

# AS DIFICULDADES DE GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE

B

## Relatório de Pesquisa





# AS DIFICULDADES DE GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE

B

## Relatório de Pesquisa



ipea

## **Governo Federal**

**Ministério da Economia**  
Ministro Paulo Guedes

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Carlos von Doellinger

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

### **Diretor de Estudos e Políticas**

#### **Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# AS DIFICULDADES DE GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE

B

## Relatório de Pesquisa



ipea

## COORDENAÇÃO NACIONAL

### **Marco Aurélio Costa**

Coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). Coordenador da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

## COORDENAÇÃO DO PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

### **Marco Aurélio Costa**

Coordenador nacional do INCT/INPuT. Coordenador da Codur/Dirur/Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

### **Bárbara Oliveira Marguti**

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

## SUPERVISÃO TÉCNICA

### **Bárbara Oliveira Marguti**

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

### **Luis Gustavo Vieira Martins**

Pesquisador na Dirur/Ipea. *E-mail:* <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

### **Lizandro Lui**

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

### **Sara Rebello Tavares**

Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail:* <sara.tavares@ipea.gov.br>.

## REVISÃO TÉCNICA

### **Bárbara Oliveira Marguti**

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

### **Sara Rebello Tavares**

Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail:* <sara.tavares@ipea.gov.br>.

## AUTORIA

### **Maria do Livramento Clementino**

Professora titular do Departamento de Políticas Públicas (DPP) e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). *E-mail:* <mlmcllementino@gmail.com>.

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

Professora do DPP e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. *E-mail:* <almeida.lindijane@gmail.com>.

### **Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros**

Professora do DPP e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. *E-mail:* <x.saramedeiros@gmail.com>.

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

Professora do DPP da UFRN. *E-mail:* <raquelmcsilveira@hotmail.com>.

### **Brunno Costa do Nascimento Silva**

Mestrando em Ciências Sociais na UFRN. *E-mail:* <brunno.cns@gmail.com>.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/rp-rmnatal-comp-b>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA.....	7
3 PDUI DA RM DE NATAL NÃO FOI INICIADO .....	13
4 COMPATIBILIZAÇÃO COM OS PLANOS DIRETORES .....	14
5 MAPEAMENTO DE CONFLITOS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO: IDENTIFICAÇÃO, TIPOLOGIAS E DESAFIOS/SOLUÇÕES (A PARTIR DE ESTUDOS DE CASO) .....	18
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	21
REFERÊNCIAS .....	21
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR .....	22





## **1 INTRODUÇÃO**

A Região Metropolitana (RM) de Natal foi instituída pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152, de 16 de janeiro de 1997, mediante iniciativa parlamentar da então deputada estadual e hoje governadora, Fátima Bezerra (PT). A justificativa da então deputada era institucionalizar a “Grande Natal” na expectativa de que, dessa forma, os problemas da região pudessem ser enfrentados de forma mais adequada. A RM de Natal foi configurada, inicialmente, com seis municípios: Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Ceará-Mirim.

O debate em torno da criação da RM de Natal possui cunho essencialmente político, uma vez que, desde a proposta original, a sua constituição foi objeto de acordos políticos na Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Norte (RN). A inclusão do município de Ceará-Mirim na proposta original, por exemplo, foi uma condição imposta por deputados com base eleitoral no município para aprovação da lei, rompendo com toda a racionalidade conceitual da região. A introdução gradativa de mais municípios no contexto da RM de Natal vem acontecendo até recentemente (Clementino, 2018). Hoje, a RM de Natal é composta por quinze municípios: Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Ceará-Mirim, São José do Mipibu, Nísia Floresta, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Ilmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus, sendo este último incorporado em 2019.

Para o entendimento de como vem ocorrendo a articulação dos diversos atores que participam da governança metropolitana na RM de Natal, no que se refere às exigências do Estatuto da Metr pole, recorreu-se à realiza o de uma reunião de trabalho com a governadora do estado do RN, Fátima Bezerra, e   pesquisa de campo mediante a aplica o de entrevistas com o atual responsável na Secretaria de Planejamento e Finanças (Seplan) do estado do RN pela gestão da região; o coordenador da RM de Natal, com a finalidade de que atualizasse avanços ou recuos do frágil arranjo de governança existente; o atual secretário de Planejamento do município de Natal (município polo da RM de Natal); e a secretária adjunta de Planejamento de Natal, em que se buscou identificar como a gestão do polo vem conduzindo a pauta metropolitana. Ademais, foi exercido o acompanhamento da reinstala o do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN). Ainda, foi realizada a análise documental para compreender o modelo jurídico-institucional da região. Essas iniciativas se propuseram a entender os atores envolvidos no processo de rearticula o entre os entes federativos (estado e municípios metropolitanos) na atual gestão (2019-2022) do governo do RN.

Este relatório está estruturado conforme sugestão da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil (Ipea) “contemplando as soluçoes de governança do plano, a defini o dos instrumentos, arranjos de gestão e soluço de conflitos de uso e ocupa o do solo”, referindo-se tão somente a “situa oes de governança metropolitana em que o PDUI não tenha ainda sido iniciado”.

## **2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA NO CONTEXTO DA COOPERA O INTERFEDERATIVA**

A estrutura institucional da RM de Natal permanece a mesma (Clementino, 2018), tendo como órgão gestor o CDMN. A institui o deste conselho, de modo similar   cria o da RM de Natal, ocorreu mediante a promulga o da LCE n  152, de 16 de janeiro de 1997. O conselho foi e segue vinculado   Secretaria Estadual de Planejamento, possuindo caráter

normativo e deliberativo e tendo sua sede e foro localizados no município polo da região (Natal). Com relação às atribuições e competências do conselho, estas foram estabelecidas com o objetivo de ordenar a gestão e governança da RM de Natal pelos incisos de I a IX, do art. 2º da LCE nº 152/1997. São eles:

- I. promover a integração e uniformização dos serviços comuns e de interesses da região metropolitana;
- II. conceder ou permitir a execução de obras e serviços públicos de interesse metropolitano que lhes forem delegados mediante lei, bem como fiscalizar sua execução;
- III. aplicar as normas e procedimentos legais com incidência na Região Metropolitana de Natal, fiscalizar seu cumprimento, exercendo no que couber seu poder de polícia;
- IV. estimular entre os municípios da Região Metropolitana, a celebração de consórcios para resolução de problemas comuns;
- V. garantir a integração do planejamento, da organização e da execução das funções e serviços públicos de interesse comum do Estado e aos municípios metropolitanos;
- VI. especificar as funções e serviços públicos que serão executados em parceria no âmbito metropolitano e aquelas de interesse local, de responsabilidade do município;
- VII. analisar e aprovar o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal, e encaminhar à Assembleia Legislativa para aprovação mediante lei;
- VIII. aprovar os Planos Plurianuais de investimentos públicos para a Região Metropolitana e encaminhar à Assembleia Legislativa para aprovação (Estado do Rio Grande do Norte, 1997).

No tocante à composição do CDMN, esta sofreu modificações nas duas décadas de existência da RM de Natal. Inicialmente, o conselho era formado por seis membros: o secretário da Seplan (presidente) e mais cinco integrantes de “reconhecida capacidade técnica e administrativa”,<sup>1</sup> sendo todos nomeados pelo gestor estadual por meio da indicação de uma lista tríplice – de cada administração local – que era organizada por prefeitos e vereadores dos municípios metropolitanos e contava com a participação de entidades representativas da sociedade. Após alterações normativas realizadas pelas LCEs nºs 172, de 17 janeiro de 2000, e 190, de 8 de janeiro de 2001, o número de assentos e atores selecionados para compor o CDMN é alterado. Enquanto a primeira lei ampliou o número de cadeiras de cinco para seis integrantes de “reconhecida capacidade técnica e administrativa”, a segunda lei, por sua vez, estabeleceu os prefeitos metropolitanos, ou seus representantes legais, como os novos conselheiros do CDMN, evidenciando uma alteração que marcava uma composição mais política do que técnica. Além dessa nova configuração, foi determinada, ainda, a vinculação do conselho à então Secretaria de Governo e Projetos Especiais (Segov).

No dia 1º de junho de 2001, após quatro anos de sua instituição, o CDMN foi instalado. O seu início, conforme apontado por Silva (2017), ocorreu em uma reunião extraordinária, no município de Natal, em virtude da realização do 1º Seminário de Desenvolvimento Metropolitano da RM de Natal.

Desse período até 2002, como verificado pela pesquisa documental, decorreram mais cinco reuniões ordinárias, sendo a pauta atrelada, majoritariamente, aos conteúdos de normatização e operacionalização do CDMN, e, questões ligadas à resolução de problemas comuns, a exemplo do gerenciamento e tratamento de resíduos sólidos. Este momento

1. Ver LCE nº 152, de 16 de janeiro de 1997.

ainda foi marcado pelos debates em torno do estatuto e do regimento interno do conselho, promulgados no dia 14 de janeiro de 2002, mediante a aprovação dos Decretos estaduais nºs 15.873 e 15.874, respectivamente.

Em 29 de dezembro de 2003, foi promulgada a LCE nº 262/2003 que extinguiu a Segov e atribuiu à Seplan, novamente, a vinculação do órgão. Uma das alterações mais significativas ocorreu neste momento, uma vez que no desenho institucional do CDMN são inseridos como conselheiros, além do secretário da Seplan (presidente do CDMN) e dos prefeitos, um representante da Assembleia Legislativa e um representante do Parlamento comum.

A representação do Parlamento comum no CDMN se deu em função da notoriedade com que aquele movimento vinha pautando o tema metropolitano. Conforme frisado por Clementino *et al.* (2019), a história de constituição do Parlamento comum está atrelada ao movimento de vereadores em prol do estabelecimento da governança metropolitana na RM de Natal, devido à ineficiência do CDMN em responder aos problemas comuns da RM potiguar. Em 2001, o Parlamento foi criado mediante a Resolução nº 304/2001, sendo aprovada pela Câmara Municipal de Natal – e demais câmaras de vereadores dos municípios metropolitanos – como um instrumento de natureza eminentemente política, pois não se sobrepunha às Casas Legislativas dos demais municípios metropolitanos (Clementino *et al.*, 2019).

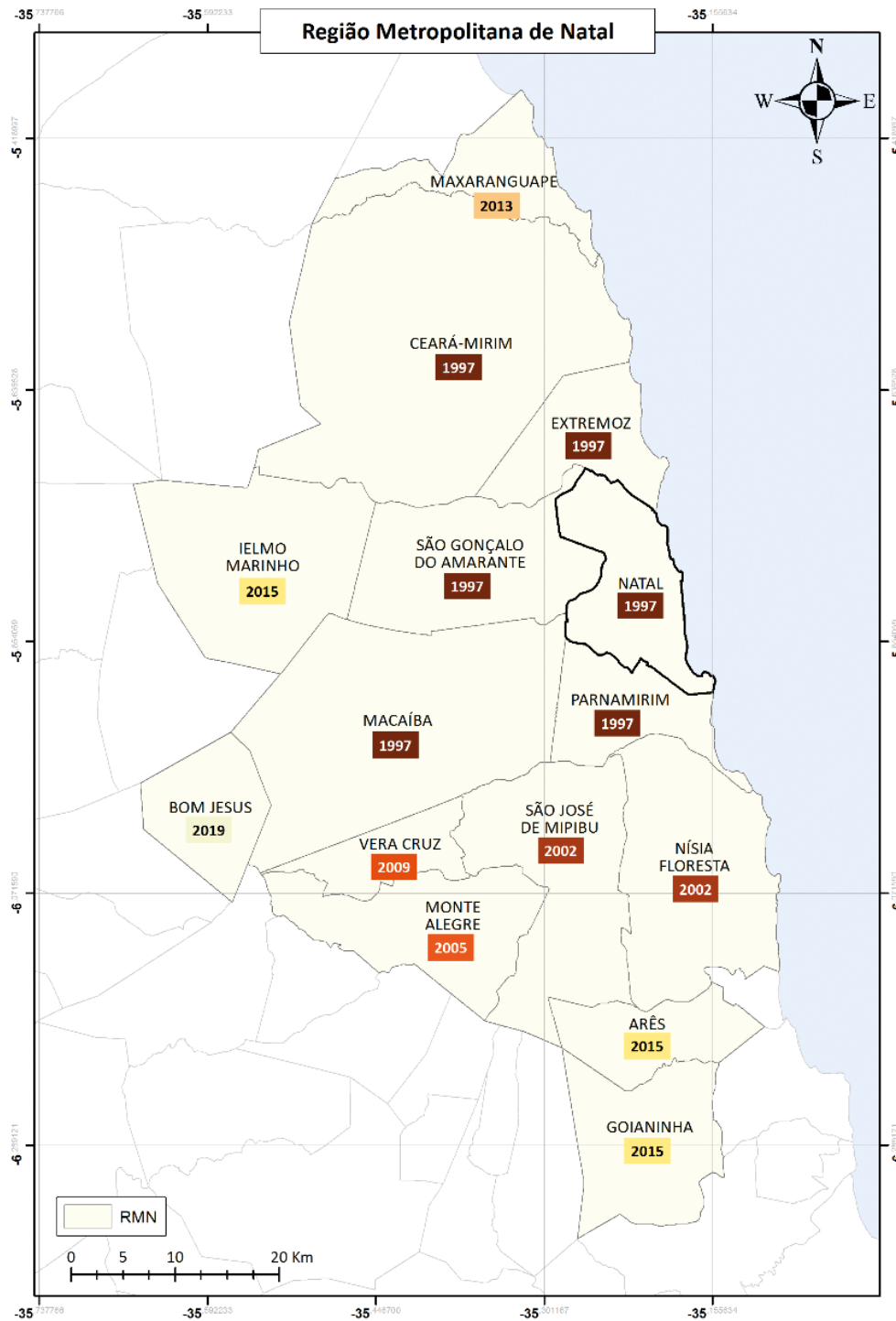
Segundo Clementino *et al.* (2019), o Parlamento se revelou como uma instância dinâmica que discutia a solução dos problemas que perpassam os municípios da RM de Natal. Todavia, de acordo com os autores, a construção do Parlamento ainda é “muito limitada”, posto que não obteve êxito em penetrar ações nas agendas governamentais dos poderes estadual e municipais.

Apesar de alguns avanços em relação ao desenho institucional que o conselho foi tomando, não era possível registrar na Seplan, até 2007, uma coordenação específica para o tratamento da pauta metropolitana na RM de Natal. Desse modo, por meio do art. 15, inciso III, da LCE nº 340, de 31 de janeiro de 2007, foi criado o cargo de coordenador da RM de Natal que recebeu atribuição de: oferecer suporte operacional ao CDMN; executar o Plano de Desenvolvimento Sustentável da RM de Natal; e viabilizar a articulação (política, administrativa e institucional) dos municípios metropolitanos. Cabe destacar que a LCE nº 340/2007 foi a última lei que alterou a estrutura institucional do CDMN.

Atualmente, o CDMN conta com dezoito assentos, sendo: um representante do estado do RN (secretário da Seplan – presidente), um representante de cada município que integra a RM de Natal (prefeito ou seus representantes legais), um representante do Parlamento comum (vereador) e um representante da Assembleia Legislativa do estado do RN (deputado estadual).

No que toca à estrutura normativa da RM de Natal, esta foi modificada até recentemente em função de mais cinco LCEs que dispuseram sobre a inserção de seis municípios na RM potiguar. O mapa 1 a seguir expõe a incorporação dos municípios na RM de Natal por ano e o quadro 1 apresenta uma síntese jurídico-institucional a partir da legislação.

MAPA 1  
Municípios da RM de Natal a partir do ano de inserção



Fonte: Dados do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal.  
Elaboração: Rodolfo Finatti e Bruno Silva em 2019.

## QUADRO 1

## Síntese jurídico-institucional da RM de Natal a partir da legislação estadual

Legislação	Objetivo	Iniciativa política
LCE nº 152, de 16 de janeiro de 1997	Instituição da RM de Natal com os municípios de: Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Ceará-Mirim.	Deputada estadual Fátima Bezerra (PT), promulgada pelo deputado estadual Leonardo Arruda (PDT).
LCE nº 172, de 17 de janeiro de 2000	Amplia de cinco para seis membros técnicos.	Governador Garibaldi Alves Filho (PMDB).
LCE nº 190, de 8 de janeiro de 2001	Vincula o CDMN à Segov. Ademais, estabelece os prefeitos metropolitanos ou seus representantes legais como conselheiros.	Governador Garibaldi Alves Filho (PMDB).
LCE nº 221, de 10 de janeiro de 2002	Inserir os municípios de São José do Mipibu e Nísia Floresta à RM de Natal.	Governador Garibaldi Alves Filho (PMDB).
Decreto nº 15.873, de 14 de janeiro de 2002	Aprova o Estatuto do CDMN.	Governador Garibaldi Alves Filho (PMDB).
Decreto nº 15.874, de 14 de janeiro de 2002	Aprova o Regimento Interno do CDMN.	Governador Garibaldi Alves Filho (PMDB).
LCE nº 262, de 29 de dezembro de 2003	Extingue a Segov e atribui à Seplan, novamente, a vinculação do órgão. Insere um representante do Parlamento comum e um da Assembleia Legislativa na composição do CDMN.	Governadora Wilma de Faria (PSB).
Resolução nº 1/5, de 21 de março de 2005	Criação do grupo temático de transportes.	Não identificado.
LCE nº 315, de 30 de novembro de 2005	Inserir o município de Monte Alegre à RM de Natal.	Governadora Wilma Maria de Faria (PSB).
Resolução nº 2/5, de 20 de dezembro de 2005	Criação do grupo temático de gestão metropolitana.	Não identificado.
Resolução nº 1/6, de 2 de agosto de 2005	Criação do Comitê de Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Sustentável da RM de Natal.	Não identificado.
LCE nº 340, de 31 de janeiro de 2007	Criação do cargo de coordenador da RM de Natal.	Governadora Wilma Maria de Faria (PSB).
LCE nº 391, de 22 de julho de 2009	Inserir o município de Vera Cruz à RM de Natal.	Deputado Robinson Faria (PMN).
LCE nº 485, de 25 de fevereiro de 2013	Inserir o município de Maxaranguape à RM de Natal.	Deputado Ricardo Motta (PMN).
LCE nº 540, de 27 de julho de 2015	Inserir o município de Ielmo Marinho à RM de Natal.	Deputado Robinson Faria (PSD).
LCE nº 559, de 28 de dezembro de 2015	Inserir os municípios de Arês e Goianinha à RM de Natal.	Deputado Robinson Faria (PSD).
LCE nº 648, de 30 de abril de 2019	Inserir o município de Bom Jesus à RM de Natal.	Deputado George Soares (PL).

Elaboração dos autores.

Com a mudança do governo estadual (gestão Fátima Bezerra para o período de 2019 a 2022) abre-se a perspectiva de que a questão metropolitana seja colocada como prioridade na agenda, destacando-se que a atual governadora foi a proponente para a criação da RM de Natal em 1997, época em que exercia mandato de deputada estadual.

Algumas iniciativas já podem ser identificadas nesse sentido na atual gestão estadual (2019-2022).

1. Existência de propostas no plano de governo da então candidata ao governo do estado e atual governadora (Eixo II: desenvolvimento social, cultural e defesa da cidadania), acerca de desdobramentos institucionais na RM de Natal, uma vez que foi evidenciada uma preocupação no documento quanto ao rumo do processo de planejamento e aperfeiçoamento da região como responsabilidade da administração estadual para elaborar e implementar políticas públicas de cunho metropolitano.
2. Observa-se que o atual quadro de auxiliares (secretários) demonstra sensibilidade e defesa da pauta metropolitana nas arenas decisórias, a exemplo do secretário, do secretário adjunto e do coordenador da RM de Natal na Seplan do estado do RN. O subsecretário, George Câmara, foi o proponente do Parlamento comum, em 2001, exercendo à época o cargo de vereador do município de Natal. Além disso, o atual gestor responsável pela coordenadoria da RM de Natal, Jankarly Varela, foi seu assessor para essa temática.

3. Em reunião realizada no dia 22 de fevereiro de 2019, pela governadora e seus auxiliares com pesquisadores do Núcleo Natal do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT)-Observatório das Metrópoles, foram iniciadas as discussões para estabelecimento de uma pauta metropolitana e reativação do CDMN. Na ocasião, a governadora (Fátima Bezerra), o vice-governador (Antenor Roberto), o secretário de estado de Planejamento e Finanças (José Ademir Freire), o secretário adjunto de Planejamento e Finanças (George Câmara), o coordenador da Coordenadoria da RM de Natal (Jankarly Varela de Oliveira), a secretária de estado da Administração (Maria Virgínia F. Lopes) e o secretário extraordinário para gestão de projetos e metas do governo (Fernando Mineiro) dialogaram e expuseram interesses e prioridades da gestão em relação à RM (figura 1).

Os domínios pelos quais se dariam a retomada do CDMN e a interação com os municípios seriam estabelecidos por meio de um diálogo para a realização de um pacto territorial. A pauta a ser desdobrada estabelecia a saúde, a segurança pública, a educação, o turismo e a conectividade (infovias) como domínios prioritários. Ou seja, apesar de importantes, estão mais distantes de uma política propriamente urbana, que requer agenda voltada para políticas territoriais.

4. Em novembro de 2019, a única mudança no que se refere ao atual estágio de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) em relação ao governo anterior (Clementino, 2018) incide sobre a iniciativa do atual governo estadual em inserir no Plano Plurianual (PPA) – referente ao quadriênio 2020-2023 – a *Meta 1420*, que determina a elaboração do PDUI. Esta meta se encontra no *Objetivo 0541 – Implementar uma agenda governamental para Região Metropolitana de Natal*, o qual busca, mediante a reativação do CDMN, implementar um modelo de gestão e financiamento na região, destacando-se a importância da gestão compartilhada entre os entes governamentais inseridos na RM de Natal, sob responsabilidade da Seplan.
5. Em 17 de outubro de 2019, o CDMN foi reinstalado (figura 2). De acordo com o coordenador da RM de Natal, o intuito de reativação do conselho recai no objetivo de construir o PDUI levando em consideração a atualização do *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal – Natal metrópole 2020*, de 2008; que, aliás, teve pouca efetividade enquanto instrumento de planejamento até os dias atuais (Clementino, 2018).

FIGURA 1  
Início da discussão para reativação do CDMN



Fonte: Gabinete da vice-governadoria do Rio Grande do Norte (2019).

FIGURA 2  
Reativação do CDMN em 17 de outubro de 2019



Fonte: Acervo pessoal (2019).

Em seu discurso, a então governadora afirmou que, a sua gestão possui preocupação com um planejamento realizado de forma integrada, buscando evitar o que ocorreu em gestões anteriores. Citou, também, nessa oportunidade, sua preocupação com o cenário da saúde, considerando o contexto de colapso, e deu ênfase à importância dos consórcios, afirmando que o estado do RN não deseja transferir responsabilidades financeiras para os municípios, mas sim atuar de forma conjunta. No campo da política urbana propriamente dita, ressaltou o problema da mobilidade urbana, como agenda do seu governo, e propondo um projeto de modernização e expansão do transporte de trens urbanos da Grande Natal, informou acerca das tentativas de efetivar o seu financiamento junto ao governo federal. Por fim, anunciou o aporte financeiro fornecido pelo governo do RN ao Parque Científico e Tecnológico Augusto Severo (PAX) em parcerias com os municípios, com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), com a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa) e com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Conforme destacado na ocasião, sem essas parcerias o PAX não existiria.

### 3 PDUI DA RM DE NATAL NÃO FOI INICIADO

O PDUI da RM de Natal engatinha. Trata-se ainda de uma mera intenção do governo do estado, muito embora os responsáveis não vejam dificuldades na atual gestão em elaborar o plano. Nas palavras do atual coordenador da RM de Natal:

Não é à toa que colocamos no PPA do governo do estado, nós estamos executando [ainda] o orçamento do governo velho (...) [o PPA] ainda está para ser votado na Assembleia Legislativa, ainda tramitando, pode até ocorrer alteração, apesar que tradicionalmente ocorrem poucas. Colocamos no PPA o PDUI e o Consórcio (Entrevista com Jankarly Varela em 16 de outubro de 2019).

“(…) do ponto de vista estratégico fazer um PDUI que reflita uma visão estratégica do desenvolvimento regional, cabe ao governo do estado iniciar sua elaboração antes ou depois do dia 4 de outubro de 2020” (Entrevista com Jankarly Varela em 16 de outubro de 2019). Ou seja, parece não existir ainda uma avaliação política do melhor momento para iniciar as discussões do PDUI na articulação política entre os prefeitos, e da governadora com os prefeitos.

Reconhecidamente, há entraves técnicos do ponto de vista da incipiente estrutura da gestão metropolitana existente no governo do RN, sempre esbarrando nas limitações dos apoios técnico e material. Nesse sentido não haveria entrave político: “a atual governadora é autora da lei que criou a Região Metropolitana em Natal; então, ela tem todo o interesse político em tirar a RM de Natal na sua gestão do papel” (Entrevista com Jankarly Varela em 16 de outubro de 2019). Essa retomada ocorreria por meio da Secretaria de Planejamento ao estabelecer relações governamentais com as prefeituras metropolitanas para dar início à elaboração do PDUI. Do ponto de vista institucional, na prática, a gestão metropolitana, só se executa com pactuação. Nesse sentido a “saída” vislumbrada seria a realização de um consórcio facilitando o compartilhamento da gestão metropolitana, uma vez que diferentemente do conselho, o instrumento do consórcio se viabiliza por adesão. Do ponto de vista orçamentário, a expectativa é a de que votado o PPA, referente ao quadriênio 2020-2023, o governo estadual possa iniciar a discussão do PDUI, a partir do aproveitamento e da revisão da proposta do *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal – Natal metrópole 2020*, de 2008.

#### 4 COMPATIBILIZAÇÃO COM OS PLANOS DIRETORES

No tocante à compatibilização dos planos diretores (PDs) ao PDUI na RM de Natal, não é possível identificar tal acontecimento em função da então administração estadual (2015-2018), gestão Robinson Faria, não ter iniciado a elaboração do PDUI. Além disso, destaca-se a fragilidade do diálogo entre o gestor responsável pela coordenadoria da RM de Natal (2015-2018) e os gestores municipais com relação à elaboração e à implementação do PDUI na região.

Em entrevista concedida em 2017, o coordenador anterior da RM de Natal destacou que utilizaria o *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal – Natal metrópole 2020*, como PDUI da região quando o prazo finalizasse. Nas palavras do coordenador anterior da RM de Natal:

iremos propor uma nova configuração para o plano quando Natal iniciar seu processo de revisão do plano diretor, pois assim poderemos adequar o plano ao que diz o plano diretor de Natal (...) a atualização desse plano é o caminho correto a seguir (...) pois ainda temos como intenção a institucionalização de uma agência que traga para a base técnica dos municípios uma perenidade de planejamento e execução, isso por meio da atualização do plano em vigor que foi elaborado para uma visão de Natal 2020, ou seja, estamos dentro prazo (Entrevista com o ex-coordenador da RM de Natal).

Destaca-se, contudo, que o *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal – Natal metrópole 2020*, data de 2008, e na decorrência dos últimos onze anos, a RM de Natal passou por significativas transformações de ordem urbana, desde a inserção de mais seis municípios na região, bem como as transformações de ordem urbanística ocorridas nesta RM em decorrência da Copa do Mundo Fifa 2014 e da implantação do Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves também em 2014.



Diante desse quadro, os gestores anteriores, responsáveis pela pasta do Planejamento do município de Natal (2016-2017), buscaram atuar de modo mais proativo no desenvolvimento de políticas públicas no contexto metropolitano. De acordo com Clementino (2018), isso ocorreu em razão do ex-prefeito de Natal, Carlos Eduardo, ter adotado uma agenda local de campanha voltada para a proposta *Natal: cidade integrada*. Nesse contexto, foi criado o Fórum dos Secretários de Planejamento dos Municípios da Região Metropolitana de Natal, iniciando o debate. No primeiro momento, como uma resposta à crise econômica de 2016, em que se estipulavam discussões a respeito das finanças públicas municipais na escala metropolitana. Posteriormente, em 2017, o enfoque das reuniões entre os secretários foi a promoção de ações conjuntas para o desenvolvimento da gestão compartilhada das políticas de interesse comum (Silva, 2017). Em ambos os momentos, a liderança do fórum foi capitaneada por Natal, polo metropolitano da RM de Natal.

O segundo momento, em 2017, considerado o mais notável do fórum<sup>2</sup> (Silva *et al.*, 2018; Silva, Silveira e Almeida, 2019), uma vez que nesse período a administração pública do polo metropolitano buscou estabelecer o desenho de uma ação comum nos PPAs (2018-2021) dos municípios que compõem a RM de Natal, no qual a incorporação da dimensão metropolitana foi concebida como ideal.

Para buscar a inserção dessa ação, a Secretaria Municipal de Planejamento de Natal (Sempla) realizou parceria com o Núcleo Natal do INCT-Observatório das Metrôpoles, por meio da qual foi realizada uma oficina de capacitação<sup>3</sup> com os gestores municipais metropolitanos com o objetivo de elaborar e incluir o planejamento metropolitano nos PPAs municipais. A ação proposta foi denominada *Fortalecimento da governança metropolitana*, elencando-se como metas:

- elaborar o Plano de Desenvolvimento Natal Cidade Integrada;
- fortalecer o Fórum dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana;
- criar o Fundo Municipal de Políticas Metropolitanas; e
- envolver 100% dos municípios da RM de Natal nas discussões sobre soluções dos problemas comuns.

Sob essa perspectiva, em contexto anterior, Andrade e Clementino (2007), indicavam que, dada a ausência dos governos estaduais na proposição de ações de planejamento que visem à coordenação nas RMs, podem surgir experiências nas quais os municípios metropolitanos se articulem para estabelecer ações de cooperação visando à coordenação das regiões no formato de políticas públicas. Souza (2008) ainda acrescentava que a construção dessas ações teria como objetivo primordial romper com o isolamento político, institucional e administrativo. No caso específico da RM de Natal, Silva *et al.* (2018, p. 81) destacam que os municípios metropolitanos podem ter adotado uma “forma legal de blindagem por não terem cumprido o que determina o EM acerca das suas atribuições (compatibilização de seus planos diretores ao PDUI), em razão da omissão do governo do estado para se instituir o PDUI”.

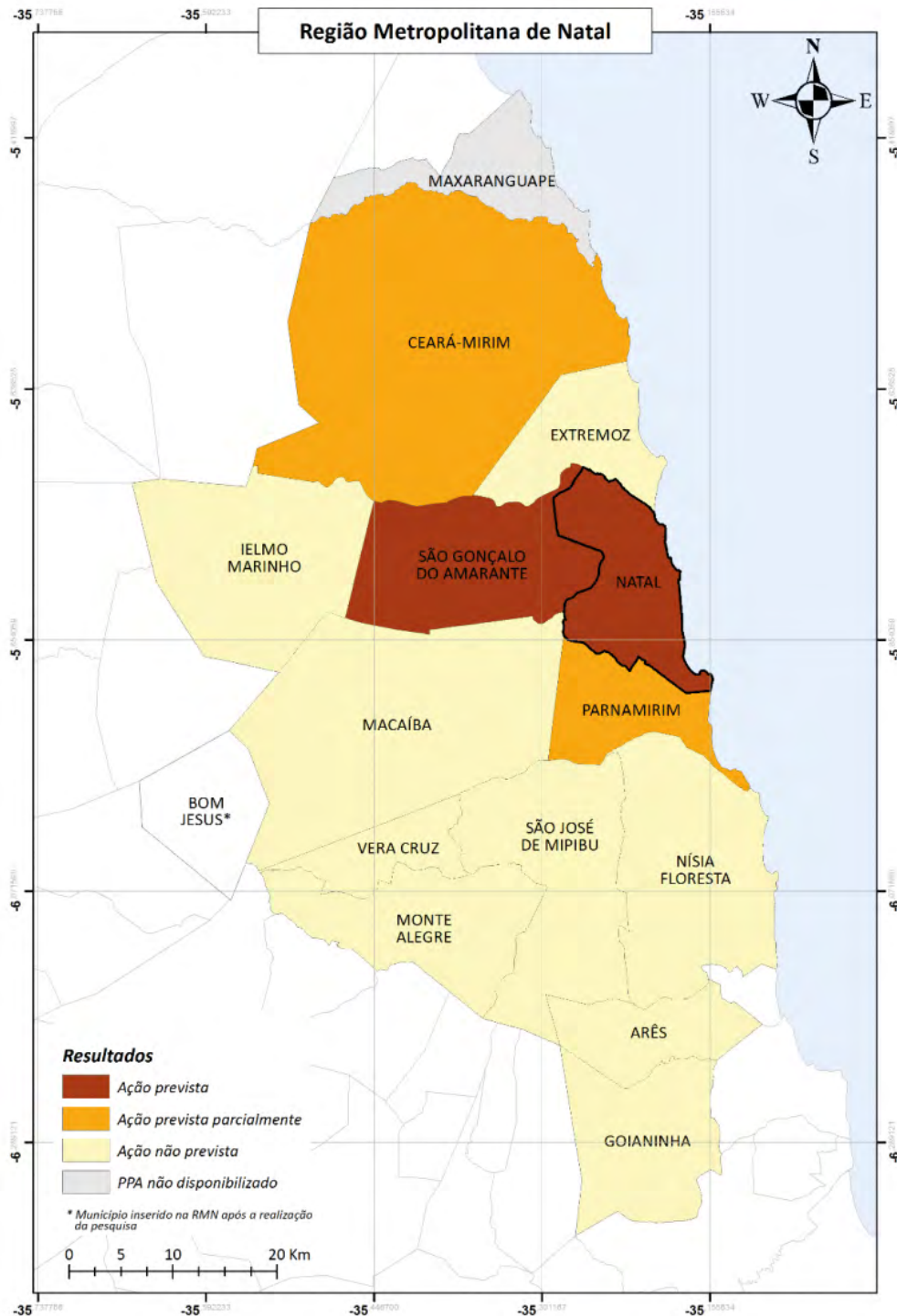
2. O Fórum dos Secretários de Planejamento da RM de Natal se encontrava em fase de formalização até 2018, no entanto, segundo Silva *et al.* (2018), Silva, Silveira e Almeida (2019), o exercício de institucionalização do fórum está parado em função da ausência de articulação entre os gestores municipais de planejamento da RM de Natal.

3. Estavam presentes na oficina de capacitação representantes dos municípios de Natal, Parnamirim, Ceará-Mirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Extremoz, Nísia Floresta, Monte Alegre e Goianinha.

Clementino *et al.* (2019), ao verificarem a inserção da ação de *Fortalecimento da governança metropolitana* nos PPAs dos municípios da RM de Natal, observam essa iniciativa como uma primeira tentativa de relação de governança metropolitana, mesmo que ainda sem substancial resultado representativo (mapa 2).

MAPA 2

Municípios da RM de Natal que previram nos PPAs a ação de Fortalecimento da governança metropolitana



Fonte: Clementino *et al.* (2019).

A partir do mapeamento realizado por Clementino *et al.* (2019), é possível identificar que os velhos problemas de articulação e mediação permanecem presentes na RM de Natal, apesar de ter o município polo iniciado e promovido a discussão da temática metropolitana na RM potiguar. Desse modo, as reuniões do Fórum dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana de Natal refletem apenas o início de uma nova relação sem resultado concreto representativo, em virtude de a maior parte dos municípios não terem evidenciado preocupação com os problemas metropolitanos em seus instrumentos de planejamento.

Desse modo, os resultados apresentados demonstram que, apesar das ações impetradas, o diálogo metropolitano permanece frágil e pouco articulado. A despeito das reuniões realizadas pela prefeitura do Natal, os resultados práticos foram pouco expressivos, o que pode ser concluído à luz da baixa adesão dos municípios da RM de Natal à inserção de uma ação comum voltada ao planejamento metropolitano.

A respeito desse cenário de baixa adesão da ação – *Fortalecimento da governança metropolitana* – pelas gestões municipais metropolitanas nos PPAs locais, o atual secretário de Planejamento do município de Natal afirmou que a administração local do município ficou concentrada apenas em operacionalizar seu PPA, muito embora considere relevante a continuidade do debate metropolitano liderado pelo município de Natal. Ainda de acordo com o gestor, alguns contatos foram realizados com a atual coordenação da RM de Natal e os secretários municipais de Planejamento da região. Quando questionado sobre a pauta metropolitana na revisão do Plano Diretor de Natal, o secretário deixou claro que a temática não é algo recorrente. Nas palavras do gestor: “vi citações [acerca da questão metropolitana no Plano Diretor de Natal] em dois momentos, porém não é comum. Não é um tema que aparece durante a revisão!” (Entrevista com Alessandro Ferreira em 3 de novembro de 2019).

A secretária adjunta de Planejamento do município corrobora com as informações cedidas pelo secretário ao destacar que, após o debate e a capacitação oferecidos pelo Núcleo Natal do INCT-Observatório das Metrôpoles em parceria com a Sempla, as reuniões foram encerradas. No entanto, chamou atenção para continuidade dos contatos com os demais secretários de Planejamento da RM de Natal, por meio dos quais estão “buscando trocar experiências, bem como a identificação de soluções integradas para problemas comuns que permeiam as gestões municipais metropolitanas” (Entrevista com Joanna Guerra em 3 de novembro de 2019). Ainda mencionou que o fórum surgiu como uma resposta à ausência do governo do estado do RN, gestão Robinson Faria (2015-2018), no tocante às ações de cunho metropolitano. Todavia, salientou a importância para a atual gestão (2019-2022), uma vez que:

em abril, durante uma discussão na coordenadoria da RMN, na Seplan, questões sobre o desenvolvimento da região foram repassadas. No entanto, passados quase dois anos de execução do PPA 2018-2021, em breve faremos essa consulta/chechagem mais formal/minuciosa. Nosso objetivo é manter contato assíduo junto aos demais municípios da Região Metropolitana de Natal (Entrevista com Joanna Guerra em 3 de novembro de 2019).

Recentemente, por ocasião da reinstalação do CDMN, foi anunciado pelo conselheiro representante da Assembleia Legislativa, deputado Hermano Moraes (MDB), a chamada para uma audiência pública, visando à discussão sobre a compatibilização dos PDs dos quinze municípios metropolitanos ao PDUI à luz do Estatuto da Metrôpole, muito embora o PDUI da RM de Natal não tenha ainda sido iniciado. A audiência ocorreu em 6 de novembro de 2019.

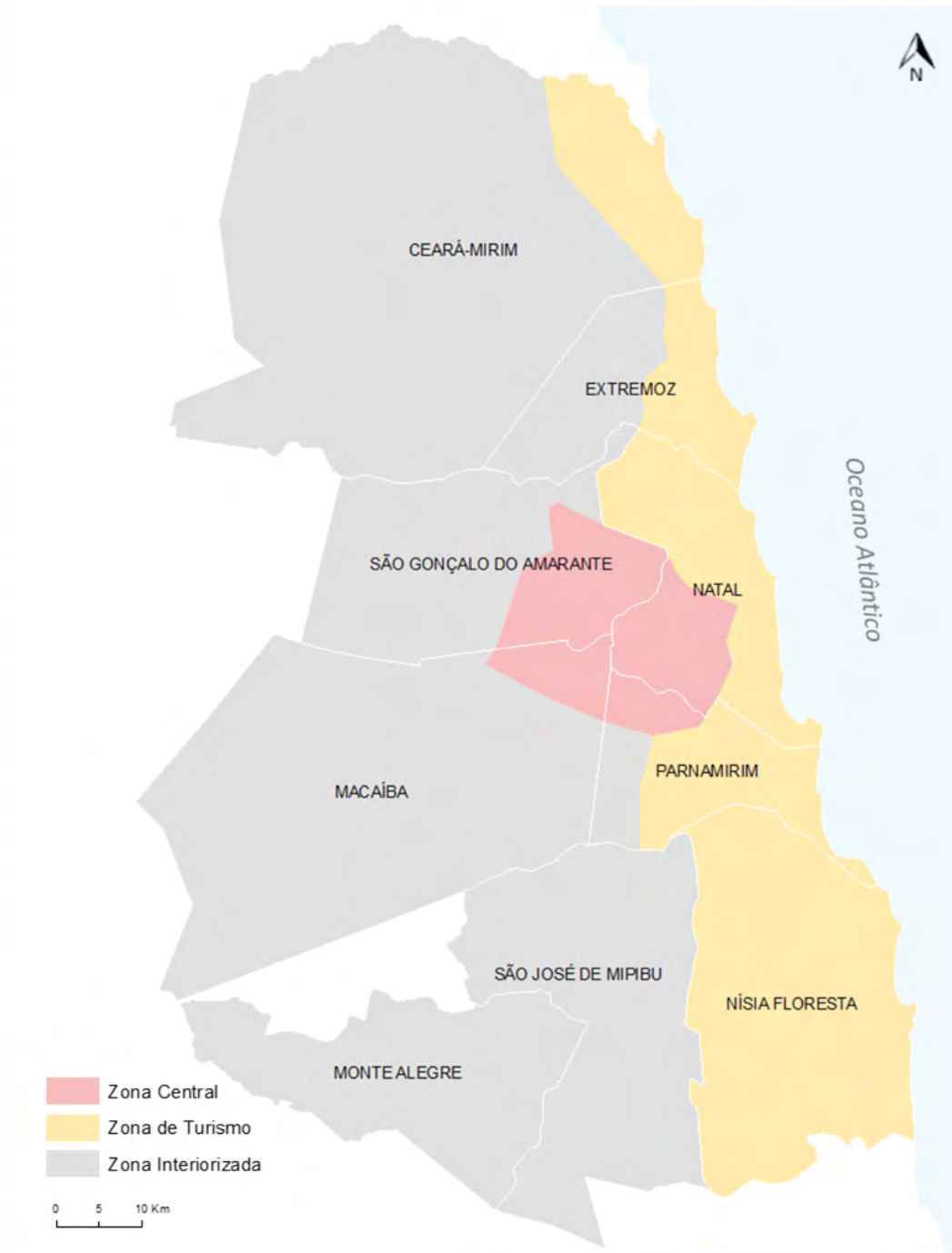
Desse modo, conforme apontado pela literatura (Clementino, 2003; 2018; Silva *et al.*, 2018; Silva, Silveira e Almeida, 2019; Clementino *et al.*, 2019; Melo e Silva, 2019), em duas décadas de existência da RM de Natal, as gestões públicas no âmbito estadual e municipais relegam a metrópole e suas questões a um segundo plano pela evidenciada ausência de preocupação com a temática metropolitana e seus mecanismos de planejamento, fragilizando o anêmico diálogo metropolitano potiguar. A essa questão ainda se soma o problema da incorporação de municípios a RM de Natal que não evidenciam o fenômeno metropolitano e tampouco apresentam continuidade territorial ou funcional com o polo, trazendo “mais *outsiders* sem a devida reflexão dos impactos de incorporação na gestão metropolitana e na construção do planejamento metropolitano” (Melo e Silva, 2019, p. 11).

## **5 MAPEAMENTO DE CONFLITOS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO: IDENTIFICAÇÃO, TIPOLOGIAS E DESAFIOS/SOLUÇÕES (A PARTIR DE ESTUDOS DE CASO)**

A ausência do PDUI recai sobre a não identificação e o mapeamento de conflitos de uso e ocupação do solo. Muito embora, trabalhos anteriores (como o *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal – Natal metrópole 2020*); tenham realizado esse mapeamento em 2007. O estudo para o ordenamento físico territorial da RM de Natal de 2007 estabeleceu um macrozoneamento definido por três zonas (mapa 3) com características específicas no espaço metropolitano: uma *zona central* de ocupação mais antiga, que agrega atividades ligadas ao comércio e à indústria, dialogando com a porção oeste da RM de Natal; uma *zona de turismo* concentrada basicamente no filamento litorâneo da região, localizado entre o litoral e o traçado da BR-101; e uma *zona interiorizada*, definindo o espaço rural metropolitano, com atividades representadas pela agricultura familiar, carcinicultura, pesca, agroindústria açucareira, fruticultura e agropecuária extensiva. O macrozoneamento regional, incorporou ainda aspectos do planejamento físico-territorial dos municípios integrantes da RM (eram dez, em 2007), quando da elaboração dos seus PDs. Nas três zonas identificadas no macrozoneamento, as questões socioambientais estavam presentes e foram consideradas, embora guardando especificidades de acordo com as atividades predominantes.

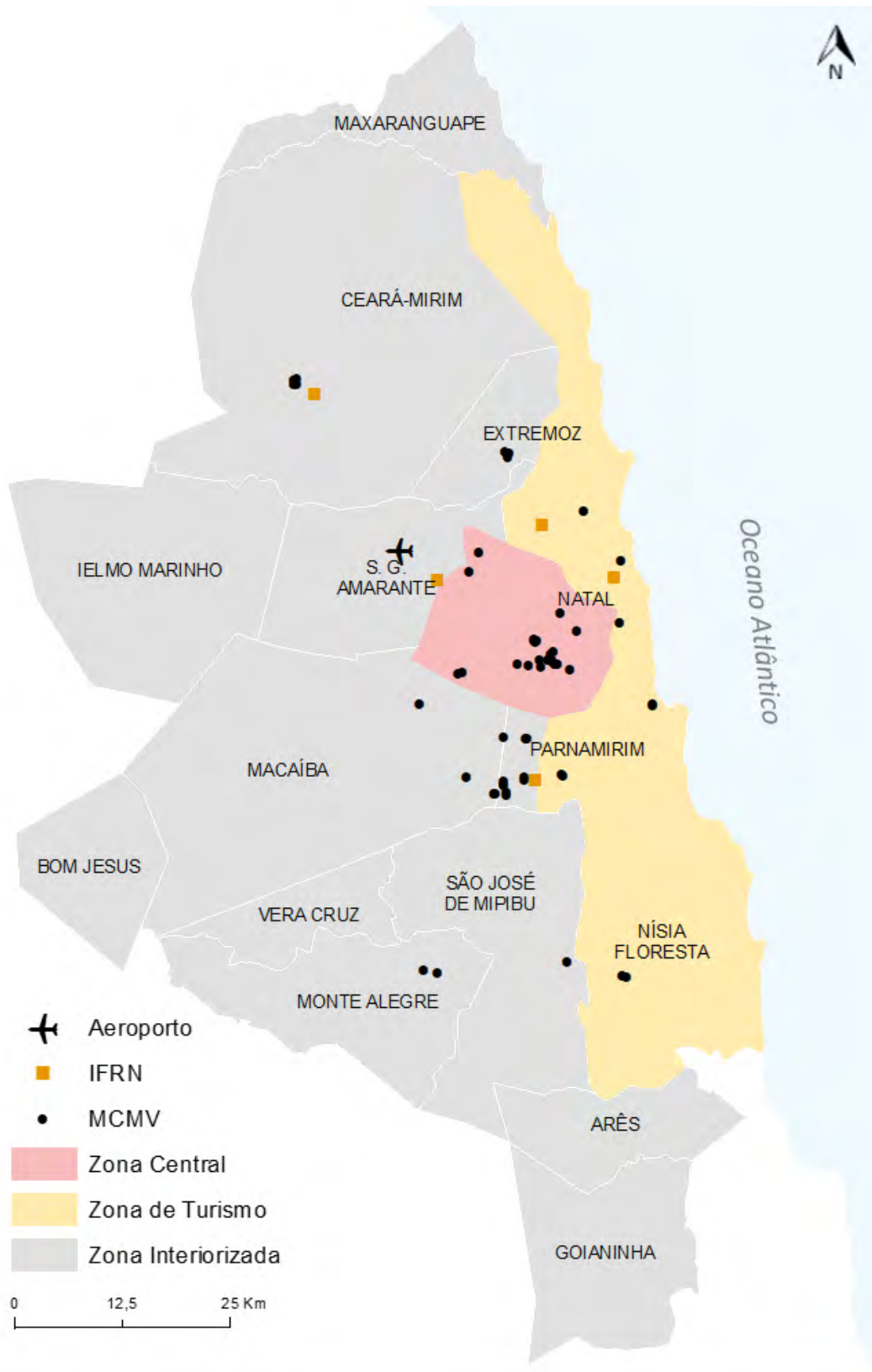
Faz-se necessário rever esse mapeamento considerando a incorporação de outros cinco municípios, a revisão dos limites territoriais dos municípios (Censo 2010), e notadamente as novas dinâmicas advindas da expansão do tecido urbano e dos equipamentos construídos nos últimos dez anos. Por exemplo, a margem do rio Potengi apresentava-se com vários projetos urbanos em conflito de uso do solo. Alguns desses projetos foram sequenciados – como a ampliação do porto –, e outros caíram na vala comum dos projetos inacabados: marina espanhola, revitalização do bairro da Ribeira e central do pescado. Merecem destaque (mapa 4) a construção do Aeroporto Internacional de Natal – Governador Aluizio Alves, no município de São Gonçalo do Amarante (inaugurado em 2014); a expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em destaque para o Minha Casa Minha Vida (MCMV), apresentam novas disputas de uso e ocupação do solo.

MAPA 3  
Macrozoneamento do espaço metropolitano (2007)



Fonte: Dados do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal.  
Elaboração: Sara Medeiros em 2019.

MAPA 4  
Impulsores de novas dinâmicas metropolitanas



Fonte: Dados do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal.  
Elaboração: Sara Medeiros em 2019.

As tendências atuais de crescimento da mancha urbana, inclusive com a conversão de áreas rurais em áreas urbanas ou de expansão urbana, apontam para um cenário conflitante entre a expansão do mercado imobiliário sobre áreas estratégicas ocupadas originalmente por populações vulneráveis, bem como para os impactos indesejáveis sobre os recursos naturais importantes no contexto metropolitano e regional.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio apresentado pela RM de Natal em implementar as ações do Estatuto da Metrôpole é algo partilhado pelas demais RMs brasileiras que apontam obstáculos para a integração territorial e distribuição irregular dos serviços e das funções (Silva, Silveira e Almeida, 2019). O Estatuto da Metrôpole que outrora tentou estabelecer diretrizes com o intuito de corrigir a fragilidade institucional das RMs, sobretudo, na elaboração do PDUI – que nortearia as regiões acerca das funções públicas de interesse comum (FPICs) e possibilitaria a integração da agenda metropolitana pelos entes estaduais e municipais – se encontra ameaçado dadas as alterações, no primeiro momento, pela Medida Provisória (MP) nº 818/2018 e sua revisão no formato da Lei nº 13.683, de 19 de junho 2018.

Diante da nova conjuntura do Estatuto da Metrôpole, o viés da participação da sociedade civil foi limitado no processo da elaboração e do acompanhamento das políticas urbanas/metropolitanas, não restando dúvida que sua implementação será conflituosa. É possível destacar uma baixa propensão associativa da população no processo de implementação da lei. Faz-se necessário, portanto, a urgente retomada da sociedade civil nos processos de discussão acerca da implementação do Estatuto da Metrôpole.

Quanto à efetividade dos instrumentos metropolitanos, principalmente do PDUI, a partir da retirada das sanções por improbidade administrativa aos gestores públicos, o estatuto passa a ser visto como mecanismo que será implementado a partir dos requisitos de conveniência ou oportunidade da administração pública. As consequências dessas alterações podem significar um sério retrocesso da gestão metropolitana, apesar da relevância demográfica e econômica que as RMs representam. Em suma, a questão metropolitana ocupa novamente um lugar secundário nos debates sobre o desenvolvimento do país.

Quanto à RM de Natal, o PDUI ainda não foi iniciado. Há uma intenção declarada do atual governo estadual, gestão Fátima Bezerra (2019-2022), de iniciar sua elaboração. Para tanto, foi incluída proposta no PPA estadual (ainda em debate na Assembleia Legislativa), para a qual foram destinados recursos orçamentários. Na atual gestão, foi reinstalado o CDMN (embora com baixa adesão dos prefeitos), bem como iniciadas as articulações políticas junto às prefeituras e à Assembleia Legislativa. Essa última realizou no dia 6 de novembro de 2019 uma audiência pública para discutir o tema da compatibilização dos PDs, tendo em vista o cumprimento de FPICs.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, I. A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. Descentralização e impasses da governança metropolitana. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007. v. 1. p. 239-258.
- CLEMENTINO, M. L. M. Rio Grande do Norte: novas dinâmicas, mesmas cidades. *In*: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades e regiões**. São Paulo: Editora da Unesp, 2003. p. 387-404.

\_\_\_\_\_. A (não) implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, B. C. (Orgs.). **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018. p. 367-389.

CLEMENTINO, M. L. M. *et al.* Planejamento e políticas públicas no contexto metropolitano: um estudo da elaboração dos planos plurianuais dos municípios da Região Metropolitana de Natal/RN. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 19., 2019, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: SBS, 2019. p. 1-20.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 152, de 16 de janeiro de 1997. Institui a Região Metropolitana de Natal e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Natal, p. 3-3, 16 jan. 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/2Eqbqv8>>. Acesso em: 13 maio 2019.

MELO, C. M. O.; SILVA, B. C. N. “Mudanças ao vento”: alterações do Estatuto da Metrópole e o caso da Região Metropolitana de Natal/RN. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 10., 2019, Palmas. **Anais...** Palmas: IBDU, 2019. p. 1-15.

SILVA, B. C. N. **Estatuto da Metrópole: como anda na RM Natal**. 2017. 93 f. Monografia (Graduação) – Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SILVA, B. C. N. *et al.* Perspectiva de uma metrópole em formação: cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Natal/RN. **Interfaces Científicas – Direito**, v. 6, n. 3, p. 71-86, 2018.

SILVA, B. C. N.; SILVEIRA, R. M. C.; ALMEIDA, L. S. B. Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole: o caso da Região Metropolitana de Natal/RN. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. **Anais...** Natal: Anpur, 2019. p. 1-24.

SOUZA, C. Cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Salvador: o contexto institucional. *In*: CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. (Orgs.). **Como anda Salvador**. 2. ed. Salvador: Edufba, 2008. p. 213-228.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial**, p. 2, 13 jan. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3cpHKuC>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial**, p. 3, 20 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3couhDs>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 818, de 12 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial**, p. 2, 12 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2EqL787>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 648, de 30 de abril de 2019. Altera a Lei Complementar Estadual nº 152, de 16 de janeiro de 1997, que institui a Região Metropolitana de Natal, para incluir o Município de Bom Jesus. **Diário Oficial do Estado**, Natal, p. 3, 30 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3conV6Y>>. Acesso em: 13 maio 2019.





## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Assistente de Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

#### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

#### **Editoração**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

#### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL