o que mergulha a administração pública em conflitos com os servidores, negociações longas e difíceis e paralisações que atingem, em última instância, a sociedade.

Tabela 14

**Estado do Rio Grande do Norte, RMN e seus municípios
Participação relativa das despesas com pessoal, dos investimentos
e dos serviços da dívida na receita corrente
2002/2005**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - FINBRA.

(1) Despesa com a folha de pagamento dos funcionários da ativa

Em valores %

Especificação	2002			2005		
	Despesa com pessoal ¹	Investimentos	Serviços da dívida	Despesa com pessoal ¹	Investimentos	Serviços da dívida
Rio Grande do Norte	34,7	5,9	5,9	32,3	6,8	4,3
RMN	37,4	10,2	2,4	37,6	7,8	1,2
Ceará-Mirim	31,7	21,8	1,8	42,3	4,9	0,5
Extremoz	35,6	22,1	0,0	41,5	8,2	0,0
Macaíba	53,2	6,3	4,1	45,1	9,8	2,3
Monte Alegre	39,8	19,9	1,9	48,5	7,4	3,6
Natal	35,9	7,3	1,7	35,4	6,9	1,3
Nisia Floresta	38,2	9,9	1,9	41,2	12,5	1,4
Parnamirim	37,6	19,9	8,8	33,1	14,6	0,5
São Gonçalo do Amarante	45,5	15,4	1,6	52,7	3,7	1,1
São José de Mipibu	45,0	7,4	0,7	53,8	4,2	2,4

142

Os dados da **Tabela 14** mostram que, em média, os municípios que compõem o Natal Metrôpole comprometeram, respectivamente, em 2002 e 2005, 37,4% e 37,6% da receita corrente com o pagamento de pessoal ativo, ou seja, o percentual permaneceu praticamente constante. Todavia, a média esconde uma substancial variância. De fato, os percentuais extremos são: em 2002, Ceará Mirim com 31,7% e Macaíba com 53,2% e, em 2005, Parnamirim com 33,1% e São José de Mipibu com 53,8%. Como os gastos com inativos são relativamente pequenos e recentes, percentuais relativos ao pessoal ativo que se

situem abaixo dos 55%, estariam, em princípio, dentro dos limites gerais estabelecidos pela LRF⁴³.

O percentual da receita corrente comprometido com o serviço da dívida é pequeno e cadente no período. De fato, o comprometimento caiu, em média, de 2,4% para 1,2% da receita corrente entre 2002 e 2005. Os maiores comprometimentos, em 2002, ocorreram em Parnamirim e Macaíba e, em 2005, em Monte Alegre e, novamente, em Macaíba (**Tabela 14**). O baixo percentual da receita comprometido com o serviço da dívida evidencia que há espaço fiscal para que os entes do Natal Metr pole ampliem o pagamento de juros e de amortiza es caso novas opera es de crédito sejam realizadas⁴⁴.

O investimento como propor o da receita corrente caiu de 10,2%, em 2002, para 7,8%, em 2005. Essa queda ocorreu em todos os municípios exceto Macaíba e em Nísia Floresta. Tanto em 2002 quanto em 2005 as diferenças intermunicipais no esforço relativo de investimento foram significativas. Parnamirim e Nísia Floresta apresentaram, em ambos os anos, os maiores comprometimentos de receita corrente com investimentos. O menor esforço relativo de investimento ocorreu em Macaíba (6,3% em 2002) e em São José de Mipibu (4,2% em 2005) conforme pode ser visto na **Tabela 14**.

⁴³ Os limites definidos pela LRF em rela o   Receita Corrente Líquida são os seguintes: 60,0% para o conjunto do município, sendo 54,0% para o Poder Executivo e 6,0% para o Poder Legislativo.

⁴⁴ Cada município   um caso a parte que exigiria uma avalia o fiscal mais detalhada. Todavia, os indicadores apontam para a existência de capacidade de pagamento e de endividamento em todos os municípios. No primeiro caso porque o serviço da d vida compromete muito pouco da receita corrente e, no segundo, porque, quando disponíveis, os dados indicaram que o percentual entre d vida consolidada líquida e receita corrente   bastante inferior ao limite de 120% definido por Resolu o do Senado Federal ao regulamentar a LRF.

Conclusões

As principais conclusões da análise da situa o fiscal do Estado do Rio Grande do Norte e do conjunto dos municípios que compõem a RMN estão enumeradas a seguir:

Para o Estado do Rio Grande do Norte

- a) O Estado foi superavitário em ambos os anos tendo gerado poupança corrente para financiar o déficit de capital;
- b) Quase metade das receitas correntes prov m de transferências intergovernamentais, explicitando uma dependência que   típica dos estados de base econômica menos desenvolvida;
- c) Os gastos relativos com pessoal decresceram enquanto aqueles destinados ao custeio do setor público estadual subiram;
- d) O percentual das despesas correntes que   gasto com juros e

-
- encargos da dívida é pequeno e decrescente;
- e) O Estado está investindo mais e comprometendo menos recursos com a amortização da dívida;
 - f) O Estado obedeceu a todos os limites definidos na LRF;

Para a Região Metropolitana de Natal

- a) O balanço orçamentário do Natal Metrópole, à exceção da municipalidade de Extremoz em 2002 e 2005, foi superavitário permitindo a geração de poupança corrente;
- b) Há uma expressiva dependência das receitas correntes às transferências intergovernamentais, especialmente as originadas da União e do Estado. Essa dependência diminuiu um pouco em 2005;
- c) Os gastos com pessoal, como uma porcentagem das despesas correntes, caíram entre 2002 e 2005 enquanto as despesas com custeio não apresentaram mudanças significativas a despeito de grandes diferenças intermunicipais;
- d) Os dados relativos aos juros, encargos e amortização da dívida indicam que há espaço fiscal para pagamento e endividamento;
- e) Os investimentos caíram entre 2002 e 2005;
- f) Os municípios, em geral, se conformaram aos limites definidos pela LRF.

TABELAS REFERENTES À SITUAÇÃO FISCAL E FINANCEIRA

Tabela 1A
Estado do Rio Grande do Norte, RMN e seus municípios
Composição da receita orçamentária
2002

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Em R\$ mil correntes

Especificação	Rio Grande do Norte	RMN	Ceará-Mirim	Extremoz	Macaíba	Monte Alegre	Natal	Nísia Floresta	Panamirim	São Gonçalo do Amarante	São José de Mipibu
1. Receita Correntes	2.633.976	595.754	30.189	9.419	20.616	7.587	410.743	7.693	56.387	37.991	15.130
1.1 Receita Tributária	1.187.914	99.696	1.158	330	823	204	86.351	613	8.668	1.262	284
IPTU	-	18.953	235	142	121	13	15.409	348	2.245	401	38
ICMS / ISSQN	1.014.478	47.966	434	102	426	86	43.688	33	2.710	373	114
Outras rec. Tributárias	173.435	32.777	490	86	277	106	27.253	232	3.713	488	132
1.2 Transferências Correntes	1.189.976	441.348	27.466	9.036	16.752	7.211	282.499	6.992	45.526	31.632	14.233
1.2.1 Transf. da União	949.582	210.939	11.234	5.463	8.341	4.963	137.304	4.691	19.500	10.787	8.656
Cota FPM / FME	872.081	120.493	7.848	3.924	7.192	3.815	69.137	3.868	11.765	8.498	4.447
SUS União	18.838	64.986	2.144	33	0	778	59.057	517	26	0	2.432
FNAS	5.953	5.806	817	0	402	95	3.680	54	0	224	533
FNDE	23.182	7.002	396	0	474	165	4.147	196	0	1.195	429
Outras transf. da União	29.528	12.652	30	1.506	273	111	1.283	55	7.709	869	815
1.2.2 Transf. do Estado	-	150.876	2.095	2.511	3.982	513	107.279	749	18.621	13.604	1.521
Cota ICMS	-	133.361	1.842	1.174	3.845	487	93.171	698	17.486	13.296	1.363
Cota IPVA	-	15.181	116	56	130	21	13.701	48	932	102	75
Outras transf. do Estado	-	2.334	137	1.281	7	6	407	3	203	206	82
1.2.3 Outras Transf. Corrente	240.394	79.533	14.137	1.063	4.428	1.735	37.915	1.552	7.405	7.242	4.056
1.3 Outras Receitas Correntes	256.087	52.903	1.518	52	3.029	169	41.085	82	1.275	5.094	599
2. Receita de Capital	25.827	16.444	0	0	533	1.016	0	325	11.337	2.666	567
3. Total da Receita (1 + 2)	2.659.803	612.199	30.189	9.419	21.149	8.603	410.743	8.018	67.725	40.657	15.697

Tabela 2A
Estado do Rio Grande do Norte, RMN e seus municípios
Composição da receita orçamentária
2005

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Em R\$ mil correntes

Especificação	Rio Grande do Norte	RMN	Ceará-Mirim	Extremoz	Macaíba	Monte Alegre	Natal	Nísia Floresta	Pamamirim	São Gonçalo do Amarante	São José de Mipibu
1. Receita Correntes	4.184.560	975.423	40.771	15.335	44.928	11.986	647.519	14.451	121.060	55.069	24.304
1.1 Receita Tributária	1.908.624	174.293	2.898	1.245	2.269	298	144.472	1.709	17.904	2.732	767
IPTU	-	30.056	1.905	651	600	16	22.860	587	2.848	527	61
ICMS / ISSQN	1.614.255	87.297	369	501	974	111	78.823	120	4.850	1.225	326
Outras rec. tributárias	294.369	56.940	624	93	696	171	42.788	1.002	10.206	980	381
1.2 Transferências Correntes	1.988.106	712.499	32.006	13.258	41.365	11.245	436.778	12.268	93.928	48.820	22.831
1.2.1 Transf. da União	1.692.000	363.174	18.227	8.749	23.972	7.813	212.891	8.234	46.423	22.687	14.179
Cota FPM / FME	1.251.576	185.430	11.403	5.705	10.453	5.578	93.714	5.702	31.197	13.296	8.383
SUS União	72.833	138.625	3.924	2.313	4.994	1.506	104.188	1.766	9.965	5.769	4.199
FNAS	-	8.201	828	169	1.173	162	4.293	160	0	787	629
FNDE	10.342	12.210	1.284	312	726	364	6.654	271	486	1.421	691
Outras transf. da União	357.250	18.708	787	250	6.626	203	4.041	335	4.774	1.414	278
1.2.2 Transf. do Estado	-	237.042	3.147	2.078	10.515	721	171.569	1.258	30.799	14.723	2.233
Cota ICMS	-	198.903	2.681	1.844	10.147	682	138.502	1.180	27.749	14.167	1.952
Cota IPVA	-	24.259	231	166	265	39	20.864	78	2.258	207	151
Outras transf. do Estado	-	13.880	235	68	104	1	12.202	0	791	349	130
1.2.3 Outras Transf. Corrente	296.106	112.283	10.632	2.431	6.878	2.711	52.319	2.776	16.707	11.410	6.419
1.3 Outras Receitas Correntes	287.830	88.631	5.868	832	1.294	444	66.269	475	9.228	3.517	706
2. Receita de Capital	13.803	1.737	594	0	159	122	519	96	117	80	50
3. Total da Receita (1 + 2)	4.198.363	977.161	41.365	15.335	45.087	12.108	648.038	14.547	121.177	55.149	24.354

Tabela 3A

Estado do Rio Grande do Norte, RMN e municípios
Composição das despesas orçamentárias
2002

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Em R\$ mil correntes

Especificação	Rio Grande do Norte	RMN	Ceará-Mirim	Extremoz	Macalba	Monte Alegre	Natal	Nísia Floresta	Pamamirim	São Gonçalo do Amarante	São José de Mipibu
4. Despesas Correntes	2.157.199	505.051	19.944	7.641	17.925	6.168	352.946	6.518	50.388	30.070	13.452
4.1 Despesa com pessoal	1.334.418	269.733	10.374	3.353	11.919	3.188	189.583	3.114	23.721	17.400	7.082
Pessoal ativo	914.760	222.681	9.561	3.353	10.973	3.021	147.539	2.936	21.205	17.289	6.803
Pessoal inativo	400.446	35.530	37	0	0	17	36.428	0	0	0	48
Encargos sociais ¹	19.212	11.522	777	0	945	149	6.615	178	2.516	111	230
4.2 Despesas Correntes	822.781	235.319	9.569	4.289	6.006	2.980	163.364	3.404	26.666	12.670	6.371
Transferências	408.533	688	261	0	0	205	0	0	0	0	222
Outras desp. correntes (custeio)	348.087	224.655	9.309	4.289	5.816	2.775	158.220	3.402	22.119	12.577	6.148
Juros e encargos da dívida	66.161	9.976	0	0	190	0	5.143	2	4.547	92	1
5. Despesas de Capital	307.955	65.441	7.120	2.077	1.952	1.669	32.395	900	11.597	6.502	1.229
Investimentos	155.400	60.564	6.577	2.077	1.301	1.506	30.181	759	11.193	5.856	1.114
Inversões financeiras	62.271	377	5	0	0	17	225	0	0	122	8
Amortização da dívida	90.285	4.500	538	0	651	146	1.989	141	403	524	107
6. Despesa Total (5 + 6)	2.465.154	570.492	27.064	9.718	19.877	7.837	385.341	7.418	61.984	36.572	14.682

Tabela 4A
Estado do Rio Grande do Norte, RMN e seus municípios
Despesas orçamentárias
2005

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

1 – Salário família, indenizações e restituições trabalhistas, sentenças judiciais entre outros

Em R\$ mil correntes

Especificação	Rio Grande do Norte	RMN	Ceará-Mirim	Extremoz	Macaliba	Monte Alegre	Natal	Nisa Floresta	Parnamirim	São Gonçalo do Amarante	São José de Mipibu
4. Despesas Correntes	3.284.612	827.931	36.540	15.511	36.674	9.956	559.435	11.197	88.153	48.186	22.280
4.1 Despesa com pessoal	1.806.009	429.427	18.501	6.608	21.333	6.190	285.210	6.279	41.896	29.975	13.435
Pessoal ativo	1.353.595	367.014	17.257	6.370	20.266	5.808	229.241	5.954	40.031	29.010	13.077
Pessoal inativo	416.083	45.742	36	0	0	22	45.624	0	0	0	60
Encargos sociais ¹	36.330	16.671	1.208	238	1.067	360	10.345	325	1.865	965	298
4.2 Despesas Correntes	1.478.603	398.504	18.039	8.903	15.341	3.766	274.225	4.918	46.256	18.210	8.846
Transferências	541.031	25.964	186	1.981	102	286	17.977	0	4.955	258	219
Outras desp. correntes	877.183	366.301	17.853	6.915	15.033	3.480	250.366	4.918	41.157	17.953	8.627
Juros e encargos da dívida	60.389	6.239	0	8	205	0	5.882	0	144	0	0
5. Despesas de Capital	519.209	82.798	2.206	1.254	5.596	1.353	47.153	2.034	18.914	2.680	1.608
Investimentos	285.218	75.858	2.014	1.254	4.414	887	44.733	1.806	17.700	2.039	1.013
Inversões financeiras	113.378	1.226	0	0	339	40	0	25	777	42	3
Amortização da dívida	120.613	5.714	193	0	844	426	2.420	203	437	599	593
6. Despesa Total (5 + 6)	3.803.822	910.729	38.746	16.765	42.270	11.309	606.589	13.230	107.066	50.866	23.888

EQUIPE

Coordenação Geral

Maria do Livramento M. Clementino - UFRN

Tânia Bacelar de Araújo - UFPE

Coordenador da Dimensão Político-Institucional

Francisco Sales Cartaxo Rolim - FADE

Consultora Especial

Ermelinda Maria Gonçalves da Silva - FADE

Participação Especial*

Christian Lira de Vasconcelos

George Luiz Rocha Câmara

Irineu Domingos de Oliveira

Marcelo Clayton Rodrigues Peixoto

* Integrantes do Grupo Técnico da Região Metropolitana de Natal - GTRMN, da SEPLAN/RN, que participaram das entrevistas com atores sociais.

Apoio Técnico

Fabio Lucas Pimentel de Oliveira (Economia) - CEPLAN

João Crisóstomo Grillo Salles (Economia) - CEPLAN

Apoio Administrativo

José Thomaz C. Medeiros (autônomo)

Formatação e Editoração

Silvia Guimarães (autônomo)