

**METRÓPOLES:**  
TERRITÓRIO, COESÃO SOCIAL E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

# **NATAL:**

## TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM URBANA

Maria do Livramento M. Clementino  
Angela Lúcia Ferreira  
(editoras)



série estudos comparativos



Observatório  
das Metrôpoles  
Instituto Nacional de  
Ciência e Tecnologia

LETRCAPITAL

Copyright © Maria do Livramento Miranda Clementino,  
Angela Lucia Ferreira (Editoras) 2015

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios  
empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto

CAPA Flávia de Sousa Araújo

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO Luiz Guimarães

REVISÃO Zoraide Souza Pessoa

LETRA CAPITAL EDITORA  
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781  
*letracapital@letracapital.com.br*

*O conteúdo deste livro  
passou pela supervisão e avaliação de um  
Comitê Gestor e Editorial  
formado pelos seguintes pesquisadores:*

**Comitê Gestor**

Ana Lúcia Rodrigues  
Luciana Côrrea do Lago  
Luciana Teixeira de Andrade  
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Maria do Livramento M. Clementino  
Olga Firkowski  
Orlando Alves dos Santos Júnior  
Rosetta Mammarella  
Sergio de Azevedo  
Suzana Pasternak

**Comitê Editorial**

Adauto Lúcio Cardoso  
André Ricardo Salata  
Érica Tavares  
Juciano Martins Rodrigues  
Marcelo Gomes Ribeiro  
Mariane Campelo Koslinski  
Marley Deschamps  
Nelson Rojas de Carvalho  
Ricardo Antunes Dantas de Oliveira  
Rosa Maria Ribeiro da Silva  
Rosa Moura



**IPPUR**  
Instituto de Pesquisa  
e Planejamento Urbano e Regional



# Sumário

Apresentação.....	13
<b>CAPÍTULO INTRODUTÓRIO: Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências</b> <b>Maria do Livramento Miranda Clementino, Angela Lúcia Ferreira.....</b>	<b>19</b>
<b>PARTE I: O Processo de metropolização .....</b>	<b>43</b>
Capítulo 1 A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna <b>Rita de Cássia da Conceição Gomes, Larissa da Silva Ferreira Alves, Joseney Rodrigues de Queiroz Dantas, Rosana Silva de França.....</b>	<b>45</b>
Capítulo 2 Dinâmica demográfica da Região Metropolitana de Natal <b>Flávio Henrique Miranda de Araújo Freire, Marcos Roberto Gonzaga, Ricardo Ojima.....</b>	<b>83</b>
Capítulo 3 A Região Metropolitana de Natal na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho <b>Denílson da Silva Araújo, Marconi Gomes da Silva, William Eufrázio Nunes Pereira .....</b>	<b>113</b>
<b>PARTE II: Dimensão sócio-ocupacional da exclusão/integração na metrópole.....</b>	<b>143</b>
Capítulo 4 O perfil socio-ocupacional da Região Metropolitana de Natal :análise 2000 e 2010 <b>Zoraide Souza Pessoa, Ana Patrícia Dias.....</b>	<b>145</b>
Capítulo 5 Organização e estrutura social da Região Metropolitana de Natal: permanências e mudanças entre 2000 e 2010 <b>Zoraide Souza Pessoa.....</b>	<b>173</b>
Capítulo 6 Arranjos domiciliares, transição demográfica e consumo do espaço na Região Metropolitana de Natal: evidências da segunda transição urbana e os desafios para o planejamento <b>Ricardo Ojima, José Vilton Costa, Victor Hugo Dias Diógenes, Felipe Ferreira Monteiro, Lucieide Carneiro da Silva.....</b>	<b>221</b>
Capítulo 7 Deslocamentos pendulares na RM de Natal: evidências empíricas da regionalização do urbano metropolitano <b>Ricardo Ojima .....</b>	<b>240</b>
Capítulo 8 Organização social do território e formas de provisão de moradia <b>Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva, Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha, Glenda Dantas Ferreira .....</b>	<b>262</b>

**PARTE III: Governança urbana, cidadania e gestão das metrópoles...293**

Capítulo 9 Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana <b>Lindijane de Souza Bento Almeida,</b> <b>Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros,</b> <b>Richardson Leonardi Moura da Câmara, Glenda Dantas Ferreira ....</b>	295
Capítulo 10 Política urbana na Região Metropolitana de Natal: o arcabouço normativo da metropole funcional e institucional <b>Marise Costa de Souza Duarte, Zoraide Souza Pessoa,</b> <b>Pedro Albuquerque, Matheus Frederico de Melo .....</b>	325
Capítulo 11 Pacto socioterritorial: arena, atores e processo decisório na Região Metropolitana de Natal (RN)..... <b>Lindijane de Souza Bento Almeida,</b> <b>Soraia Maria do Socorro Carlos Vidal .....</b>	352
Capítulo 12 Localismo e geografia social do voto nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de Natal <b>Ilza Araújo Leão de Andrade .....</b>	384
<b>CONCLUSÃO: A metropolização de Natal em debate</b> <b>Maria do Livramento Miranda Clementino, Angela Lúcia Ferreira,</b> <b>Zoraide Souza Pessoa, Ilza Araújo Leão de Andrade .....</b>	412

# Lista de Figuras, Quadros e Tabelas

## Lista de Figuras

Figura I.1 – Zoneamento macroeconômico da Região Metropolitana de Natal, Brasil. ....	28
Figura I.2 – Segundo Arco metropolitano e principais rodovias de interligação (final dos anos 1990). ....	29
Figura I.3 – Ocupação extensiva do território metropolitano de Natal, Brasil. ....	31
Figura I.4 – Ocupação intensiva do território metropolitano de Natal, Brasil: adensamento e dinâmica imobiliária. ....	32
Figura I.5 – Uso Restrito do Solo e Áreas Protegidas .....	33
Figura 1.1 – Região Metropolitana de Natal – Localização no Estado do Rio Grande do Norte .....	49
Figura 1.2 – Rede urbana do Rio Grande do Norte, de acordo com o REGIC (2008). ....	72
Figura 2.1 – Evolução da Mortalidade Infantil dos municípios da Região Metropolitana de Natal, no período 1991-2010 .....	91
Figura 2.2 – Probabilidades de morte FEMININA por grupo etário, segundo os municípios da Região Metropolitana de Natal em 2010 .....	95
Figura 2.3 – Probabilidades de morte MASCULINA por grupo etário, segundo os municípios da Região Metropolitana de Natal em 2010 .....	96
Figura 2.4 – Taxas de mortalidade masculina (por 100.000 hab.) segundo causas de morte por municípios da Região Metropolitana de Natal em 1991, 2000 e 2010 .....	98
Figura 2.5 – Taxa de mortalidade feminina (por 100.000 hab.) segundo causas de morte por municípios da Região Metropolitana de Natal em 1991, 2000 e 2010 .....	99
Figura 2.6 – Razão de Dependência Total por municípios da RM de Natal, 1991, 2000 e 2010 .....	107
Figura 2.7 – Razão de Dependência Jovem por municípios da RM de Natal, 1991, 2000 e 2010 .....	108
Figura 5.1 – Teoria dos lugares centrais de Christaller (1933) aplicada ao caso da RMN .....	178
Figura 5.2 – Variância dos Fatores na Análise Fatorial de 2000 e 2010 para a RMN .....	187
Figura 5.3 – Tipologia Socioespacial da Região Metropolitana de Natal, 2000 .....	202
Figura 5.4 – Tipologia Socioespacial da Região Metropolitana de Natal, 2010 .....	203
Figura 5.5 – Nível de Estratificação Hierárquica Sócio-ocupacional .....	204
Figura 5.A1 – Mapa da Região Metropolitana de Natal, RN – 2000 e 2010 .....	218
Figura 5.B1 – Espaço Fatorial das Categorias Ocupacionais da RMN, 2000 .....	219
Figura 5.B2 – Espaço Fatorial das Categorias Ocupacionais da RMN, 2010 .....	220
Figura 5.B3 – Espaço Fatorial das Áreas de Ponderação Demográficas da RMN, 2000 .....	220
Figura 5.B4 – Espaço Fatorial das Áreas de Ponderação Demográficas da RMN, 2010 .....	220

Figura 6.1 – Grau de urbanização (em %), Brasil e grandes regiões. 1950 a 2010 .....	223
Figura 6.2 – Taxa de fecundidade total, segundo as Grandes Regiões – 1940 a 2010 .....	224
Figura 6.3 – Arranjos domiciliares, 2000 e 2010, Região Metropolitana de Natal .....	230
Figura 6.4 – Estrutura etária por sexo, Parnamirim – 1970 e 2010.....	231
Figura 6.5 – Número médio de moradores por domicílios segundo setores censitários urbanos dos municípios de alta integração da RMN, 2000 e 2010.....	233
Figura 6.6 – Número de domicílios do tipo apartamento segundo setores censitários urbanos dos municípios de alta integração da RMN, 2000 e 2010.....	235
Figura 6.7 – Densidade populacional (em ha) por setores censitários urbanos dos municípios de alta integração da RMN, 2000 e 2010 .....	236
Figura 7.1 – Pirâmide etária da população com 10 anos e mais que realizava deslocamentos pendulares, Brasil (1980-2010).....	242
Figura 7.2 – Pirâmide etária da população com 10 anos e mais que realiza deslocamentos pendulares, Brasil e RM Natal (2010).....	244
Figura 7.3 – Distribuição dos deslocamentos pendulares por sexo, Brasil (1980-2010) e RM Natal (2010).....	245
Figura 7.4 – Deslocamentos pendulares com destino a Natal segundo município de origem e nível de instrução, RMN (2010).....	251
Figura 7.5 – Tempo habitual no deslocamento casa-trabalho segundo local de trabalho, Brasil (2010).....	253
Figura 7.6 – Tempo médio habitual no deslocamento casa-trabalho por local de trabalho, RMN (2010) .....	254
Figura 7.7 – Tempo médio habitual no deslocamento casa-trabalho por município de residência e existência de automóvel ou motocicleta no domicílio, RMN (2010).....	256
Figura 8.1 – RMNatal - Déficit Habitacional na faixa de 0 a 3 salários mínimos, por componentes e municípios .....	268
Figura 8.2 – RMNatal - Mapa da Inadequação habitacional por componente na faixa de 0 a 3 salários mínimos.....	271
Figura 8.3 – Natal: projetos de HIS e a relocação das comunidades afetadas .....	284
Figura 9.1 – Níveis de Integração e Partidos que governam os municípios da RMN - 2012 .....	306
Figura 11.1 – Aeroporto Internacional do Rio Grande do Norte/São Gonçalo do Amarante – Governador Aluizio Alves: localização e interligações .....	362
Figura 11.2 – Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves.....	363
Figura 11.3 – Palestra “Aerotrópole: o modo como viveremos no futuro”, no Teatro Municipal de São Gonçalo do Amarante, em 02 de junho de 2014 .....	370
Figura 12.1 – Locais de votação geocodificados na RM Natal – 2006.....	387
Figura 12.2 – Locais de votação segundo o grau de competitividade por votos para deputado estadual .....	390
Figura 12.3 – Áreas de votação segundo o grau de competitividade por	

votos para deputado estadual .....	392
Figura 12.4 – Tipologias sócio-ocupacionais – RMN .....	393

## Lista de Quadros

Quadro 1.1 – Principais níveis de centralidade (1) – Municípios do Rio Grande do Norte – 1966, 1978, 1993, 2007 .....	42
Quadro 4.1 – Agregados e Categorias Sócio-ocupacionais do Observatório das Metrôpoles .....	150
Quadro 5.A1 – Agregados e Categorias Sócio-ocupacionais do Observatório das Metrôpoles .....	215
Quadro 5.A2 – Áreas de Ponderação Demográficas da Região Metropolitana de Natal, RN – 2000 e 2010 .....	217
Quadro 8.1 – Instrumentos da Política Nacional e Municipal de Habitação de Interesse Social – Definições nos Municípios da RMNatal.....	281
Quadro 10.1 – Municípios da Região Metropolitana de Natal classificados como funcionalmente metropolitanos e institucionalmente metropolitanos .....	334
Quadro 10.2 – Legislação analisada por município.....	343
Quadro 12.1 – Estatísticas descritivas do índice do número efetivo de candidatos por locais de votação .....	388
Quadro 12.2 – Análise de cluster do índice do número efetivo de candidatos a deputado estadual por local de votação.....	389
Quadro 12.3 – Locais de votação segundo o grau de competitividade para os candidatos a deputado estadual.....	390
Quadro 12.4 – Estatísticas descritivas do índice do número efetivo de municípios para os deputados estaduais.....	395
Quadro 12.5 – Análise de cluster do índice do número efetivo de municípios por deputado estadual.....	395
Quadro 12.6 – Índice de dominância média de municípios dos deputados estaduais .....	396
Quadro 12.7 – Análise de cluster do índice de dominância média de municípios dos deputados estaduais .....	396
Quadro 12.8 – Padrão espacial de votação dos deputados estaduais nos municípios.....	398
Quadro 12.9 – Padrão espacial e região de votação dos deputados estaduais.....	399
Quadro 12.10 – Resultado da eleição de 2006 na RMN .....	401
Quadro 12.11 – Estatísticas descritivas do índice do número efetivo de áreas para os deputados estaduais metropolitanos.....	402
Quadro 12.12 – Índice do número efetivo de áreas e o grau de concentração/dispersão dos votos dos deputados estaduais nos municípios que constituem a metrópole funcional de Natal.....	403

## Lista de Tabelas

Tabela 1.1 – População por municípios, situação de domicílios e densidade demográfica na Região Metropolitana de Natal .....	52
Tabela 1.2 – Produto Interno Bruto a preços correntes e Produto Interno Bruto per capita – Região Metropolitana de Natal-RN .....	54
Tabela 1.3 – Taxa de alfabetização da Região Metropolitana de Natal-RN.....	57
Tabela 1.4 – Pessoas de 25 anos ou mais de idade, por nível de instrução, na Região Metropolitana de Natal-RN – 2010.....	59
Tabela 1.5 – Índices de Desenvolvimento Humano na Região Metropolitana de Natal-RN – 2010.....	61
Tabela 1.6 – Percentual de apropriação da Renda na Região Metropolitana de Natal-RN – 2010.....	63
Tabela 1.7 – Domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita da Renda na Região Metropolitana de Natal-RN – 2010.....	64
Tabela 1.8 – Municípios da Região Metropolitana de Natal por níveis de integração segundo dimensões do movimento pendular .....	75
Tabela 1.9 – Municípios da Região Metropolitana de Natal Crescimento da participação de entradas de pessoas por municípios segundo dimensões do movimento pendular .....	76
Tabela 2.1 – População residente, área dos municípios e densidade Demográfica – RM de Natal, 1991, 2000 e 2010.....	86
Tabela 2.10 – Índice de Envelhecimento por sexo - RM de Natal, 2010 .....	
Tabela 2.2 – Taxa de Crescimento Populacional para os períodos 1991-2000 e 2000-1020 na RM de Natal.....	87
Tabela 2.3 – Esperança de vida ao nascer – RM de Natal, 1991, 2000 e 2010.....	88
Tabela 2.4 – Taxa de Mortalidade Infantil – RM de Natal, 1991, 2000 e 2010.....	90
Tabela 2.5 – Mortalidade até cinco anos de idade, por 1.000 nascidos vivos – Região Metropolitana de Natal, nos anos: 1991, 2000 e 2010 .....	92
Tabela 2.6 – Probabilidade de sobrevivência até 40 anos – RM de Natal, 1991, 2000 e 2010 .....	93
Tabela 2.7 – Probabilidade de sobrevivência até 60 anos – RM de Natal, 1991, 2000 e 2010 .....	94
Tabela 2.8 – Taxa de Fecundidade Total e percentual de mulheres entre 15 e 17 anos com filhos – RM de Natal, 1991, 2000 e 2010 .....	101
Tabela 2.9 – Municípios da Região Metropolitana de Natal por População Residente de 5 Anos e Mais de Idade, Imigrantes de Data Fixa, Taxa líquida de imigração (2000 e 2010) e Saldo Migratório em 2010 .....	102
Tabela 3.1 – Distribuição dos Projetos Aprovados Pelo PROADI (novas empresas, ampliação e postergação), por Microrregião 2003-2007.....	120
Tabela 3.2 – Distribuição dos Projetos de Novas Empresas Aprovados pelo PROADI por Microrregião – 2003-2007.....	120
Tabela 3.3 – PIB dos municípios da RMN .....	124
Tabela 3.4 – Percentual do PIB dos municípios do RMN.....	126
Tabela 3.5 – Unidades locais no período de 1996 a 2006.....	126

Tabela 3.6 – Participação percentual das unidades locais no período 1996 a 2006 .....	128
Tabela 3.7 – Unidades locais totais.....	129
Tabela 3.8 – Participação percentual das unidades locais totais no período de 1996 a 2006 .....	130
Tabela 3.9 – Percentual do total de pessoal ocupado por Município da RMN, 1996- 2006 .....	134
Tabela 3.10 – Pessoal Ocupado na Indústria de Transformação, segundo os municípios da Região Metropolitana de Natal, 1996-2006.....	136
Tabela 3.11 – Percentual do total da massa salarial segundo municípios da Região Metropolitana de Natal, 1996-2006 .....	138
Tabela 3.12 – Percentual da massa salarial na Indústria de Transformação segundo os municípios da Região Metropolitana de Natal, 1996-2006.....	139
Tabela 4.1 – Evolução da composição da estrutura social da RM, 2000-2010 .....	154
Tabela 4.2 – Distribuição por sexo das categorias sócio-ocupacional da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010 .....	157
Tabela 4.3 – Distribuição por cor/raça das categorias sócio-ocupacionais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010 .....	159
Tabela 4.4 – Distribuição por grupos etários por categorias sócio-ocupacionais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010 .....	161
Tabela 4.5 – Taxa de Analfabetismo segundo as categorias sócio-ocupacionais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010 .....	163
Tabela 4.6 – Proporção do nível de instrução segundo as categorias Sócio- ocupacionais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010 .....	165
Tabela 4.7 – Proporção do rendimento total em salários mínimos por faixa, segundo as categorias Sócio-ocupacionais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010 .....	168
Tabela 5.1 – População Total, Taxas de Urbanização e Crescimento Geométrico, segundo municípios da Região Metropolitana de Natal/RN, 2000 e 2010 .....	180
Tabela 5.2 – Distribuição da população segundo a estrutura sócio-ocupacional da RMN, 2000 e 2010 .....	184
Tabela 5.3 – Comparativo do Perfil Social da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010 .....	186
Tabela 5.4 – Composição dos tipos socioespaciais na RMNatal, 2000 .....	189
Tabela 5.5 – Composição dos tipos socioespaciais na RMNatal, 2010 .....	190
Tabela 5.6 – Distribuição percentual das categorias sócio-ocupacionais segundo tipos socioespaciais – RMNatal, 2000 .....	192
Tabela 5.7 – Distribuição percentual das categorias sócio-ocupacionais segundo tipos socioespaciais – RMNatal, 2010 .....	193
Tabela 5.8 – Densidade dos tipos socioespaciais em relação às categorias sócio- ocupacionais na Região Metropolitana de Natal, 2000 .....	195
Tabela 5.9 – Densidade dos tipos socioespaciais em relação às categorias sócio- ocupacionais na Região Metropolitana de Natal, 2010 .....	196
Tabela 5.10 – Características demográficas por tipos socioespaciais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010.....	197
Tabela 5.11 – Distribuição das APOND segundo a tipologia socioespacial	

na Região Metropolitana de Natal, 2000 .....	199
Tabela 5.12 – Distribuição das APOND por tipologia socioespacial na Região Metropolitana de Natal, 2010 .....	184
Tabela 5.13 – Comparativo do Perfil social dos tipos socioespaciais segundo agregado sócio-ocupacional na Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010 .....	205
Tabela 5.14 – Comparativo dos tipos socioespaciais segundo agregado sócio-ocupacional na Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010.....	208
Tabela 5.15 – Comparativo dos tipos socioespaciais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010 .....	209
Tabela 6.1 – Taxas de crescimento populacional e domiciliar (em % ao ano), 1970 a 2010 – Região Metropolitana de Natal .....	228
Tabela 6.2 – Número médio de moradores por domicílio e idade média do responsável pelo domicílio, 1991 a 2010. Região Metropolitana de Natal.....	229
Tabela 7.1 – Matriz dos deslocamentos pendulares para trabalho, RMN (2010) ....	246
Tabela 7.2 – Indicadores de mobilidade pendular selecionados, RMN (2010).....	247
Tabela 8.1 – Déficit habitacional relativo por município e Total RMNatal (2010)..	267
Tabela 8.2 – Inadequação habitacional relativa e domicílios inadequados na faixa de 0 a 3 salários mínimos.....	270
Tabela 8.3 – RMNatal: entorno dos domicílios por existência de infraestrutura e serviços.....	273
Tabela 8.4 – RMNatal: Infraestrutura e serviços públicos no entorno dos domicílios e Renda Familiar - 2010 .....	275
Tabela 8.5 – Percentual de unidades produzidas por faixa e recorte territorial.....	287
Tabela 9.1 – Capacidade de investimento efetivo da RM Natal (%) – Municípios de integração alta.....	311
Tabela 9.2 – Capacidade de investimento efetivo da RM Natal (%) – Municípios de integração média, baixa e muito baixa.....	313
Tabela 9.3 – Comparativo da capacidade de investimento efetivo da RM Natal (%) – Municípios de integração alta e média baixa, baixa e muito baixa.....	313
Tabela 9.4 – Restos a pagar processados da RM Natal (R\$ valores absolutos) - Municípios de integração alta.....	316
Tabela 9.5 – Restos a pagar processados da RM Natal (R\$ valores absolutos) - Municípios de integração média, baixa e muito baixa.....	318
Tabela 9.6 – Comparativo dos Restos a pagar processados da RM Natal (R\$ valores absolutos) - Municípios de integração alta, média, baixa e muito baixa.....	319
Tabela 12.1 – Eleitores da Região Metropolitana de Natal .....	386
Tabela 12.1 – Votação do deputado Poti Júnior na RMN/2006 .....	403
Tabela 12.2 – Votação do deputado Luiz Almir na RMN – 2006 .....	404
Tabela 12.3 – Deputado Luis Almir na capital – 2006.....	404
Tabela 12.4 – Votação de Gilson Moura na RMN .....	405
Tabela 12.5 – Votação do deputado Gilson Moura na 69ª zona .....	406
Tabela 12.6 – Votação nos municípios da Região Metropolitana de Natal do Deputado Estadual Antônio Jácome .....	406
Tabela 12.7 – Votação de Arlindo Dantas – 2006.....	407

---

## Apresentação

---

Este livro reúne estudos relacionados à pesquisa “Território, Coesão Social e Governança Democrática”, desenvolvida entre 2009 e 2014, em rede nacional pelo Observatório das Metrôpoles – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) –, integrado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Foi elaborado pelo **Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal**, que vincula, em cooperação científica e técnica, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – por meio dos Programas de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, em Geografia, em Demografia e em Arquitetura e Urbanismo – aos demais 14 Núcleos do Observatório das Metrôpoles espalhados pelo Brasil, sob a coordenação do professor Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro. Na escala local, o Núcleo é dirigido pela professora Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino.

Estruturado em três partes, o livro aborda as transformações na ordem urbana da Região Metropolitana de Natal – RMN, no período compreendido entre 1980 e 2010 (com ênfase no intervalo de 2000 a 2010), destacando: **1) O processo de Metropolização; 2) A dimensão socioespacial da exclusão/integração na metrópole; e, 3) Governança Urbana, Cidadania e Gestão da Metrópole.**

A **primeira** parte objetiva compreender a dinâmica de constituição do espaço metropolitano de Natal, seu poder de articulação e polarização no território regional e nacional, os novos arranjos espaciais e as conexões com as transformações de suas bases produtivas. Apresenta a estrutura de desenvolvimento territorial urbano relacionada à dinâmica populacional e rebatimentos na economia urbana. A **segunda** envolve o desenvolvimento de pesquisas sobre os processos socioespaciais e seus mecanismos societários de exclusão e integração. Tais processos socioespaciais são conceituados nos estudos do Observatório das Metrôpoles como diferenciação, segmentação e segregação (RIBEIRO, 2013). A **terceira** parte está dedicada ao estudo das condições que indicam a construção de um sistema de governança do aglomerado urbano de Natal que atenda aos requeri-

mentos da eficiência e eficácia na gestão dos problemas de interesse comum e das políticas públicas. Importante destacar que o recorte analítico centrou-se no período de 2000 a 2010, de modo a apreender as transformações mais recentes. Foram utilizados, de forma preferencial, os dados dos censos demográficos do IBGE com inclusão de outras fontes, desde que estivessem dentro do recorte temporal.

Antes de adentrar ao conteúdo dos capítulos que compõe cada parte deste livro, o **Capítulo Introdutório**, de autoria dos editores, Maria do Livramento Miranda Clementino e Angela Lúcia Ferreira “Caminhos para se pensar a Metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências”, contextualiza as indagações, suposições e aportes – teóricos e empíricos, gerais à abordagem comparada e particulares ao caso de Natal – suscitados por análises anteriores e discussões atuais realizadas – pelo Observatório das Metrôpoles e pelo Núcleo local – que nortearam o estudo em seu conjunto e os específicos a cada eixo temático, e apontaram o objetivo que se pretende com a publicação deste livro.

Em seguida, a Parte I – O processo de Metropolização – está composta por três capítulos. No **Capítulo 1**, “A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna”, Rita de Cássia da Conceição Gomes e Outros encaminham o leitor a conhecer a origem da formação do território, as bases físico-territoriais da RMN, suas principais características socioeconômicas, bem como sua importância tanto no contexto do estado do Rio Grande do Norte e do Brasil, quanto em relação à mobilidade e integração metropolitana. O **Capítulo 2**, “Dinâmica demográfica da Região Metropolitana de Natal”, de autoria de Flávio Henrique Miranda de Araújo Freire, Marcos Roberto Gonzaga e Ricardo Ojima, apresenta um panorama da dinâmica demográfica da RMN, abordando a tendência recente das três componentes demográficas básicas (mortalidade, fecundidade e migração) e a mudança na estrutura etária da população. O estudo faz uma análise da RMN em seu conjunto, mas também avalia as diferenças entre os municípios, considerando o grau de integração metropolitano de cada um à dinâmica da metropolização brasileira. No **Capítulo 3**, “A Região Metropolitana de Natal na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho”, William Eufrásio Nunes Pereira, Marconi Gomes da Silva e Denílson da Silva Araújo relatam as transformações socioeconômicas nas últimas décadas, alertando que no início dos anos 1990, ao seguir uma orien-

tação neoliberal, as políticas da União para a região Nordeste foram se reduzindo e o governo do estado do Rio Grande do Norte passou a ser o responsável pelo desenvolvimento econômico estadual. Os investimentos incentivados pelo poder público se concentraram nos municípios metropolitanos e em gêneros industriais tradicionais, não conseguindo atrair empresas tecnologicamente avançadas para o estado.

A Parte II – A dimensão socioespacial da exclusão/integração na metrópole – se estrutura em cinco capítulos. O **Capítulo 4**, “O Perfil Sócio-ocupacional da Região Metropolitana de Natal: análise de 2000 a 2010”, escrito por Zoraide Souza Pessoa e Ana Patrícia Dias, indica que a estrutura social da RMN vem passando por alterações no seu perfil sócio-ocupacional – reflexo das mudanças processadas na economia do país – que repercutiram tanto no mercado de trabalho quanto na dinâmica das ocupações. A análise das categorias sócio-ocupacionais (CATs), como uma da estrutura social, no período em foco, mostra o perfil sócio-ocupacional metropolitano de Natal marcado por fortes diferenciações, resultando em um baixo nível de valor agregado de renda e educacional em um território com grave assimetrias sociais. No **Capítulo 5**, “Organização e estrutura social da região metropolitana de Natal: mudanças e permanências entre 2000 e 2010”, Zoraide Souza Pessoa, expõe aspectos conceituais e teórico-metodológicos que referendam a discussão dos conceitos de diferenciação, segmentação e segregação no âmbito do Observatório das Metrôpoles. Realiza a aplicação da metodologia para desvendar a evolução da estrutura social da RMN no período estudado e a sua relação com os impactos das mudanças globais e nacional. O **Capítulo 6**, “Arranjos domiciliares, transição demográfica e consumo do espaço na Região Metropolitana de Natal: evidências da segunda transição urbana e os desafios para o planejamento”, de autoria de Ricardo Ojima e Outros, caracteriza as principais mudanças demográficas e urbanas associadas às transformações nos arranjos das famílias, discutindo as mudanças mais importantes nos arranjos domiciliares no contexto dos municípios da RMN e o processo de mudanças na organização do espaço urbano e na definição da expansão urbana recente. Finaliza fazendo um esforço de sistematização das tendências e enfrentamento dos desafios futuros para o planejamento urbano e regional. No **Capítulo 7**, “Deslocamentos pendulares na RM de Natal: evidências empíricas da regionalização

do urbano metropolitano”, Ricardo Ojima, apresenta um panorama dos deslocamentos pendulares da RMN, apontando, a partir de uma análise de suas características, algumas hipóteses sobre o processo de mobilidade populacional que cerca a região e identificando os aspectos dessas especificidades que se coadunam com as tendências nacionais mais amplas. Destaca-se o papel central da dicotomia pendularidade-migração no processo recente de ocupação do espaço metropolitano e o processo de transição demográfica no contexto urbano-regional. O **Capítulo 8**, elaborado por Alessandro Ferreira Cardoso Silva, Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha e Glenda Dantas Ferreira, “Organização social do território e formas de provisão de moradia”, observa a intensa transformação do território da RMN, em grande parte motivada pela reestruturação do setor imobiliário formal e pela convergência das políticas públicas de moradia, voltadas às faixas de interesse social. Delineia uma síntese com foco em três aspectos fundamentais: os indicadores da condição de moradia; o fortalecimento do mercado imobiliário formal e sua expansão na metrópole; e os aspectos institucionais e territoriais da política habitacional, com ênfase nas condições de acesso à terra urbanizada.

A Parte III – Governança Urbana, Cidadania e Gestão da Metrópole – está constituída por quatro capítulos. O **Capítulo 9**, “Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana”, escrito por Lindijane Souza Bento de Almeida e Outros, investiga a realidade da RMN a partir de dois elementos que caracterizam a governança metropolitana: o processo de formação e organização da metrópole e as relações intergovernamentais, no que diz respeito à dinâmica fiscal. Analisa a fragilidade institucional e técnica que lastreia a inserção e/ou manutenção dos municípios na Região, incluindo, também, a dificuldade no estabelecimento de canais de cooperação horizontal e vertical do ponto de vista financeiro, assim como a inexistência de uma instância que efetivamente coordene as ações em uma dimensão metropolitana. No **Capítulo 10**, “Política Urbana na Região Metropolitana de Natal: o arcabouço normativo da metrópole funcional e institucional”, Marise Costa de Souza Duarte e Outros mostram que a RMN, mesmo se encontrando em processo de formação, apresenta alguns fenômenos metropolitanos consolidados, notadamente na metrópole funcional. Contudo, ainda que esses municípios integrados já possuam amparo normativo para realizar suas ações na perspectiva intermunicipal e

metropolitana, ainda se encontram limitados aos textos legais sem efetividade de atuações voltadas para tornarem a RM justa e sustentável. O **Capítulo 11**, “Pacto socioterritorial: arena, atores e processo decisório na Região metropolitana de Natal-RN”, de autoria de Lindijane de Souza Bento Almeida e Soraia Maria do Socorro Carlos Vidal, proporciona uma reflexão sobre o processo decisório em projetos urbanos, particularmente aqueles direcionados ao desenvolvimento territorial, considerando os conflitos e pactos estabelecidos, em um contexto onde aparentemente ainda prevalecem formas tradicionais na esfera pública e atuação do Estado. Destaca a experiência empírica do Aeroporto Internacional Aluísio Alves, em São Gonçalo do Amarante, na RMN. Por fim, no **Capítulo 12**, “Localismo e geografia social do voto nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de Natal”, Ilza Araújo Leão de Andrade faz o mapeamento do voto dos eleitores do Rio Grande do Norte nas eleições para a Assembleia Legislativa, em 2006, com o intuito de conhecer as áreas de atuação de cada parlamentar e o comportamento legislativo do mesmo, focalizando a RMN. Mostra a predominância de um padrão de votação com elevado grau de compartilhamento e concentração. A concentração da votação tem gerado como conseqüência uma ação legislativa geralmente voltada para as regiões que constituem suas bases eleitorais.

Os autores dos capítulos estruturadores deste livro são integrantes do Núcleo Natal. Esses pesquisadores desenvolveram seus estudos de forma articulada localmente e à rede Observatório das Metrôpoles, mas apresentam seus resultados e análises em capítulos autorais, respeitando as particularidades envolvidas.

Antes de encerrar esta apresentação, gostaríamos de agradecer, primeiramente, a colaboração e o empenho dos autores dos capítulos e registrar a relevante contribuição ao debate realizado durante os diversos seminários ocorridos na tentativa de, a partir dos enfoques específicos, alcançarmos respostas às questões gerais norteadores do estudo. Somos gratos, particularmente, às professoras Ilza Araújo Leão de Andrade – pela atenta revisão de conteúdo e a busca pela coerência interna aos capítulos e às partes e por indicações explicativas do fenômeno estudado –, e Zoraide Souza Pessoa – pelo minucioso e importuno trabalho de normatização e formatação do livro –, e aos bolsistas Mikael Victor, que tem colaborado na incorporação de normas aos trabalhos do Núcleo, além da preparação das várias versões

para leitura e discussão nos seminários, e Tiê Farias, que foi responsável pela organização das bases de dados fundamentais às análises efetuadas por diversos autores. Nossos agradecimentos se dirigem, também, ao grupo de apoio técnico da Coordenação Nacional do Observatório das Metrópoles, em especial a Marcelo Ribeiro, Juciano Rodrigues, Elizabeth Alves, Karol Souza e Pedro Paulo Bastos.

**Maria do Livramento Miranda Clementino**

**Angela Lúcia Ferreira**

*Editoras*

# Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências

---

*Maria do Livramento Miranda Clementino  
Angela Lúcia Ferreira*

**Resumo:** De uma “metrópole em formação”, a RMN passa, nos últimos anos, por novos desafios, alterando a interpretação sobre os rumos delineados no seu processo de metropolização. A busca pela explicação, de generalidades e singularidades, das mudanças na ordem urbana das metrópoles brasileiras orientou diversos estudos locais que, sem perder de vista as transformações macros, foram fundamentadas por uma metodologia que os direcionavam e os articulavam em perspectiva comparada. Pretende-se, neste capítulo introdutório, contextualizar as indagações, suposições e aportes – teóricos e empíricos; gerais à abordagem comparativa e particulares ao caso de Natal – suscitados por pesquisas anteriores e discussões atuais, que nortearam as análises em seu conjunto e as específicas aos eixos temáticos, no estudo do caso concreto da RMN.

**Palavras-chave:** Orientações metodológicas. Referências teóricas e empíricas. Processo de metropolização. Natal/RN. Brasil.

**Abstract:** From being a “forming metropolis”, the Natal Metropolitan Area – RMN has, over the last few years, faced new challenges and bringing about reinterpretations of its metropolization process. The search for explanation of generalities and specific changes in Brazilian metropolitan urban order has guided several local studies which, while keeping in mind macro-scale transformations, were based on procedures that directed and articulated them on compared perspectives. Thus, this chapter aimed to contextualize questions, suppositions and contributions – theoretical and empirical; generally to the comparative analysis and the specific case of Natal – raised by previous researches and current discussions, which guided global analyses and specific themes, about the RMN case study.

**Keywords:** Methodological guidelines. Theoretical and empirical references. Metropolization process. Natal/RN. Brazil.

Durante os últimos 40 anos, a urbanização brasileira tem evidenciado um movimento acelerado e complexo de crescimento, desenvolvimento e modernização urbana; movimento esse que, por falta de adequado controle e manejo político-administrativo, vem se apresentando traumático, conflituoso e quase incontrollável<sup>1</sup>. Nessa perspectiva, o processo de urbanização evidenciou situações de grande diversidade e heterogeneidade no território nacional e mudanças importantes aconteceram, notadamente, na primeira década do século XXI, marcando uma nova ordem urbana nas metrópoles brasileiras.

As contribuições da literatura<sup>2</sup> e das estatísticas oficiais (IBGE) sobre o desenvolvimento recente das regiões metropolitanas brasileiras indicam a existência de transformações na organização social do território das metrópoles no período entre 1980 e 2010. Mas, como essa nova ordem se manifesta nos territórios metropolitanos nas últimas três décadas?

De fato, nesse largo período, as cidades receberam amplos contingentes de migrantes (nacionais e intraestaduais); a população mudou seu perfil de preponderantemente rural para urbana; suas atividades sociais e econômicas cresceram e se tornaram cada vez mais dinâmicas e complexas (notadamente nas metrópoles e nas cidades maiores); a população urbana experimentou transformações significativas em sua qualidade de vida e em seus valores, atitudes, motivações, aptidões e aspirações. No entanto, todo esse relevante processo sociocultural e socioespacial (e urbanístico) mostrou aspectos colidentes: a ocupação territorial operou contra a natureza, a produção foi depredadora e contaminante, a qualidade de vida tornou-se precária para muitos, a segregação residencial intensificou-se no interior das cidades e a vida

---

<sup>1</sup> O Brasil (e o Nordeste) tem uma das mais dramáticas experiências mundiais de urbanização e pobreza; talvez só comparável à do México. Isso tem uma consequência imediata sobre o ordenamento do território, sobre a questão regional e urbana e sobre todos os desdobramentos sociais. Ou seja, à medida que concentra a população no território e que esta não tem oportunidade de emprego e renda e de serviços públicos, fica ampliado às inquietações de como resolver o problema da infraestrutura social, da habitação, do saneamento e do transporte público, que são os desafios das metrópoles brasileiras para com sua população.

<sup>2</sup> “Trata-se de um debate não apenas alimentado por fatos que vêm ocorrendo no país, nestes últimos 20 anos (crescimento econômico, distribuição da renda, novas posições na estrutura social, inclusão social via consumo, emergência de um discurso desenvolvimentista por atores do Estado, etc.), mas também pela leitura das mudanças estruturais na dinâmica global da expansão do capitalismo, e pelos claros efeitos da diminuição da hegemonia do projeto neoliberal” (RIBEIRO, 2013, p.6).

na cidade começou a entrar-se, na medida em que se agravaram os problemas urbanos de transporte, segurança, moradia e tantos outros. A tudo isso, agregam-se os efeitos adversos da globalização, o recrudescimento e “agudização” das falências político-eleitorais e político-administrativas que vêm afetando o país historicamente. Cabe destacar a insuficiente capacidade de gestão, o pouco espírito público dos governantes, a ausência de vontade política direcionada para a solução dos problemas urbanos, o escasso compromisso com a cidade e seu futuro e, em muitas situações, o descaso e até a corrupção. Revela-se, assim, a falta de um planejamento com perspectiva de futuro, ou seja, um planejamento prospectivo com visão de cidade, de conhecimento ecológico, de dinamismo econômico, e que incluía a solidariedade social e o compromisso político de sua classe dirigente.

Os processos de reestruturação produtiva e a busca de inserção na economia globalizada implicaram em absorção de novos padrões de produtividade e de competitividade à economia brasileira, trazendo consigo grandes e generalizadas transformações<sup>3</sup>. As cidades, as áreas metropolitanas, ao mesmo tempo em que assumem importância estratégica, sofrem os impactos dessas mudanças, especialmente os efeitos que se verificaram sobre o mercado de trabalho, com o aprofundamento das desigualdades sociais, da pobreza e dos riscos de intensificação dos processos de exclusão social.

O desempenho das cidades, dos centros dinâmicos nos anos recentes, assim como a incorporação de novas polarizações e a elevação do grau da urbanização brasileira, traduz a tendência de descompressão da concentração da renda nacional, decorrente do novo padrão de crescimento brasileiro, da primeira década do século XXI, focado na produção e consumo de massa, cujas medidas de combate à fome e à pobreza constituíram um círculo virtuoso de fortalecimento

---

<sup>3</sup> Na década de 1990, o receituário neoliberal implicou na “submissão consentida”, como diz Cano (2008), ou na “inserção dependente”, como quer Araujo (2000), do Brasil à Nova Ordem Global, representada pelos preceitos contidos no chamado *Consenso de Washington*. Esse *Consenso* estava assentado para atender a duas ordens de questões: a financeira e a produtiva. Dessas duas ordens derivaram os objetivos para impor um conjunto de reformas institucionais liberais, que constitui um todo articulado para permitir a funcionalidade do “modelo neoliberal”. A partir de 1990, a tese do Estado Mínimo, concretamente praticada pela União e pelos governos subnacionais por meio das privatizações, da abertura indiscriminada dos mercados e da guerra fiscal – dentre outras práticas neoliberais que incidiram sobre as variáveis macroeconômicas – levou os governos estaduais à adoção da guerra fiscal como principal mecanismo de política de atração de investimentos produtivos, sobretudo os industriais.

do mercado interno<sup>4</sup>. Além disso, o crescimento tanto da economia quanto das taxas de emprego trouxe esperança de dias melhores (POCHMANN, 2012). Esse novo padrão de crescimento, porém, ainda demanda grandes inversões em infraestrutura, educação, qualificação de mão de obra e em sua base produtiva para que se possa verificar convergências intra e inter-regionais de produtividade, renda e qualidade de vida. Entretanto, não podemos entender os acontecimentos da urbanização na primeira década do século XXI somente como desdobramento do desempenho recente da economia brasileira<sup>5</sup>. Ao contrário, o período de 1980 a 2010 nos revela que no Brasil a urbanização procedeu a interiorização da rede urbana, a disseminação do fenômeno das aglomerações urbanas e a formação e a existência de grandes e complexas estruturas urbanas.

A malha das regiões Sudeste e Sul, além de abrigar as cidades que comandam a vida econômica do país, é, historicamente, bem mais densa e melhor estruturada que a das demais regiões brasileiras (Nordeste, inclusive), onde predominam os pequenos centros urbanos do país (mais de cinco mil “centros de zona” ou “centros locais”), de acordo com a classificação do IBGE, através do estudo “Região de Influência de Cidades” – REGIC, publicado em 2008. Num outro corte de leitura territorial, reproduz-se nos centros urbanos a concentração litorânea: poucas capitais de estados situam-se fora da faixa costeira, embora São Paulo e Belo Horizonte façam parte dessa exceção, ao lado da própria capital do país – Brasília (ARAUJO, 2013).

Em realidades tão distintas, como a da metropolização brasileira, os fenômenos urbanos e metropolitanos, embora manifestem algumas

---

<sup>4</sup> Caberia lembrar que a partir do início do governo Lula, em 2003, sobretudo no período 2004-2008, uma série de políticas de desenvolvimento foi promovida no Brasil: a expansão do ensino superior, o crescimento formal do emprego, o avanço das políticas de transferências de renda, a valorização do salário mínimo, a expansão do volume e das linhas de crédito e a luta pela permanência das conquistas e dos ganhos sociopolíticos da Constituição cidadã. (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013).

<sup>5</sup> Em outras palavras, as forças liberais internacionalizantes vêm comandando a expansão do nosso capitalismo associado e aos impactos na ordem urbana brasileira, e, sobretudo, na periferia marginalizada conformada pelos estados do Nordeste. Segundo Ribeiro, as transformações ocorridas no período 1980-2010, “resultam da ação das forças liberais-internacionalizantes que dirigiram a nossa constituição como semiperiferia da expansão da economia-mundo e que bloquearam o surgimento do segundo movimento previsto por K. Polanyi, na expansão do capitalismo. Ou seja, um processo de autoproteção nacional e social diante dos efeitos desarticuladores do mercado autotregulado” (RIBEIRO, 2013, p11).

tendências comuns de acordo com a lógica produtiva e regulatória predominante, nem sempre se expressam da mesma maneira. Como diz Gilles Antier, “a diferença entre uma aglomeração, uma área metropolitana e uma região urbana não é imediatamente evidente” (ANTIER, 2005, p. 11).

Nesse contexto de muitas e significativas diferenças associadas às específicas trajetórias regionais e urbanas, particulares são, também, as formas de apreensão e aplicação da agenda neoliberal. O Quadro I.1 (anexo) é ilustrativo: as recentes transformações ocorridas no Rio Grande do Norte (e em Natal) estão marcadas por mudanças substanciais, próprias da dinâmica econômica local e por manifestações ocorridas na economia e na política em âmbito nacional. Marcadamente, os esforços “desenvolvimentistas” da União para a região Nordeste e para o Rio Grande do Norte foram se tornando débeis, resultado da orientação econômica neoliberal adotada pelas autoridades nacionais, desde o início da década de 1990.

Deparamos, aqui, com a primeira questão específica em relação ao caso concreto estudado: de que forma se insere, então, uma “aglomeração urbana” como Natal à “metropolização brasileira”? (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012).

Localizada no Nordeste brasileiro, na orla litorânea, Natal, a Capital do estado do Rio Grande do Norte, apresenta significativas mudanças, nos âmbitos espacial e funcional, no final do século XX (1980-2000), cujos movimentos e direcionamentos territoriais e urbanos já expressavam uma “metrópole em formação” (CLEMENTINO; PESSOA, 2009). Ou seja, um aglomerado urbano não propriamente metropolitano com sinais visíveis de um processo de metropolização definido por dois movimentos: um físico, de expansão da malha urbana, configurando um espaço urbanizado interligado e nucleado por Natal, ainda com muitos vazios; outro, socioeconômico e político-administrativo (mesmo que formal), em que se articulava um conjunto de atividades alavancadas mutuamente (produção, consumo, habitação, serviços, turismo e comunicações), atando a cidade do Natal aos municípios do entorno e conferindo a essa área certa sinergia. Nesse movimento, o turismo, o comércio e os serviços (serviços públicos, principalmente) tiveram papel de destaque. A Região Metropolitana de Natal – RMN, institucionalizada em 1997, apresentava-se, pois, de forma resumida, com as seguintes características: a) dinâmica demográfica com grandes desequilíbrios; b) grande fragilidade ambiental;

c) dinâmica sócio-habitacional sob pressão pela ocupação no entorno do polo; no geral, com indícios de conurbação mais acentuada pela orla marítima e, também, com o município de Parnamirim; ocorrência de áreas onde é grande a vulnerabilidade social; e, notáveis diferenças no grau de integração dos municípios (CLEMENTINO; PESSOA, 2009).

Por sua vez, o Plano<sup>6</sup> elaborado em 2007, denominado “Natal 2020”, que apresentou uma proposta de planejamento estratégico participativo, em seu diagnóstico, sintetizava, naquele momento, a RMN da seguinte maneira (CLEMENTINO; ARAUJO, 2007):

- dimensão ambiental: *um ambiente muito especial*
- dimensão físico-territorial: *uma metrópole em formação*
- dimensão econômica: *uma metrópole dinâmica e em plena transformação*
- dimensão social: *uma metrópole desigual*
- dimensão político-institucional: *uma frágil institucionalidade*

Desse modo, o documento verificava a existência de uma “aglomeração urbana metropolizada” de um polo fortemente concentrador, Natal, e um entorno de oito municípios (hoje, 2014, são 10 municípios) a ele vinculado. Evidenciava a necessidade de que, a partir de um ordenamento territorial na perspectiva de seu desenvolvimento socioespacial, a “cidade metropolitana” (BORJA; CASTELLS, 2004) poderia, no horizonte de um “cenário desejado” para 2020, ser considerada sustentável. Enfim, constatava a metrópole, ainda em formação, ratificando os estudos anteriores do Núcleo Local do Observatório das Metrôpoles.

Esse cenário, observado em meados da primeira década deste século, vai sofrer mudanças que desafiam a análise do alcance de seus efeitos sobre os rumos que, *a posteriore*, tomou esse processo de metropolização de Natal. Foram várias as ações governamentais (realizadas

---

<sup>6</sup> O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal (“Natal 2020”) – concluído em 2008 por equipes da UFPE e UFRN coordenadas, respectivamente, por Tânia Bacelar e Maria do Livramento Miranda Clementino – foi contratado pelo Governo do Rio Grande do Norte, mas, sem continuidade na esfera jurídica, tornou-se apenas um documento. Apresentado pelo governo estadual ao Conselho Metropolitano, não teve desdobramentos políticos, muito embora, de alguma forma, tenha servido para justificar demandas junto ao governo federal: dentro dos projetos do PAC e das propostas de Mobilidade Urbana da Copa 2014.

em momento anterior ou mais recentes) que resultaram em investimentos públicos e privados e incidiram sobre a configuração urbana e, de forma notória, no desenho territorial. Os investimentos públicos ocorridos, principalmente na esfera da infraestrutura de suporte material, provocaram mudanças expressivas na dinâmica econômica e territorial do estado do Rio Grande do Norte e da Região Metropolitana de Natal, tais como: a duplicação da BR-101 entre Natal e Recife, a construção da ponte sobre o rio Potengi, que liga o litoral sul ao litoral norte de Natal – denominada “Ponte de Todos Newton Navarro” – e a construção e melhoramento da rede viária, de abastecimento d’água e de esgotamento sanitário nas principais cidades do RN, ademais dos investimentos no setor produtivo apoiados pelo Programa Governamental de Apoio ao Desenvolvimento Industrial – PROADI, e os recursos injetados para impulsionar e aprovisionar a atividade turística (do PRODETUR I e II, do PAC, do aeroporto em São Gonçalo do Amarante e da Copa do Mundo de 2014).

Em referência ou prosseguimento às análises e contextos precedentes, para iniciar e orientar o debate propiciado pelo presente estudo ressalta-se, das questões que podem ser levantadas, aquela mais geral. Ou seja, Natal deixa de ser uma “metrópole em formação” para se constituir numa verdadeira “metrópole”? Supõe-se que, apesar do acelerado processo de concentração de atividades econômicas, de população e de um conseqüente transbordamento de seu território ocorrido no período de 1980 a 2010, Natal ainda não se configura como uma “metrópole”<sup>7</sup>.

Como, então, apreender o que acontece em Natal em sua fase mais recente? Melhor dizendo, como se explica o que houve em Natal nos últimos dez anos (2000-2010)? Houve mais mudanças ou permanências? De que maneira as mudanças ou permanências se manifestam na organização social desse território?

Refletir sobre essas questões reforça a necessidade de retomar a

---

<sup>7</sup> Contribui para tal afirmação o estudo “Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RM’s, RIDEs E AU’s à dinâmica da metropolização” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012), que reconhece a existência de 12 metrópoles, assim hierarquizadas: São Paulo: Grande Metrópole Nacional; Rio de Janeiro e Brasília: Metrópoles Nacionais; e Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife e Salvador: Metrópoles. Esse estudo considera como Metropolitano os centros que se caracterizam: pelos principais papéis em gestão do território, pelo grande porte, pelos fortes relacionamentos entre seus municípios e pela extensa área de influência direta (IBGE, 2008).

trajetória histórica e suas heranças e entender o marco institucional e as estratégias dos atores locais como chaves importantes à interpretação das mudanças (MENDEZ, 2014). Isso requer, inicialmente, explicitar o papel desempenhado pela capital e pelos municípios que na atualidade configuram a RMN no processo de formação e expansão da rede urbana do Rio Grande do Norte. Do mesmo modo, implica apontar o enorme distanciamento entre a RM funcional e aquela institucionalizada; revelando a ausência de uma governança urbana compartilhada, de diálogo entre atores políticos na tomada de decisão de ações que deveriam ser conjuntas, visando a construção da metrópole.

Os primeiros sintomas da metropolização em Natal foram identificados ainda nos anos 1970 (CLEMENTINO, 1995; FERREIRA, 1996;), durante o processo de desconcentração industrial no Brasil. De forma particular na RMN, esse fato se dá, principalmente, pela modernização da indústria tradicional: a têxtil. A maturação desses investimentos ultrapassou esse momento e câmbios relevantes ocorreram na década de 1980 (CLEMENTINO, 2003). Nesse período, na contramão da crise que assolou a economia brasileira, novos segmentos econômicos – petróleo e gás, fruticultura irrigada, carcinocultura e turismo – surgiram no RN, que cresceu acima da média nacional (CLEMENTINO, 2003). Uma vez que a capital concentra historicamente a riqueza estadual, é nessa fase que emerge a identificada como “Metrópole em Formação”. A década seguinte se constituiu no desdobramento do impulso na economia proporcionado nesse momento.

De fato nos anos 1990, com a reestruturação produtiva, os ramos industriais têxteis e confecções e alimentos e bebidas ganham forças “recentralizadoras” nesse território (SILVA; VIEIRA DOS SANTOS; CLEMENTINO, 2011). O terciário se expande e se moderniza pelo avanço do varejo moderno (shoppings, supermercados, redes atacadistas) e pelos investimentos na infraestrutura para o turismo (DANTAS; FERREIRA; CLEMENTINO, 2010).

Assim, ao percorrer as referências históricas e os estudos anteriores realizados por pesquisadores do Núcleo Local, constata-se que é a década de 1980 o marco das grandes mudanças na organização social desse território, indicando a direção de dinâmicas socioespaciais atualmente confirmadas:

- a) marcada concentração de atividades econômicas na capital;
- b) permanência da centralidade de Natal em relação à RMN;

- c) evidente segmentação social pelo mercado de trabalho e tendência à segregação residencial;
- d) delineamento da ocupação territorial pelo litoral;
- e) consolidação da atividade turística de Natal;
- f) institucionalização da Região Metropolitana de Natal.

Essas dinâmicas socioespaciais geraram as novas configurações físico-territoriais que persistem, em sua essência, e supõe-se, com poucas transformações:

- a) Expansão da malha urbana por transbordamento de Natal: ao sul (em parte pelo esgotamento de terra, aumento do preço do solo, intensificação do uso do solo em Natal) e ao norte (pela localização industrial e construção de grandes conjuntos habitacionais);
- b) Expansão por eixos lineares, margeando a costa em direção ao sul e ao norte, a partir de Natal, pela indução das ações do PRODETUR;
- c) Deslocamento do eixo central no sentido BR 101, provocando duas situações a permanências de atividades tradicionais nas áreas centrais e surgimentos de novas centralidades com modernização do comércio e serviços (inclusive fazendo uso de áreas antes ocupadas pelas indústrias).

O Plano “Natal 2020” de 2007, já mencionado, igualmente nos fornece subsídios e argumentos que ajudam a delinear respostas à questão anteriormente colocada, pois confirma – ao considerar em sua visão estratégica – o processo econômico e social de ocupação urbana e territorial da RMN até agora descrito. Pode-se, inicialmente, destacar a identificação de três eixos ou zonas que desenham o macrozoneamento econômico do espaço metropolitano: (i) a Zona 1 do eixo central dos serviços, (ii) a Zona 2 do turismo; (iii) Zona 3 das atividades rurais e interiorizadas (Figura I.1). Neles encontram-se as principais tendências de ocupação e expansão da RMN, especialmente, quanto à habitação, ao turismo e à instalação de grandes equipamentos urbanos. Na configuração do espaço litorâneo, o turismo articula zonas de predominância e também concorre para reforçar a centralidade da capital e a descontinuidade de ocupação entre os municípios que integram a RMN.

**Figura I.1 – Zoneamento macroeconômico da Região Metropolitana de Natal, Brasil.**



Região Metropolitana de Natal (Municípios e eixos viários)

- Zona 1, do eixo central dos serviços: especialização no Comércio e Serviços
- Zona 2, do Turismo: do litoral ao limite com a Br 101
- Zona 3: Zonas interiorizadas e suas diversidades

Fonte: CLEMENTINO; ARAUJO, 2007.

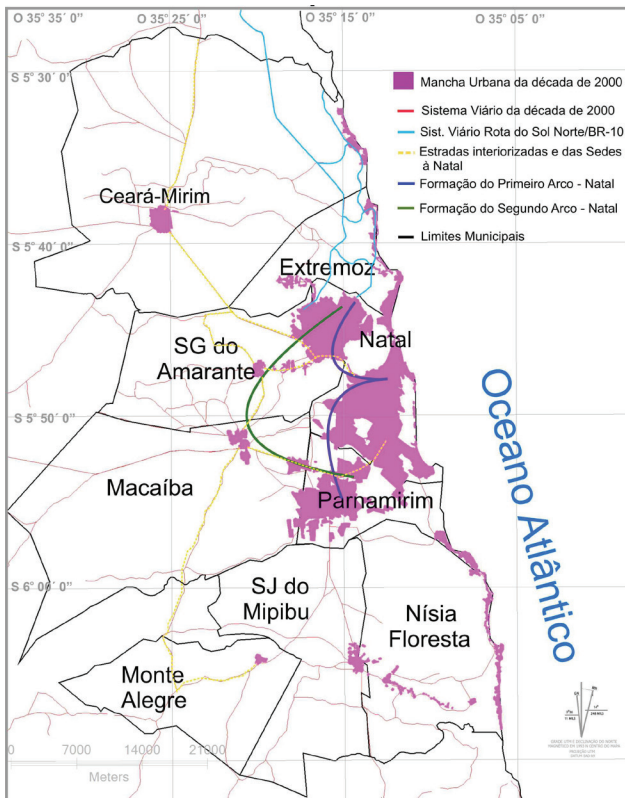
Nota: Mapa sem escala.

Por sua vez, a leitura espacial de análise do processo de formação e crescimento da mancha metropolitana (CLEMENTINO; ARAUJO, 2007), realizada no documento, mostra, em dois arcos (Figura I.2), a evolução da expansão urbana do período 1980 a 2006<sup>8</sup>. Na década de 1980, observa-se a constituição do primeiro arco de integração funcional, seccionados em dois subarcos impulsionados pela dinâmica de Natal, que se projeta sobre os municípios do entorno. Separados fisicamente pelo Rio Potengi, são interligados por eixos viários que dão acesso à Capital (BR 101 ao sul e BR 406 e RN 160, ao norte), contribuindo, dessa forma, para a ocorrência da primeira integração da mancha urbana com abrangência metropolitana (ou fora do município de Natal). No início da década de 1990, persistem os movimentos

<sup>8</sup> Em estudo realizado pelo Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles, a evolução da mancha metropolitana de Natal está sequenciada em sete datas: 1977, 1984, 1989, 1992, 2001, 2004 e 2006 (Cf. CLEMENTINO e ARAUJO, 2007).

de transbordamento a noroeste e de conurbação ao sul, da capital, iniciados pela dinâmica econômica e imobiliária da década anterior. Avança um segundo arco por sobre o primeiro, acompanhando o mesmo movimento de transbordamento e conurbação. Confirmado o primeiro e desenhado o segundo arco, as tendências às décadas seguintes mostraram a rápida ocupação no interior do segundo arco e o expressivo adensamento no interior do primeiro, notadamente aquele voltado para o eixo sul, através da verticalização. No sentido norte, verifica-se uma expansão por adensamento nos vazios entre conjuntos habitacionais – ocupações irregulares em loteamentos realizados naquelas décadas – e o entorno das áreas industriais. Nas extremidades dos arcos, confirma-se a tendência à sua conexão com a ocupação litorânea, que foi intensificada a partir de 2000.

**Figura I.2 – Segundo Arco metropolitano e principais rodovias de interligação (final dos anos 1990).**



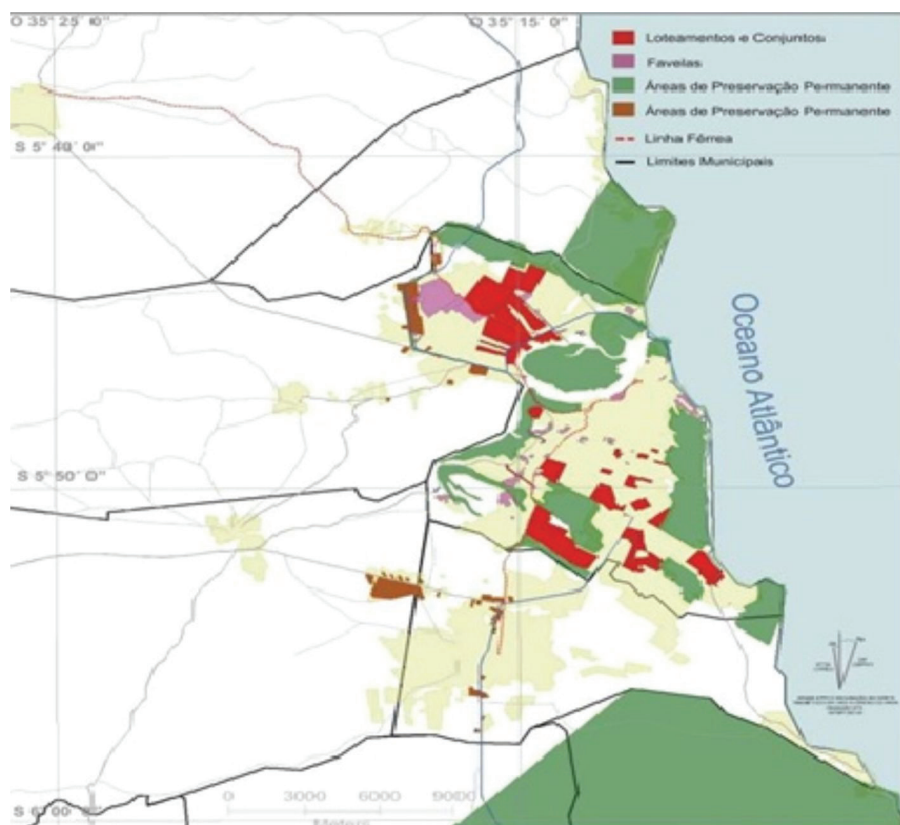
Região Metropolitana de Natal (Municípios)

Fonte: CLEMENTINO; ARAUJO, 2007.

Explicitam-se, então, aproximadamente na metade dessa década, as expressões espaciais e tendências futuras com identificação dos vetores de crescimento, relacionando-os às dinâmicas de integração física e funcional da metrópole. Duas manifestações de ocupação e expansão urbana podem ser vistas com destaque: (i) a ocupação extensiva que indica para onde se estende a localização da moradia precária – do loteamento irregular aos conjuntos residenciais – além dos equipamentos e redes de infraestrutura que articulam e conferem especificidades ao processo de periferização na RMNatal; e (ii) o movimento de ocupação intensiva que evidencia as áreas estratégicas do mercado imobiliário, confirmando os setores de adensamento e verticalização (Figuras I.3 e I.4).

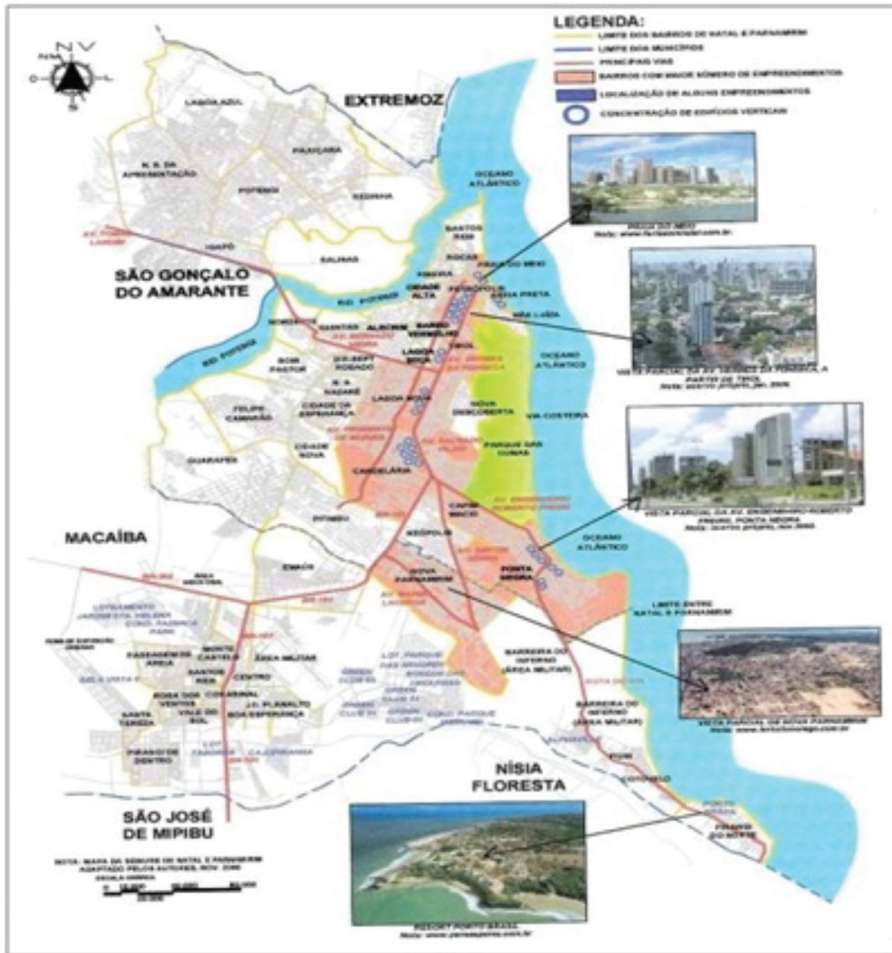
A partir da mancha metropolitana (com imagens aerofotogramétricas de 2006), o exame realizado acerca desse espaço explicita o zoneamento do uso e da ocupação urbana existente àquela data, sinalizando para a ocorrência de: (i) Áreas Especiais de Proteção Ambiental, Moradia e Patrimônio Histórico e Cultural, que sempre exigem medidas e instrumentos especiais de planejamento e gestão; (ii) Áreas Residenciais Consolidadas, ou seja, que apresentam pouca tendência de transformação, vistas na relação entre tipologia (conjuntos habitacionais, edifícios verticalizados) e dinâmica do mercado imobiliário; (iii) Áreas potenciais para expansão urbana, visualizadas na escala metropolitana e, portanto, necessárias de aprofundamento na escala dos municípios; (iv) Áreas de Interesse Econômico, destacando-se as de interesse turístico, de comércio e serviços e industriais; e (v), por fim, destaca-se a diversidade das áreas rurais. (Figura I.5).

**Figura I.3 – Ocupação extensiva do território metropolitano de Natal, Brasil.**



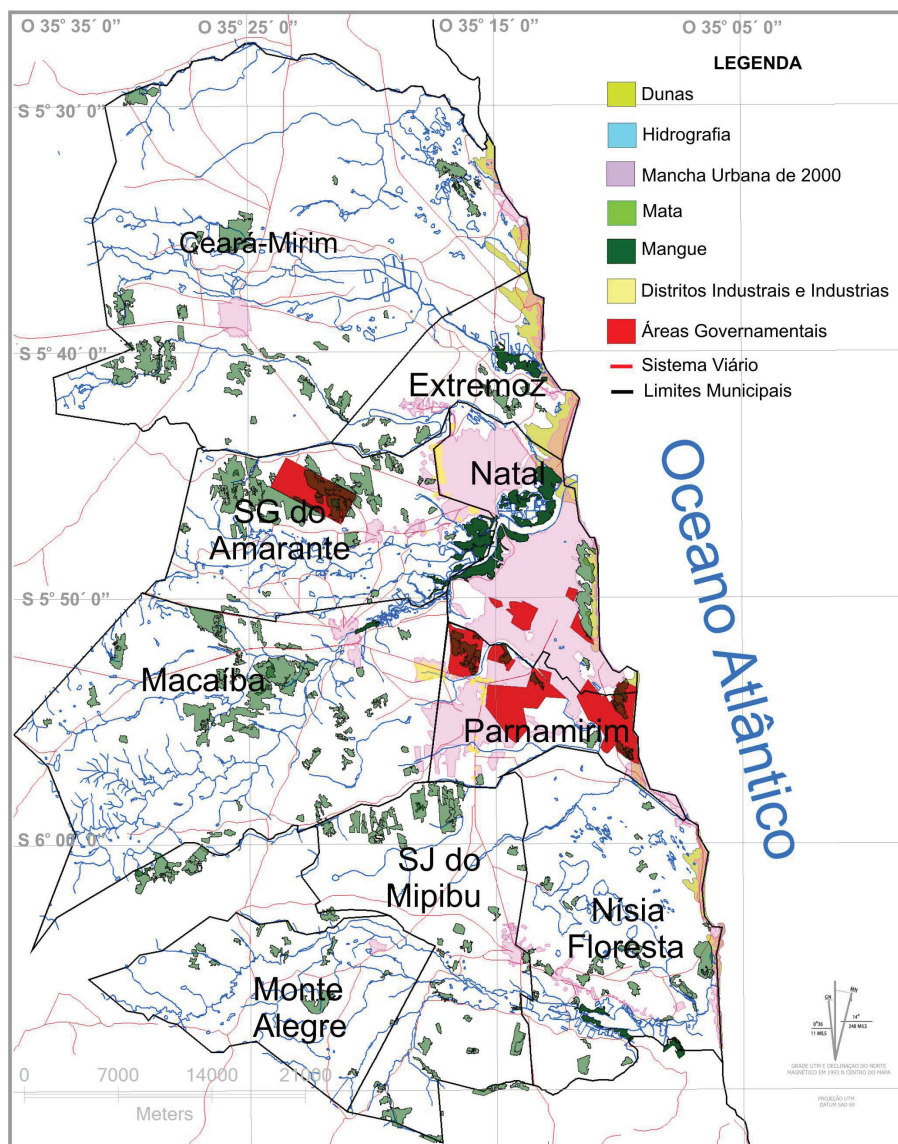
Fonte: CLEMENTINO; ARAUJO, 2007.

Figura I.4 – Ocupação intensiva do território metropolitano de Natal, Brasil: adensamento e dinâmica imobiliária.



Fonte: CLEMENTINO; ARAUJO, 2007.

**Figura I.5 – Uso Restrito do Solo e Áreas Protegidas**



Fonte: CLEMENTINO e ARAUJO, 2007.

Ao considerar as observações anteriormente apontadas acerca de novos investimentos públicos e privados e de evidentes tendências na configuração físico-territorial recente, pode-se afirmar que há indícios de situações cujos traços revelam possíveis deslocamentos no sentido da consolidação da metrópole; mesmo que não sejam evidenciados

em todos os aspectos reveladores de processos sociais e formas espaciais que qualifiquem a metropolização de Natal. Assim, chega-se à re colocação da questão antes exposta neste texto, que vincula o caso concreto estudado ao estudo maior, agora, no entanto, em outra perspectiva: de que forma interpretar o fenômeno metropolitano em Natal na dinâmica da metropolização brasileira?

No estudo dos níveis de integração à dinâmica da metropolização brasileira, que mostra comparativamente o quadro nacional, Natal aparece menos metropolizada que outras unidades, devido ao fato de não apresentar níveis altíssimo e muito alto de integração (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012). Acredita-se, no entanto, que na RMN, o polo metropolitano ainda concentra fortemente as funções urbanas, limitando a possibilidade de uma rápida explicitação de um “polo estendido” cuja dependência do nível de metropolização do próprio polo – Natal, não tem permitido níveis de integração mais sólidos com os municípios do entorno. Razão por que o próprio polo mais transborda que propriamente conurba, muito embora Parnamirim já apresente parâmetros que poderiam confirmá-lo como município de “muito alta” integração com Natal, ratificando o avanço no processo de metropolização em curso.

Ao retomar a configuração por arcos de integração funcional desenhado pelo “Plano Natal 2020”, observa-se que no segundo arco metropolitano, encontram-se os três municípios – Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz – que em relação a Natal, apresentam níveis de alta integração e o município de Macaíba, de média integração (Figura I.2). Parnamirim se destaca dos demais municípios de alta integração praticamente em todos os aspectos e apresenta “indícios” que revelam a tendência de passagem ao nível imediato “muito alto”, uma vez que já integra com o polo (Natal) uma unidade física (pela conurbação) e funcional. Resta saber se tal propensão aponta para a constituição de uma “Cidade Metropolitana”, no dizer de Jordi Borja e Manuel Castells (2004) ou numa “Cidade Região”, conforme Alan Scott (2000).

Do mesmo modo, Macaíba se destaca como um município tendencialmente a fazer a “soldagem” desse segundo arco metropolitano iniciado no final dos anos 1980. Isso se revela pela sua importância na composição do emprego industrial – devido ao já instalado Distrito Industrial voltado à indústria de transformação; pela própria dinâmica territorial de Parnamirim, que tende a transbordar em sua direção; e

na sua localização estratégica em relação à implantação de grandes empreendimentos urbanos em curso, como o Aeroporto Internacional Governador Aluísio Alves<sup>9</sup>, em São Gonçalo do Amarante, o Instituto Internacional de Neurociências, a ampliação do Campus da UFRN em Jundiá e a Zona de Processamento de Exportações no próprio território macaibense.

O município de São Gonçalo do Amarante tende a intensificar sua conurbação com Natal e Macaíba e a ampliar suas relações funcionais urbanas. O aeroporto foi inaugurado em maio de 2014 e dada a sua escala promete acelerar o processo de metropolização de Natal devido à abrangência metropolitana do projeto e os desdobramentos esperados sobre o território metropolitano (maior integração entre Macaíba e São Gonçalo, por exemplo, permitida pela sua presença em São Gonçalo e de uma ZPE em Macaíba). O novo equipamento aeroportuário aproveita a posição estratégica de Natal, em relação à Europa e a África, para redimensionar tendências e fluxos, tanto de negócios quanto de pessoas na RMN, e para lançar sua concepção de ser o “*hub* das Américas” ou uma nova “porta de entrada para o Brasil”.

Já no município de Extremoz, que sustenta a ponta norte do arco, se localiza o maior distrito industrial; muito embora sua dinâmica econômica tenha sido afetada pela retração do imobiliário turístico com a crise internacional de 2008. No entanto, pode-se dizer que a inauguração do aeroporto e a ampliação do Porto de Natal pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN potencializam, com perspectivas de avigorar esse setor, as melhorias na infraestrutura associada ao turismo realizadas anteriormente, tais como: as ações do PRODETUR/NE empreendidas no litoral norte e a integração dessa área a Natal proporcionada pela construção da Ponte Newton Navarro, mencionadas, mas também, a atuação da iniciativa privada, com a retomada de um Polo Turístico na Praia de Pitangui, em Extremoz, e a implantação, em curso, de um condomínio residencial para lazer. As obras viárias (em fase de finalização) associadas ao aeroporto, ao constituir um novo anel – a Via Metropolitana –, proporcionarão a integração de Natal aos municípios de São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Parnamirim, por um lado, e Extremoz e Ceará-Mirim, por ou-

---

<sup>9</sup> O aeroporto possui a denominação oficial de Aeroporto Internacional do Rio Grande do Norte/São Gonçalo do Amarante – Governador Aluísio Alves, por força da Lei nº 12.920, de dezembro de 2013.

tro. Ao mesmo tempo incidirá no sentido de desafogar o trânsito em Natal, devido à previsão de dois acessos que interligarão a RMN aos setores norte e sul da cidade-polo: o primeiro conecta o Aeroporto à BR-406 e, conseqüentemente, à Zona Norte de Natal e ao litoral norte, enquanto o segundo faz a ligação pela BR-304, na altura do município de Macaíba, no sentido sul.

Esses empreendimentos, públicos e privados, aliado a alterações no Plano Diretor desses municípios, evidenciam mudanças no uso e ocupação do solo rural ou semi-rural e configuram uma expansão do urbano em direção à periferia metropolitana. O setor imobiliário, que marcou e definiu o que se chamou de “Metropolização Turística”<sup>10</sup> e teve sua dinâmica reduzida pelo arrefecimento dos investimentos estrangeiros após 2008, se beneficia não somente dos novos recursos advindos do Programa Minha Casa Minha Vida, mas também da produção de novas áreas urbanas minimamente qualificadas. Os eixos de expansão ganham nova expressividade a partir de São Gonçalo em direção aos municípios Macaíba e Ceará-Mirim, sendo esse último, em área próxima aos limites do polo, pela dinâmica imobiliária à esquerda da BR 406. Embora ainda apresente baixa integração com Natal – uma vez que constitui um município de território extenso, agrícola e com sede isolada – começa a compor a borda de Natal de modo disperso e fragmentado.

A expansão em direção à periferia metropolitana, no entanto, tem acontecido sem diálogo entre os municípios e sem a presença mediadora de instâncias já formalizadas e com abrangência metropolitana, a exemplo do Conselho Metropolitano de Natal e do Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal. A falta de ações conjuntas para a solução de problemas de interesse coletivo revela ausência de governança. A continuidade da inclusão de municípios na RMN sem critérios de maior relevância, por sua vez, indica a fragilidade na gestão da esfera metropolitana.

Posto o contexto delimitador do problema, as questões norteadoras da pesquisa e as hipóteses a serem aprofundadas, argumentadas e analisadas – de forma específica aos temas e no conjunto dos estudos – ao longo dos artigos que compõem esta obra, formula-se o objetivo geral que se espera alcançar com a publicação do livro: entender as con-

---

<sup>10</sup> Sobre o Imobiliário Turístico e o fenômeno de “Metropolização Turística”, cf. Ferreira e Silva (2006), Dantas, Ferreira e Clementino (2010), Silva (2010); Observatório das Metrôpoles (2012) e Silva e Ferreira (2012).

vergências e singularidades do processo de metropolização de Natal na diversidade da metropolização brasileira. Mais, particularmente, as pesquisas que fundamentam os resultados aqui apresentados se orientaram no sentido de aportar subsídios que caracterizem e qualifiquem a intensidade das mudanças e permanências nesse processo, além de indicar explicações que ancorem as transformações evidenciadas no período 2000-2010, apreendendo a continuidade do fenômeno metropolitano em Natal.

O roteiro proposto pelo Observatório das Metrôpoles para o conjunto dos estudos, este inclusive, considerou a existência de dados ou indicadores disponíveis para todas as regiões metropolitanas, bem como a de metodologia comum desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles para todas elas. Do ponto de vista metodológico, um dos propósitos da pesquisa do Observatório das Metrôpoles (do qual este volume é integrante) é o avanço, a partir de estudos comparados, na formulação conceitual da metrópole brasileira constituída pelas condições econômicas, políticas, sociais e geográficas concretas, que presidiram o desenvolvimento do capitalismo periférico e associado (RIBEIRO, 2013). Ou seja, a intenção é pensar comparativamente as trajetórias das metrôpoles na formação da ordem urbana desenvolvimentista e em suas tendências na direção da ordem urbana neoliberal. Para tanto, parte-se da hipótese de que o período 1980/2010 conforma um longo processo de transformação na ordem urbana brasileira, que apresenta as seguintes características:

- a) expansão da órbita do mercado na organização da cidade, portanto com o *fechamento da fronteira urbana*;
- b) passa a ter centralidade a apropriação do território urbano pelas forças liberais-internacionalizantes, especialmente das cidades brasileiras ao se constituírem em ativos atraentes para os capitais que buscam no deslocamento espaço-temporal (Harvey) alternativas à crise de acumulação global;
- c) os ativos são atraentes por serem relativamente baratos em relação a outras frentes de acumulação e porque agora contam com as garantias de uma política macroeconômica orientada para assegurar as condições da inserção do país no livre movimento global dos capitais;
- d) entretanto, torna-se necessário, ainda, que as políticas urbanas locais sejam redesenhadas para assegurar o investimento territorial destes capitais (direto ou associado), o que significa a demanda de

uma nova ordem urbana cujo traço distintivo é a garantia do mercado como instituição central na organização do uso e ocupação do solo;

e) torna-se necessário que a cidade seja objeto de um novo padrão de gestão, cuja marca principal o *desembebimento* das relações mercantis de uso e ocupação do solo (mas também na provisão de moradia, serviços urbanos) das *convenções sociais* que limitam o pleno funcionamento do mercado autorregulado;

f) a plena, regular e formal propriedade privada deve agora ser o mecanismo de acesso ao uso e ocupação do solo;

g) também se torna necessária a reconstrução da “sagrada aliança”, dando lugar aos novos interesses, que diferenciam em razão da sua lógica financeira (em contraposição à patrimonial) e pela sua escala (multi-escalar em contraposição ao localismo);

h) a mercantilização da cidade, aliada à expansão do mercado de consumo, fragiliza o regime “familístico-mercantil” de reprodução das relações sociais e desencadeia a crise do padrão híbrido de sociabilidade urbana no controle social, cuja face visível é o quadro de “violência urbana”;

i) em consequência emerge uma conjuntura de potenciais conflitos urbanos com possibilidade de superação do histórico quadro de fragmentação, mas cuja tradução em movimentos sociais postuladores de um outro projeto de cidade depende dos processos políticos e ideológicos de construção social desses conflitos (RIBEIRO, 2013,p.49-50)<sup>11</sup>.

Nessa perspectiva, e ao levar em consideração esses princípios, as análises dos casos específicos condensadas nos 15 volumes, que ora se publicam, devem expressar a interpretação acerca das mudanças ocorridas em cada metrópole sob a ótica local, sem perder de vista as transformações macroeconômicas, macrossociais e macropolíticas que articulam e são articuladas pelas dinâmicas nacionais, regionais e locais. Não obstante, ao tomarmos Natal para a análise da metropolização brasileira, sob os impactos da globalização, acreditamos que os efeitos daí decorrentes ocorrem localmente em menor grau e intensidade. Ou seja, caracteriza-se por “um caso particular do possível” para a análise dos impactos da globalização no Brasil, que o diferencia do particularismo (BOURDIEU, 1996). Com esse intuito, analisar a situação da metropolização do país, observando a diversidade urbano

---

<sup>11</sup> Grifos do autor.

-regional, nos possibilita uma compreensão mais ampla de processos econômicos e sociais, os quais não somente se manifestam em variadas realidades territoriais, como também traz à tona expressões do desenvolvimento urbano fora do eixo sul-sudeste.

Ao complementar, portanto, os objetivos anteriormente expostos, pretende-se com esta publicação contribuir para o alcance das metas estabelecidas nos estudos comparativos desenvolvidos pelo INCT – Observatório das Metrôpoles, acerca das mudanças na organização social do território das metrôpoles no período 1980-2010 que evidenciam as transformações recentes da ordem urbana no Brasil. Assim, este livro abarca as análises realizadas pelo Núcleo Local no sentido de explicar as mudanças sucedidas em Natal, dentro de um marco de transformações, que se deram nos planos macros – econômico, social e político – e em dinâmicas, que dizem respeito às instâncias do local ao nacional.

## Referências

ANTIER, Gilles (2005). **Les stratégies des grandes métropoles: enjeux, pouvoirs et aménagement**. Paris, Armand Colin.

ARAUJO, Tânia Bacelar de (2013). Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro, Boitempo, p. 157-172.

ARAUJO, Tânia Bacelar de (2000). **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro, Ravan.

BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Org.) (2013). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

BORJA, Jordi (1998). La transformación urbana de Barcelona: velocidad e globalidad. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, São Paulo.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel (2004). **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. 7. ed. Madrid, Taurus.

CANO, Wilson (2008). **Descontração produtiva regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo, Editora da UNESP.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. (1995). **Economia e urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos 70**. Natal, EDUFRN. (Coleção Humanas Letras).

CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; PESSOA, Zoraide Souza (2009). **Natal: uma metrópole em formação**. São Paulo, EDUC.

CLEMENTINO, Maria do Livramento; ARAUJO, Tânia Bacelar de (Coord.). **Plano estratégico de desenvolvimento sustentável da Região Metropolitana de Natal**. Natal, SEPLAN, 2007. (9 Produtos).

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. (2003). Rio Grande do Norte: novas dinâmicas, mesmas cidades. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, Carlos A.; GALVÃO, Antonio C. **Regiões e cidades: cidades nas regiões**. São Paulo, ANPUR, p. 397-404.

DANTAS, Eustógio W. Correia; FERREIRA, Angela Lúcia; CLEMENTINO, Maria do Livramento M. (2010). **Turismo e imobiliário nas metrópoles**. Rio de Janeiro, Letra Capital,.

FERREIRA, Angela Lúcia (1996). **De la producción del espacio urbano a la creación territorios en la ciudad: un estudio sobre la constitución de lo urbano en Natal**. 600 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Barcelona, Espanha, Universitat de Barcelona.

FERREIRA, Angela Lúcia; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso. **Estudo comparativo sobre o papel das atividades imobiliária-turísticas na transformação do espaço social das metrópoles nordestinas: Salvador, Recife, Natal e Fortaleza**. Natal, UFRN – Núcleo Local do Observatório das Metrópoles, 2006. Relatório de Pesquisa.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2008). **Regiões de Influência de Cidades**. Rio de Janeiro.

MENDEZ, Ricardo (2014). Globalización neoliberal, transformaciones económicas y segmentación territorial en las metrópoles de América Latina y Europa. In: MICHELINI, Juan José. **Desafios metropolitanos**. Madrid, Catarata.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RM's, RIDEs E AU's à dinâmica da metropolização**. Curitiba, 2012. Relatório.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Metropolização turística: dinâmica e reestruturação dos territórios em Salvador, Recife, Fortaleza e Natal – estudos comparativos para o Nordeste**, 2012. Relatório Final de Pesquisa.

POCHMANN, Márcio (2012). **Nova classe média?** Trabalho na pirâmide social brasileira. São Paulo, Boitempo.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (2013). **Transformações da ordem urbana na metrópole liberal-periférica: 1980/2010, hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo**. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles (texto inédito).

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (2014). **Metodologia de análise social do espaço**. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles (texto inédito).

SCOTT, Alan. A economia metropolitana. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). **As regiões ganhadoras:** distritos e redes, os novos paradigmas da Geografia Econômica. Oeiras (Portugal): Celta Ed., 1994.

SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso. **O litoral e a metrópole:** dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na Região Metropolitana de Natal-RN. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso; FERREIRA, Angela Lucia (2012). Imobiliário-turístico no litoral nordestino: investimentos estrangeiros e impactos locais potiguares. In: FONSECA, Maria Aparecida P. (Org.). **Segunda residência:** lazer e turismo. Natal: EDUFRN, p. 127-155. V. 1.

SILVA, Luiz Abel da; CLEMENTINO, Maria do Livramento M. (2013). Perfil sócio-ocupacional nas regiões metropolitanas do nordeste brasileiro. **Mercator** (Fortaleza. Online), v. 12, p. 35-53.

SILVA, Luiz Abel da; VIEIRA DOS SANTOS, Reili Amon-Ha; CLEMENTINO, Maria do Livramento M. (2011). Determinantes do desemprego recente no Rio Grande do Norte e na região metropolitana de Natal - 2001-2008. **Economia & Tecnologia** (UFPR), v. 26, p. 73-84.

## ANEXO

**Quadro I.1 – Ciclos Históricos segundo as escalas nacional, regional e local: o caso de Natal**

Ciclo Nacional	Ciclo Regional: Nordeste	Ciclos Locais: RM Natal
Substituição de importações: 1950/1980	A década de 1970: início da desconcentração produtiva Regional no Brasil (desconcentração de empregos).	A década de 1970: crescimento de 10,30% da região Nordeste e 8,70 do Brasil. Modernização da economia em Natal, na indústria tradicional (têxtil e confecções).
Crise do modelo de substituição de importações 1980/1990.	1980-1989: continuidade da desconcentração produtiva. A crise só afetou os estados mais industrializados: Bahia e Pernambuco. Ceará e RN dinamizaram suas economias.	No RN, a década não foi perdida. A média de crescimento de 7,10% para o RN, 1,6% Brasil e 3,3% NE. Novas economias> petróleo, turismo, fruticultura irrigada e carcinocultura.
Modelo Liberal: 1990/2003. Reestruturação produtiva, de 1990 a 1992 (caracterizada pelo quadro de recessão da economia, aumento de produtos importados). 1993-1997: recuperação da economia doméstica brasileira, ampliação das importações e dos investimentos externos, endividamento sem aumento da produção interna. 1998 e 1999: (desaceleração geral do conjunto das atividades econômicas). 2000: inicia a combinação do saldo da balança comercial brasileira com o aumento do nível geral de desemprego.	1990-2003: Ganha relevância o “desenvolvimento regional restrito, especializado, centrífugo: enclaves territoriais que se manifestam como ilhas de inclusão, mas capazes de fazer sinergia regional”. Ex.: recursos do PRODETUR. “Economias dinâmicas” e “economias estagnadas” (Tania Barcelar).	Desenvolvimento moderado: média de crescimento de 4,10%, Nordeste (3,0%) e do Brasil (2,5%). Participação no PIB do Brasil e do Nordeste passa de 0,46% em 1970 para 1,1% em 1999, em relação ao PIB brasileiro, e, no Nordeste, a participação passou de 4,7% para 6,4%. Na RM Natal: construção civil, têxtil e confecções foram reestruturadas; alimentos e bebidas; “manchas de modernidade”.
Modelo “...” 2003/2010	2003-2010: Crescimento focado na produção e consumo de massa (crescimento do crédito; aumento real do SM; políticas públicas de transferência direta de renda (Bolsa Família); gera empregos formais; as cidades médias passaram a crescer com mais intensidade; as cidades são elementos chave da dinâmica regional.	Acompanha o Nordeste Boom da construção civil/imobiliário turístico (2004-2008). Aumento da modernização do setor de serviços. Varejo moderno. Nova economia: energia eólica.

Fonte: CLEMENTINO, 2013.

**PARTE I**  
**O Processo de metropolização**



# A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna

---

*Rita de Cássia da Conceição Gomes*  
*Larissa da Silva Ferreira Alves*  
*Joseney Rodrigues de Queiroz Dantas*  
*Rosana Silva de França*

**Resumo:** O presente capítulo tem o objetivo de fazer uma análise da Região Metropolitana de Natal (RMNATAL) e sua configuração interna, partindo da origem da formação de seu território, até as principais características socioespaciais que a compõem. Para tanto, foi elaborado um percurso que encaminha o leitor a conhecer as bases físico-territoriais da RMNATAL, suas principais características socioeconômicas, bem como sua importância tanto no contexto do estado do Rio Grande do Norte quanto em relação à mobilidade e integração metropolitana. Tomou-se por base dados e indicadores de várias fontes de pesquisa, dentre as quais destacamos o Censo Demográfico 2010 do IBGE, dados do PNUD 2010 e O ESTUDO SOBRE AS Regiões de Influência das Cidades – REGIC (2008), com o intuito de subsidiar a construção textual a respeito da RMNATAL. Espera-se que, a partir deste primeiro capítulo, adentre-se na discussão metropolitana, proposta no decorrer deste livro, de modo mais inteirado sobre o espaço metropolitano o qual se enfoca.

**Palavras-chave:** Região Metropolitana de Natal. Formação territorial. Características socioespaciais. REGIC. Integração.

**Abstract:** This chapter aims to make an analysis of the Metropolitan Region of Natal and its internal configuration, starting from its origin formation of territory, until the main sociospatial characteristics that compose it. Thus, we made a way which directs the reader to know the metropolitan physico-territorialbasis, their main socioeconomic characteristics as well as its importance both within the state of Rio Grande do Norte, and in relation to their mobility and internal integration. So, we took some data and indicators of various research sources, among the major in Demographic Census (IBGE, 2012), UNDP (2013) and Areas of Influence of Cities – REGIC (2007) in order to subsidize textual construction about the Metropolitan Region of Natal. We hope from this first chapter, the reader step inside the metropolitan

discussion, proposed in this book, more so acquainted the metropolitan space which focuses.

**Keywords:** Metropolitan Region of Natal. Territorial formation. Sociospatial characteristics. REGIC Integration.

## Introdução

No capítulo em tela propõe-se fazer uma análise da Região Metropolitana de Natal (RMNATAL) e sua configuração interna. Para tanto, o trabalho foi subdividido em cinco principais partes que buscam fazer uma leitura da RMNATAL no sentido de compreender as dinâmicas socioespaciais existentes no contexto metropolitano da referida RM.

A primeira parte, intitulada “A RMNATAL e a produção de seu território”, busca fazer uma leitura dos processos históricos de formação do território metropolitano, resgatando os elementos fundamentais para a sua formação, adotando o conceito de *configuração territorial* (SANTOS, 1993), que indica ser de fundamental importância o elenco dos *objetos naturais* e dos *objetos artificiais* que compõem o território para sua análise. Nesse intuito, buscou-se compreender os principais *objetos naturais* que deram e dão significação socioespacial à RMNATAL no contexto do estado do RN. Na segunda parte, intitulada “A Região Metropolitana de Natal e sua configuração territorial”, bem como, terceira parte, intitulada “Dinâmica socioespacial metropolitana”, busca-se, por meio de indicadores advindos do Censo Demográfico do IBGE (2010) e do PNUD (2013), fazer uma análise de determinados *objetos artificiais* que compõem e dão dinamicidade à referida RM.

Após esse momento de caracterização da dinâmica socioespacial da RMNATAL, de acordo com os *objetos naturais* e *artificiais* elencados, na quarta parte, intitulada “A RMNATAL no contexto de metropolização nacional: uma leitura a partir da REGIC”, busca-se compreender Natal e sua respectiva RM em relação às outras Regiões Metropolitanas do contexto nacional, tomando por referência o estudo das Regiões de Influência das Cidades (REGIC) do IBGE. Por fim, a partir da compreensão panorâmica da RMNATAL dada pelas seções anteriores, a quinta e última parte, intitulada “Integração interna e os movimentos pendulares na RMNATAL”, visa traçar os níveis de integração que ocorrem no âmbito da região, mostrando novas tendências à mobili-

dade urbana, a uma centralidade menos concentrada e mais difusa, e à integração territorial metropolitana.

Espera-se, pois, que este trabalho proporcione caminhos teórico-metodológicos para pesquisas e demais estudos referentes às formas de organização da dinâmica socioespacial da RMNATAL.

## 1. A RM Natal e a produção de seu território

O espaço da Região Metropolitana de Natal – RMNATAL, assim como outras áreas do território nordestino situadas no litoral, teve sua origem com o processo de colonização efetivado pelos portugueses, os quais mantiveram até 1822 o domínio político-administrativo de todo o território brasileiro.

A cidade de Natal, fundada em 1599, passou a desempenhar um papel político de grande importância no contexto potiguar, já que se tornou, desde então, o principal espaço de decisões da capitania do Rio Grande, assim como era chamado o Rio Grande do Norte.

A condição de sede administrativa da capitania, depois de Estado, não deu à cidade de Natal nenhuma notoriedade do ponto de vista econômico, uma vez que as condições físicas do território, marcadas pela presença de vastas formações dunares impediam, até mesmo, o crescimento da cidade. Esse crescimento somente veio a ocorrer, de forma mais contundente, a partir dos anos 1940, mais precisamente durante a Segunda Guerra Mundial, dado o fato de Natal sediar duas bases aéreas americanas. Até então, a cidade de Natal, assim como outras cidades que assumiam a condição de capital, destacava-se tão somente como espaço destinado ao cumprimento das funções administrativas, uma vez que, tendo em vista a inexpressividade do setor industrial, a agricultura e a pecuária eram as atividades que davam os comandos de todo o processo econômico nacional, configurando, assim, uma subordinação da cidade ao campo.

A mudança de orientação econômica do estado brasileiro via política de substituição de importações, e, posteriormente, a ocorrência da Segunda Guerra Mundial, vai propiciar uma nova configuração no contexto da economia e do espaço brasileiro como um todo, devido à imposição de uma nova lógica de reprodução da economia capitalista, tendo por base o processo de industrialização. Esse processo, conforme Santos (1993), deve ser entendido em sua complexidade, uma vez que o seu conteúdo inclui não apenas a formação de um mercado

nacional, mas também de todo um processo de reestruturação do território, ocorrido com a implementação de equipamentos e de infraestruturas, no sentido de torná-lo integrado à expansão do consumo sob diversas formas, propiciando, assim, maior dinamicidade às relações.

A expansão industrial redefiniu, principalmente, os espaços das diversas capitais brasileiras, isso porque essa nova base econômica, centrada não mais nas atividades agrícolas, mas sim nas indústrias, ultrapassou o nível local e tomou nova dimensão escalar de conteúdo regional e nacional.

Nesse novo contexto, a relação campo-cidade se redefiniu, tornando a cidade o centro das determinações espaciais, econômicas e sociais, graças ao processo de industrialização que promoveu intenso processo de urbanização e, por conseguinte, o processo de metropolização.

No caso específico da Região Metropolitana de Natal, a produção de seu território, comandado a partir da cidade de Natal, esteve atrelada mais diretamente à ocorrência da Segunda Guerra Mundial do que ao próprio processo de industrialização. Isso porque, foi somente na década de 1970 que a indústria passou a ser uma economia de expressão para a cidade e seu entorno, quando fora criado o então Distrito Industrial de Natal (DIN), via política de expansão da indústria, desencadeada a partir da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.

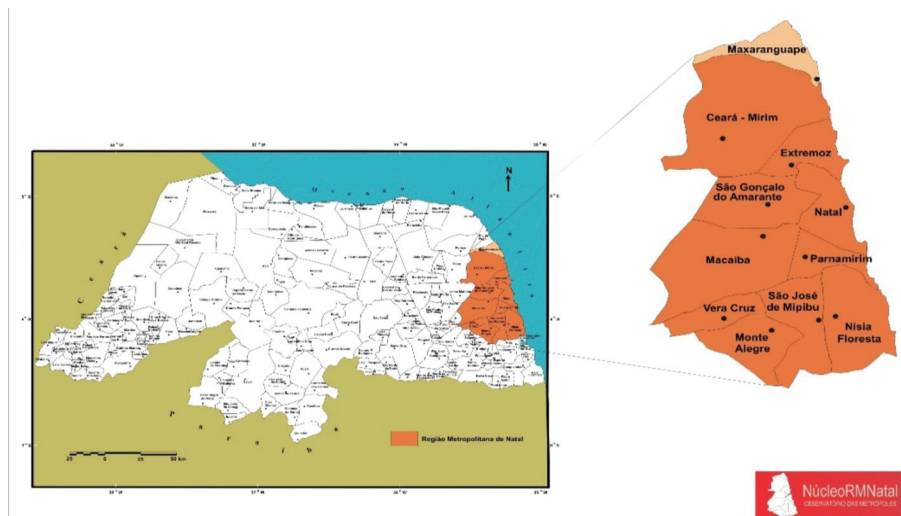
Entretanto, embora a cidade de Natal tenha vivenciado um expressivo crescimento urbano no período da Segunda Guerra Mundial, foi com a instalação do DIN, associado a políticas territoriais e sociais do Estado brasileiro na região Nordeste, com vistas ao desenvolvimento regional, que houve o desencadeamento da produção de uma configuração territorial institucionalmente reconhecida como Região Metropolitana de Natal.

## 2. A região metropolitana de Natal e sua configuração territorial

A análise da RMNATAL na perspectiva de sua estrutura territorial tomará por referência o conceito de *configuração territorial*, segundo a compreensão de Santos (1993), que o considera constituído não somente pelo território em si, mas também pelo conjunto de ob-

*jetos naturais e objetos artificiais* existentes sobre eles. Nesse sentido, a primeira referência à RMNATAL diz respeito à própria natureza de sua formação político-administrativa, constituída pelos municípios de Natal, Parnamirim, Extremoz, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Monte Alegre, Vera Cruz e Maxaranguape<sup>1</sup> (Figura 1.1).

**Figura 1.1 – Região Metropolitana de Natal – Localização no Estado do Rio Grande do Norte**



Fonte: Mapa base do IBGE, 2009. Núcleo RMNATAL – Observatório das Metrôpoles, 2013.

Analisando o território *per se*, a RMNATAL apresenta uma área de pouca expressividade, dado o fato de que os 2.807,563 Km<sup>2</sup> que correspondem a sua área total representam apenas 5,3% do território potiguar, que tem em sua totalidade político-administrativa 52.796,791 km<sup>2</sup>.

Entretanto, dialeticamente, a Região Metropolitana de Natal é a área de maior concentração populacional do Estado. De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010 – IBGE, a RMNATAL possui cerca de 1.351.004 habitantes, o que representa 43,54% da população de todo estado do Rio Grande do Norte. Mais expressiva ainda é a forte concentração populacional que ocorre em Natal, uma

<sup>1</sup> Esse município não fez parte dos estudos efetuados neste trabalho, tendo em vista que sua inserção na RMNATAL ocorreu em meados do ano de 2013.

vez que a sua população absoluta, que compreende 803.739 habitantes, faz com que 59,49% dos habitantes metropolitanos residam na metrópole Natal.

Os dados populacionais explicitados nos conduzem a diversas questões. No entanto, destacamos duas: a primeira diz respeito ao fato de que o município de Natal é um dos municípios metropolitanos de menor dimensão territorial, fato que gera preocupações e necessidades de intervenções políticas face a sua concentração populacional; já a segunda questão diz respeito à “macrocefalia” que o processo de metropolização logrou ao longo do tempo, apesar de que, recentemente, alguns processos podem ser vistos como promotores de uma descentralização, como o recente papel que Parnamirim vem ocupando na difusão de centralidades metropolitanas.

A “macrocefalia” acima referenciada pode ser constatada por meio da concentração de importantes objetos promotores do desenvolvimento econômico e social na cidade de Natal, como: Distrito Industrial, Centro Industrial Avançado, universidades públicas e privadas, unidades escolares de ensino técnico, unidades de saúde com prestação de serviços de alta complexidade e, ainda, o espaço de maior dinamismo do terciário, esse último localizado em Natal. Também é em Natal onde ocorre com expressividade o desenvolvimento da atividade turística, dada a concentração dos principais equipamentos turísticos como hotéis, pousadas e restaurantes, muito embora os atrativos estejam em outros lugares metropolitanos. O turismo se tornou uma das mais importantes e significativas atividades econômicas de âmbito estadual, sobretudo pelo fato de que as economias basilares ao desenvolvimento local, como o primeiro setor, embora tivessem se estabelecido no RN, sua fixação foi acanhada e pouco representativa em face aos demais estados vizinhos, a exemplo de Pernambuco, fazendo com que o turismo tornasse maior proporção no que diz respeito a sua importância para a economia do estado do RN e, principalmente, para sua capital Natal (ALVES, 2013).

A expansão dessa atividade na RMNATAL foi proporcionada pelo próprio quadro geoambiental local, que gerou o desenvolvimento da atividade, de acordo com a proposta de segmento turístico tipo *sol e mar*. Tal segmento foi desencadeado, ainda, a partir da emergência de práticas marítimas modernas, que compreendem o turismo litorâneo, a vilegiatura marítima e os banhos de sol e de mar (DANTAS, 2009), que encontraram no mundo tropical espaços abertos à sua

reprodução. Nesse sentido, praias oceânicas, extensas dunas, lagoas, áreas de falésias, regiões estuarinas, mangues, terraços e vales fluviais, associados às temperaturas tropicais, formam um conjunto de *objetos naturais* importantes para a construção e desenvolvimento do turismo enquanto uma atividade de grande relevância econômica. Daí porque diversas ações políticas foram efetivadas, desencadeando a implementação de diversos *objetos artificiais* os quais, junto aos naturais, vão se constituindo e reproduzindo o cenário ideal para o turismo. Essa atividade tem sido referência na atração de vários investimentos para a área, em especial os imobiliários, possibilitando, assim, alternativas de emprego e geração de renda para a população.

A expansão da atividade turística sinaliza, mais uma vez, para a importância dos objetos naturais na configuração do território metropolitano. Isso porque, foi o aspecto pedológico que, historicamente, colocou o atual território metropolitano em destaque na atividade agrícola por meio das extensas áreas de plantio de cana-de-açúcar, favorecido pela presença marcante na região dos solos latossolos e podzólicos. Além dessa monocultura, o território metropolitano também ganhou destaque pela sua fruticultura, em especial o caju, o coco, a banana, e ainda pelo plantio do jerimum e da batata, que apresentaram expressivo desenvolvimento, devido à presença dos solos de tabuleiro e areias quartzosas marinhas.

Certamente, é essa particularidade pedológica, associada a um clima com precipitações elevadas (acima de 1.500 mm anuais), e temperatura também elevadas, que faz da RMNATAL uma região que apresenta uma expressiva atividade agrícola, fato que favorece a população rural superar a população urbana em alguns dos municípios metropolitanos. Essa realidade é apenas um dos componentes do quadro populacional da Região Metropolitana de Natal, o qual se mostra bastante diversificado, quando considerados aspectos demográficos como: o número de habitantes e a densidade demográfica, de acordo com a Tabela 1.1.

A análise da Tabela 1.1 nos permite fazer algumas inferências as quais acreditamos serem necessárias para se entender melhor a questão populacional da Região Metropolitana de Natal. A primeira delas diz respeito à elevada concentração de população em Natal e em Parnamirim. Nesses dois municípios já não existe mais população rural, dado o fato que, do ponto de vista político-administrativo, todo o território municipal dos dois municípios é considerado urbano. Esse fato gera um

distanciamento muito acentuado, do ponto de vista das características urbanas, dos demais municípios que compõem a RMNATAL, principalmente dos municípios de São José de Mipibu, Nísia Floresta, Monte Alegre e Vera Cruz, que ainda possuem uma população rural superior à população urbana, merecendo destaque ainda o município de Ceará-Mirim, que apresenta uma população rural de quase 50%.

**Tabela 1.1 – População por municípios, situação de domicílios e densidade demográfica na Região Metropolitana de Natal**

MUNICÍPIOS	Pop. Abs.	Pop. urbana		Pop. Rural		% da pop. Na RMNATAL	D.D
		Abs.	%	Abs.	%		
Ceará-Mirim	68.141	35.494	52,1	32.647	47,9	5,04	94,06
Extremoz	24.569	15.769	64,2	8.800	35,8	1,81	176,03
Macaíba	69.467	42.631	61,4	26.836	38,6	5,14	136
Monte Alegre	20.685	9.002	43,5	11.683	56,5	1,53	98,07
Natal	803.739	803.739	100	-	0	59,4	4.805,24
Nísia Floresta	23.784	9.380	39,4	14.404	60,6	1,76	77,26
Parnamirim	202.456	202.456	100	-	0	14,9	1.639,70
São Gonçalo do Amarante	87.668	74.099	84,5	13.569	15,5	6,48	351,91
São José de Mipibu	39.776	10.272	25,8	29.504	74,2	2,94	137
Vera Cruz	10.719	4.695	43,8	6.024	56,2	0,79	127,77
<b>TOTAL</b>	<b>1.351.004</b>						

Fonte: Censo demográfico do IBGE /2010.

Essa concentração da população metropolitana residindo em Natal, município 100% urbano, demonstra, conseqüentemente, a concentração de objetos artificiais, os quais oferecem à população melhores condições de sobrevivência, de acesso ao trabalho e de oportunidades, em contraponto com as características ruralizadas de parte da população dos demais municípios metropolitanos ora citados. Tal quadro nos fornece os subsídios iniciais para adentrarmos na discussão que visa ao entendimento de como os objetos artificiais, instalados, mormente, na capital Natal e no seu entorno territorial imediato, contribuem para o destaque desses municípios no contexto intrametropolitano. Para tal análise socioespacial, alguns indicadores foram elencados, como PIB, educação, IDH e renda, como um modo indireto de mostrar a concentração desses objetos artificiais na RMNATAL. Na seqüência, ainda verificar-se-á, a partir de dados do REGIC (2007) e de componentes do

movimento pendular e integração intrametropolitana, a ratificação do processo que centraliza a dinâmica urbano-metropolitana, e de seus objetos artificiais, em Natal.

### 3. Dinâmica socioespacial metropolitana

Os dados socioespaciais, aqui tomados para a análise da dinâmica metropolitana, servem como base para a leitura de uma RM, que se caracteriza por concentrar oportunidades no contexto estadual e intrametropolitano, gerando uma fragmentação social do território expressa, sobretudo, por meio da contradição materializada nas expressivas áreas de interesse social, onde habita a população de baixa renda, em contraposição aos condomínios fechados, habitados por população de elevado poder aquisitivo.

A análise do Produto Interno Bruto (PIB) metropolitano e da capital Natal em comparação ao PIB do estado do Rio Grande do Norte (Tabela 1.2) também confirma a centralidade da metrópole em relação à localização dos objetos artificiais, vislumbrando-se, ainda, as baixas representatividades das economias dos demais municípios metropolitanos.

De acordo com a Tabela 1.2, o PIB metropolitano corresponde mais de 53% de todo o PIB estadual. Entretanto, dando destaque ao PIB da capital Natal, que é de 37,1%, percebe-se a alta representatividade do PIB natalense no contexto metropolitano, representando, assim, mais de um terço do total do PIB do estado do RN.

Como fica evidenciada por meio dos dados apresentados na tabela, no contexto metropolitano, a representatividade de Natal torna-se ainda maior, tendo em vista que, enquanto a capital representa 37,1% do PIB estadual, os demais municípios metropolitanos não ultrapassam a escala dos 3%, à exceção de Parnamirim, com 7,3% dessa representatividade. Destarte, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante (2,9%) e Macaíba (2,3%), enquanto municípios que fazem limite territorial com Natal e, por conseguinte estabelecem uma maior sinergia no que diz respeito à dinâmica populacional, tanto em relação à mobilidade (movimento pendular), como através de uma forte integração físico-territorial da malha urbana da metrópole, são os municípios que se diferenciam em relação ao PIB dos demais municípios metropolitanos, que não ultrapassam 1,3% do PIB estadual, como: Ceará-Mirim, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Vera Cruz e Extremoz.

**Tabela 1.2 – Produto Interno Bruto a preços correntes e Produto Interno Bruto *per capita* – Região Metropolitana de Natal-RN**

Estado e municípios da RMNatal	2010 (1)	<i>Per capita</i> (R\$) 2010 (1)	% em relação ao PIB total estadual (2010)
<b>Rio Grande do Norte TOTAL</b>	<b>32 338 895</b>	<b>10 207,56</b>	
Ceará-Mirim	384 173	5 662,59	1,2
Extremoz	149 619	6 094,47	0,5
Macaíba	730 711	10 508,08	2,3
Monte Alegre	106 481	5 151,47	0,3
Natal	11 997 401	14 925,65	37,1
Nísia Floresta	134 949	5 665,84	0,4
Parnamirim	2 350 562	11 612,70	7,3
São Gonçalo do Amarante	953 855	10 876,34	2,9
São José de Mipibu	260 350	6 546,22	0,8
Vera Cruz	50 508	4 709,41	0,2

Fonte: Censo IBGE, 2010.

Vale destacar que o município de Extremoz, embora também faça limite com Natal, não compõe um quadro econômico equiparado aos municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Macaíba. Os dados da tabela explicitam bem a inferioridade do PIB de Extremoz em relação aos demais vizinhos metropolitanos de Natal, apesar de conter parte da expansão da malha urbana da capital em seu território e ainda contar com a presença de um parque industrial, que, embora de pequena dimensão, se constitui sede de indústrias importantes como a Companhia de Bebidas das Américas – AMBEV.

Assim sendo, o PIB metropolitano mais representativo é composto pelos PIB dos municípios de Natal e dos que estão diretamente em sua fronteira territorial, como Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Macaíba, somados ao município de Extremoz. Nesse sentido, considerando que o PIB representa a riqueza total produzida por uma dada realidade espacial e que a riqueza é uma expressão importante da dinâmica econômica e social, podemos afirmar que o território constituído por Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante Macaíba e Extremoz, forma o núcleo metropolitano. Porém, a compreensão conceitual no tocante às Regiões Metropolitanas, determinada por sua alta capacidade de integração com os municípios de seu entorno imediato, as Regiões Metropolitanas brasileiras, a exemplo da RMNATAL,

acabaram por conter em seus espaços municípios com baixa sinergia entre si, de acordo com práticas e interesses específicos de institucionalização em cada estado brasileiro.

Saindo dos limites metropolitanos, podemos mensurar a produção de Natal em relação ao estado do RN reafirmando sua importância. Isso porque, de acordo com os dados do IBGE (2010), os únicos municípios que exercem representativa contribuição no PIB do RN, além de Natal, são: Mossoró – R\$ 3.496.776,146; Parnamirim – R\$ 2.350.562,015 e Guamaré – R\$ 1.197.834,60. Vale ressaltar que somente esses municípios, com exceção de Natal, ultrapassam um milhão de reais, no que concerne a sua produção interna. Percebe-se, assim, a importância econômica de Natal, tornando-se muito superior aos municípios citados, na medida em que, exceto o município de Mossoró, o PIB de Natal é mais que o triplo do PIB de Guamaré e de Parnamirim.

Além da análise do PIB metropolitano em relação ao contexto produtivo estadual, a Tabela 1.2 ainda nos mostra os valores do PIB *per capita*. Os dados evidenciam que, apesar dos valores absolutos do PIB de Natal serem muito superior aos dos demais municípios metropolitanos o PIB *per capita* de Natal (R\$ 14.925,65) não se encontra tão distante dos demais municípios metropolitanos, como Parnamirim (R\$ 11.612,70), São Gonçalo do Amarante (R\$ 10.876,34) e Macaíba (R\$ 10.508,08).

Essa realidade é uma decorrência da expressiva concentração populacional que ocorre em Natal. Ou seja, mais de 25% da população do Rio Grande do Norte habitam na cidade do Natal. Esta concentração contribui para que ocorra uma maior dissolução do PIB total em relação ao PIB *per capita*, na medida em que o valor real produzido pelo município seja dividido igualmente a uma população bastante heterogênea com elevados índices de pobreza e desigualdades sociais, refletidas em seu espaço intramunicipal.

Desse modo, considerando o PIB como uma referência de leitura da espacialidade metropolitana, vamos nos deparar com uma RMNATAL estratificada em basicamente cinco grupos. O primeiro deles é composto pelo município de Vera Cruz, com os índices de PIB total e PIB *per capita* (2010) mais baixos da Região Metropolitana; o segundo grupo é composto pelos municípios de Monte Alegre, Nísia Floresta e Ceará-Mirim, que têm seus respectivos PIB *per capita* em média de R\$ 5.500,00. Os municípios de Extremoz e São José de Mipibu pertencem

cem a um terceiro grupo, com PIB *per capita* de R\$ 6.500,00. Vale salientar que, no conjunto desses três níveis, os municípios de Extremoz e Nísia Floresta apresentam um PIB atrelado basicamente a atividades agropecuárias e extrativistas, muito embora apresentem também a atividade turística em seu território em ampla expansão, fazendo com que haja uma dinâmica litorânea específica em relação ao setor, voltada ao imobiliário e aos serviços.

A quarta parte dessa estratificação da RMNATAL, em relação aos valores de seu PIB, é composta pelos municípios de Parnamirim, Macaíba e São Gonçalo do Amarante que, como já citado, têm o valor de seus respectivos PIB *per capita* mais próximos ao de Natal. Essa realidade pode ser atribuída ao fato de que, tendo em vista que esses municípios apresentam uma integração maior com a capital, ocorre uma descentralização para os territórios dos municípios vizinhos de uma gama de serviços subsidiários à sua dinâmica interna, como aqueles voltados ao abastecimento de alimentos, descentralização de unidades universitárias especializadas, indústrias e aeroportos.

Por fim, o último grupo, composto apenas por Natal. Essa composição não acontece somente pelo fato de Natal ser a metrópole, mas também devido à expansão metropolitana ter-se originado do transbordamento de seu núcleo urbano, fazendo com que haja grande centralidade interna na Região Metropolitana em relação à Natal, mas também verificada em relação ao estado do RN, quando abordados indicadores como o REGIC a ser visto posteriormente.

Além de ser um elemento importante de análise do espaço, o PIB também é um indicador importante para a compreensão da concentração espacial dos objetos artificiais, tendo em vista que demonstra, em números, a dinâmica espacial e socioeconômica de determinado lugar. Na RMNatal, alguns dados seguem a lógica representativa do PIB, como é o caso da taxa de alfabetização dos municípios metropolitanos, embora seja importante ressaltar que nem sempre a realidade está diretamente proporcional ao valor do PIB.

Na Tabela 1.3 estão expostos os dados referentes ao valor total da taxa de alfabetização dos municípios e ainda os valores por sexo.

**Tabela 1.3 – Taxa de alfabetização da Região Metropolitana de Natal-RN**

Municípios da RMNatal	Taxa de alfabetização das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por sexo (%)		
	Total	Homens	Mulheres
Ceará-Mirim	79,5	77,2	81,8
Extremoz	83,7	81,8	85,4
Macaíba	79,0	76,0	81,8
Monte Alegre	73,1	68,0	78,1
Natal	92,0	91,4	92,4
Nísia Floresta	79,3	76,5	82,3
Parnamirim	92,4	91,7	93,1
São Gonçalo do Amarante	86,1	84,4	87,7
São José de Mipibu	77,1	74,3	79,8
Vera Cruz	71,0	66,9	75,0

Fonte: Censo IBGE, 2010.

Segundo o exposto na tabela acima, os municípios de Parnamirim e de Natal são os que apresentam os valores mais altos de população alfabetizada, 92,4% e 92%, respectivamente. No entanto, não pode ser desconsiderado o percentual de analfabeto. Cabe ressaltar que, embora as políticas sociais implementadas pelo governo federal venham sendo apontadas como referências para as melhorias nos índices de alfabetização, no caso específico de Parnamirim, merece destaque a política educacional municipal. Nos últimos anos, o município de Parnamirim tem priorizado ações voltadas para o desenvolvimento da educação de base, de responsabilidade municipal, a partir do fornecimento de condições infraestruturais às escolas locais, bem como os investimentos na carreira do magistério municipal, considerado um dos melhores do estado do RN.

São Gonçalo do Amarante e Extremoz apresentam taxa intermediária em relação aos demais municípios metropolitanos, com valores de 86,1% e 83,7%, respectivamente. Segundo os dados da tabela, é perceptível que os municípios de Vera Cruz, São José de Mipibu, Monte Alegre, Ceará-Mirim e Nísia Floresta são aqueles que apresentam os piores índices de alfabetização e, por sua vez, são também os de menores índices de PIB.

Com relação à taxa de alfabetização apresentada pelos municípios metropolitanos, o que mais chamou a atenção foi o resultado apresentado pelo município de Macaíba. Isso porque, trata-se de um município com uma expressiva integração com Natal, possui como sede municipal uma cidade considerada de porte médio no contexto

estadual apresenta um significativo número de população, 69.467 habitantes, além de está localizada em seu território a Escola Agrícola de Jundiá, que pertence à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). No entanto, mesmo com esses elementos, Macaíba apresenta índice pouco satisfatório no que tange a sua taxa de alfabetização, demonstrando, assim a necessidade de políticas que possam proporcionar melhores resultados para o setor da educação.

Quando passamos a analisar a alfabetização por sexo, constatamos que em todos os municípios metropolitanos a população feminina encontra-se em melhor situação de alfabetização do que a masculina, continuando Monte Alegre, Vera Cruz, Nísia Floresta, Macaíba e São José de Mipibu com piores índices de alfabetização e também com sua população masculina muito menos alfabetizada do que a feminina. Monte Alegre, por exemplo, conta com uma taxa de 68% de população masculina alfabetizada enquanto a feminina apresenta uma taxa de 78,1%, o que representa mais de 10% de diferença.

Diante dessa realidade, é preocupante a situação da educação quando se trata da taxa de alfabetização, principalmente se levarmos em consideração que a meta para o país é de chegarmos a 100% de população alfabetizada. Entretanto, não somente a taxa de alfabetização inspira preocupação, mas também o nível de instrução de pessoas com 25 anos ou mais de idade. Isso porque, de acordo com os dados disponibilizados na Tabela 1.4, fica evidenciado que uma grande parcela das pessoas alfabetizadas na RMNATAL não tem, inclusive, o ensino fundamental completo, sendo bastante elevado o percentual de indivíduos dessa faixa etária que não concluíram o ensino fundamental. Parnamirim é o município que apresenta o melhor indicador, com 35% de sua população sem concluir o ensino fundamental. Nos demais municípios, a situação é ainda mais grave, pois todos eles apresentam percentuais acima de 50%, sendo Vera Cruz e Monte Alegre aqueles com os piores resultados, já que ambos apresentam percentuais acima de 70%.

**Tabela 1.4 – Pessoas de 25 anos ou mais de idade, por nível de instrução, na Região Metropolitana de Natal-RN – 2010**

Municípios da RMNatal	Pessoas de 25 anos ou mais de idade				
	Total	Nível de instrução			
		% de Sem instrução e fundamental incompleto	% de Fundamental completo e médio incompleto	% de Médio completo e superior incompleto	% de Superior completo
Ceará-Mirim	34 890	67	11	18	4
Extremoz	12 834	58	15	22	4
Macaíba	36 846	63	14	19	4
Monte Alegre	10 603	71	10	15	4
Natal	476 258	37	15	33	15
Nísia Floresta	12 429	67	13	15	5
Parnamirim	115 631	35	13	36	17
São Gonçalo do Amara	46 719	56	15	25	3
São José de Mipibu	20 621	69	13	14	5
Vera Cruz	5 674	73	9	15	3

Fonte: Censo IBGE, 2010.

Comparando os números percentuais de Natal e de Parnamirim com aqueles apresentados pelos demais municípios, no que se refere à população sem instrução e com ensino fundamental incompleto, fica nítida a diferença de valores. Contudo, essa realidade está longe de se tornar um indicativo confortável à condição educacional quando a questão está relacionada ao acesso a melhores condições de vida e a melhores oportunidades de trabalho. Isso porque, se considerarmos os valores absolutos, vamos verificar que em Parnamirim, a população sem instrução ou com ensino fundamental incompleto, corresponde a cerca de mais de 40 mil pessoas que terão oportunidades somente em atividades ou trabalhos de baixa remuneração, não contribuindo para diminuir o grau de desigualdades e de poder de acesso às condições dignas de sobrevivência.

Natal se encontra em situação equiparada, com 37% de sua população com esse grau de instrução, o que significa mais de 177.940 pessoas nessas condições no município. Em situação ainda menos favorável estão os municípios de Vera Cruz e Monte Alegre, os quais apresentam mais de 70% da população dessa faixa de idade sem o ensino fundamental concluído. Essa realidade demonstra que a coesão social metropolitana, no que concerne a indicadores sociais como educação, está longe de se tornar uma realidade, tendo em vista o alto grau de diferenciações existentes na RMNATAL.

Considerando os valores referentes aos demais níveis de instrução

apresentados na Tabela 1.4, verificamos que a situação ainda é mais preocupante. No que tange ao ensino superior, mostrando os dois extremos da realidade educacional da RMNATAL, 80% dos municípios metropolitanos, ou seja, Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba, Monte Alegre, Nísia Floresta, São Gonçalo do Amarante, São José de Mipibu e Vera Cruz contêm menos de 5% de sua população com nível superior completo. Somente Natal e Parnamirim apresentam números percentuais mais elevados. Tal informação é um indicativo da concentração dos objetos artificiais voltados a esse nível educacional nas grandes cidades, revelando, ainda, a cruel realidade das populações residentes em municípios de pequeno porte, que querem dar continuidade a seus estudos, necessitando se deslocar e arcar com as despesas que são oriundas de um investimento nos estudos em determinado local onde não se reside.

Vale destacar, mais uma vez, o município de Parnamirim que, proporcionalmente, ultrapassa Natal no que concerne a pessoas com nível superior completo (17% de sua população, em comparação com Natal, cujo índice é de 15 % , refletindo efetivamente não apenas um específico contexto educacional municipal de Parnamirim, mas também o deslocamento de uma nova classe média, que tem acesso à educação superior e de qualidade, para o território desse município, que ainda proporciona loteamento para residências diferenciadas, a partir de condomínios horizontais de alto padrão.

Além do PIB e dos indicadores educacionais analisados, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) também é muito importante para a leitura e compreensão das desigualdades existentes no espaço intrametropolitano. Nesse sentido, ao analisarmos a Tabela 1.5, abaixo, percebemos que o município de Parnamirim, novamente se apresenta com os melhores índices, assumindo a liderança do *ranking* do IDH no estado do RN e na RMNatal, que antes era ocupado por Natal desde as estatísticas de 1991 e 2000.

**Tabela 1.5 – Índices de Desenvolvimento Humano na Região Metropolitana de Natal-RN – 2010**

Municípios da RMNatal	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Educação	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Longevidade	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Renda
Ceará-Mirim	0,616	0,505	0,774	0,599
Extremoz	0,660	0,555	0,808	0,640
Macaíba	0,640	0,545	0,784	0,613
Monte Alegre	0,609	0,507	0,770	0,578
Natal	0,763	0,694	0,835	0,768
Nísia Floresta	0,622	0,518	0,773	0,601
Parnamirim	0,766	0,726	0,825	0,750
São Gonçalo do Amarante	0,661	0,564	0,829	0,619
São José de Mipibu	0,611	0,508	0,748	0,599
Vera Cruz	0,587	0,494	0,735	0,558

Fonte: PNUD - Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

Parnamirim apresentou-se melhor não só no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), com a taxa de 0,766, superior aos demais municípios metropolitanos, como também apresentou melhor taxa no IDH – Dimensão Educação (0,726), refletindo a discussão anteriormente feita em relação aos investimentos em sua educação básica, mostrados nos dados anteriores. Nessa dimensão, Parnamirim se destaca com uma diferença de mais de 0,032 em relação ao segundo município com melhor taxa nesse referido indicador, que é Natal.

Vera Cruz, Monte Alegre e São José de Mipibu, que apresentaram as taxas mais baixas de IDHM, com 0,587, 0,609 e 0,611, respectivamente, também ficaram entre os municípios com os piores Índices na dimensão Educação, Longevidade e Renda, somando-se a esses o município de Ceará-Mirim (0,505), com os menores índices na Dimensão Educação. Já o município de Nísia Floresta, apresentou os piores índices na Dimensão Longevidade (0,773) e, novamente, Ceará-Mirim e mais os três primeiros citados, apresentaram os piores índices na Dimensão Renda (0,599).

Os indicadores de educação, apresentados nas Tabelas 1.3 e 1.4, bem como os indicadores de IDH da Tabela 1.5, mostraram-nos o outro lado da RMNatal, que, num primeiro momento, concentrava a produção, o dinheiro e serviços em Natal, apresentando os índices mais altos relativos ao PIB. Porém a capital perde a hegemonia quando se

tomam para análise os indicadores de natureza social. Esse outro olhar sobre Natal, orientado por indicadores sociais não superiores aos demais municípios da RMNATAL, também pode ser constatado a partir dos dados da Tabela 1.6. Os referidos dados refletem as expressivas desigualdades na distribuição da renda na capital, bem como os indicadores que não necessariamente contradizem o valor real de seu PIB total e *per capita*, porém demonstram que uma grande riqueza, que é apropriada por uma pequena parcela de sua sociedade, encontra-se diluída nos cálculos *per capita* em uma significativa massa populacional pobre, fazendo com que os objetos artificiais, historicamente concentrados na metrópole, também tenham sido atrativos de significativa massa populacional pobre, advinda de várias partes do estado do RN, como da própria RMNATAL, permitindo, conseqüentemente, o relevo de indicadores de desigualdades socioespaciais.

Na Tabela 1.6, podemos ver o percentual das desigualdades na distribuição de renda na RMNATAL, e Natal lidera esse índice perverso para sua sociedade. De acordo com os dados, mais de 50% da renda municipal é apropriada pelos 10% mais ricos de sua sociedade, e chega ser quase 70% quando analisada a partir da renda apropriada pelos 20% mais ricos. Tais dados demonstram que, embora sendo mais rica, Natal também é o município mais desigual internamente, já que apresenta visíveis condições de marginalização de sua sociedade, como bolsões de pobreza, poluição de seu meio ambiente e falta de infraestrutura urbana em grande parte de seu território. Essa realidade é referendada pelos dados da Tabela 1.6, segundo os quais o número percentual da renda apropriada pelos 20 e 40% mais pobres da capital é muito irrisório, isto é, 2,29 e 7,18%, respectivamente. Espacialmente, podemos dizer que esses valores expressam a real natureza da concentração de renda, que, dada a sua discrepância, deve ser uma preocupação para a sociedade e para os governos locais.

**Tabela 1.6 – Percentual de apropriação da Renda na Região Metropolitana de Natal-RN – 2010**

Municípios da RMNatal	% da renda apropriada pelos 10% mais ricos	% da renda apropriada pelos 20% mais pobres	% da renda apropriada pelos 20% mais ricos	% da renda apropriada pelos 40% mais pobres	% da renda apropriada pelos 60% mais pobres	% da renda apropriada pelos 80% mais pobres
Ceará-Mirim	42,69	2,78	58,91	9,96	21,60	41,09
Extremoz	42,32	2,98	59,03	9,96	21,39	40,97
Macaíba	44,55	3,27	58,83	10,67	22,35	41,17
Monte Alegre	41,62	1,36	58,52	8,03	20,50	41,48
Natal	51,55	2,29	68,38	7,18	15,55	31,62
Nísia Floresta	47,67	2,87	62,14	9,70	20,46	37,86
Parnamirim	42,00	2,96	59,70	9,36	20,42	40,30
São Gonçalo do Amarant	32,46	4,76	48,63	14,60	29,12	51,37
São José de Mipibu	42,37	2,40	59,02	9,48	20,87	40,98
Vera Cruz	29,37	4,40	46,79	14,94	30,40	53,21

Fonte: PNUD - Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

Os municípios menos desiguais no que concerne à concentração de renda são Vera Cruz e São Gonçalo do Amarante. Contudo, vale destacar que a produção das desigualdades está diretamente proporcional àquilo que se produz internamente, daí ser necessária a análise da apropriação feita pelos mais ricos. Nos municípios de Vera Cruz e de São Gonçalo do Amarante, os 10% mais ricos se apropriam apenas de 29,37 e 32,46%, respectivamente, da renda municipal. Comparando esses valores com os valores dos demais municípios metropolitanos, percebemos que estes não fogem à lógica de concentração de renda e de desigualdades como na maioria da RMNATAL, na medida em que quase 50% da renda municipal é apropriada por essa pequena parcela dos 20% mais ricos de suas respectivas sociedades. No entanto, essa realidade apresentada pelo município de Vera Cruz pode não ser tão positiva assim, uma vez que a dimensão do território municipal e as próprias características econômicas e sociais do município expressam uma homogeneidade social marcada por uma economia frágil, atrelada à agricultura de subsistência, embora com pequenas indústrias produtoras de farinha de mandioca, principal produto da agricultura municipal.

O indicador que avalia o percentual da renda dos 40% mais pobres do município também mostra efetivamente o grau de desigualdades existente na RMNatal, assim como em todo o Brasil. Quase metade da população mais pobre dos municípios metropolitanos se apropria, em média, de apenas 10,4% da renda total municipal. Sendo assim, é cabível mensurar que a RMNATAL é uma região em que todos os seus municípios demonstram alto grau de desigualdade na distribuição de

renda, necessitando, pois, de políticas públicas voltadas à distribuição de oportunidades em uma região que, historicamente, fragmentou a sua sociedade e seu espaço perante a concentração de terras com vistas ao latifúndio.

Essa realidade também pode ser compreendida a partir dos dados revelados pela Tabela 1.7, referentes aos domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* da Renda na Região Metropolitana de Natal-RN.

Segundo o Censo do IBGE (2010), a grande maioria dos domicílios de todos os municípios metropolitanos é mantida com uma renda mensal de até 2 salários mínimos mensais, dando destaque ao alto índice de domicílios que vivem com até 1 salário mínimo ao mês. Nísia Floresta e Vera Cruz apresentam o maior número de domicílios que vivem com menos de 1/4 salário mínimo *per capita*, permitindo que esses municípios, juntamente com Monte Alegre, São José de Mipibu sejam os que apresentam, de modo recorrente, indicadores socioeconômicos preocupantes.

**Tabela 1.7 – Domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* da Renda na Região Metropolitana de Natal-RN – 2010**

Municípios da RM/Natal	Domicílios particulares permanentes								
	Total	Classes de rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> (salário mínimo) (1)							Sem rendimento (2)
		Até 1/4	Mais de 1/4 a 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5	
Ceará-Mirim	17 289	3 708	5 003	4 872	1 732	415	207	122	1 230
Extremoz	6 499	1 231	1 790	1 875	792	215	153	79	363
Macaíba	19 463	3 868	6 148	5 919	1 941	402	225	104	856
Monte Alegre	5 711	1 490	1 516	1 531	398	89	41	32	614
Natal	235 522	19 655	44 976	67 127	46 495	16 310	15 648	18 662	6 649
Nísia Floresta	6 379	1 537	1 519	1 737	562	147	89	73	415
Parnamirim	60 329	4 791	10 716	15 792	13 396	5 601	4 982	3 506	1 542
São Gonçalo do Amarante	24 451	3 578	7 030	7 929	3 517	652	307	120	1 318
São José de Mipibu	10 799	2 855	2 987	2 740	960	243	167	91	756
Vera Cruz	2 765	700	951	786	173	25	16	4	110

Fonte: Censo IBGE, 2010.

É possível, pois, visualizar na Tabela 1.7, que os domicílios que contém mais de 2 salários mínimos mensais *per capita* passam a compor uma minoria privilegiada, se comparada que grande parte da sociedade vive na margem percentual de 2 salários de renda mensal, como visto. Destarte, 76% dos domicílios existentes em Natal, por exemplo, vivem com até 2 salários mínimos *per capita* por mês, número que se torna menor do que os demais municípios metropolitanos, como Vera Cruz em que essa mesma soma dá 94%, porém estes outros não tem uma porcentagem tão representativa quanto Natal em relação ao percentual de domicílios que vivem com mais de 5 salários mínimos *per*

*capita*, o que demonstra maior renda apropriada por parte de uma pequena parcela da sociedade natalense, que exerce grande hegemonia em relação a renda.

A partir desses indicadores, podemos perceber que a RMNATAL é uma região metropolitana com intensas diferenciações internas, com índices de PIB, de educação e de IDH diferentes, mas, ao mesmo tempo, próximos no que diz respeito à produção de um território desigual. Nesse contexto em que buscamos vislumbrar as condições socioespaciais da RMNATAL, a partir de indicadores que demonstrem a concentração de seus objetos artificiais. Para tanto, far-se-á uma leitura da RMNATAL segundo os resultados apresentados pelo Estudo das Regiões de Influências das Cidades (REGIC) objetivando compreender o papel dessa Região Metropolitana não apenas em seu contexto interno, como também perante o contexto nacional.

#### 4. A RM Natal no contexto de metropolização nacional: uma leitura a partir da REGIC

Investigar a rede urbana brasileira para subsidiar o planejamento estatal, bem como prover ferramentas para o conhecimento das relações sociais vigentes e padrões espaciais que delas emergem tem sido um dos principais objetivos do Estudo das Regiões de Influências das Cidades (REGIC).

O primeiro estudo realizado pelo IBGE, realizado em 1966 e publicado em 1972, sobre as regiões de influência das cidades, já destacou que num país extenso e com carência de serviços, como o Brasil, a localização dos serviços de saúde e de educação tem que considerar as condições de acessibilidade aos locais onde estão instalados, na medida em que “as cidades constituem os locais onde se podem instalar os serviços sociais básicos [...] destinados ao atendimento da população de toda uma região” (IBGE, 1972, p. 9).

No primeiro estudo sobre as cidades, a rede urbana brasileira era formada por 10 (dez) centros de nível 1: (01) uma grande metrópole nacional (São Paulo), (01) uma metrópole nacional (Rio de Janeiro), (04) quatro centros metropolitanos regionais (Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre), e 04 (quatro) centros macrorregionais (Curitiba, Fortaleza, Belém e Goiânia).

O estudo destacou que as diferenças regionais se refletem forte-

mente na organização das redes urbanas, o que torna o espaço urbano dividido em duas áreas absolutamente distintas: de um lado, o Centro-Sul onde se localizam as metrópoles nacionais – São Paulo e Rio de Janeiro e as metrópoles regionais de Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba, e de outro, a Amazônia e o Nordeste dominados pelas metrópoles regionais de Recife, Salvador, Fortaleza e Belém. Sendo assim, de acordo com o estudo, essas duas áreas podem ser assim caracterizadas:

A primeira mais urbanizada, mais industrializada e de maior dinamismo demográfico, possui redes urbanas perfeitamente hierarquizadas com centros de serviços de diferentes níveis, numerosas médias e grandes cidades bem articuladas entre si, graças a uma densa rede de transportes e comunicações e apoiadas num processo de industrialização que se vem intensificando. Dos 708 centros nacionais (exclusive metrópoles), 431 encontram-se no Centro-Sul, ou seja 61%. A segunda é uma área inorganizada sob o ponto de vista funcional urbano, com metrópoles regionais hipertrofiadas e altamente centralizadoras de população e equipamentos de distribuição de bens e serviços. Existem poucos centros regionais (21 centros de nível 2) geralmente subequipados, e grande número de pequenos centros locais mais ligados às atividades tradicionais do meio rural. (IBGE, 1972, p. 18).

Natal fazia parte da “Região Urbana do Recife”, a melhor estruturada das redes nordestinas e a principal metrópole do Nordeste, assim como o IBGE afirmou: “A excelente posição geográfica e as condições de melhor e maior porto nordestino são os fatores principais do desenvolvimento do Recife como a grande metrópole nordestina” (IBGE, 1972, p. 19).

Dentre os 08 (oito) centros regionais da rede urbana de Recife, destacavam-se nos anos 1970, pela intensidade de relacionamentos, Natal-RN e Campina Grande-PB. Estudando as desigualdades regionais do Brasil, Cano (1989) chamou a atenção para as diferenciações regionais entre as redes urbanas. Segundo o autor, na região Nordeste o processo de urbanização foi lento e atomizado, sendo “[uma] urbanização geográfica e economicamente dispersa, constituída principalmente por suas nove capitais regionais e cerca de duas dezenas de cidades de porte médio, muitas delas interiorizadas” (CANO, 1989, p. 68).

No Rio Grande do Norte, a situação não era diferente. A forma-

ção da rede urbana potiguar já ocorreu de forma dual, uma no litoral, comandada por Natal, que abrangia os municípios do Litoral Leste e Norte, do Agreste e do Seridó potiguar, e outra no interior, comandada por Mossoró que polarizava a região Oeste do Estado.

O segundo estudo sobre as cidades, realizado no final dos anos 1970 e publicado em 1987, teve como norte teórico a “Teoria das Localidades Centrais” de Cristhaller. Segundo o IBGE (1987, p. 11), “a teoria em questão considera o conjunto de centros de uma região ou país em seu papel de distribuição varejista e de prestação de serviços para uma população neles residentes”.

As informações sobre a centralidade dos centros urbanos foram provenientes de um questionário aplicado seletivamente em 1.416 sedes municipais. O IBGE selecionou as cidades que dispunham de “um mínimo de atividades que potencialmente as capacitassem a exercer uma centralidade extramunicipal. Tais atividades seriam consideradas como funções centrais” (IBGE, 1987, p. 16).

De acordo com o IBGE (1987), existiam 11 cidades que desempenhavam o papel de metrópoles regionais, que eram: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia. Logo abaixo na hierarquia estavam os Centros Submetropolitanos, e suas atuações não se limitavam às funções de uma capital regional, mas, também não representaram a magnitude de uma região de influência de uma metrópole. A emergência desse tipo de centro decorreu, de um lado, da centralização da vida econômica de várias unidades da federação em suas capitais estaduais, devido ao papel relevante do Estado e, de outro, em função de outros fatores de ordem econômica, como em Juiz de Fora, Campinas, Ribeirão Preto e Londrina.

O estudo publicado em 1987 não trouxe informações sobre os centros de localização intrametropolitana, nem dos centros localizados nas aglomerações urbanas<sup>2</sup>. Nesse estudo, Natal foi inserida na categoria de centro submetropolitano, subordinado à metrópole do Recife. Entretanto, parte da rede urbana do Rio Grande do Norte, inclusive

---

<sup>2</sup> A exclusão dessas localidades centrais, intrametropolitanas, deve-se ao fato de que seria inviável possuir informações sobre todos esses centros, mesmo considerando-se o nível hierárquico de centro de zona para cima. Desse modo, considera-se, então, a área metropolitana e sua área de influência imediata como um todo, tendo como localidade central a metrópole. Do mesmo modo, considera-se, apenas, a cidade central de aglomerações urbanas. (IBGE, 1987, p. 21).

Mossoró (classificada como capital regional) estava subordinada, também, à metrópole de Fortaleza, a qual passou a disputar, com Recife, o comando da rede urbana do Rio Grande do Norte<sup>3</sup>.

Além de Natal e Mossoró, a rede urbana do RN contava com dois centros sub-regionais (Caicó e Currais Novos) e dezoito centros de zona, as demais cidades foram consideradas apenas “municípios subordinados”, destes, 19 subordinados diretamente a Natal.

O terceiro estudo sobre as cidades, realizado em 1993 e publicado em 2000, também utilizou como referência teórica a “Teoria das Localidades Centrais”, mas o foco estava no papel das redes para viabilizar a circulação e a comunicação; ressaltava os diferentes níveis, intensidades e sentidos dos fluxos, sendo o espaço perpassado por redes desiguais e simultâneas, cujas ligações eram utilizadas de maneiras distintas pelos vários agentes sociais. Nesse sentido, segundo estudo efetuado pelo IBGE (2000, p. 15),

É possível afirmar que é através de complexas redes de cidades, contendo centros que se articulam pelas funções que oferecem e, ainda com tendência à hierarquização e/ou especialização, que fluxos de diferentes naturezas, intensidades e direções se realizam sobre o território.

O questionário foi respondido pela rede de agências do IBGE em 2.106 municípios com centralidade extramunicipal mais os municípios com população superior a 20.000hab.

Para a identificação dos lugares centrais foi considerada a posição relativa dos centros, definida a partir da intensidade dos fluxos, da extensão ou alcance espacial da área de influência de cada cidade e a disponibilidade de equipamentos funcionais.

O REGIC (1993) considerou que havia muitas heterogeneidades nos cinco níveis de centralidade observados no estudo de 1987, e passou a classificar os centros urbanos em 08 categorias de centralidade: (Máxima, Muito Forte, Forte, Forte para Médio, Médio, Médio para fraco, Fraco e Muito Fraco).

Para o IBGE (2000), existiam na rede urbana brasileira em 1993, 09 Metrôpoles, 24 Centros Submetropolitanos e 35 Capitais Regionais. Pela

---

<sup>3</sup> No estudo de 1987, a área de influência de algumas metrôpoles não é exclusiva, “apresentam setores onde se verifica uma competição entre duas ou mais metrôpoles” (IBGE, 1987, p. 22).

hierarquia de 1993, Natal cai um nível, em relação ao estudo de 1978, passa de centro submetropolitano para a categoria de Capital Regional.

Esse fato chama a atenção por ocorrer em um período em que a urbanização do Rio Grande do Norte se acentua, em especial, a urbanização de Natal e dos municípios da Grande Natal que, com exceção de São Gonçalo do Amarante, já alcançavam em 1991 taxa de urbanização igual ou superior a 50% da população (CLEMENTINO, 2003).

A introdução de novas tecnologias, o aprofundamento da globalização e o avanço da fronteira de ocupação, modificaram o território, fazendo surgir a necessidade de atualizar o quadro das regiões de influência da rede urbana brasileira, visto que o avanço da divisão técnica e territorial do trabalho, além das transformações decorrentes das novas formas de comunicação, ampliaram a organização em redes, cujos os nós são as cidades.

De acordo com Correa (1996 *apud* IBGE, 2008), num país como o Brasil, marcado por profundas desigualdades de renda e de acesso a mercados consumidores, a rede urbana divide-se entre uma arquitetura clássica desenhada pelos fluxos materiais, limitados níveis hierárquicos mais elementares e os pontos inseridos nas redes globais, economicamente, mais dinâmicos. Os centros de gestão mantêm relações de controle e comando entre os centros urbanos, propagando decisões e definindo relações e investimentos. Contudo, existem, também, relações horizontais de complementaridade entre os centros, dadas pela especialização produtiva, pela divisão funcional de atividades e pela oferta diferencial de serviços.

O estudo de 2007, (último da série), publicado em 2008, retomou a concepção utilizada no estudo de 1972. Estabeleceu uma classificação dos centros e, a seguir, delimitou sua área de atuação, sendo que a gestão do território (avaliada através da centralidade administrativa, jurídica e econômica) fora privilegiada para a delimitação dos centros. Os principais elementos utilizados para sua hierarquização foram a classificação dos centros de gestão do território, a intensidade de relacionamentos e a dimensão da região de influência de cada centro.

Para definir os centros da rede urbana, o REGIC (2007) tomou por base as informações da subordinação no setor público federal (gestão federal) e na localização das sedes e filiais das empresas (gestão empresarial). A oferta de distintos equipamentos e serviços capazes de dotar uma cidade de centralidade – ligações aéreas, deslocamentos para internações hospitalares, áreas de cobertura de emissoras de tele-

visão, oferta de ensino superior, diversidade de atividades comerciais e serviços, oferta de serviços bancários, e da presença de domínio da internet – complementa a identificação dos centros de gestão do território. Já as informações de fluxos foram obtidas através de questionários preenchidos pelas agências do IBGE, que investigaram as principais linhas de transporte regulares e os principais destinos dos moradores, para obterem produtos e serviços (IBGE, 2008).

Para a definição das regiões de influência, foi utilizada a intensidade das ligações entre cidades. Ou seja, para a análise das ligações entre os centros de gestão, foram considerados os eixos de gestão pública e de gestão empresarial, complementados pelos serviços de saúde; para a ligação dos centros com os demais municípios, foram investigadas as principais ligações de transportes coletivos e os principais destinos dos moradores dos municípios para obter produtos e serviços (cursar ensino superior, comprar roupas, calçados, ou frequentar shoppings e hipermercados, usar aeroporto, buscar serviços de saúde e para atividades de lazer). Foram investigados, ainda, a origem dos insumos e o primeiro destino da produção dos três principais produtos agrícolas.

Neste estudo, foram classificados como metrópoles, os 12 principais centros urbanos do país, com fortes relacionamentos entre si, e, em geral, extensas áreas de influência direta (São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife e Salvador); em seguida, temos as capitais regionais, 70 centros que se relacionam com o extrato superior da rede urbana. Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior às metrópoles, têm área de influência no âmbito regional. Natal, no Rio Grande do Norte, encontra-se nessa categoria (nível A) (IBGE, 2008).

Para as cidades que se constituem enquanto grandes aglomerados urbanos, foi utilizada, como unidade de observação, o conjunto da Área de Concentração de População - ACP, ou sub-ACP<sup>4</sup>. As ACP são definidas como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelo deslocamento para trabalho e/ou estudo (CASTELLO BRANCO, 2006 *apud* IBGE, 2008). Foram identificadas no Brasil 40 ACP, que agregam 336 municípios dentre as ACP encontra-se a ACP de Natal.

---

<sup>4</sup> A definição metodológica dos indicadores que definem os níveis de integração na dinâmica do aglomerado urbano encontra-se no estudo do Observatório (2004).

Apesar das diferenças metodológicas entre os quatro estudos sobre a rede urbana brasileira, a comparação é possível, pois o próprio REGIC 2008 propõe essa comparabilidade entre os níveis de centralidade.

Observamos que poucas alterações ocorreram entre os principais centros, São Paulo se destaca como a principal metrópole em todas as pesquisas, seguido pelo Rio de Janeiro, que ocupa a segunda posição isolada nas três primeiras pesquisas, e passa a dividi-la com Brasília na última pesquisa. Moura *et al.* (2009) destacam que Brasília apenas ocupa um lugar de destaque na hierarquia urbana de 2007, e acreditam que essa mudança decorre da importância que essa pesquisa dá à função de gestão federal do território.

Em termos regionais, ao verificar as metrópoles do Nordeste, observamos a redução da rede de influência de Recife, principal metrópole do Nordeste no primeiro estudo, o qual perde a área do sul do Piauí para Teresina e passa a dividir Natal com Fortaleza. Já Fortaleza, amplia-se tanto a Leste pela rede de Natal, como pela expansão as redes de São Luís e Teresina, que continuam a integrar àquela rede (IBGE, 2008).

O estudo confirma a existência de desigualdades regionais também no que se refere à hierarquização da rede urbana. No Nordeste há uma distribuição truncada, com ausência de alguns níveis intermediários e concentração de bens e serviços nas capitais estaduais. Natal, capital do Rio Grande do Norte, foi considerada Capital Regional A, continuando ligada, hierarquicamente, às duas metrópoles regionais (Fortaleza e Recife) (IBGE, 2008).

Trazendo o olhar para a rede urbana do Rio Grande do Norte, também não notamos muitas alterações ao verificar a classificação hierárquica do primeiro e último estudo. Natal continua no principal nível hierárquico na rede urbana do RN, mas na rede urbana nacional ocupa o papel de Capital Regional, não sendo considerada Metrópole pelo IBGE. Mossoró continua em segundo lugar na hierarquia, como Capital Regional, só que em nível C. Em termos dos Centros Sub-regionais, temos algumas mudanças como a de Pau dos Ferros, que ascende a Centro Sub-regional A, e Açu, que era Centro Local em 1966, e passa a ser considerada Centro Sub-regional B em 2007. Apenas Nova Cruz aparecia como Centro Sub-regional B em 1966 e caiu para Centro de Zona. O Quadro 1.1, a seguir, traz a evolução dos principais centros na rede urbana potiguar.

**Quadro 1.1 – Principais níveis de centralidade <sup>(1)</sup> – Municípios do Rio Grande do Norte – 1966, 1978, 1993, 2007**

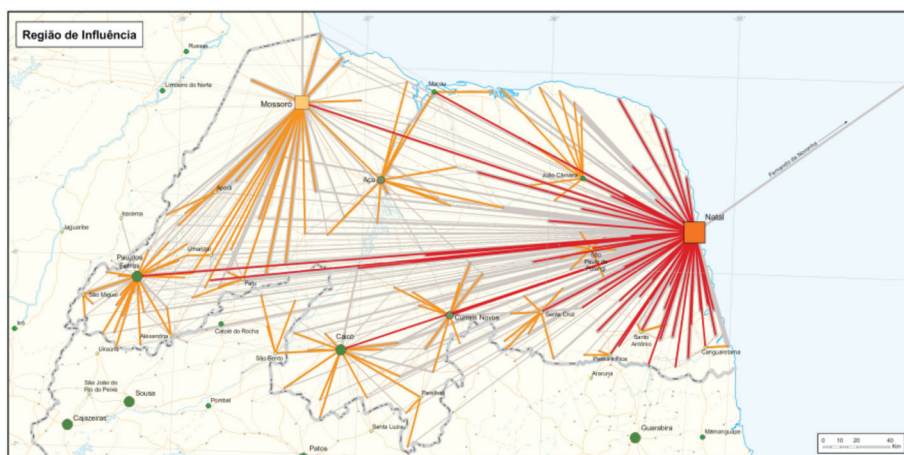
MUNICÍPIO	Centralidade 1966		Centralidade 1978	Centralidade 1993		Centralidade 2007	
	Níveis	Denominação	Denominação	Níveis	Denominação	Níveis	Denominação
ACP Natal	2a	Centro Regional A	Centro Submetropolitano	6	Forte	2A	Capital Regional A
Mossoró	2b	Centro Regional B	Capital Regional	5	Forte para Médio	2C	Capital Regional C
Caicó	3a	Centro Sub-Regional A	Centro Sub-Regional	5	Forte para Médio	3A	Centro Sub-Regional A
Pau dos Ferros	3b	Centro Sub-Regional B	Centro de Zona	4	Médio	3A	Centro Sub-Regional A
Açu	4a	Centro Local A	Centro de Zona	4	Médio	3B	Centro Sub-regional B
Currais Novos	3b	Centro Sub-Regional B	Centro Sub-Regional	4	Médio	3B	Centro Sub-Regional B

Fonte: IBGE (1972), (1987), (2000) e (2008).

(1) Toma como base os principais níveis de 2007.

A rede urbana potiguar ficou então composta pela ACP de Natal, como Capital Regional A – formada pelos municípios de Natal, Extremoz, Macaíba, Parnamirim, São José de Mipibu, São Gonçalo do Amarante e Nísia Floresta; por Mossoró como Capital Regional C; por dois Centros Sub-Regionais A (Caicó e Pau dos Ferros) e por dois centros Sub-Regionais B (Açu e Currais Novos), como mostra o Mapa 1.2 em relação aos fluxos de relacionamentos com os demais centros.

**Figura 1.2 – Rede urbana do Rio Grande do Norte, de acordo com o REGIC (2008)**



Fonte: IBGE (2008).

Ficam de fora da ACP, mas dentro da RMNATAL institucionalizada, Ceará-Mirim, Monte Alegre e Vera Cruz.

Essa divergência entre a composição das ACP e das regiões metropolitanas institucionalizadas se deve aos diferentes níveis de integração entre os municípios, o que é um fenômeno observado em todas as aglomerações urbanas. De acordo com Moura (2013), apenas 30,6% dos municípios inseridos nas RM integram ACP, e somente 27,4% representam efetiva integração à dinâmica metropolitana, medidas através dos níveis de integração “muito alto” e “alto”.

Na RMNATAL não há município com nível de integração “muito alto” e apenas 03 municípios apresentam nível de integração “alto”. Como forma de apreender melhor como está a integração entre os municípios da RMNATAL, o próximo tópico trará a análise dos fluxos de pendularidade para trabalho e estudo entre os municípios que constituem a RMNatal.

## 5. Integração interna e os movimentos pendulares na RMNATAL

A compreensão da dinâmica urbana no que se refere ao uso e ocupação do espaço pode se efetivar por meio da análise de diversos aspectos, dentre eles o movimento pendular, uma vez que esse movimento refere-se aos deslocamentos para trabalho e/ou estudo fora do município de residência. Tais movimentos se dão em razão das necessidades da população, seja para trabalho em diversos setores da economia, ou seja, para estudo, uma vez que a oferta de cursos e modalidades de ensino superior ainda está concentrada em determinadas cidades, na maioria das vezes nas capitais e/ou nos municípios circunvizinhos que constituem as regiões metropolitanas. De tal forma, analisar os chamados movimentos pendulares se faz importante para melhor compreender a dinâmica urbana, no que se refere ao seu uso e ocupação.

No âmbito conceitual, cabe destacar algumas questões teóricas acerca do sentido, duração e escala de abrangência do movimento ou deslocamento pendular, discutidos por Moura; Branco; Firkowski (2005) e, como é destacado pelas autoras, analisaremos o movimento pendular, considerando os deslocamentos populacionais entre o município de residência e outros municípios com finalidade específica,

no caso, de trabalho e/ou estudo. Assim, tomando como referência as análises e dados obtidos pelo IBGE, a mobilidade pendular pode ser compreendida como

percursos entre o domicílio e o lugar de trabalho, medidos em termos de tempo e espaço, que pode variar de uma hora ou mais, um dia de trabalho, uma semana ou um mês, mas também envolve vários meses (migrações sazonais) ou mudança de residência sem retornar ao mesmo lugar (migrações); a mudança de lugar pode implicar também múltiplos domicílios, temporalidades e lugares de trabalho distintos (migrações circulares) (JARDIM, 2011, p. 59)

Os movimentos pendulares estão associados a mudanças socioeconômicas e são apontados como uma expressão da reestruturação do trabalho e do capital com implicações na estrutura urbana, na circulação de pessoas, as vias de acesso e aos transportes. Conforme Moura (2009, p. 50)

esse movimento vem adquirindo crescente visibilidade nas grandes cidades, dada sua associação com as demandas por transporte e vias de circulação, incidindo de maneira decisiva no funcionamento cotidiano e na projeção estratégica das cidades, tanto para pessoas como para empresas e instituições.

Em 2000, cerca de 129.611 residentes na RMNATAL realizavam movimento pendular. Esse número aumentou para 285.198 residentes em 2010 (Tabela 1.8). Essa mobilidade populacional chama atenção e nos faz questionar quais são as razões para tal fenômeno. Com isso, tentaremos interpretar e/ou entender um pouco sobre a pendularidade no aglomerado urbano não metropolitano<sup>5</sup> que constitui a RMNatal, bem como a sua integração interna.

---

<sup>5</sup> De acordo com Clementino (2013, p. 7) A RMNATAL caracteriza-se como “um aglomerado urbano não propriamente metropolitano com visíveis sinais de um processo de metropolização definido por dois movimentos: um físico, de expansão da malha urbana configurando um espaço urbanizado interligado nucleado por Natal, mesmo com muitos vazios; outro, socioeconômico e político administrativo (mesmo que formal), em que se articula um conjunto de atividades que se alavancam mutuamente (produção, consumo, habitação, serviços, turismo, comunicações) atando a cidade do Natal aos municípios do entorno e conferindo a essa área uma certa sinergia”

**Tabela 1.8 – Municípios da Região Metropolitana de Natal por níveis de integração segundo dimensões do movimento pendular**

Municípios	Nível de Integração	Saída Pendular		Entrada Pendular		% Total Pendular	
		2000	2010	2000	2010	2000	2010
Natal	Polo	8.132	26.310	60.075	115.633	14,2	22,79
Parnamirim	Alto	25.090	53.178	3.936	11.930	35,1	40,96
Extremoz	Alto	2.254	4.375	1.205	7.613	29,7	71,17
São Gonçalo do Amarante	Alto	11.223	23.087	1.163	3.826	28,8	42,05
Macaíba	Médio	5.028	9.512	1.133	4.611	18,2	28,04
Nísia Floresta	Baixo	1.696	3.724	385	1.070	17,7	29,33
Ceará-Mirim	Muito baixo	3.321	6.677	501	2.554	10,6	20,41
São José de Mipibu	Muito baixo	1.631	4.941	1.016	2.361	12,5	27,02
Monte Alegre	Muito baixo	1.022	2.250	195	571	11,2	20,46
Vera Cruz	Muito baixo	471	495	134	480	11,0	13,44
<b>Total RMNATAL</b>		<b>59868</b>	<b>134549</b>	<b>69743</b>	<b>150649</b>		

Fonte: Relatório de Níveis de Integração - Observatório das Metrôpoles; Censo Demográfico - IBGE.

Na RMNATAL, o nível de integração<sup>6</sup> alto ocorre entre os municípios de Parnamirim, Extremoz e São Gonçalo do Amarante – áreas que possuem forte relação de proximidade espacial com Natal. Vale destacar que os municípios de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante são consideradas as áreas mais conurbadas no contexto metropolitano. Os dois municípios apresentaram em 2010, fluxos de mobilidade populacional com mais de 40% do total da população realizando movimento pendular. Extremoz, no entanto, chama bastante atenção com a maior taxa de pendularidade total, passando de 29,7 em 2000 para 71,17 em 2010. Esse fenômeno deve ter relação com a implementação/ampliação do distrito industrial nesse município, no qual a grande maioria dos trabalhadores vem de outros municípios, principalmente de Natal.

<sup>6</sup> Os níveis de integração foram estabelecidos com base na metodologia elaborada e desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles, utilizando-se a análise estatística de indicadores populacionais, econômico e funcional, grau de urbanização, densidade, ocupação e mobilidade. Para maiores esclarecimentos, consultar: Relatório de pesquisa, Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, Rides e AUs à Dinâmica da Metropolização. Disponível em: [http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio\\_integracao.pdf](http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio_integracao.pdf)

De uma forma geral, todos os municípios que compõem a RM-NATAL apresentam aumento em seus fluxos de entrada e saída para trabalhar ou estudar. A capital, Natal, polariza e mantém os maiores fluxos de pessoas realizando movimento pendular. Conforme os dados coletados pelo IBGE nos anos referentes a 2000 e 2010, é notável um crescimento absoluto de entrada de pessoas em Natal, passando de 60.075 para 115.633. Tal crescimento pode ser compreendido, pois Natal é o polo que, além de concentrar quase 60% da população total da RMNATAL, concentra também os objetos artificiais dos mais variados tipos de equipamentos, serviços e comércio – detendo o maior número de postos de trabalhos especializados e não especializados e, além disso, é a sede do maior número de instituições de ensino e pesquisa.

No entanto, ao analisarmos o crescimento da participação da entrada de pessoas em Natal nas duas últimas décadas, pode-se perceber redução e lenta desconcentração dos movimentos da população da RMNATAL que, em 2000 representava 86% dos fluxos de entrada para Natal, passa para 76% em 2010 (Tabela 1.9). Já em relação à saída, Natal apresenta um aumento em torno de 6% e um crescimento na participação de 43% da população que realiza movimento pendular. Tal fato pode revelar novas dinâmicas e/ou novas configurações espaciais e até novas centralidades, além do preenchimento de mão de obra mais qualificada para atender a demanda de outros municípios que vão além dos municípios que compõem a RMNATAL.

**Tabela 1.9 – Municípios da Região Metropolitana de Natal**  
**Crescimento da participação de entradas de pessoas por municípios segundo**  
**dimensões do movimento pendular**

Municípios	Saída Pendular					Entrada Pendular				
	2000	%	2010	%	% Cresc. da participação	2000	%	2010	%	% Cresc. da participação
Natal	8.132	13.58	26.310	19.55	43.96	60.075	86.14	115.633	76.76	-10.89
Parnamirim	25.090	41.91	53.178	39.52	-5.69	3.936	5.64	11.930	7.92	40.32
Extremoz	2.254	3.76	4.375	3.25	-13.63	1.205	1.73	7.613	5.05	192.48
São Gonçalo do Amarante	11.223	18.75	23.087	17.16	-8.47	1.163	1.67	3.826	2.54	52.3
Macaíba	5.028	8.4	9.512	7.07	-15.82	1.133	1.62	4.611	3.06	88.41
Demais municípios	8.141	13.60	18.087	13.44	-1.1	2.231	3.20	7.036	4.67	46.00
<b>Total</b>										
<b>RMNATAL</b>	<b>59.868</b>		<b>134.549</b>			<b>69743</b>		<b>150.649</b>		

Fonte: Observatório das Metrópoles; Censo Demográfico – IBGE. Adaptado pelas autoras, 2013.

Ao compararmos os dados de 2000 e 2010, observa-se, no caso de Parnamirim, um aumento do número de pessoas que realizam movimento pendular tanto na saída quanto na entrada. A saída, em termos absolutos, mais que duplicou, passando de 25.090 para 53.178. No caso da entrada, o município apresenta um crescimento na participação de 40% em relação a 2000. O destaque é para Parnamirim, segundo município da RM em termos populacionais e que apresentou o maior crescimento<sup>7</sup> demográfico na última década. A forte ligação de proximidade com Natal e o crescimento do setor imobiliário no município são elementos facilitadores da expansão residencial e seu maior adensamento. Ademais, segundo Clementino e Pessoa (2009), Parnamirim passa a abrigar uma parcela da classe média que é atraída para as áreas “exclusivas” criadas pelo setor imobiliário com forte adesão aos condomínios horizontais de alto padrão, como já citado.

Em São Gonçalo do Amarante, observa-se um aumento em termos absolutos na saída de pessoas em relação aos anos 2000. Nesse período, 11.223 pessoas realizam movimento pendular, esse número é elevado para 26.610 da população que sai do município para estudar e/ou trabalhar. (O dado é considerável, apesar de o crescimento da participação ser negativo). A leitura das informações demonstra uma forte relação intrametropolitana que repercute no território e nas condições de transporte dos municípios, em especial Natal. Em relação à entrada de pessoas no município, o aumento pode ser explicado pelas indústrias ceramista e têxtil (Coteminas<sup>8</sup>), empreendimentos prestadores de serviço, instalação de IFRN e a construção do aeroporto internacional que, segundo o anúncio do governo do estado (veiculado nos principais jornais de Natal e pela assessoria de comunicação do governo do estado<sup>9</sup>), já possui verba assegurada pelo governo federal

---

<sup>7</sup> A população residente de Parnamirim passa de 124.690 em 2000 para 202.456 em 2010, o que representa quase 5% na taxa de crescimento (FREIRE; CLEMENTINO, 2011).

<sup>8</sup> A unidade Coteminas de São Gonçalo encontra-se em processo de fechamento e transferência de sua produção para a unidade de Macaíba. Em fevereiro de 2012, o presidente da empresa e a governadora do estado anunciaram o fechamento da fábrica que será substituída pela construção de um megaempreendimento imobiliário (chamado de condomínio industrial, com mais de 200 apartamentos, shopping, teatro, postos de saúde e área de lazer) com investimento de mais de 1 bilhão.

<sup>9</sup> <http://www.riograndedonorte.net/2012/02/25/coteminas-fecha-unidade-industrial-no-rn-e-substitui-por-projeto-imobiliario/>

para a construção de todo acesso entre o aeroporto e a zona de processamento de exportação – ZPE de Macaíba.

Assim como em Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, em Extremoz temos um crescimento na saída de pessoas que, em 2000 representava 2.254 da população, o qual eleva-se em 2010 para 4.375. Nesse específico município, considera-se que a saída de pessoas está relacionada à polarização exercida pela capital Natal, no entanto, em relação à entrada de pessoas, Extremoz apresenta o maior crescimento entre todos os municípios que compõem a RMNATAL, com 192% de participação em relação ao ano 2000. Esse crescimento pode ser explicado pela presença da indústria alimentícia (café Santa Clara e Ambev) e têxtil (Hering, Guararapes e Coats Corrente) e outras empresas de menor porte. Além disso, o setor de serviços da cadeia do turismo demanda mão de obra para trabalhar nas pousadas, hotéis e serviços de restauração concentradas na faixa de praia.

O município de Macaíba apresenta médio nível de integração metropolitana e, assim como os municípios analisados, elevou o número de saída pendular, entre os anos de 2000 a 2010, de 5.028 para 9.512. A entrada de pessoas também apresenta um crescimento que equivale a 88% da participação quando comparamos os anos 2000 e 2010. No entanto, esse crescimento é menor do que o crescimento apresentado pelo município de Extremoz. É interessante notar que o fluxo da pendularidade em Macaíba é menor, apesar de sua população ser bem maior que a população de Extremoz. O município de Macaíba parece revelar uma nova dinâmica ou arranjo espacial que carece de maior investigação.

No território macaibense encontra-se o maior polo industrial do Rio Grande do Norte – CIAM (Centro Industrial Avançado de Macaíba), indústria de alimentos (SAM's, Nutriday, Coca-cola) indústria têxtil (Coteminas), indústria de informática (Plugtech) e outras empresas prestadoras de serviço. A entrada de pessoas em Macaíba também pode ser proporcionada por outros fatores como a instalação do instituto do Cérebro e a existência da Escola Agrícola de Jundiá, ambos da UFRN.

Os demais municípios que compõem a RMNatal – Ceará-Mirim, Nísia Floresta, Monte Alegre, Vera Cruz e São José de Mipibu – apresentam níveis de integração entre baixo e muito baixo. Nesses municípios ocorreu um aumento na participação de entrada de pessoas em 2010 em relação a 2000, indicando que fluxos de pendularidade regis-

trados sugerem uma tendência de aumento desses fluxos, variando um pouco entre um município e outro. No que se refere à saída, apenas o município de São José de Mipibu apresentou crescimento de 34.8% na participação de pessoas que realizam movimento pendular, os demais municípios apresentaram índices negativos no quesito.

A RMNATAL, assim como outras metrópoles brasileiras, está em constante dinâmica socioespacial, provocada por mudanças socioeconômicas no modelo de produção vigente, reestruturando o mundo do trabalho e do próprio capital que repercute na morfologia urbana, nas vias de acesso e transporte, na circulação de pessoas e no desenvolvimento de outros setores da economia e na criação de postos de trabalho.

Portanto, os fluxos pendulares intensificam-se e revelam novas dinâmicas espaciais e/ou novas centralidades que caracterizam as cidades polinucleadas e dispersas. Eis aí algumas questões que necessitam de maior aprofundamento. Os dados analisados demonstram ainda uma centralidade espacial concentrada no município-polo da RMNatal. Na contemporaneidade ainda persiste uma diferenciação socioeconômica e técnico-científico-informacional que caracteriza, como diz Santos (2008), os espaços que comandam e os espaços que obedecem. Por fim, ressalte-se que em relação à Rede urbana do Estado do Rio Grande do Norte, a Região Metropolitana exerce um papel importante, dado o fato de que Natal se constitui no mais importante centro urbano, na prestação de serviços e de na concentração de equipamentos sociais, bem como na oferta de uma atividade comercial com maior diversidade de produtos e maior complexidade na divisão do trabalho, realidade que confere à cidade do Natal a condição do centro urbano potiguar para onde converge o maior número de população.

## Considerações finais

As análises dos dados apresentados nas tabelas contidas no texto e, de modo especial, a leitura da RMNatal feita a partir do Estudo das Regiões de Influências das Cidades (REGIC), nos conduzem a aceitar que prevalece a “macrocefalia” urbana de Natal, uma vez que ainda se apresenta como a cidade que detém grande parte dos objetos artificiais que proporcionam melhores condições de vida e de sobrevivência, não apenas à população metropolitana, mas a todo o estado do RN.

A análise dos movimentos pendulares no âmbito da RMNatal também reafirmou a “macrocefalia” urbana de Natal, uma vez que, embora já ocorra um movimento pendular oriundo de Natal em direção a outros municípios metropolitanos, Natal é o grande receptor de população. Em Natal, há uma concentração excessiva dos objetos artificiais da educação, da saúde, do lazer e principalmente do comércio, além da forte concentração do mercado de trabalho. Em alguns dos municípios metropolitanos, Vera Cruz e Monte Alegre, por exemplo, é muito pouco significativo, dado o fato de que prevalece o setor administrativo municipal como o principal empregador da força de trabalho existente.

A análise dos dados nos apresenta a permanência de antigos problemas. Entretanto, esses mesmos dados apontam, também, para a emergência de uma nova realidade metropolitana, que se expressa na própria dinâmica espacial, pautada em mudanças que têm por base o surgimento de novos eixos de crescimento econômico, constituídos pela especulação imobiliária, pelas intervenções públicas, que valorizam determinados locais, definindo novos espaços e novas centralidades metropolitanas e, por conseguinte uma nova configuração territorial.

Esse nova realidade nos coloca diante a necessidade de pensarmos novos caminhos metodológicos e teóricos para o entendimento da RMNatal, principalmente se tomarmos por referência a área metropolitana de integração acentuada, como aquela constituída pelos municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. Nesse sentido, a discussão da metrópole em formação nos impõe uma nova leitura que deve ser configurada a partir da compreensão da metrópole expandida, que se estabelece a partir de uma urbanização difusa. Essa realidade aponta para a necessidade de realização de novas investigações que responda a uma questão que se impõe: a RMNATAL ainda deve ser lida e compreendida como uma metrópole em formação ou a nova configuração territorial resultante de novas dinâmicas socioespaciais permite que o seu entendimento como uma metrópole de fato?

## Referências

- ALVES, Larissa da S. Ferreira (2013). **Culturas de ordenamento territorial do turismo nas Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Natal, Recife e Salvador**. Tese (Doutorado) –Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza.
- CANO, Wilson (1989). Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. In: **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 1, jan./mar., p. 62-82.
- CLEMENTINO, M. do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide S. (Org.) (2009). **Natal, uma metrópole em formação**. São Paulo, EDUC.
- CLEMENTINO, M. do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide S. **Segmentação numa metrópole em formação** (texto para discussão). Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/RMNatal/artigo/artigo17.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2013.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Rio Grande do Norte: novas dinâmicas, mesmas cidades. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos A.; GALVÃO, Antonio C. F. (2003). **Região e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo, Editora da UNESP; ANPUR.
- DANTAS, Eustógio W.C. (2009). **Maritimidade nos trópicos: por uma geografia do litoral**. Fortaleza: Edições UFC.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2000).. **Regiões de Influência das Cidades - 1993**. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Região de Influência das Cidades - 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1987). **Regiões de Influência das Cidades** Rio de Janeiro: IBGE.
- JARDIM, Antônio de Ponte. Movimento pendular: reflexões sobre a mobilidade pendular. In: OLIVEIRA L. P. de; OLIVEIRA A. T. B. de. **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. (disponível on-line)
- MOURA, Rosa *et al.* **Comentários sobre os resultados do REGIC 2007**. IPARDES: Curitiba, 2009. (Primeira Versão 9).
- MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. Tese (Doutorado em) – UFPR, 2009.
- MOURA, Rosa (2013). Configurações espaciais da metropolização brasileira. **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais - e-metropoles**, Rio de Janeiro, n. 13, ano 14, jun., p. 29-39.
- MOURA, Rosa; BRANCO, M. L. G. Castello; FIRKOWSKI O. L. C de Freitas (2005). Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 4, p. 121-133, out./dez.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2004). **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Rio de Janeiro, Observatório (Relatório de Atividades 1).

SANTOS, Milton (1993). **A urbanização brasileira**. São Paulo, Hucitec.

\_\_\_\_\_. (2008). **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico científico-informacional. 5. ed. São Paulo, EDUSP.

---

# Dinâmica demográfica da Região Metropolitana de Natal

---

*Flávio Henrique Miranda de Araújo Freire*  
*Marcos Roberto Gonzaga*  
*Ricardo Ojima*

**Resumo:** Este capítulo apresenta um panorama da dinâmica demográfica da Região Metropolitana de Natal (RMN), abordando a tendência recente das três componentes básicas (mortalidade, fecundidade e migração) e a mudança na estrutura etária da população. O capítulo faz uma análise da RMN como um todo, mas também analisa as diferenças entre os municípios, considerando o grau de integração metropolitana de cada um.

**Palavras-chave:** Dinâmica demográfica. Mortalidade. Fecundidade. Migração. Envelhecimento populacional.

**Abstract:** This chapter provides an overview of the demographic dynamics of the Metropolitan Region of Natal-Brazil (NMR), addressing the recent trend of three basic components (mortality, fertility and migration) and the change in the age structure of the population. The chapter provides an analysis of NMR as a whole, but also analyzes the differences between municipalities, considering the degree of integration of each one.

**Keywords:** Demographic dynamics. Mortality. Fertility. Migration. Population aging.

## Introdução

A Região Metropolitana de Natal (RMN) é composta por 10 municípios, com uma população de 1.351.014 habitantes em 2010. Caracterizada por forte centralidade do município-polo, Natal, observa-se um movimento de espraiamento da mancha urbana em direção a municípios vizinhos, como Parnamirim, ao Sul, e São Gonçalo do Amarante, ao Norte. Esses três municípios respondem por pouco mais que 80% da população da região, sendo Natal com 59,5%, Parnamirim com 15% e São Gonçalo do Amarante com 6,5%, em 2010. Estudos prospectivos apontam para a consolidação e expansão dessa tendência, com expan-

são populacional ao longo da BR 101 sul, com um espraiamento da mancha a partir de Natal, passando por Macaíba e, principalmente Parnamirim, em direção a Nísia Floresta e São José de Mipibu. Outro vetor de crescimento esperado é a irradiação do crescimento dos bairros da zona norte de Natal e do município de São Gonçalo do Amarante em direção aos municípios de Extremoz e Ceará-Mirim, sobretudo ao longo da BR 304 (FREIRE *et al.*, 2008). Esse vetor de crescimento norte deve se consolidar a partir da inauguração, em junho de 2014, do aeroporto internacional de São Gonçalo do Amarante.

A forte centralidade exercida por Natal pode ser verificada por diversos ângulos, como a centralidade nos serviços médico-hospitalares, e oferta de instituições de ensino superior, entre outros. Uma breve análise nos movimentos pendulares em direção a Natal, para trabalho ou estudo, ratifica esse quadro, e pode ser visto em outros capítulos deste livro que tratam de forma mais específica sobre o tema.

Numa visão nacional, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicou em 2008 o último estudo sobre Região de Influência das Cidades, que classificou Natal como capital regional, nível hierárquico abaixo das metrópoles (IBGE, 2008).

Esse cenário aponta para um quadro de uma região metropolitana em formação, ainda não consolidada, e seguramente menor do que aquela delimitada por lei, constituída pelos 10 municípios que a compõem atualmente. Nesse sentido, este texto busca avaliar a dinâmica demográfica dessa região em seus aspectos mais gerais, procurando identificar padrões e diferenciais entre os municípios, à luz do grau de integração metropolitano. Para tal, apresenta-se a configuração espacial da população no território da RMN e a tendência do crescimento recente. Depois, avalia-se o comportamento das componentes que regem a dinâmica demográfica e são responsáveis por esse crescimento: mortalidade, fecundidade e migração. A estrutura etária da população, resultante das mudanças na dinâmica demográfica, é ressaltada na penúltima seção, que precede as considerações finais do capítulo.

## 1. Distribuição espacial e crescimento populacional

A distribuição espacial da população na Região Metropolitana de Natal (RMN) apresenta grande concentração populacional no município-polo e seu vizinho, Parnamirim, município de alta integração. Na Tabela 2.1 são apresentadas as populações totais dos municípios

da RMN nos três últimos censos demográficos. No período de 1991 a 2010, enquanto a população do município de Natal reduziu de 68,0% para 59,5% sua participação relativa na população total da RMN, a população de Parnamirim aumentou de 7,1% para 15%.

Tomando-se como referência o nível de integração metropolitano<sup>1</sup>, a população do polo metropolitano mais a dos três municípios de mais alta integração (Parnamirim, Extremoz e São Gonçalo do Amarante) equivalem a 82,7% de toda a população concentrada em apenas 4 dos 10 municípios que compõem a RMN.

Numa percepção temporal, a Região Metropolitana de Natal teve um arrefecimento do seu crescimento populacional nas últimas décadas, entre 1991 e 2010. Na Tabela 2.2 observa-se que a taxa de crescimento geométrico da população, que foi de 2,63% ao ano entre 1991 e 2000, na década seguinte diminuiu para 1,85%, mesmo com o surpreendente crescimento do município de Parnamirim, que continuou apresentando o maior crescimento populacional da região, com taxas ao redor de 5% ao ano na década de 2000 a 2010, seguido por São Gonçalo do Amarante, com taxa de crescimento de 2,36%. Ainda que as taxas de crescimento sejam menores que as da década anterior, o cenário permanece o mesmo, com maior crescimento populacional no entorno de Natal, nos municípios mais integrados, e com o polo apresentando crescimento baixo. Entre 2000 e 2010, a taxa de crescimento populacional de Natal foi de apenas 1,21% ao ano.

Essa diminuição generalizada das taxas de crescimento populacional na Região Metropolitana de Natal, como será avaliado nas próximas seções, pode ser explicada por dois aspectos: 1) diminuição do crescimento vegetativo, devido ao constante declínio das taxas de fecundidade; 2) diminuição da imigração.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à desconcentração populacional entre os censos de 1991 e 2010 com relação ao polo. Natal tinha 68,03% da população em 1991, 63,34% em 2000 e 59,5% em 2010. Contudo, essa desconcentração ocorreu basicamente em detrimento do município de Parnamirim, com percentuais de 7,1%, 11,1% e 15%, respectivamente, nos três anos censitários destacados na Tabela

---

<sup>1</sup> A definição quanto ao nível de integração na dinâmica do aglomerado metropolitano é do trabalho: Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização, relatório de pesquisa realizado pelo Observatório das Metrópoles.

[http://observatoriodasmetrolopes.net/download/relatorio\\_integracao.pdf](http://observatoriodasmetrolopes.net/download/relatorio_integracao.pdf)

2.1. A participação relativa da população dos demais municípios no total populacional da RMN ficou praticamente inalterada nesse período.

Esse é um aspecto a ser considerado, e demonstra que apesar de se observar espraiamento da mancha urbana, quando se analisam imagens de satélite, a desconcentração populacional não está ocorrendo tão rapidamente na região. Adventos como a construção de um novo aeroporto no município de São Gonçalo do Amarante pode trazer mudanças, criando novos ou consolidando vetores de crescimento.

**Tabela 2.1 – População residente, área dos municípios e densidade Demográfica – RM de Natal, 1991, 2000 e 2010**

Nível de Integração	Municípios	População Total			Área (km)	Densidade Demográfica		
		1991	2000	2010		1991	2000	2010
Polo	Natal	606.887	712.317	803.739	168,9	3.593,2	4.217,4	4.758,7
Alto	Parnamirim	63.312	124.690	202.456	126,6	500,1	984,9	1.599,2
Alto	Extremoz	14.941	19.572	24.569	135,3	110,4	144,7	181,6
Alto	S.G. do Amarante	45.462	69.435	87.668	261,7	173,7	265,3	335,0
Médio	Macaíba	43.450	54.883	69.467	492	88,3	111,6	141,2
Baixo	Nísia Floresta	13.933	19.040	23.784	313,6	44,4	60,7	75,8
Muito baixo	Ceará-Mirim	52.156	62.424	68.141	729,5	71,5	85,6	93,4
Muito baixo	Monte Alegre	15.871	18.874	20.685	210,92	75,2	89,5	98,1
Muito baixo	S J de Mipibu	28.150	34.912	39.776	294,3	95,7	118,6	135,2
Muito baixo	Vera Cruz	7.970	8.522	10.719	83,89	95,0	101,6	127,8
	RM de Natal	892.132	1124669	1351004	2816,7	316,7	399,3	479,6

Fonte: Observatório das Metrôpoles; IBGE.

**Tabela 2.2 – Taxa de Crescimento Populacional para os períodos 1991-2000 e 2000-1020 na RM de Natal**

Nível de Integração	Municípios	Taxa Geométrica de Crescimento	
		1991/2000	2000/2010
Polo	Natal	1,80	1,21
Alto	Parnamirim	7,82	4,97
Alto	Extremoz	3,05	2,30
Alto	São Gonçalo do Amarante	4,82	2,36
Médio	Macaíba	2,63	2,38
Baixo	Nísia Floresta	3,53	2,25
Muito baixo	Ceará-Mirim	2,02	0,88
Muito baixo	Monte Alegre	1,94	0,92
Muito baixo	São José de Mipibu	2,42	1,31
Muito baixo	Vera Cruz	0,75	2,32
	RM de Natal	2,63	1,85

Fonte: Observatório das Metrópoles; IBGE.

## 2. Componentes da dinâmica demográfica

O crescimento, a distribuição espacial e a composição etária de uma população são consequências diretas da dinâmica demográfica regida pelas três componentes básicas: mortalidade, fecundidade e migração.

### 2.1. Crescimento vegetativo: Mortalidade e Fecundidade

#### 2.1.1. Mortalidade

Desde a década de 1940, os níveis de mortalidade iniciaram seu declínio contínuo, o qual dura até os dias atuais. Nessa trajetória de queda da mortalidade, declinaram os níveis de mortalidade adulta e, também, de mortalidade infantil, devido a avanços tecnológicos na área da saúde, ao aumento da difusão da informação na área de prevenção médica e aos investimentos em saneamento básico.

A esperança de vida ao nascer é um bom indicador sintético de mortalidade, pois representa o resumo consolidado dos níveis de mortalidade ao longo de toda a estrutura etária da população. Os dados

da Tabela 2.3 apontam para um declínio generalizado da mortalidade durante as duas últimas décadas na RMN.

De acordo com esses dados, a maior esperança de vida ao nascer da Região Metropolitana de Natal, em 1991, era de 66,59 anos em Natal. Por outro lado, Vera Cruz tinha uma esperança de vida ao nascer em 1991 de 55,12 anos. Houve significativo avanço durante esses quase 20 anos, e Natal apresentou em 2010 uma esperança de vida de 75,08 anos. Em 2010, a menor esperança de vida ao nascer registrada foi de 69,12, novamente em Vera Cruz. Contudo, cabe ressaltar que a diferença entre a maior e a menor esperança de vida diminuiu consideravelmente ao longo do tempo. Se em 1991 a diferença entre a maior e a menor esperança de vida entre os municípios metropolitanos era de 11,47 anos, em 2010, essa diferença caiu para 5,96 anos, evidenciando que o declínio da mortalidade ocorreu de forma generalizada em toda a RMN.

Portanto, é possível dizer que a RMN tornou-se mais homogênea no que se refere à esperança de vida dos seus municípios. O desvio padrão desse indicador foi de 3,26 em 1991, 2,37 em 2000 e 2,08 em 2010, mostrando que, com o tempo, a mortalidade entre os municípios da Região Metropolitana de Natal vai ficando cada vez mais homogênea.

**Tabela 2.3 – Esperança de vida ao nascer – RM de Natal, 1991, 2000 e 2010**

Nível de Integração	Municípios	1991	2000	2010
Polo	Natal	66,59	70,11	75,08
Alto	Parnamirim	65,10	69,11	74,52
Alto	Extremoz	60,47	67,67	73,50
Alto	São Gonçalo do Amarante	60,94	69,11	74,72
Médio	Macaíba	59,06	66,62	72,04
Baixo	Nísia Floresta	58,73	65,44	71,37
Muito baixo	Ceará-Mirim	59,06	65,32	71,44
Muito baixo	Monte Alegre	61,61	69,11	71,18
Muito baixo	São José de Mipibu	60,54	68,59	69,86
Muito baixo	Vera Cruz	55,12	62,47	69,12

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Ainda no quesito mortalidade, a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) é um indicador bastante sensível às questões socioeconômicas da região em estudo. Vários autores argumentam que a probabilidade

de uma criança sobreviver ao primeiro ano de vida está diretamente ligada a questões como educação da mãe, renda familiar e outras variáveis socioeconômicas (LEGRAND; PHILIPS, 1996; CALDWELL, 1979; FERNANDES, 1984; FERNANDES, 2007). A rápida transição de altos para baixos níveis de fecundidade seria um fator importante para reduções na mortalidade infantil, haja vista a hipótese de que um declínio na fecundidade altera os padrões de formação da família (intervalo entre nascimentos, parturição e idade à gestação), produzindo, assim, efeitos benéficos para a saúde da mãe e da criança. As reduções nas taxas de fecundidade total, assim com seus determinantes, serão abordados no próximo tópico.

Há, ainda, argumentos de que com o avanço tecnológico e investimentos na saúde pública, como campanhas publicitárias, campanhas de vacinação, entre outras ações, a mortalidade infantil vem caindo, mesmo em locais onde a população não experimentou grandes avanços nos seus indicadores socioeconômicos (MEDRONHO *et al.*, 2004).

De posse dos dados de mortalidade infantil da Região Metropolitana de Natal para os anos de 1991, 2000 e 2010, observa-se, com base nos dados da Tabela 2.4, que houve uma variação significativa em todos os municípios nesse período. Entretanto, a exemplo da esperança de vida, essa variação não ocorreu com a mesma intensidade em todas as cidades. Em 1991, os dados mostram que Natal era o município com menor mortalidade infantil da Região Metropolitana, com taxa igual a 43,49 óbitos no primeiro ano de vida para cada 1.000 nascidos vivos, enquanto Vera Cruz ostentava a maior mortalidade infantil da RMN, com taxa de 93,6 óbitos de crianças com menos de 1 ano de vida por 1000 nascidos vivos.

**Tabela 2.4 – Taxa de Mortalidade Infantil - RM de Natal, 1991, 2000 e 2010**

Nível de Integração	Municípios	1991	2000	2010
Polo	Natal	43,5	32,0	14,4
Alto	Parnamirim	49,7	35,3	15,0
Alto	Extremoz	65,7	40,2	17,3
Alto	São Gonçalo do Amarante	63,6	35,3	14,6
Médio	Macaíba	72,5	44,0	21,0
Baixo	Nísia Floresta	74,1	48,4	22,7
Muito baixo	Ceará-Mirim	72,5	48,9	22,6
Muito baixo	Monte Alegre	60,6	35,3	23,3
Muito baixo	São José de Mipibu	65,4	37,0	27,1
Muito baixo	Vera Cruz	93,6	60,5	29,4

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

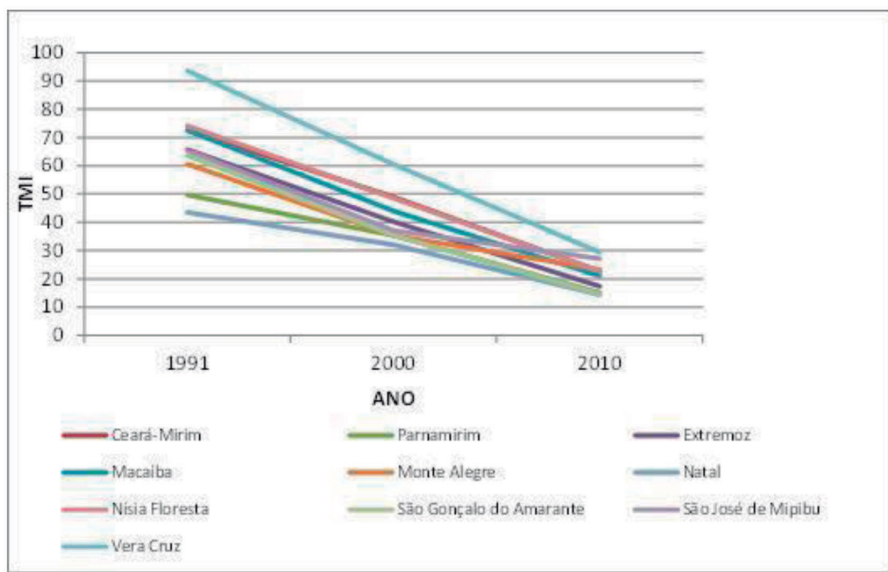
Em 2000, houve uma sensível melhora nos indicadores de mortalidade infantil, em todos os municípios da RMN. A maior taxa continuou sendo verificada no município de Vera Cruz, mas agora com 60,5 óbitos de menores de um ano para cada 1.000 nascidos vivos. Já em 2010, verificou-se nova queda da TMI. Em Natal, a taxa chegou a 14,4, valor muito próximo ao que foi registrado nos municípios classificados como de alta integração: São Gonçalo do Amarante (14,6), Parnamirim (15) e Extremoz, um pouco maior, taxa igual a 17,3. A maior taxa de mortalidade infantil registrada em 2010 na RMN foi, novamente, em Vera Cruz, mas agora a taxa foi de 29,4 óbitos de menores de 1 ano para cada 1.000 nascidos vivos. Não obstante, é importante destacar que os diferenciais nos níveis de mortalidade infantil ainda persistentes na RMN se correlacionam com indicadores de educação. Via de regra, os municípios que ainda possuem taxa de mortalidade infantil acima de 20 óbitos por 1.000 nascidos vivos em 2010 são aqueles que possuem menos de 80% da população acima dos 10 anos alfabetizada. Além disso, esses municípios são os que possuem maior percentual de população rural em 2010: Macaíba (38,6%), Nísia Floresta (60,6%), Ceará-Mirim (47,9%), Monte Alegre (56,5%), São José de Mipibu (54,2%) e Vera Cruz (56,2%). A urbanização aqui estaria atrelada a melhores condições de infraestrutura e atendimento à saúde..

A Organização Mundial da Saúde (OMS) utiliza o seguinte critério para classificar o nível da mortalidade infantil: taxa alta, a partir de 50 por mil; taxa média, entre 20 a 49; e taxa baixa, valores abaixo de 20 óbitos por mil nascidos vivos (UNICEF, 2008). Portanto, baseado no

que preconiza a OMS, apesar da grande melhora que toda a RMN obteve nos níveis de mortalidade infantil, é preciso melhorar um pouco mais. O município-polo e aqueles que possuem alto nível de integração metropolitana estão entre aqueles com menor taxa de mortalidade infantil. Os demais municípios da RMN encontram-se na faixa média de taxas de mortalidade infantil.

A Figura 2.1 ajuda a visualizar o notável declínio nas taxas de mortalidade infantil em toda a Região Metropolitana nos três anos em foco. Esse resultado acompanha os resultados encontrados em todo o Brasil, e particularmente em toda a região Nordeste, onde grandes avanços na redução da mortalidade infantil têm sido alcançados.

**Figura 2.1 – Evolução da Mortalidade Infantil dos municípios da Região Metropolitana de Natal, no período 1991-2010**



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Em 2000, o Brasil e outras 188 nações firmaram o compromisso de combater a pobreza e assinaram um documento com os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM) renovado e reafirmado em nova reunião ocorrida em 2010. Em 2013, nova assembleia geral foi realizada para discutir ações para que as metas, inicialmente traçadas, fossem atingidas (UN, 2013; PNUD, 2012). No que tange à mortalidade, a meta traçada foi reduzir, entre 1990 e 2015, em dois terços a mortalidade na infância (menores de 5 anos), que para o Brasil, em geral,

equivale atingir uma taxa de mortalidade infantil de 17,9 mortes de menores de 1 ano para cada 1.000 nascidos vivos. Portanto, percebe-se que a RMN, apesar de grande avanço nesse indicador, ainda tem o que melhorar para atingir a meta traçada, sobretudo nos municípios de menor integração metropolitana.

Outro importante indicador de avaliação das condições de saúde e vida de uma população refere-se à mortalidade na infância (menores de 5 anos). No que diz respeito a esse indicador, o cenário é praticamente o mesmo, delineado a partir da mortalidade infantil. De acordo com a Tabela 2.5, Natal e os municípios de alta integração, sobretudo Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, possuem as menores taxas. Os municípios com baixa e muito baixa integração possuem taxas bem mais elevadas de mortalidade, com destaque para Vera Cruz que, novamente, foi o município com a maior taxa de mortalidade na infância, entre os menores de 5 anos de idade.

No entanto, analisando os dados com base nos anos censitários destacados na Tabela 2.5, assim como ocorreu com a mortalidade infantil, observa-se que os ganhos de mortalidade abaixo dos 5 anos também foram consideráveis. A taxa de variação da diminuição da mortalidade na infância ficou acima de 74% para 7 dos 10 municípios. Isso significa que, nesses municípios, a mortalidade abaixo dos 5 anos reduziu em 74% nesses 20 anos. Para São Gonçalo do Amarante essa redução foi ainda maior, 81,17%. Já para Monte Alegre e São José de Mipibu, essas reduções foram de 68,6% e 66,1%, respectivamente.

**Tabela 2.5 – Mortalidade até cinco anos de idade, por 1.000 nascidos vivos – Região Metropolitana de Natal, nos anos: 1991, 2000 e 2010**

Nível de Integração	Municípios	1991	2000	2010
Polo	Natal	57,81	41,70	15,39
Alto	Parnamirim	66,15	45,85	16,18
Alto	Extremoz	86,25	52,08	18,64
Alto	São Gonçalo do Amarante	83,51	45,85	15,72
Médio	Macaíba	94,76	56,87	22,53
Baixo	Nísia Floresta	96,81	62,45	24,44
Muito baixo	Ceará-Mirim	94,76	63,02	24,25
Muito baixo	Monte Alegre	79,71	45,85	25,01
Muito baixo	São José de Mipibu	85,89	48,05	29,12
Muito baixo	Vera Cruz	120,81	77,56	31,57

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

As Tabelas 2.6 e 2.7 referem-se à probabilidade de sobrevivência do nascimento até os 40 anos, e a probabilidade de sobrevivência do nascimento até os 60 anos, respectivamente. Os dados dessas duas tabelas ratificam os resultados encontrados nas duas tabelas anteriores, ou seja, ao longo do período analisado, de 1991 até 2010. Assim como a mortalidade na infância diminuiu, a mortalidade adulta também declinou em todos os municípios da região metropolitana de Natal.

Além disso, os quatro municípios que se destacavam com menor mortalidade na infância, novamente são os que possuem as maiores probabilidades de sobrevivência até 40 ou até 60 anos de idade. São os municípios de Natal e os três com maior integração: Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. Destaque-se, ainda, Vera Cruz, que apesar de, em 2010, apresentar a menor probabilidade de sobrevivência até os 60 anos, foi o município que obteve o maior ganho nesse indicador entre 1991 e 2010, com ganho de 21,7%.

**Tabela 2.6 – Probabilidade de sobrevivência até 40 anos – RM de Natal, 1991, 2000 e 2010**

Nível de Integração	Municípios	1991	2000	2010
Polo	Natal	88,1	90,7	96,8
Alto	Parnamirim	86,0	89,8	96,5
Alto	Extremoz	82,7	88,5	95,9
Alto	São Gonçalo do Amarante	83,2	89,8	96,6
Médio	Macaíba	81,2	87,5	95,1
Baixo	Nísia Floresta	80,8	86,4	94,7
Muito baixo	Ceará-Mirim	81,2	86,2	94,8
Muito baixo	Monte Alegre	83,9	89,8	94,6
Muito baixo	São José de Mipibu	82,8	89,3	93,7
Muito baixo	Vera Cruz	76,6	83,3	93,2

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

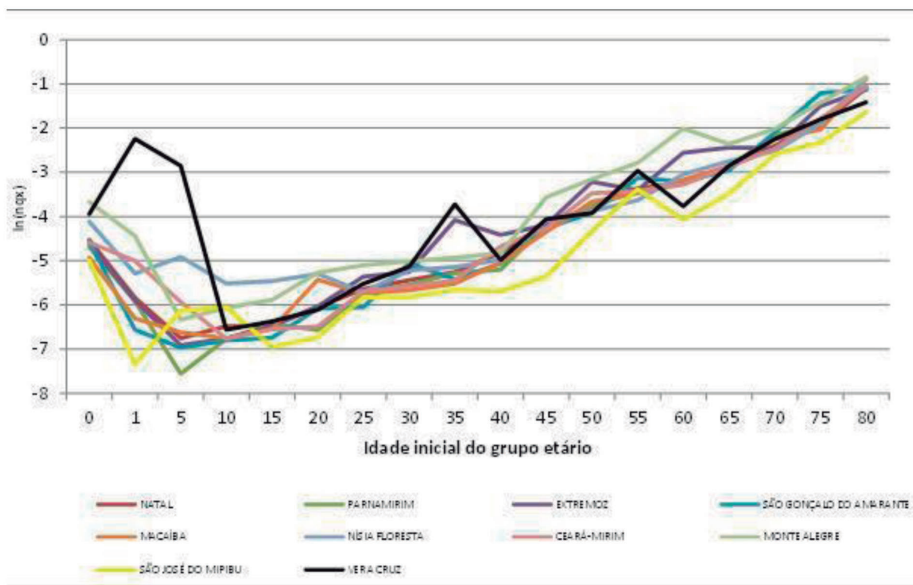
**Tabela 2.7 – Probabilidade de sobrevivência até 60 anos - RM de Natal, 1991, 2000 e 2010**

Nível de Integração	Municípios	1991	2000	2010
Polo	Natal	74,6	80,7	89,9
Alto	Parnamirim	72,6	79,1	89,0
Alto	Extremoz	65,5	76,8	87,5
Alto	São Gonçalo do Amarante	66,3	79,1	89,3
Médio	Macaíba	63,0	75,1	85,3
Baixo	Nísia Floresta	62,5	73,2	84,2
Muito baixo	Ceará-Mirim	63,0	73,0	84,3
Muito baixo	Monte Alegre	67,4	79,1	83,9
Muito baixo	São José de Mipibu	65,6	78,3	81,6
Muito baixo	Vera Cruz	56,4	68,3	80,4

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

As Figuras 2.2 e 2.3 mostram as probabilidades de morte feminina e masculina por grupo etário, segundo os municípios da Região Metropolitana de Natal em 2010. Analisando o padrão de mortalidade feminina, de uma forma geral, verificamos uma mortalidade um pouco elevada na infância, reduzida entre os adultos jovens e aumentando consideravelmente em direção às idades mais avançadas, padrão semelhante ao encontrado em todo o nordeste brasileiro. Já o padrão de mortalidade masculina não é muito diferente do feminino, exceto na faixa etária adulta e dos adultos jovens (acima de 15 anos), onde a mortalidade masculina é consideravelmente mais alta que a feminina. Como veremos a seguir, numa análise mais detalhada da mortalidade por causas básicas de morte, esse diferencial desfavorável aos homens tem como determinante as mortes por homicídios e acidentes de trânsito.

**Figura 2.2 – Probabilidades de morte FEMININA por grupo etário, segundo os municípios da Região Metropolitana de Natal em 2010**



Fonte: Projeto de Pesquisa: *ESTIMATIVAS DE MORTALIDADE PARA PEQUENAS ÁREAS NO BRASIL: a aplicação de uma nova metodologia através da combinação de métodos demográficos e estatísticos*, financiado por CNPq e CAPES através da chamada pública no 07/2011 do Edital Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas.<sup>2</sup>

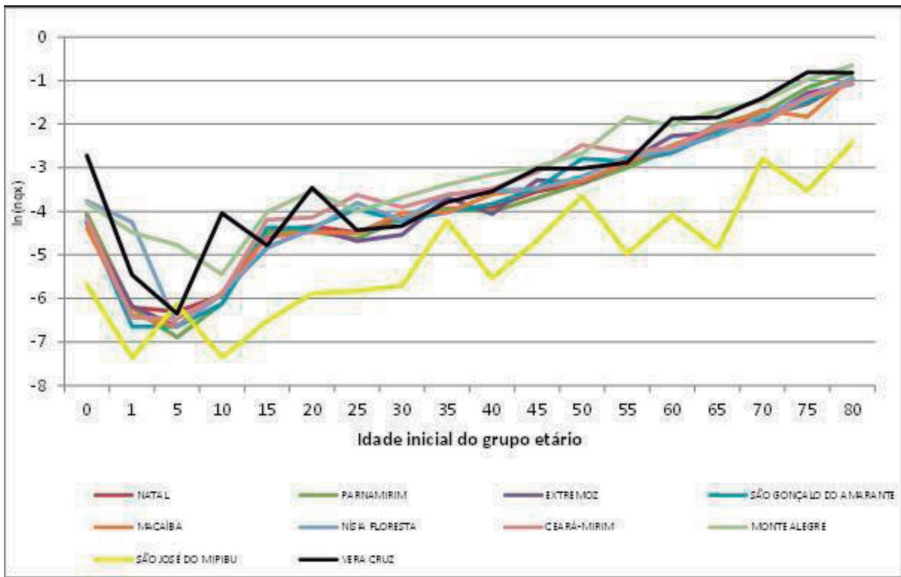
Um destaque deve ser dado para o padrão da mortalidade de São José de Mipibu, que se apresenta bem mais baixo que o dos demais municípios. Esse é um resultado que precisa ser melhor investigado. Ao compararmos os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano entre 1991 e 2000, São José de Mipibu foi o município que teve os maiores ganhos de probabilidades de sobrevivência.

Há que se destacar, ainda, o maior risco de morte na infância

<sup>2</sup> As figuras 2.2 e 2.3 apresentam o padrão de mortalidade completo dos municípios metropolitanos nos períodos estudados, o primeiro para as mulheres e segundo para os homens. Os resultados desses gráficos são oriundos do projeto “Estimativas de mortalidade para pequenas áreas no Brasil: a aplicação de uma nova metodologia através da combinação de métodos demográficos e estatísticos”. Esse projeto tem por objetivo estimar o nível e o padrão da mortalidade em todos os municípios brasileiros, tomando o cuidado de corrigir sub-registros e testar diversas metodologias demográficas e estatísticas. Essa pesquisa conta com o financiamento do CNPq e da CAPES, através da chamada pública nº 07/2011, do Edital Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas, e congrega pesquisadores de diversas instituições de ensino e pesquisa.

para o município de Vera Cruz, se comparado aos demais municípios. Embora um dos principais objetivos do projeto supracitado tenha sido o tratamento das variações aleatórias para estimativas de pequenas áreas, é importante destacar que, em populações muito pequenas, é inevitável observarmos alta variabilidade nas taxas demográficas.

**Figura 2.3 – Probabilidades de morte MASCULINA por grupo etário, segundo os municípios da Região Metropolitana de Natal em 2010**



Fonte: Projeto de Pesquisa “Estimativas de mortalidade para pequenas áreas no Brasil: aplicação de uma nova metodologia através da combinação de métodos demográficos e estatísticos” financiado pelo CNPq e pela CAPES através da chamada pública no 07/2011 do Edital Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas.

No que se refere às mudanças no padrão de saúde e doenças em uma população, associadas com mudanças demográficas, socioeconômicas e biológicas, a análise da mortalidade por causas desempenha um papel fundamental. Ao desagregarmos os óbitos por causas básicas de morte, podemos verificar mudanças importantes no perfil de morbi-mortalidade dos municípios da Região Metropolitana do Rio Grande do Norte.

As Figura 2.4 e 2.5 mostram as taxas de mortalidade masculina e feminina, respectivamente, por 100.000 habitantes, segundo oito causas de morte selecionadas para os municípios da Região Metropolitana de Natal nos anos de 1991, 2000 e 2010. Com diferentes intensi-

dades entre os municípios, verifica-se que as taxas de mortalidade por doenças do aparelho circulatório, do aparelho digestivo e neoplasias aumentaram entre 1991 e 2010 para ambos os sexos em todos os municípios.

Por sua vez, as mortes por doenças infecciosas e parasitárias diminuíram em grande parte dos municípios para ambos os sexos. Tais mudanças corroboram as teorias de transição epidemiológica e da mortalidade formuladas e observadas, com algumas particularidades, em outras regiões do Brasil (OMRAN, 1971; HORIUCHI, 1999; SCHRAMN *et al.*, 2004). Ou seja, com uma redução generalizada do nível de mortalidade concomitante aos avanços na medicina, evidencia-se uma menor exposição às doenças transmissíveis. Paralelamente, mais pessoas sobrevivem para as idades mais avançadas e são acometidas por doenças não transmissíveis, relacionadas ao estilo de vida e nutricional da população.

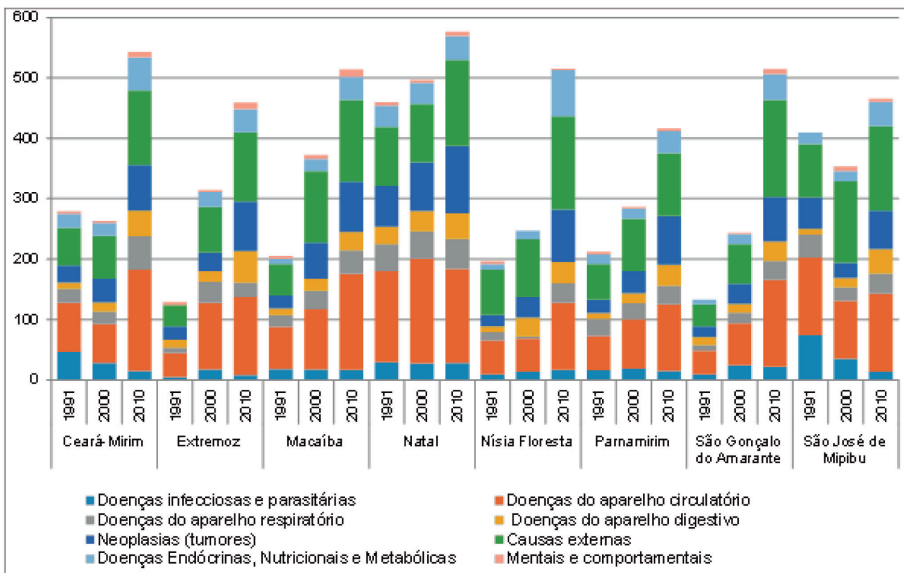
Destaca-se que esse aumento expressivo nas taxas brutas mortalidade por doenças do aparelho circulatório, digestivo e neoplasias, mostrado nas Figuras 2.4 e 2.5, carrega o efeito de mudanças na estrutura etária da população desses municípios. Como todos os municípios experimentaram um envelhecimento da estrutura etária entre 1991 e 2010, parte do aumento dessas taxas é devido ao aumento relativo da população em idade ativa.

Na comparação por sexo, destacam-se os diferenciais de mortalidade por causas externas, amplamente desfavoráveis aos homens em todos os municípios e em todo o período analisado. Uma análise mais detalhada nessa causa de morte revela que o comportamento de risco dos homens pode explicar suas altas taxas em relação às mulheres.

Na comparação entre os municípios da RMN, verifica-se que os maiores aumentos percentuais nas taxas de mortalidade por causas externas masculinas entre 1991 e 2000 ocorreram nos municípios de Macaíba (127%), Extremoz (114%) e São Gonçalo do Amarante (80%). Já no período entre 2000 e 2010, o ranking de aumento percentual é liderado com folga pelo município de São Gonçalo do Amarante (144%), que teve um aumento percentual de cerca duas vezes o de Ceará-Mirim (72%), segundo colocado nesse ranking no mesmo período. Esse aumento substancial nas taxas de mortalidade por causas externas masculinas nesses municípios, especialmente em São Gonçalo do Amarante, nas últimas três décadas, pode estar relacionado com um aumento da violência nessas regiões no mesmo período (ANDRADE, 2013).

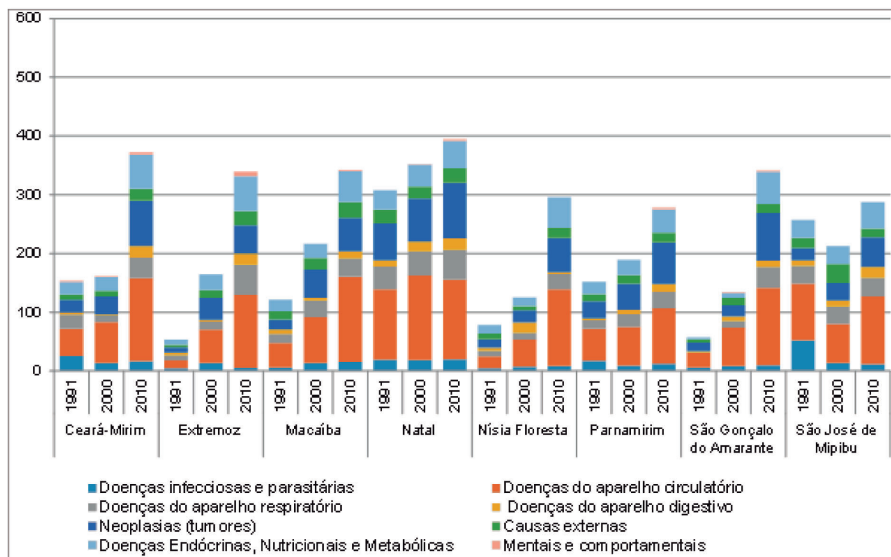
Dentre os municípios que tiveram menor aumento relativo nas taxas de mortalidade por causas externas nas últimas três décadas, destacam-se Natal e São José do Mipibu. O município de Natal não experimentou aumento da taxa de mortalidade por causas externas entre 1991 e 2000. Já na década seguinte, o aumento foi de cerca de 47%. Situação oposta foi experimentada pelo município de São José do Mipibu, que teve um aumento de 53% entre 1991 e 2000, e praticamente não experimentou um aumento significativo na década seguinte.

**Figura 2.4 – Taxas de mortalidade masculina (por 100.000 hab.) segundo causas de morte por municípios da Região Metropolitana de Natal em 1991, 2000 e 2010**



Fonte: Ministério da Saúde (Datusus/SIM) e IBGE (1991, 2000 e 2010).

**Figura 2.5 – Taxa de mortalidade feminina (por 100.000 hab.) segundo causas de morte por municípios da Região Metropolitana de Natal em 1991, 2000 e 2010**



Fonte: Ministério da Saúde (Datasus/SIM) e IBGE (1991, 2000 e 2010).

### 2.1.2. Fecundidade

Os trabalhos mais recentes mostram que o declínio da fecundidade, que inicialmente começou nos centros urbanos e camadas sociais mais elevadas, passou a ser generalizado para toda a população, em que pese ainda alguns diferenciais.

Analisando os dados de fecundidade da Região Metropolitana de Natal, esses resultados encontrados na literatura são confirmados, na medida em que em todos os municípios da RMN houve declínio na Taxa de Fecundidade Total. Na Tabela 2.8 observa-se que, em todos os municípios houve declínio, independente do nível de integração. A literatura sobre determinantes da queda da fecundidade destaca o aumento da escolaridade feminina, maior inserção no mercado de trabalho e maior grau de urbanização, entre outros fatores que podem explicar o desejo por cada vez menos filhos. Na RMN, os maiores declínios da fecundidade entre 1991 e 2010 foram justamente nos municípios com menor integração, justamente aqueles que partiram de uma fecundidade mais elevada. Esse é o caso de municípios como: Ceará-Mirim, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José de Mipibu e, sobretudo,

Vera Cruz, que, em 1991, tinha uma taxa de fecundidade total (TFT) de 5,7 filhos por mulher, e em 2010 atingiu incríveis 2,1, considerado o nível mínimo para garantir a reposição populacional. Esse resultado para Vera Cruz merece destaque, pois trata-se de um município com 54% de população vivendo em área rural, quando a literatura aponta para menores fecundidades em regiões mais urbanizadas relacionadas a determinantes próximos como maior educação feminina e maior inserção no mercado de trabalho por parte das mulheres, além de características próprias da vida urbana com maior aquisição de bens de consumo e serviços, inclusive serviços básicos de educação e saúde, que rivalizam com os custos de ter um filho.

No que se refere a Natal e aos municípios de alta integração, três dos quatro apresentaram fecundidade abaixo do nível de reposição populacional em 2010, refletindo que o crescimento vegetativo tende a ser negativo. As fecundidades de Natal e Parnamirim estão particularmente baixas, e isso refletirá num rápido envelhecimento populacional num futuro próximo, caso a migração não compense esses valores. Nesses dois municípios, a TFT de 1,6 filhos por mulher está praticamente no patamar da fecundidade de Japão, Alemanha e Itália, países que estão no grupo daqueles com as mais baixas taxas de fecundidade do mundo, com TFT de 1,4 filhos por mulher em 2010, segundo dados do Banco Mundial. Enfocando Natal e Parnamirim, a baixa fecundidade parece estar impactando na estrutura etária do polo. Já em Parnamirim, ainda observa-se uma população muito jovem, fruto do alto poder de atração populacional desse município, sendo boa parte desses imigrantes oriundos da expansão urbana de Natal, configurando-se a saída de população mais jovem deste em direção aquele município. Nas próximas duas seções esse tema será abordado com maiores detalhes.

Outra questão importante a se destacar na Tabela 2.8 é que se observa inversão na tendência, observada entre 1991 e 2000, do aumento de gravidez na adolescência. Entre 2000 e 2010, houve redução do percentual de mães adolescentes entre 15 e 17 anos. A exceção ficou por conta de São José de Mipibu, onde esse percentual aumentou de 7,3% para 9,6% entre 2000 e 2010.

**Tabela 2.8 – Taxa de Fecundidade Total e percentual de mulheres entre 15 e 17 anos com filhos – RM de Natal, 1991, 2000 e 2010**

Nível de Integração	Municípios	TFT*			% de mulheres de 15 a 17 anos com filhos		
		1991	2000	2010	1991	2000	2010
Polo	Natal	2,4	2,0	1,6	4,1	7,8	6,0
Alto	Parnamirim	2,9	2,5	1,6	8,7	7,3	7,6
Alto	Extremoz	3,9	3,5	2,6	11,2	12,0	6,7
Alto	S. G. do Amarante	3,7	3,2	2,0	8,6	11,6	6,3
Médio	Macaíba	3,8	2,9	2,4	8,4	11,9	8,1
Baixo	Nísia Floresta	4,2	2,9	2,4	10,6	15,5	13,8
Muito baixo	Ceará-Mirim	4,1	3,6	2,5	11,2	7,9	7,8
Muito baixo	Monte Alegre	4,7	3,6	2,6	8,5	16,4	5,4
Muito baixo	São José de Mipibu	4,1	3,3	2,6	13,0	7,3	9,6
Muito baixo	Vera Cruz	5,7	3,9	2,1	3,6	12,3	4,8

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

## **2.2. O papel da migração no crescimento populacional dos municípios metropolitanos**

Os resultados apresentados para mortalidade e fecundidade, contrastados com as taxas de crescimento populacional da Tabela 2.2 indicam que, em alguns municípios, o crescimento populacional pode ser significativamente alicerçado na capacidade de atrair população. Esse é o caso de Parnamirim, que, ao lado de Natal, possui a mais baixa taxa de fecundidade total (1,6), ao passo que ostenta a maior taxa de crescimento populacional, tanto da RMN quanto de todo o Rio Grande do Norte.

Parnamirim e São Gonçalo do Amarante são dois municípios que têm alto nível de integração e se encontram em amplo processo de crescimento populacional. A informação de densidade demográfica, apresentada na Tabela 2.1, indica alta concentração populacional em Natal. Dentre os inúmeros impactos decorrentes dessa concentração, pode-se ressaltar a pressão no preço da terra e novas lógicas de ocupação do espaço urbano, induzindo a expansão imobiliária para fora dos limites do município, com tendências a uma maior dispersão urbana a partir de alguns vetores de crescimento, como a BR 101 ao sul de Natal (FREIRE, ., 2008; PIMENTEL ., 2013).

**Tabela 2.9 – Municípios da Região Metropolitana de Natal por População Residente de 5 Anos e Mais de Idade, Imigrantes de Data Fixa, Taxa líquida de imigração (2000 e 2010) e Saldo Migratório em 2010**

Nível de Integração	Municípios	População Residente		TLI 2010	TLI 2000	Saldo Migratório 2010
		5 anos e mais de idade	Imigrantes			
Polo	Natal	751.169	47.031	6,26	9,6	-29.056
Alto	Parnamirim	187.562	42.525	22,67	34,9	35.440
Alto	Extremoz	22.508	2.787	12,38	16,7	1.859
Alto	São Gonçalo do Amarante	80.543	13.127	16,30	20,2	11.125
Médio	Macaíba	63.719	6.341	9,95	13,0	3.252
Baixo	Nísia Floresta	21.816	2.815	12,90	16,7	1.621
Muito baixo	Ceará-Mirim	62.133	3.449	5,55	7,0	98
Muito baixo	Monte Alegre	18.975	1.388	7,31	*	168
Muito baixo	São José de Mipibu	36.510	3.555	9,74	13,2	620
Muito baixo	Vera Cruz	9.953	711	7,14	*	-29
	RM de Natal	1.254.888	123.729	9,86	13,5**	-

Fonte: Observatório das Metrôpoles e IBGE.

\*Não pertenciam à RMN, por isso não faziam parte da base de dados do Observatório das Metrôpoles.

\*\*Considerando a composição da RMN em 2000.

Nesse contexto, os resultados da Tabela 2.9 revelam que exatamente Parnamirim e São Gonçalo do Amarante são os municípios que apresentam o maior percentual de imigrantes sobre sua população total, significado das taxas líquidas de imigração, que em 2010 foi de 22,67% e 16,3% respectivamente. Mas vale a pena destacar que, conforme as tendências encontradas em outras metrôpoles do país, o município-sede tem perdido sua capacidade de atração ou de absorção migratória. Isso pode ser observado pelo saldo migratório negativo encontrado no município de Natal no último quinquênio da década de 2000.

Poderíamos, com isso, supor que o crescimento de Parnamirim é integralmente o reflexo da expulsão da população de Natal para os municípios do entorno, entretanto, as migrações de Natal para Parnamirim correspondem a menos de 30% do total de migrantes. De fato, é uma proporção significativa, mas não justificaria por si só o crescimento populacional de Parnamirim, sobretudo porque o mesmo não ocorre com São Gonçalo do Amarante, que representa 10% dos

destinos dos emigrantes natalenses. De fato, o poder de atração de Parnamirim se dá através da chegada de pessoas de outros municípios do Rio Grande do Norte, mas que não fazem parte da RMN.

Mas para onde vão os migrantes que saem de Natal, se não para Parnamirim? Cerca de 20% deles emigraram para municípios da própria RMN, mas outros 25% se dirigiram para outros municípios do estado do Rio Grande do Norte. As relações dinâmicas entre Natal e Mossoró e seu entorno podem ser uma das explicações para esse processo (NASCIMENTO; OJIMA, 2012), entretanto, pode ser também um resultado de movimentos de migrações de retorno com etapas intermediárias na capital do Estado. Ou seja, aquela pessoa que nasceu no Rio Grande do Norte e por algum tempo residiu em outra Unidade da Federação e retorna ao seu estado natal, pode ter em sua estratégia migratória uma passagem por Natal antes de um retorno completo à sua região de origem.

A migração de retorno tem se tornado um processo migratório cada vez mais relevante em diferentes contextos, sobretudo, alimentando novas explicações para entender a dinâmica dos movimentos populacionais no país. Embora a participação da migração de retorno no total de migrantes do Rio Grande do Norte não seja uma das mais expressivas na região Nordeste, os seus impactos indiretos podem ser um dos fatores que o tornam um elemento importante para explicar o fato de que o RN é o único estado do Nordeste que apresentou saldos migratórios positivos nos quinquênios 1995-2000 e 2005-2010 (OJIMA, 2012).

A imigração de retorno representa 30% de toda a imigração para o Rio Grande do Norte, ou seja, cerca de uma em cada três pessoas que imigraram para o RN entre 2005 e 2010 eram pessoas que haviam nascido no estado e retornam. Do total de pouco mais de 20 mil imigrantes de retorno, 44,7% deles residiam em algum município da RMN em 2010, sendo a principal concentração em Natal, com 30%, e 8% em Parnamirim e 6,4% nos demais municípios. Além disso, destaca-se o município de Mossoró, com uma participação de 7,8%.

Há que se considerar que a imigração de retorno, da forma como é tradicionalmente caracterizada (migrantes que retornaram ao município de nascimento no último quinquênio da década) contabiliza apenas parte do processo migratório que é mais amplo. Ou seja, não estão sendo considerados aqui os efeitos indiretos dessa imigração, que consideraria os filhos tidos pelos imigrantes após o seu retorno

e, tampouco, os efeitos indiretos do retorno que seriam os filhos tidos antes do retorno, em outra UF. Afinal, os filhos dos imigrantes de retorno que nasceram em outra Unidade da Federação são contabilizados pelos quesitos censitários como imigrantes genéricos, quando na prática possuem um fator de retorno derivado da sua motivação parterna ou materna de voltar ao local de origem destes. Nesse sentido, caberia apontar para maiores detalhamentos dessa análise nos contextos metropolitanos nordestinos, uma vez que são importantes elementos para se entender as mudanças na intensidade e direções dos fluxos regionais.

Enfim, com as taxas de fecundidade e de mortalidade declinando a níveis já baixos e de modo sustentado nas últimas décadas, a migração passa a assumir um papel fundamental na composição do crescimento populacional dos municípios. Devido à seletividade dos fluxos migratórios, ou seja, às preferências das pessoas migrarem com mais intensidade em determinadas faixas etárias, é possível perceber a partir das pirâmides etárias dos municípios da RMN qual a importância dos fluxos migratórios, pois há uma intensificação do peso relativo dos grupos em idades adultas jovens que se soma ao bônus demográfico derivado das quedas das taxas de fecundidade das últimas décadas.

### 3. Estrutura etária em decorrência da dinâmica demográfica

Os declínios nos níveis de fecundidade e mortalidade produzem profundas transformações na estrutura etária da população brasileira. O declínio da fecundidade interfere na mudança da estrutura etária pela base, ou seja, com o menor número de filhos por mulher, a tendência é que a população de crianças passe a ter peso relativo menor, elevando o peso da população de outras faixas etárias – envelhecimento populacional pela base. Embora a fecundidade seja a componente demográfica que mais tem contribuído para o envelhecimento da estrutura etária no Brasil, é importante destacar o papel que a mortalidade pode exercer nesse processo. Com aumento na expectativa de vida, mais pessoas sobrevivem para as idades avançadas, aumentando, assim, o peso relativo da população idosa em relação às outras faixas etárias.

O processo de envelhecimento da estrutura etária de uma popu-

lação é definido, então, como uma redução do peso relativo da população nas idades mais jovens (base da pirâmide etária) em detrimento de um aumento do peso relativo da população nas idades adultas e avançadas (meio e todo da pirâmide). Contudo, a avaliação da estrutura etária dos municípios da RMN, em decorrência das mudanças nas componentes demográficas, será feita com base em dois indicadores amplamente utilizados para esse fim. O primeiro, Índice de Envelhecimento, mede a relação entre a população idosa (65 anos e mais) e a população de crianças (menores de 15 anos). O segundo, Razão de Dependência, pode ser decomposto em três partes: Razão de Dependência Total, Jovem e Idosa. A Razão de Dependência Total mede a relação entre a população que está fora da idade ativa (menores de 15 anos e pessoas com 65 anos ou mais) pela população em idade ativa (15 a 64 anos). Já a Razão de Dependência Jovem, mede a relação entre a população de crianças e jovens (menores de 15 anos) e a população em idade ativa (15 a 64 anos). Por sua vez, a Razão de Dependência Idosa mede a relação entre a população de idosos (pessoas com 65 anos ou mais) e a população em idade ativa (15 a 64 anos).

A Tabela 2.10 apresenta o Índice de Envelhecimento por sexo em municípios da RMN nos anos censitários de 1991, 2000 e 2010. Na RMN em 1991, considerando apenas a população masculina, havia cerca de 12 idosos homens para cada 100 crianças do sexo masculino, enquanto em 2010 essa relação passou a ser de 22 por 100. Agora, considerando somente a população feminina, verificamos que essa relação passou de 15 mulheres idosas para cada 100 crianças do sexo feminino, em 1991, e, para cerca de 34 mulheres idosas para cada 100 crianças do sexo feminino, em 2010. Com menor ou maior intensidade, tanto para homens quanto mulheres, verificamos que o Índice de Envelhecimento aumentou em todos os municípios, revelando que o envelhecimento da estrutura etária é um processo generalizado na RMN.

**Tabela 2.10 – Índice de Envelhecimento por sexo - RM de Natal, 2010**

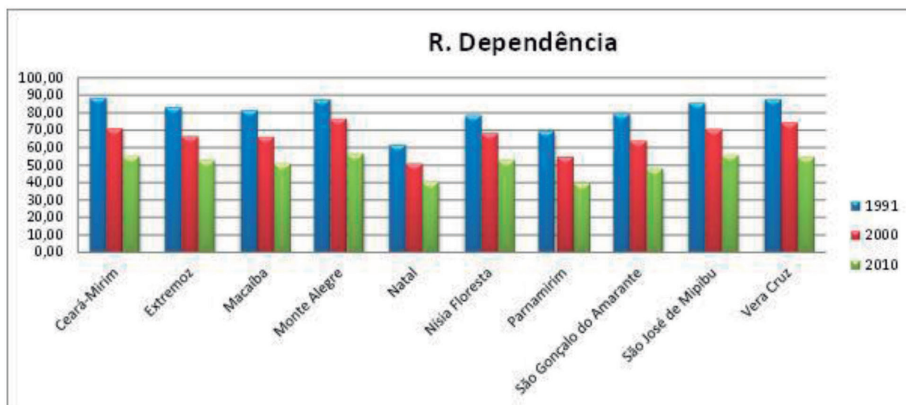
Nível de Integração	Municípios	1991		2000		2010	
		Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Polo	Natal	11,68	16,17	15,01	23,93	24,12	40,92
Alto	Parnamirim	9,09	10,05	9,56	12,94	15,60	23,87
Alto	Extremoz	13,10	11,70	14,15	14,09	19,37	25,37
Alto	São Gonçalo do Amarante	11,95	11,87	11,99	13,94	16,97	21,97
Médio	Macaíba	15,99	16,63	17,50	19,89	22,26	27,97
Baixo	Nísia Floresta	15,05	14,79	13,84	16,89	20,12	23,71
Muito baixo	Ceará-Mirim	14,10	15,23	15,65	18,63	21,07	27,81
Muito baixo	Monte Alegre	19,27	18,68	18,30	20,05	25,90	31,32
Muito baixo	São José de Mipibu	15,74	15,94	16,55	18,50	22,21	28,55
Muito baixo	Vera Cruz	19,62	19,25	20,50	23,19	25,22	29,58
	RM de Natal	12,36	15,39	14,46	20,79	21,79	33,94

Fonte: Observatório das metrópoles e IBGE.

As Razões de Dependência Total, Jovem e Idosa das populações dos municípios da RMN nos anos de 1991, 2000 e 2010, são mostradas nas Figuras 2.6, 2.7 e 2.8, respectivamente. A Razão de Dependência Total é muito utilizada em análises que medem a relação e o impacto da estrutura etária da população com o mercado de trabalho e o sistema de previdência social. Reduções nessa razão, como aquelas mostradas na Figura 2.6 para todos os municípios da RMN entre 1991 e 2010, indicam um aumento no peso relativo da população em idade ativa, ou seja, parcela da população exposta às taxas de participação no mercado de trabalho.

Por definição, reduções na Razão de Dependência Jovem, como aquelas apresentadas na Figura 2.7, indicam que a base da pirâmide etária de uma população está reduzindo relativamente a parcela da população em idade ativa, como consequência de quedas nas taxas específicas de fecundidade.

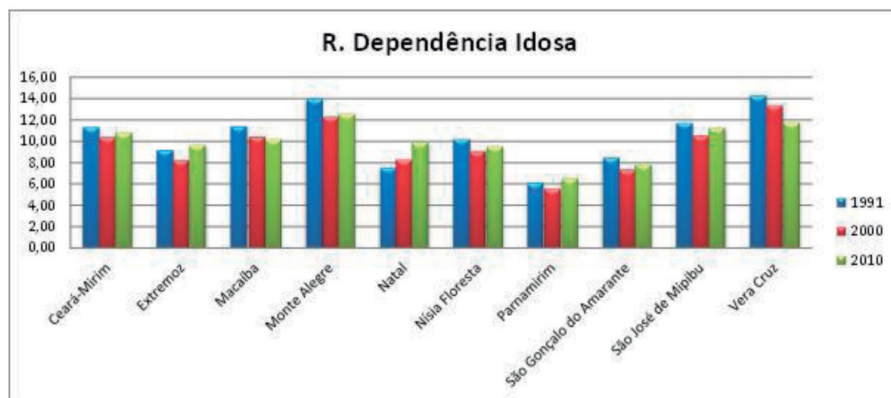
**Figura 2.6 – Razão de Dependência Total por municípios da RM de Natal, 1991, 2000 e 2010**



Fonte: Observatório das metrópoles e IBGE.

Por sua vez, mudanças na Razão de Dependência Idosa são de especial interesse para o sistema de previdência social. Aumentos nessa razão indicam que a população idosa está aumentando seu peso na estrutura etária relativamente à população em idade ativa. Ou seja, está havendo uma redução nas contribuições para o sistema face ao aumento de beneficiários (aposentados). Essa tendência, no longo prazo, pode tornar insustentável um sistema de previdência por repartição simples, como no caso do Brasil. Como mostrado na Figura 2.7, somente os municípios de Macaíba e Vera Cruz apresentaram tendência de redução da Razão de Dependência Idosa em todo o período analisado. Por outro lado, a tendência de aumento dessa razão no município de Natal, em todo o período analisado, mostra que a população do município polo da RMN encontra-se no estágio mais avançado do envelhecimento da sua estrutura etária.

**Figura 2.7 – Razão de Dependência Idosa por municípios da RM de Natal, 1991, 2000 e 2010**



Fonte: Observatório das metrópoles e IBGE.

## Considerações finais

A RMN segue uma tendência generalizada em grande parte do país de redução do ritmo de crescimento populacional dos polos metropolitanos em detrimento de um importante crescimento dos municípios do seu entorno. Em parte, associado ao processo de reorganização do espaço urbano e da forte especulação imobiliária nas áreas urbanas consolidadas, esse processo se repete na RMN, quando se observa baixa taxa de crescimento populacional em Natal e altas taxas de crescimento nos municípios do seu entorno, sobretudo em Parnamirim e, em menor grau, em São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Macaíba. Nesse aspecto, nota-se um relativo privilégio para o eixo de expansão urbano sul, onde grande parte dos novos empreendimentos imobiliários verticais e horizontais tendem a atrair não apenas a população de Natal, mas também grande parte da atração migratória que a RMN possui. Uma hipótese é que com a recente inauguração do aeroporto internacional em São Gonçalo do Amarante, com o primeiro pouso ocorrido por volta das 8 horas do dia 31 de maio de 2014, ganhe força outro vetor de crescimento, interligando os municípios de São Gonçalo, Macaíba e parte de Extremoz, com crescimento também em direção a Ceará-Mirim, ao longo da BR 304.

Considerando a baixa taxa de fecundidade e o saldo migratório negativo no último quinquênio da década de 2000, Natal tende para um crescimento populacional negativo, o que nos permite concluir

que o polo metropolitano passará a responder cada vez menos pela participação demográfica na região. Isso, obviamente, terá consequências importantes para a capital do Estado, pois poderá deslocar gradativamente o eixo de influência para os municípios ao Sul da RM, como Parnamirim e Macaíba, no futuro. Outro município que tende a aumentar sua influência é São Gonçalo do Amarante, com o já mencionado advento do novo aeroporto. Os investimentos supramunicipais, ou seja, aqueles efetivamente metropolitanos, devem antecipar esse deslocamento da dinâmica da população para que não haja gargalos futuros.

Outra questão relevante a ser considerada, e novamente relacionada à baixa fecundidade encontrada nos municípios da RMN, sobretudo no polo metropolitano e seu entorno, entre os municípios com maior nível de integração, diz respeito às mudanças na estrutura etária da população. O índice de envelhecimento aumentou sistematicamente em toda a RMN entre 1991 e 2010, chegando a 40 idosos para cada 100 jovens com menos de 15 anos em Natal. Uma classificação para esse índice, proposta por Shryock e Siegel (1976), sugere que a população é jovem quando o índice de envelhecimento é menor que 15, para um índice entre 15 e 30, a população se encontra numa faixa intermediária do envelhecimento e pode ser considerada idosa quando esse índice for maior que 30.

Portanto, grande parte da população da RMN encontra-se na faixa intermediária em 2010. Contudo, com as baixas taxas de fecundidade encontradas e, principalmente, com o ritmo do declínio evidenciado, o envelhecimento populacional será rápido. Os gráficos das razões de dependência evidenciam isso. Enquanto a razão de dependência de jovens diminui, aumenta a razão de dependência da população idosa.

No caso específico de Natal, onde a taxa de fecundidade atingiu 1,6 em 2010, e já era muito baixa em 2000, estimada em 2,0 filhos por mulher, poderíamos esperar uma população mais envelhecida, com índice de envelhecimento ainda maior. De fato, a tendência da fecundidade em Natal é de taxas muito baixas, no entanto, como a queda da fecundidade brasileira ocorreu de forma muito rápida e num espaço de tempo curto, tendo iniciado no Nordeste em 1970, as gerações de mulheres em período reprodutivo eram muito numerosas, fruto de fecundidade alta no passado. Portanto, até a década de 1990, o número de nascimentos ainda era alto, apesar de taxas de fecundidade já mais baixas. Em face dessa inércia demográfica é que o índice de envelhe-

cimento de Natal e outros municípios da RMN ainda não é tão alto. No entanto, as gerações de mulheres que estão chegando agora no período reprodutivo já são menores que as gerações anteriores, e como a taxa de fecundidade indica, elas estão desejando ter muito poucos filhos. Esse é um indicador de que o envelhecimento da população na RMN, sobretudo em Natal, será acelerado.

Nessa análise da estrutura etária e do envelhecimento populacional, duas exceções são Parnamirim e São Gonçalo do Amarante que, apesar de baixas taxas de fecundidade, possuem os menores índices de envelhecimento de toda a RMN. Isso ocorre porque, no caso desses dois municípios, a imigração de adultos jovens influencia sobremaneira no contingente de população jovem, lembrando que, além dos migrantes diretos, há ainda o efeito indireto da imigração, que é fruto dos filhos gerados por esses jovens migrantes já no local de destino.

A análise sobre mortalidade mostrou os enormes avanços que os municípios da Região Metropolitana de Natal alcançaram nesses indicadores, e isso foi fruto de investimento tecnológico na área médica, campanhas de saúde pública e melhorias gerais nas condições socioeconômicas da população e do meio em que ela vive e, nesse ponto, a maior concentração da população em áreas urbanas também contribuiu para esse declínio na mortalidade. Estamos passando por uma nova transição, a transição da estrutura etária e com ela é preciso pensar a matriz de investimentos em saúde pública que considere o novo cenário de um futuro próximo, com maior contingente de população idosa.

Apesar dos avanços na redução da mortalidade, a RMN apresenta consideráveis diferenciais entre seus municípios. A mortalidade infantil por exemplo, ainda está acima de 20 óbitos de menores de 1 ano por 1.000 nascidos vivos em vários municípios, destacadamente naqueles com maior contingente de população rural e piores indicadores sociais, como alto percentual de população analfabeta. No que se refere à fecundidade, também há tendência de homogeneidade, embora ainda fiquem evidentes as diferenças, pois existem municípios com fecundidade entre as mais baixas do mundo, e outros com fecundidade da ordem de 2,6 filhos por mulher, sobretudo, naqueles com baixa integração metropolitana. Enfim, a RMN é uma região composta por 10 municípios, mas 5 deles têm baixa ou muito baixa integração, e via de regra são municípios com metade ou um pouco mais da metade da população vivendo em áreas rurais, com fecundidade mais alta, mortalidade mais alta e com baixo poder de atração populacional por imigração.

Portanto, apesar de alguma redução nos diferenciais dos indicadores demográficos, estamos falando de uma região com municípios com características muito distintas, com muita heterogeneidade, inclusive demográfica.

## Referências

ANDRADE, R. C. C. (2013). **Mudanças demográficas e homicídios**. Que relação é essa? Um estudo nas Regiões Metropolitanas de Maceió, Natal, Recife e São Paulo. Dissertação (Mestrado em Demografia) – PPGDEM, UFRN, Natal.

BEZERRA, T. S.; AGUIRRE, M. A. C.; FREIRE, F. H. M. A. (2013). A criminalidade violenta na Região Metropolitana de Natal. In: ANDRADE, L. T.; SOUZA, D. B.; FREIRE, F. H. M. A (Org.). **Homicídios nas regiões metropolitanas**. Rio de Janeiro, Letra Capital.

CALDWELL, J. C. (1979). Education as a factor in mortality decline: an examination of Nigerian data. **Populations Studies**. London, 33(3):395-413.

CINTRA, A.; SILVA, E. T.; RODRIGUES, J. M.; RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G.; DELGADO, P.; MOURA, R. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização** (Relatório Preliminar). OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012.

COMISSÃO NACIONAL SOBRE DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE (2008). As causas das iniquidades em saúde no Brasil. Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde. Rio de Janeiro, Fiocruz. 220 p.

FERNANDES, A. A. **Determinantes da mortalidade e da longevidade: Portugal numa perspectiva europeia (UE15, 1991-2001)**, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.gppearl.mctes.pt/pdf/aso/n183/n183a03.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2013.

FERNANDES, D. M. (1984). Diferenciais de mortalidade segundo instrução: regiões metropolitanas – Brasil – 1970. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 4., Águas de São Pedro. **Anais**. São Paulo, ABEP, p. 643-660. V. 2.

FREIRE, F. H. M. DE A.; SILVA, L. E. Aspectos da criminalidade violenta em duas regiões metropolitanas do nordeste: Natal e Recife. In: SEMINÁRIO NACIONAL: GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO, Natal. 2010. Disponível em: <[http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST4\\_Flavio.pdf](http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST4_Flavio.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2014.

FREIRE, F. H. M. A.; CIRNE, R. C. B. A.; OLIVEIRA, J. M. (2008). Projeção populacional intraurbana para 2020 da região metropolitana de Natal. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, ABEP, 16., Caxambu. **Anais**.

HORIUCHI, S. (1999). Epidemiological transitions in human history. In: United Nations (Ed.). **Health and mortality issues of global concern**: New York, United States: United Nations, p. 54-71.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008). **Região de Influência das Cidades - 2007**. Rio de Janeiro, IBGE.

LEGRAND, T. K.; PHILIPS, J. F. (1996). The effect of fertility reductions on infant and child mortality: evidence from Matlab in rural Bangladesh. **Population Studies**, v. 50, p. 51-68.

MEDRONHO, R. A; CARVALHO, D. M, BLOCH, K.V; LUIZ, R. R; WERNECK, G. L. (2004). Epidemiologia. Rio de Janeiro, Atheneu.

NASCIMENTO, T. C. L.; OJIMA, R. (2012). Entre as idas e vindas potiguares: desenvolvimento regional e migrações no contexto do Rio Grande do Norte. **Cadernos de Estudos Sociais**, v. 27, p. 166-190.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2012). Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização. (Relatório de Pesquisa).

OJIMA, R.. As migrações recentes no Rio Grande do Norte: notas sobre um estado ganhador. **Cadernos de Estudos Sociais**, v. 27, p. 147-154, 2012.

OMRAN, A.R. The epidemiologic transition: a theory of the epidemiology of population change. **The Milbank Memorial Fund Quarterly**, v. 49, n. 4, Pt. 1, p. 509-538, 1971.

PIMENTEL, D. E. M.; SILVA, L. C.; NASCIMENTO, T. C. L.; OJIMA, R. Urbanização dispersa e vulnerabilidade no contexto metropolitano de Natal: a dinâmica da população e a ampliação do espaço de vida. In: ENCONTRO DA ANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais**. Recife: ANPUR, 2013.

PNUD. Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <[www.pnud.org.br/ODM.aspx](http://www.pnud.org.br/ODM.aspx)>. Acesso em: 14 mar. 2014.

SCHRAMM, J. M. A.; OLIVEIRA, A. F.; LEITE, I. C.; VALENTE, J. G.; GADELHA, A. M. J.; PORTELA, A. M. J.; CAMPOS, M. R. (2004). Transição epidemiológica e o estudo de carga de doença no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 897-908, out./dez.

SHRYOCK, S. H; SIEGEL, J. S. (1976). **The methods and materials of demography**. San Diego, Academic Press.

UN (2013). General Assembly. **Outcome document of the special event to follow up efforts made towards achieving the Millennium Development Goals**. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/68/L.4&referer=http://www.un.org/millenniumgoals/specialevent-documents.shtml&Lang=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/L.4&referer=http://www.un.org/millenniumgoals/specialevent-documents.shtml&Lang=E)>. Acesso em: 25 mar. 2014.

UNICEF (2008). Situação Mundial da Infância 2008 - **Caderno Brasil**.

# A Região Metropolitana de Natal na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho

---

*Denílson da Silva Araújo*  
*Marconi Gomes da Silva*  
*William Eufrásio Nunes Pereira*

**Resumo:** A Região Metropolitana de Natal conta atualmente com doze municípios, e o seu polo concentra as atividades produtivas, o emprego e a renda. Este trabalho busca relatar suas transformações socioeconômicas nas últimas décadas. No início dos anos 1990, a partir de uma orientação neoliberal, as políticas da União para a região Nordeste foram se reduzindo. O governo do estado do Rio Grande do Norte passou a ser o responsável pelo desenvolvimento econômico estadual, e com esse propósito continuou nos anos 2000 com o PROADI (Programa de Apoio à Industrialização do Rio Grande do Norte). Os investimentos do PROADI se concentraram nos municípios metropolitanos e em gêneros industriais tradicionais e o programa não tem conseguido atrair empresas tecnologicamente avançadas. No período analisado, o município-núcleo perdeu participação relativa do PIB e também desconcentrou a massa salarial do estado. Dentro da RMN, destaca-se o crescimento da ocupação na indústria de transformação, segmento que tem apresentado crescimento importante, principalmente nas cidades de Natal, Parnamirim e Macaíba.

**Palavras-chave:** Economia, RMN, PROADI, Rio Grande do Norte, Natal.

**Abstract:** The metropolitan region of Natal currently has twelve municipalities, and its pole focuses productive activities, employment and income. This paper seeks to report their socioeconomic transformations in the last decades. In the early 1990s, due to a neoliberal policy, the federal investments for the Northeast region have decreased. The state government of Rio Grande do Norte became the state responsible for its economic development and for this purpose continued in the 2000s with the PROADI (Rio Grande do Norte's Industrialization Support Program). PROADI's Investments concentrated in metropolitan districts and in traditional industrial segments, but the program has failed to attract technologically

advanced companies. In the analyzed period, the municipality core lost relative share in GDP and decentralized the state salaries. Within the RMN, job growth in the manufacturing industry stands out as a segment in great development, especially in the cities of Natal, Parnamirim and Macaíba.

**Keywords:** Economy; NMR, PROADI, Rio Grande do Norte, Natal.

## Introdução

A Região Metropolitana de Natal possui mais de um milhão de habitantes. Criada em 1997, conta atualmente com doze municípios. A capital do estado, polo da RMN, apresenta uma população 100% urbana, porém isso não acontece com os demais municípios da região. Destaca-se economicamente no segmento da prestação de serviços, com forte participação da administração pública. Em seu processo histórico de desenvolvimento, Natal se constituiu como “locomotiva” do estado, tornando-se um centro polarizador e receptor dos contingentes populacionais, dos investimentos, do emprego e da renda.

A Região Metropolitana de Natal apresentou seu dinamismo e “arrancada” nos anos 1970 e, hodiernamente, mostra-se como a área mais dinâmica do estado. O polo concentra tanto as atividades produtivas quanto o emprego e a renda. Essa concentração favoreceu o transbordamento em direção aos municípios vizinhos, em especial, Parnamirim.

O objetivo deste capítulo é fazer um breve relato das transformações socioeconômicas ocorridas, nas últimas décadas, na RMN. Com esse fim, estruturou-se o capítulo em duas partes, além desta introdução. Na primeira parte, procura-se mostrar o desenvolvimento econômico do Rio Grande do Norte nas últimas décadas, com suas conexões com o desenvolvimento da RMN. Na segunda, procura-se mostrar como a RMN evoluiu, em particular, com base no Produto Interno Bruto, nas ocupações e nos estabelecimentos. Por fim, são apresentadas breves considerações finais.

# 1. O movimento recente da economia do Rio Grande do Norte

## 1.1. O longo esforço desenvolvimentista e seus efeitos no Rio Grande do Norte: antecedentes econômicos e políticos

A reivindicação por um maior envolvimento das autoridades locais em ações visando o desenvolvimento econômico sempre esteve presente entre as elites estaduais, antes mesmo das décadas desenvolvimentistas. De acordo com sua interpretação, o único impulso que faltava era a prática de políticas públicas estaduais voltadas ao empresariado local, uma vez que o interesse dos mesmos e as potencialidades naturais do estado eram dados positivos para que deslanchasse uma industrialização “virtuosa”<sup>1</sup>.

Seguindo os ímpetus integracionistas da União, que depositava na industrialização a certeza de uma integração regional mais equilibrada, o governo do estado criou alguns instrumentos que deveriam auxiliar e complementar as políticas federais. Dentre os instrumentos direcionados à instalação de uma engrenagem industrial mais moderna no Rio Grande do Norte, sobretudo fortalecendo a criação de um Distrito Industrial, destacaram-se: a Companhia de Fomento do Rio Grande do Norte (que em seguida passou a Banco do Desenvolvimento do Rio Grande do Norte/BDRN); no ano de 1975, a Companhia de Desenvolvimento Mineral (CDM); a Secretaria da Indústria e Comércio (1976). Foram criados ainda os seguintes fundos de desenvolvimento: o Fundo de Apoio à Indústria Têxtil (FUN-TEXTIL); o Fundo de Apoio à Indústria Mineral (FUNDEMINAS) e o Fundo de Apoio à Indústria do Sal (FUNPERSAL), em 1973; e o Fundo do Desenvolvimento Comercial e Industrial (FDCI), de 1975 (FERNANDES, 2007).

A principal reivindicação era a construção de um Parque Têxtil com políticas e incentivos específicos para o setor<sup>2</sup>. Um ano antes da primeira crise do petróleo, foi criado o Polo Têxtil com o incentivo da SUDENE (FINOR) e a concessão de ICM por parte do governo do

---

<sup>1</sup> Quanto a esse aspecto, ver as diversas reivindicações do empresariado potiguar e a opinião do mesmo quanto ao que chamava de “descaso do governo” registradas por Fernandes (2007).

<sup>2</sup> Com a crise da produção algodoeira, o ramo de confecções foi abruptamente atingido. Em 1979, mais de 90% da matéria-prima consumida pelas confecções instaladas no Rio Grande do Norte provinham do Sudeste.

estado. Ou seja, a reivindicação da elite local, instalada no setor têxtil/confeccões, foi devidamente atendida.

No entanto, as elites potiguares não entendiam que necessitavam muito mais do que apenas capital de giro, crédito para investimento e subsídio em impostos. Necessitavam de proteção ostensiva para que assim pudessem suportar a concorrência das empresas do Sudeste no mercado interno. Os incentivos acabaram por atrair grandes empresas que já atuavam em âmbito nacional, provocando uma verdadeira eliminação das empresas locais. Apenas a Guararapes Têxtil resistiu à entrada dos capitais no mercado potiguar.

Com o lançamento do Programa Parque Têxtil Integrado do Rio Grande do Norte, no ano de 1979, o processo de exclusão do empresariado potiguar foi reforçado, embora visasse, em primeira instância, privilegiar o empresariado local na recuperação de seus empreendimentos produtivos.

Os capitais locais instalados no setor de extração de minerais também reivindicaram do governo do estado maior assistência ao setor para revitalizá-lo, dando-lhes condições para que se tornasse mais competitivo em âmbito nacional e internacional. Apesar da histórica abundância de recursos no Rio Grande do Norte, as atividades do setor estiveram limitadas à extração e exportação para o Sudeste e para o exterior, sobretudo na segunda metade da década de 1940, devido à Segunda Guerra Mundial, e na primeira metade da década de 1950, para atender à demanda coreana, em 1952 e nos anos 1970.

O potencial estoque de riquezas minerais do Rio Grande do Norte serviu de incentivo à criação do Polo Mineral. Foram despendidos esforços para implantar no estado, no ano de 1974, um Polo Químico a partir da produção da barrilha para abastecer o mercado nacional.

Deve ser registrado que a expansão da ALCALIS Nacional, que se projetou para o Rio Grande do Norte, somente foi possível devido aos estoques de riquezas minerais que se encontravam naquele território. Devido a problemas de financiamento e obedecendo às determinações do governo federal, cessou o envio de recursos ao Rio Grande do Norte para a efetivação do citado projeto químico industrial. No Rio Grande do Norte foram “tímidos” os investimentos para o setor mineral, por isso mesmo foram poucos os resultados quanto à industrialização do setor.

Nesse ponto, deve ser observado que depois da SUDENE e do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED, 1968-1970), foi o II

PND que levou à periferia nordestina a última estratégia articulada de desenvolvimento industrial com o polo do sistema capitalista nacional.

Por seu potencial mineral, na retórica oficial do II PND, o Rio Grande do Norte seria beneficiado com a instalação de um Polo Químico Industrial, moldando-o às metas do projeto de expansão da indústria de bens intermediários que, embora de pouca expressão para o conjunto do desenvolvimento industrial do estado, seria positiva devido ao potencial do mesmo em atrair outras indústrias.

Em relação à indústria salineira, a maior parte das empresas nacionais (algumas regionais e locais) passou para o controle de grandes grupos econômicos, tais como a Sociedade Salineira do Nordeste (conhecida como SOSAL, com sede em Natal) que foi incorporada pela *Dow Chemical*; a Companhia Comércio e Indústria do Nordeste (a CIRNE, com sede no Rio de Janeiro), que passou ao controle do grupo holandês AKZO; a Henrique Lage Salineira (com sede na Bahia), que foi incorporada pelo grupo italiano conhecido como NORA (FERNANDES, 2007).

O resultado foi que os grupos estrangeiros citados acima passaram a controlar 80% da produção de sal no litoral norte-rio-grandense, incorporando 90 pequenas e médias empresas das 120 existentes no território potiguar (FERNANDES, 2007, p. 84).

O setor salineiro não criou, durante toda sua existência, nenhum tipo de adensamento industrial, limitando, dessa forma, seu potencial para dinamização da economia do estado. Os capitais que dominam esse setor são estrangeiros; a tecnologia (mecânica, essencialmente) produzida no Sudeste ou importada do exterior; os técnicos especializados são contratados fora do estado e não moram nos municípios salineiros.

A década de 1970 também foi marcada pela instalação do polo industrial têxtil sob os incentivos da SUDENE. O referido polo foi de grande importância para recuperar a indústria têxtil estadual e para aprofundar sua interação com o setor produtor de matéria-prima (o algodão), efetivando, assim, uma dinâmica capaz de acionar diferentes faixas do território potiguar e diferentes unidades produtivas, uma vez que existiam estabelecimentos têxteis e de vestuário e artefatos de tecidos tanto no interior quanto na capital.

No limiar da década de 1980 a PETROBRAS aprofundava suas pesquisas e algumas atividades econômicas no interior do estado. Suas atividades permitiram que 18 municípios do interior fossem integrados à economia do estado e à economia nacional. Obviamente que

as atividades da PETROBRAS reforçaram a importância de Mossoró como município-polo local uma vez que, dentre todos os municípios, era o que já dispunha de uma infraestrutura mínima de serviços urbanos (pousadas, hotéis, restaurantes, serviços de alugueis de carros, casas de ferragens e de bens duráveis etc.). As atividades administrativas da empresa tinham como sede Natal, o que de certa forma também acabou funcionando como mais um elemento de interação econômica entre o interior e a capital.

Nos primeiros anos da década de 1980, era possível contar três diferentes atividades produtivas no interior, concentradas, sobretudo, nas microrregiões de Mossoró, Chapada do Apodi, Vale do Açu e Macau: a atividade salineira, a petrolífera e a fruticultura irrigada, todas aprofundando a integração do estado à economia nacional e, especificamente, no caso da fruticultura, à economia internacional.

Estudando o desenvolvimento da industrialização incentivada no Rio Grande do Norte, Apolinário (1996) registrou que no final da década de 1980 existiam, no que hoje configura a Região Metropolitana de Natal, 18 empresas têxteis (28% do parque têxtil estadual), das quais 10 eram contempladas com os incentivos do Sistema 34/18-FINOR.

Quanto à concentração das atividades produtivas, deve ser registrado que, à exceção dos estabelecimentos da indústria extrativa e das atividades agrícolas (como sal, *scheelita*, petróleo, gás natural, algodão, agave etc.), as demais estavam localizadas exatamente em Natal, representando 20,3% da indústria de transformação do estado que, se somada ao percentual da indústria de transformação do seu entorno, subia para 26,8% e, em Mossoró, onde se encontravam 23,6% da indústria de transformação estadual.

No que diz respeito especificamente à década de 1980, pode-se afirmar que os montantes financeiros aprovados pela SUDENE para o Rio Grande do Norte foram da ordem de US\$ 1,2 milhão em projetos, o que representava 0,6% do total de recursos aprovados para a região no período de 1980 a 1989. A agropecuária foi o setor que teve o maior montante de recursos aprovados: US\$ 979 mil. Esse valor representava 75,9% dos recursos aprovados para o estado. No setor, as atividades pecuárias foram as que mais se beneficiaram com os incentivos fiscais (ARAÚJO, 2010).

A indústria de transformação do estado foi contemplada com US\$ 302 mil (23,4% dos recursos destinados ao estado no período de 1980-89). Nessa indústria, destacaram-se os seguintes gêneros: têxtil,

com 48,7% do total dos seus recursos, e a indústria de minerais não-metálicos, com 21,9%. No setor de serviços, todos os projetos eram ligados às atividades de hotelaria e turismo.

Quanto à ordem política, econômica e social, no Rio Grande do Norte, tudo continuou como antes. A produção tinha como principal destino o mercado nacional, conservando, dessa forma, um antigo padrão de crescimento com notável heterogeneidade produtiva e tecnológica entre as unidades produtivas de um mesmo setor e insuficientes articulações entre os mesmos.

### **1.2. Dinâmica econômica e acumulação no Rio Grande do Norte nos anos 1990- 2000**

As recentes transformações ocorridas no Rio Grande do Norte estão marcadas por mudanças substanciais, próprias da dinâmica econômica local, e por manifestações ocorridas na economia e na política em âmbito nacional. Pode-se afirmar que, diferentemente das décadas de 1970 e 1980 – período em que o estado experimentou profundas transformações econômicas, notadamente na agricultura de exportação e na indústria, como registrado anteriormente –, o atual período, de 1990 a 2007, encontra-se subordinado a uma nova institucionalidade. Em suma, os esforços “desenvolvimentistas” da União para a região Nordeste e para o Rio Grande do Norte foram se tornando débeis, produto da orientação econômica neoliberal adotada pelas autoridades nacionais, desde o início da década de 1990.

A partir de 1990, a tese do Estado Mínimo, concretamente praticada pela União e pelos governos subnacionais através das privatizações, da abertura indiscriminada dos mercados e da guerra fiscal – dentre outras práticas neoliberais que incidiram sobre as variáveis macroeconômicas – levou os governos estaduais à adoção da guerra fiscal como principal mecanismo de política atrativa de capitais produtivos, sobretudo os industriais.

No Rio Grande do Norte, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROADI) surgiu no ano de 1995 e permanece ativo até os dias de hoje. O Programa continua preponderantemente concentrado na Região Metropolitana de Natal, dado que 63% dos projetos aprovados e 75,2% dos investimentos do Programa encontram-se na referida região. Da mesma forma, em direção ao interior, a situação também continuou a mesma, pois como dantes, a microrregião de Mossoró concentrou o segundo maior percentual de projetos aprova-

dos, bem como de investimentos que foram, respectivamente, cerca de 13,0% e 15,0% no período de 2003-2007 (Tabela 3.1).

**Tabela 3.1 – Distribuição dos Projetos Aprovados Pelo PROADI (novas empresas, ampliação e postergação), por Microrregião 2003-2007**

<b>Microrregião</b>	<b>Nº de projetos</b>	<b>%</b>	<b>Investimento (em R\$ milhão)</b>	<b>%</b>
RM de Natal	68	62,96	507,80	75,19
Mossoró	14	12,96	101,20	14,98
Chapada do Apodi	2	1,85	1,70	0,25
Vale do Açu	2	1,85	3,80	0,56
Pau dos Ferros	2	1,85	1,40	0,21
Seridó Ocidental	1	0,93	4,00	0,59
Seridó Oriental	9	8,34	7,70	1,14
Baixa Verde	2	1,85	1,60	0,24
Borborema Potiguar	2	1,85	2,40	0,36
Agreste Potiguar	3	2,78	18,10	2,68
Litoral Nordeste	1	0,93	3,00	0,44
Litoral Sul	2	1,85	22,70	3,36
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>100</b>	<b>675,4</b>	<b>100</b>

Fonte: Araújo (2010, p. 214).

Os 108 projetos que compõem a amostra da Tabela 3.1 correspondiam a 98 empresas beneficiadas com a concessão do PROADI. No referido período, estavam assim distribuídos: 12% correspondiam à ampliação de plantas já existentes; 33% à prorrogação; e 55% com implantação de novos projetos.

**Tabela 3.2 – Distribuição dos Projetos de Novas Empresas Aprovados pelo PROADI por Microrregião - 2003-2007**

<b>Microrregião</b>	<b>Nº. de projetos</b>	<b>%</b>	<b>Investimento (R\$ milhão)</b>	<b>%</b>
RM de Natal	37	62,71	132,8	53,72
Mossoró	6	10,17	60,00	24,27
Chapada do Apodi	2	3,39	1,70	0,69
Vale do Assú	2	3,39	3,80	1,54
Pau dos Ferros	1	1,69	0,30	0,12
Seridó Ocidental	1	1,69	4,00	1,62
Seridó Oriental	5	8,47	4,70	1,90
Borborema Potiguar	1	1,69	1,30	0,53
Agreste Potiguar	3	5,08	18,1	7,32
Litoral Sul	1	1,69	20,5	8,29
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>100</b>	<b>247,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Araújo (2010, p. 215 ).

Quanto aos novos projetos, também foi bastante expressiva a concentração dos mesmos na RMN. Aproximadamente 63% estavam concentrados nos municípios metropolitanos, bem como cerca de 54% dos investimentos que lhes foram destinados. As microrregiões de Mossoró e do Seridó Oriental ocuparam a segunda e terceira posições, respectivamente. Quanto ao investimento, a microrregião de Mossoró participou com 24,3%, ao passo que a do Seridó Oriental, com apenas 1,9%. Pode-se observar ainda que a microrregião do Litoral Sul, com apenas um projeto, obteve participação superior a 8,0% no total de investimentos (TABELA 02).

A análise da distribuição dos projetos aprovados pelo PROADI referentes às novas empresas e a ampliações de empresas já existentes no período de 2003-2007, segundo os grupos de atividades econômicas, permite observar que os gêneros industriais tradicionais continuam concentrados. Ou seja, o Programa não logrou modificar a estrutura produtiva do estado, ampliando as possibilidades de absorção de indústrias mais dinâmicas. Três grupos de atividades econômicas concentravam 67,5% do montante de investimentos do PROADI. Por ordem decrescente, são elas: as destinadas à fabricação de produtos têxteis, 25,9%; as de confecções de artigos do vestuário e acessórios, 22,1%; e as de fabricação de produtos alimentícios e bebidas, 19,5% (ARAÚJO, p. 221, 2010).

Deve-se observar ainda que, embora o número de projetos para as atividades químicas tenha sido significativo – 14 projetos –, o percentual do investimento total que foi destinado às mesmas foi baixo em relação aos direcionados aos grupos de atividades mais tradicionais citados anteriormente. O setor químico potiguar ainda mantém as mesmas características produtivas (incipientes implementos tecnológicos) de tempos idos. Porém, não foi desprezível a quantidade de projetos aprovados para o grupo de atividades produtoras de artigos de borracha e plásticos que conformam segmentos industriais supostamente mais dinâmicos em tecnologia. Estas últimas tiveram um peso de 14,8% no total de projetos aprovados no período de 2003-2007 e foram beneficiadas com 12,6% do total de recursos do Programa.

Quando a análise é focada apenas na distribuição dos projetos de novas empresas aprovadas pelo PROADI, observa-se que passam a ter maior peso exatamente os projetos de fabricação de produtos de borracha e plásticos, com 18,6% do total de projetos aprovados, re-

tendo 29% do investimento total do período 2003-2007. Estes últimos foram seguidos pelos projetos de empresas que produzem minerais não metálicos que, embora de pequeno peso relativo no total de projetos aprovados (apenas 5,1%) correspondiam a aproximadamente 24% do total de investimentos aprovados no referido período (ARAÚJO, 2010).

Dos novos projetos, chama a atenção os referentes à indústria de alimentos e bebidas. Os projetos dessa indústria correspondiam a 25,4% do total de novos projetos aprovados e 23,8% do total de investimento. Também chama a atenção o fato de que apenas um projeto, correspondente à fabricação de produtos têxteis, foi aprovado no referido período.

Devem-se observar ainda os projetos concernentes à fabricação de produtos químicos. Seu peso relativo no total de novos projetos foi bastante significativa (13,6%). Todavia, tiveram uma participação relativamente medíocre no que tange ao total de investimentos: 3,5%. Esses percentuais ratificam a permanência da baixa intensidade tecnológica da indústria de transformação potiguar, uma vez que o ramo da química geralmente exige maior grau de implemento tecnológico, quando comparado aos demais.

O PROADI não tem conseguido atrair empresas intensivas em capital, isto é, tecnologicamente mais avançadas. Os investimentos do Programa têm se concentrado em projetos de empresas que operam com intensidade tecnológica baixa e médio-baixa (96,4%) onde também estão concentrados 96,2% dos empregos (ARAÚJO, 2010, p. 225).

Apesar dos problemas do Programa de Industrialização do estado é possível afirmar que o Rio Grande do Norte cresceu à taxa média de 5,0% no período entre 2003-2010. No ano de 2006 atingiu a maior taxa média de crescimento no referido período, 7,76%. Com a crise de 2008, a taxa média de crescimento caiu a 2,6%, a mais baixa entre 2003 e 2010.

## 2. A região metropolitana de Natal no início do terceiro milênio

A princípio, é importante chamar a atenção para a posição sobre a real condição da formal Região Metropolitana de Natal que permeia o presente texto. Assim, destaca-se que a concepção adotada é que a RMNATAL continua como uma metrópole ainda em formação, não obstante ter apresentado importantes mudanças na década compreendida de 2000 a 2010. Na realidade, adota-se a concepção apresentada por Clementino (2013), que apresenta a RMNATAL como

um aglomerado urbano não propriamente metropolitano com visíveis sinais de um processo de metropolização definido por dois movimentos: um físico, de expansão da malha urbana configurando um espaço urbanizado interligado nucleado por Natal, mesmo com muitos vazios; outro, socioeconômico e político administrativo (mesmo que formal), em que se articula um conjunto de atividades que se alavancam mutuamente (produção, consumo, habitação, serviços, turismo, comunicações) atando a cidade do Natal aos municípios do entorno e conferindo a essa área uma certa sinergia (CLEMENTINO, 2013, p. 7).

### **2.1. A trajetória da economia da Região Metropolitana de Natal no período recente**

Ao longo do período 2003/2010, que em linhas gerais compreende o Governo Lula, a economia da Região Metropolitana (RMN), tendo-se como referência a trajetória do Produto Interno Bruto, primeiro experimentou trajetória de declínio, para, em seguida, inverter tal movimento, mantendo o seu caráter de recorte espacial concentrador das atividades econômicas no Rio Grande do Norte. Como evidência da afirmação precedente, destaca-se que a participação da RMN no PIB estadual passou de 49,8%, em 2003, para 46,9%, em 2007, e atingiu 49,5%, em 2010. Tal movimento, a princípio, parece revelar que as ações com matizes desenvolvimentistas realizadas no Brasil, em período de dominância do capital financeiro em âmbito mundial, rebateram em plagas potiguares mantendo, porém sem ampliar, a concentração pré-existente na Região Metropolitana.

**Tabela 3.3 – PIB dos municípios da RMN**

<b>Município</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>RMN - munic + integrados</b>	<b>6.492.918</b>	<b>7.461.092</b>	<b>9.481.776</b>	<b>10.366.934</b>	<b>11.457.745</b>	<b>13.278.405</b>	<b>15.451.437</b>
Parnamirim	846.488	1.030.065	1.235.004	1.401.851	1.737.818	1.964.089	2.350.562
Extremoz	78.029	89.745	226.916	331.397	122.024	134.299	149.619
Natal	5.229.473	5.955.689	7.398.852	8.020.993	8.858.669	10.362.496	11.997.401
S. G. do Amarante	338.928	385.593	621.004	612.693	739.234	817.521	953.855
<b>RMN - Demais municípios</b>	<b>235.018</b>	<b>262.738</b>	<b>347.427</b>	<b>389.068</b>	<b>426.454</b>	<b>488.601</b>	<b>552.288</b>
Ceará-Mirim	160.156	175.232	245.799	277.115	293.321	351.104	384.173
Macaíba	344.125	413.887	496.999	576.234	682.072	708.826	730.711
Monte Alegre	41.083	48.485	62.452	73.126	81.272	94.066	106.481
Nísia Floresta	64.501	68.178	95.271	101.753	106.626	120.997	134.949
S. José de Mipibu	102.888	118.719	156.511	174.143	197.793	224.220	260.350
Vera Cruz	26.546	27.356	33.193	40.046	40.763	49.318	50.508
<b>Total RMN</b>	<b>6.727.936</b>	<b>7.723.830</b>	<b>9.829.203</b>	<b>10.756.002</b>	<b>11.884.199</b>	<b>13.767.006</b>	<b>16.003.725</b>

Fonte: IBGE, 2003 a 2010.

No interior da Região Metropolitana apenas quatro, de um total de dez municípios, encontram-se fortemente integrados, quais sejam: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. Constatase que, no período em pauta, o PIB do aludido conjunto de municípios cresceu 138% e condicionou o ritmo do crescimento do conjunto da RMN a crescimento similar, tendo o mesmo ocorrido com o Rio Grande do Norte – 139%. Os dados disponíveis são reveladores de que tal comportamento foi fortemente condicionado pelo fato de os municípios mais integrados haverem respondido por cerca de 96,5% do PIB da Região Metropolitana durante todo o período estabelecido (Tabela 03).

Entretanto, é importante ressaltar o fato de que embora tenha ocorrido manutenção de participação relativa do conjunto dos municípios mais integrados na produção realizada na Região Metropolitana, houve sistemática perda de participação relativa do município-núcleo da Região Metropolitana. De outra parte, o município de Parnamirim, aquele com maior nível de integração ao polo, foi o município com o segundo melhor desempenho produtivo (178%) no período em pauta, ficando atrás apenas do município de São Gonçalo do Amarante (181%).

A performance produtiva da Região Metropolitana de Natal em face ao Rio Grande do Norte foi, certamente, favorecida pela existên-

cia de vantagens locacionais, sobretudo as decorrentes de economias de aglomeração. Não obstante tal evidência para o conjunto da Região Metropolitana, em se tratando do município de Natal a situação difere um pouco, principalmente em decorrência dos problemas de mobilidade, dos elevados preços do solo e imóveis e dos níveis dos aluguéis em decorrência da exiguidade espacial em face ao contingente populacional residente no município. Esse conjunto de motivos, em associação à pequena distância e à vigência de processos opostos aos ocorridos na capital, favoreceu amplamente o segundo melhor desempenho produtivo do município de Parnamirim, dentre todos os municípios da Região Metropolitana. O destaque que cabe é, então, que enquanto no período 2003/2010 o município de Natal teve sua participação na composição do PIB reduzida de 77,7% para 75,0%, o município de Parnamirim teve a sua ampliada de 12,6% para 14,7%. Entretanto, uma ressalva ainda a ser feita é a permanência da condição superlativa da capital potiguar enquanto aglutinadora de atividades econômicas, não obstante a aludida perda de importância relativa. Os demais municípios, por sua vez, mostraram-se conjuntamente pouco expressivos, do ponto de vista produtivo, na Região Metropolitana. Porém, deve-se destacar que os municípios de Monte Alegre e de São José de Mipibu foram os que, depois de São Gonçalo do Amarante e Parnamirim, se apresentaram, do ponto de vista produtivo, relativamente mais dinâmicos dentre os municípios metropolitanos, tendo crescido 159% e 153%, respectivamente, no período 2003/2010, não obstante o baixo grau de integração ao polo (Tabela 04).

A face produtiva da Região Metropolitana apresentada nos parágrafos anteriores foi expressão da distribuição do estoque de capital existente no Rio Grande do Norte que, estruturalmente, mostra-se fortemente concentrado. Em decorrência da não disponibilidade de dados que reflitam fielmente o estoque de capital por município, utiliza-se como aproximação da estrutura produtiva o número de unidades locais de produção/prestação de serviços publicados pelo Cadastro Central de Empresas (CEMPRE).

**Tabela 3.4 – Percentual do PIB dos municípios do RMN**

<b>Município</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>RMN - munic + integrados</b>	<b>96,5</b>	<b>96,6</b>	<b>96,5</b>	<b>96,4</b>	<b>96,4</b>	<b>96,5</b>	<b>96,5</b>
Parnamirim	12,6	13,3	12,6	13,0	14,6	14,3	14,7
Extremoz	1,2	1,2	2,3	3,1	1,0	1,0	0,9
Natal	77,7	77,1	75,3	74,6	74,5	75,3	75,0
S. G. do Amarante	5,0	5,0	6,3	5,7	6,2	5,9	6,0
<b>RMN - De mais municípios</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,6</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>
Ceará-Mirim	2,4	2,3	2,5	2,6	2,5	2,6	2,4
Macaíba	5,1	5,4	5,1	5,4	5,7	5,1	4,6
Monte Alegre	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Nísia Floresta	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8
S. José de Mipibu	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,6	1,6
Vera Cruz	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3
<b>Total RMN</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE, 2003 a 2010.

Os dados constantes das Tabelas 3.5 e 3.6 são reveladores da redução de participação relativa e, ao mesmo tempo, da manutenção da participação em nível elevado. Em 2003, a participação das unidades locais existentes na Região Metropolitana de Natal representou 55,6% e em 2010, 54,2% das existentes no Rio Grande do Norte, de modo que ocorreu uma ínfima desconcentração de unidades produtivas no período, porém mantendo participação superior à metade das unidades existentes em solo potiguar.

**Tabela 3.5 – Unidades locais no período de 1996 a 2006**

<b>Município</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>RMN - munic + integrados</b>	16.0	17.9	19.1	21.2	22.5	24.8	26.4	28.0	29.4	31.3	32.0
	13	55	70	50	75	15	61	91	31	05	76
		1.32	1.61		2.01			2.92	3.03	3.21	3.38
<b>Parnamirim</b>	1102	3	3	1870	2	2471	2654	0	8	0	3
<b>Extremoz</b>	127	119	114	152	175	178	187	199	198	219	209
	1444	16.0	16.9	1871	19.8	2159	2302	24.3	25.5	27.2	27.7
<b>Natal</b>	7	83	92	6	84	7	0	63	75	37	83
<b>S. Gonçalo do Amarante</b>	337	430	451	512	504	569	600	609	620	639	701
<b>RMN - De mais municípios</b>	1.12	1.31	1.48	1.69	1.85	2.04	2.16	2.29	2.45	2.76	2.77
	5	7	5	1	6	7	6	2	9	8	3
<b>Ceará-Mirim</b>	354	379	472	539	589	616	673	681	735	805	811
<b>Macaíba</b>	382	477	510	585	635	705	720	760	833	930	918
<b>Monte Alegre</b>	55	71	69	88	101	114	107	131	133	154	154
<b>Nísia Floresta</b>	145	167	165	185	188	213	234	255	281	310	338
<b>S. José de Mipibu</b>	159	191	232	249	294	329	348	374	386	466	456
<b>Vera Cruz</b>	30	32	37	45	49	70	84	91	91	103	96
	17.1	19.2	20.6	22.9	24.4	26.8	28.6	30.3	31.8	34.0	34.8
<b>Total RMN</b>	38	72	55	41	31	62	27	83	90	73	49

Fonte: IBGE, 1996 a 2006.

No que concerne às unidades existentes na Região Metropolitana, constata-se que os municípios menos integrados experimentaram maior incremento no número de unidades locais, comparativamente aos mais fortemente integrados: 100,3% contra 146,5% entre 1996 e 2006. Entretanto, pouca mudança relativa ocorreu no período, pois a participação relativa dos municípios mais integrados foi de 93,4% em 1996, passou para 92,4% em 2002 e atingiu 92,0% em 2006. Na realidade, o movimento mais expressivo foi o da perda de importância relativa do município-polo, pois no início da série representou 84,3% e ao final com 79,7% das unidades produtivas existentes na Região Metropolitana de Natal. As melhores performances no concernente ao incremento no número de unidades ocorreram em Vera Cruz, 220,0%, e Parnamirim, 207,0%. Assim, constata-se que do mesmo modo com o ocorrido com o PIB, o município-polo perdeu participação tanto no conjunto da Região Metropolitana quanto no agregado dos municípios com maior nível de integração (TABELA 3.6).

As trajetórias das unidades locais de produção/prestação de serviços da Região Metropolitana de Natal no período 1996/2003, segundo os setores de atividades, foram as seguintes: **Agropecuária**, 168%; **Indústria**, 98% e **Terciário**, 104% (TABELA 3.7). Entretanto, ao se focar as participações constata-se que o caráter eminentemente terciário da Região Metropolitana de Natal. A **agropecuária** teve mantida constante a participação no período 1996/2002, em 0,7%, mas elevada para 1,0% no período 2002/2006. A **indústria** perdeu participação no primeiro subperíodo e ganhou no segundo, atingindo 11,3% das unidades ao final do período. O **terciário**, por sua vez, ganhou participação no primeiro subperíodo e perdeu no segundo. Mesmo assim, ao final do período totalizou 87,8% das unidades produtivas/prestação de serviços da Região Metropolitana de Natal (Tabela 3.8).

**Tabela 3.6 – Participação percentual das unidades locais no período 1996 a 2006**

<b>Município</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>RMN - munic +</b>											
<b>integrados</b>	<b>93,4</b>	<b>93,2</b>	<b>92,8</b>	<b>92,6</b>	<b>92,4</b>	<b>92,4</b>	<b>92,4</b>	<b>92,5</b>	<b>92,3</b>	<b>91,9</b>	<b>92,0</b>
Parnamirim	6,4	6,9	7,8	8,2	8,2	9,2	9,3	9,6	9,5	9,4	9,7
Extremoz	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Natal	84,3	83,5	82,3	81,6	81,4	80,4	80,4	80,2	80,2	79,9	79,7
S Gonçalo do Amarante	2,0	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0	1,9	1,9	2,0
<b>RMN - Demais</b>											
<b>municípios</b>	<b>6,6</b>	<b>6,8</b>	<b>7,2</b>	<b>7,4</b>	<b>7,6</b>	<b>7,6</b>	<b>7,6</b>	<b>7,5</b>	<b>7,7</b>	<b>8,1</b>	<b>8,0</b>
Ceará-Mirim	2,1	2,0	2,3	2,3	2,4	2,3	2,4	2,2	2,3	2,4	2,3
Macaíba	2,2	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,6	2,7	2,6
Monte Alegre	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Nísia Floresta	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0
S. José de Mipibu	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,4	1,3
Vera Cruz	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Total RMN</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE, 1996 a 2006.

Embora a **agropecuária** tenha apresentado participação pouco relevante na Região Metropolitana de Natal, deve-se chamar a atenção para o fato de que, nesse setor, as unidades do **segmento pesqueiro** foram as que apresentaram o maior incremento entre os quinze segmentos econômicos do CEMPRE: 417% no período de 1996/2006. O **setor industrial** apresentou a pior performance do período 1996/2006, 97,3%, dentre os três grandes setores. Embora a indústria do Rio Grande do Norte esteja concentrada, fundamentalmente, na Região Metropolitana de Natal, no âmbito desse recorte espacial, as unidades ao final do período em pauta representaram pouco mais de 11% do total das unidades de produção/prestação de serviços.

**Tabela 3.7 – Unidades locais totais**

SETORES – ANOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Agropecuária</b>	<b>124</b>	<b>125</b>	<b>132</b>	<b>138</b>	<b>168</b>	<b>188</b>	<b>207</b>	<b>249</b>	<b>286</b>	<b>301</b>	<b>332</b>
Agricultura, pec., silv. e exploração florestal	106	109	114	125	140	157	159	176	194	205	239
Pesca	18	16	18	13	28	31	48	73	92	96	93
<b>Indústria</b>	<b>1.981</b>	<b>2.285</b>	<b>2.392</b>	<b>2.612</b>	<b>2.770</b>	<b>2.965</b>	<b>3.080</b>	<b>3.264</b>	<b>3.525</b>	<b>3.740</b>	<b>3.921</b>
Indústrias Extrativas	37	44	38	38	42	46	49	59	75	82	73
Indústrias de Transformação	1325	1515	1569	1739	1795	1900	2008	2112	2288	2402	2557
Prod. e dist. de eletricidade, gás e água	18	11	12	18	20	19	20	27	30	39	41
Construção	601	715	773	817	913	1000	1003	1066	1132	1217	1250
<b>Terciário</b>	<b>15.033</b>	<b>16.862</b>	<b>18.131</b>	<b>20.191</b>	<b>21.493</b>	<b>23.709</b>	<b>25.340</b>	<b>26.870</b>	<b>28.079</b>	<b>30.032</b>	<b>30.596</b>
Comércio; reparação de veículos auto.,obj. pessoais e domésticos	9740	10716	11235	12313	12813	14171	14830	15462	16040	16783	16919
Alojamento e alimentação	1150	1345	1348	1470	1563	1701	1831	1917	2011	2168	2196
Transporte, armazenagem e comunicações	441	489	542	648	743	820	1026	1113	1147	1266	1329
Inter. financeira, seguros, prev. complementar e serviços relacionados	273	291	318	550	570	586	584	663	700	762	675
Atividades imobiliárias, aluguéis, e serviços prestados às empresas	1482	1707	1934	2247	2465	2750	3056	3402	3681	4185	4438
Administração pública, defesa e seguridade social	97	90	82	78	100	99	90	96	104	107	107
Educação	413	505	541	536	667	807	845	915	906	1016	1113
Saúde e serviços sociais	456	555	621	704	814	870	948	1004	1055	1065	1067
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	981	1164	1510	1645	1758	1905	2130	2298	2435	2680	2752
<b>Soma</b>	<b>17.138</b>	<b>19.272</b>	<b>20.655</b>	<b>22.941</b>	<b>24.431</b>	<b>26.862</b>	<b>28.627</b>	<b>30.383</b>	<b>31.890</b>	<b>34.073</b>	<b>34.849</b>

Fonte: IBGE, 1996 a 2006.

Na realidade, o **setor terciário** é aquele que concentra o maior número e a maior parcela das unidades existentes na Região Metropolitana de Natal, chegando ao final do período a contar com 30.596 unidades e 87,8% do total das unidades locais. Nesse setor, deve-se salientar que o segmento do **Comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos**, embora tenha perdido participação relativa, ainda assim, ao final do período, deteve 48,5% dos estabelecimentos.

Outros segmentos que chamaram a atenção, por apresentarem elevadas taxas de crescimento das unidades no período foram os seguintes: **Transporte, armazenagem e comunicações** (201%), **Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas** (200%) e **Outros serviços coletivos, sociais e pessoais** (181%). De outra parte, o segmento **Administração pública, defesa e seguridade social**, chamou a atenção pela taxa mais baixa de incremento do número de unidades: apenas 10% ao longo de todo o período 1996/2006.

**Tabela 3.8 – Participação percentual das unidades locais totais no período de 1996 a 2006**

SETORES – ANOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Agropecuária</b>	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0
Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Pesca	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
<b>Indústria</b>	11,6	11,9	11,6	11,1	11,3	11,0	10,8	10,7	11,1	11,0	11,3
Indústrias Extrativas	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Indústrias de Transformação	7,7	7,9	7,6	7,7	7,3	7,7	7,7	7,0	7,7	7,0	7,3
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Construção	3,5	3,7	3,3	3,6	3,7	3,3	3,5	3,5	3,3	3,5	3,6
<b>Terciário</b>	87,7	87,5	87,8	88,0	88,0	88,3	88,5	88,4	88,0	88,1	87,8
Comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	56,8	55,6	54,4	53,7	52,4	52,8	51,8	50,9	50,3	49,3	48,5
Alojamento e alimentação	6,7	7,0	6,5	6,4	6,4	6,3	6,4	6,3	6,3	6,4	6,3
Transporte, armazenagem e comunicações	2,6	2,5	2,6	2,8	3,0	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,8
Intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,0	1,2	1,2	1,2	1,9
Atividades imobiliárias, aluguéis, e serviços prestados às empresas	8,6	8,9	9,4	9,8	10,1	10,2	10,7	11,2	11,5	12,3	12,7
Administração pública, defesa e seguridade social	0,6	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Educação	2,4	2,6	2,6	2,3	2,7	3,0	3,0	3,0	2,8	3,0	3,2
Saúde e serviços Sociais	2,7	2,9	3,0	3,1	3,1	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,1
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	5,7	6,0	7,3	7,2	7,2	7,1	7,4	7,6	7,6	7,9	7,9
<b>Soma</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE, 1996 a 2006.

Por fim, a abordagem sobre a estrutura produtiva realizada, a princípio, sob a perspectiva setorial, com base no número de unidades de produção/prestação de serviços, precisa ser complementada com informações alusivas às ocupações. Portanto, a seguir, a análise será aprofundada, a partir da abordagem da dinâmica do mercado de trabalho, considerando-se as trajetórias das ocupações e dos rendimentos, para uma visão mais ampla do movimento socioeconômico em curso na Região Metropolitana de Natal no período recente.

## 2.2 Transformações recentes no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Natal-RMN

Considerada uma “metrópole estadual” pelos estudos da Rede Observatório das Metrôpoles (2009), a RMN sofreu significativa transformação no seu mercado de trabalho nas últimas três décadas. Essa transformação foi resultante das modificações socioeconômicas ocorridas no Brasil e, em particular, na RMN. No período em estudo, uma característica marcante que ainda permanece é a concentração das atividades e ocupações econômicas na capital do estado e sede da RMN. Como registrado anteriormente, essa concentração tem sido atenuada, mas continua perdurando e inexoravelmente mantendo a “macrocefalia” no Rio Grande do Norte.

A RMN, criada formalmente em 1997, já apresentava nos anos 1980 algum dinamismo referente às atividades econômicas que fundamentavam seu crescimento a partir de Natal. Este dinamismo, associado aos interesses políticos de parlamentares, ampliou o número de municípios da região metropolitana para doze, em 2013<sup>3</sup>. No entanto, a análise do mercado de trabalho em pauta, somente se deterá em quatro dos municípios, por apresentarem um alto nível de integração com o polo. Esses municípios são: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz.

Alerta-se para o fato de que, embora estejam excluídos da análise, não significa que os demais municípios não tenham participação significativa no emprego, nas atividades econômicas e no PIB da RMN. Muito pelo contrário, alguns municípios não analisados apresentam

---

<sup>3</sup> Natal, Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba, Monte Alegre, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, São José de Mipibu, Vera Cruz, Maxaranguape e Ielmo Marinho. Esses dois últimos foram incluídos em 2013.

participação nas variáveis mencionadas em volume superior aos municípios que apresentam maior nível de integração com o polo, a exemplo de Ceará Mirim e Macaíba.

Nos anos 1980, os municípios que integrariam a primeira formação da RMN na década seguinte, apresentaram forte concentração no emprego formal e nas atividades econômicas vinculadas à indústria da transformação, construção civil, serviços industriais de utilidade pública, comércio e serviços em geral. Nessa década, o setor industrial, em particular o têxtil, um dos principais geradores de emprego e renda na industrial da RMN, passou por um processo de modernização, alterando substancialmente sua estrutura e participação no emprego e na produção. Esse processo em conjunto com a recessão e a inflação do período provocou uma redução significativa em seu desempenho (CLEMENTINO; PESSOA, 2009).

O contínuo declínio da indústria na RMN, tem sido apenas relativo, com exceção de alguns poucos segmentos industriais. No entanto, abriu espaço para o crescimento do setor de serviços, que nas últimas décadas tem sido o setor responsável pela expansão da RMN. As atividades primárias sempre foram insignificantes frente às demais atividades e setores produtivos. A estrutura Produtiva da RMN, mesmo acrescida dos novos municípios, está diretamente vinculada ao setor serviços (CLEMENTINO; PESSOA, 2009).

Quase todos os municípios da RMN apresentaram crescimento positivo no PIB anual, à exceção de Extremoz que, em 2008, em relação a 2007, apresentou um declínio de 63,2%, e de São Gonçalo do Amarante, que reduziu o PIB em 1,3% entre 2006 e 2007, segundo dados do CEMPRE. Entre 2003 e 2010, período do crescimento focado na produção e consumo de massa promovido pelo governo Lula, o PIB da RMN cresceu 138%, enquanto Natal e Extremoz apresentaram crescimento inferior à média, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante apresentaram crescimento superior. Esse crescimento está diretamente vinculado ao crescimento do investimento e da ocupação-emprego ocorrido no período em estudo. Esse fato deveu-se à expansão e transbordamento das atividades produtivas, como também da expansão imobiliária de Natal para os municípios vizinhos, em particular os que apresentaram índice de crescimento superior à média.

A concentração anteriormente mencionada, quando observado o PIB da RMN, perdura, sem perspectiva de mudança a curto e médio

prazos, pois entre 2003 e 2010, Natal concentrou aproximadamente 75% do PIB, parcela levemente inferior aos 77,7% que concentrava em 2003 (Tabela 3.4).

Um destaque importante é perceber que a participação do PIB da RMN nos anos 2000 manteve sua taxa de participação em 53% do PIB do estado. Embora tenha ocorrido uma leve redução entre 2006 e 2008, voltou ao percentual nos últimos anos. Esse dado revela que no quesito formação do valor agregado (PIB) a RMN perpetua a concentração da riqueza. Esse fato será reforçado por outros dados e informações mais à frente.

### **2.2.1 Evolução recente no volume de pessoal ocupado total na RMN -1996/2006**

O pessoal ocupado no Rio Grande do Norte apresentou um crescimento de quase 90%, enquanto o crescimento na RMN foi de 70,5% e o da capital ficou em 57,9% no período em estudo. Essas taxas de crescimento divergentes implicaram redução na participação da RMN no número de pessoal ocupado no estado. Processo semelhante ocorreu com a cidade do Natal. Essa redução na taxa de participação concomitantemente à manutenção da participação no PIB estadual provoca um aumento na absorção da riqueza criada no estado por parte da RMN. Em outras palavras, há uma apropriação maior do PIB com um volume menor de pessoal ocupado.

Na RMN, três municípios apresentaram crescimento do pessoal ocupado inferior à média da região. No entanto, à exceção de Natal, todos os municípios apresentaram um volume absoluto de pessoal ocupado muito pequeno. Na tabela 3.9, pode-se constatar que no período em estudo, Natal apresentou uma perda relativa de pessoal ocupado muito pequena, apenas 6,78%. Essa perda não anula o fato de a cidade concentrar mais de 84% de todo o pessoal ocupado na RMN e, aproximadamente, 60% de toda ocupação no estado em 2006.

**Tabela 3.9 – Percentual do total de pessoal ocupado por Município da RMN, 1996- 2006**

<b>Município</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Ceará-Mirim	0,61%	0,86%	1,29%	1,59%	1,33%	0,82%	1,08%	0,89%	0,96%	1,01%	1,09%
<b>Parnamirim</b>	<b>3,15%</b>	<b>2,95%</b>	<b>4,61%</b>	<b>4,68%</b>	<b>5,57%</b>	<b>5,95%</b>	<b>5,84%</b>	<b>6,06%</b>	<b>6,82%</b>	<b>7,38%</b>	<b>7,65%</b>
<b>Extremoz</b>	<b>0,21%</b>	<b>0,21%</b>	<b>0,13%</b>	<b>0,22%</b>	<b>0,33%</b>	<b>0,21%</b>	<b>0,23%</b>	<b>0,24%</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,23%</b>	<b>0,22%</b>
Macaíba	0,86%	1,22%	1,09%	0,96%	1,02%	2,49%	2,00%	2,43%	2,52%	2,33%	2,29%
Monte Alegre	0,18%	0,51%	0,16%	0,14%	0,41%	0,35%	0,32%	0,62%	0,46%	0,65%	0,26%
<b>Natal</b>	<b>91,65%</b>	<b>91,58%</b>	<b>90,09%</b>	<b>89,43%</b>	<b>86,10%</b>	<b>86,59%</b>	<b>87,34%</b>	<b>86,58%</b>	<b>85,96%</b>	<b>85,36%</b>	<b>84,87%</b>
Nísia Floresta	0,50%	0,48%	0,21%	0,31%	0,30%	0,29%	0,31%	0,33%	0,33%	0,34%	0,30%
<b>S. G. do Amarante</b>	<b>2,51%</b>	<b>1,73%</b>	<b>1,72%</b>	<b>2,16%</b>	<b>4,41%</b>	<b>2,71%</b>	<b>2,16%</b>	<b>2,09%</b>	<b>1,96%</b>	<b>1,93%</b>	<b>2,09%</b>
S. J. de Mipibu	0,31%	0,45%	0,68%	0,48%	0,52%	0,56%	0,66%	0,70%	0,70%	0,72%	1,20%
Vera Cruz	0,01%	0,01%	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,05%	0,05%	0,04%	0,06%	0,05%

Fonte: IBGE, 1996 a 2006.

Um destaque é necessário e relaciona-se ao fato de que embora a perda seja pequena (6,78%) foi gradual e contínua. Além disso, a maior parte dessa perda relativa de Natal foi absorvida pelo município de Parnamirim, que agregou 3,5% à sua participação. Os demais municípios, mesmo os de elevada integração (Extremoz, São Gonçalo do Amarante) não apresentaram participação significativa no conjunto do pessoal ocupado. Alguns municípios mantiveram o volume absoluto sem alteração, implicando em redução relativa de sua participação. O exemplo é Nísia Floresta, que reduziu sua participação relativa, que já era inexpressiva, devido à manutenção do volume de pessoal ocupado.

Essa redução na participação de Natal no volume de pessoal ocupado reflete a redução da participação do pessoal ocupado no principal setor econômico: o de **administração pública, defesa e segurança social**, que reduziu sua participação de mais de 47% para 29%, em contraponto ao crescimento do setor de **comércio, reparação de veículos, objetos pessoais e domésticos**, que praticamente duplicou sua participação, elevando-se de pouco mais de 11% para mais de 20% no período em estudo. Essas transformações não alteraram o perfil da RMN no setor terciário, ou seja, a região continua concentrando suas atividades e ocupações eminentemente no terciário.

Outro ponto importante relaciona-se ao fato de que a redução da participação do pessoal ocupado (6,78%) é superior à redução da participação do PIB (2,7%) em Natal, levando-se à constatação de que,

para o período em estudo, mesmo perdendo relativamente ocupação total, a renda continua concentrada, em outras palavras, que há uma maior dificuldade de desconcentrar a renda da RMN, transferindo-o do polo para as cidades da RMN.

### **2.2.2 Evolução do Pessoal ocupado na indústria da transformação na RMN**

A evolução do pessoal ocupado na indústria da transformação na RMN mostra a perpetuação da concentração desse setor nos anos em estudo. Excetuando-se as oscilações no final da década de 1990, a participação do pessoal ocupado na **indústria da transformação** na RMN em relação ao estado manteve-se em 62%, aproximadamente. Esse dado revela o quanto a macrocefalia socioeconômica ainda é forte no Rio Grande do Norte, afinal aproximadamente 60% da ocupação encontra-se em Natal.

A ocupação na **indústria da transformação** da RMN, em relação ao estado, perfaz um volume de aproximadamente 60%. Essa participação tem se mantido, no período em estudo, não demonstrando alteração significativa para valores abaixo de tal percentual. Natal tem sido responsável por um terço de toda a ocupação na indústria da transformação do estado, e por mais da metade da RMN, muito embora essa participação tenha se reduzido de 61,2%, em 1996, para 54,8%, em 2006. Ressalta-se que nesse setor industrial, o fato relevante decorre da consolidação do distrito industrial de Macaíba. Em decorrência desse fato, o pessoal ocupado na **indústria da transformação** na RMN se expande para esse município, ampliando sua participação de 1,8% para 12,8%. No entanto, esse município não apresenta forte integração com Natal.

**Tabela 3.10 – Pessoal Ocupado na Indústria de Transformação, segundo os municípios da Região Metropolitana de Natal, 1996-2006**

Município	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
				10,1							
Ceará-Mirim	2,7%	5,4%	8,2%	%	5,6%	2,0%	3,5%	1,9%	2,3%	2,7%	2,8%
	<b>17,8</b>	<b>11,6</b>	<b>21,9</b>	<b>16,6</b>	<b>16,0</b>	<b>16,2</b>	<b>14,5</b>	<b>16,1</b>	<b>15,2</b>	<b>15,9</b>	<b>15,1</b>
<b>Parnamirim</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
<b>Extremoz</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,2%</b>
						13,9	10,2	14,2	14,8	13,1	12,8
Macaíba	1,8%	4,2%	6,2%	4,1%	3,7%	%	%	%	%	%	%
Monte Alegre	0,1%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,5%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%
	<b>61,2</b>	<b>72,0</b>	<b>57,7</b>	<b>61,0</b>	<b>50,9</b>	<b>51,6</b>	<b>58,7</b>	<b>54,4</b>	<b>54,4</b>	<b>55,3</b>	<b>54,8</b>
<b>Natal</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Nísia Floresta	0,5%	0,6%	0,3%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%
<b>S. G. do</b>	<b>14,7</b>				<b>21,1</b>	<b>14,0</b>	<b>11,1</b>	<b>11,3</b>	<b>10,7</b>	<b>10,4</b>	<b>11,5</b>
<b>Amarante</b>	%	<b>4,7%</b>	<b>4,1%</b>	<b>6,1%</b>	%	%	%	%	%	%	%
S. J. de Mipibu	0,5%	1,1%	1,2%	0,7%	1,1%	1,0%	1,1%	1,4%	1,5%	1,7%	2,2%
				0,02		0,01	0,13	0,16	0,14	0,22	0,18
Vera Cruz	0%	0%	0%	%	0%	%	%	%	%	%	%

Fonte: IBGE, 1996 a 2006.

O distrito industrial de Natal, localizado nas fronteiras com São Gonçalo do Amarante, reforçou a absorção de empresas, tanto para o primeiro como para o segundo município. No entanto, a participação de São Gonçalo do Amarante, excetuando o ano de 2000, manteve-se na primeira metade dos 2000 com aproximadamente 11% de toda a ocupação da **indústria da transformação** da RMN.

No período em estudo, o estado aumentou em 2,1 vezes o número de ocupados na **indústria da transformação**, enquanto a RMN aumentou em 2,5, representando uma tendência de reforço na concentração dessas atividades na RMN. Considerando que o número de pessoas ocupadas cresceu relativamente mais no estado do que na RMN, e que o número de pessoas ocupadas na **indústria da transformação** cresceu relativamente mais na RMN do que no estado, deduz-se que no período se reforçou a concentração dessa indústria na região em estudo.

Essa tendência à concentração da ocupação na **indústria da transformação** na RMN, deve-se ao fato de que a cidade de Macaíba, mesmo

não tendo elevada integração com o polo, ampliou em mais de 17 vezes o número de ocupados no setor em estudo. Esse aumento garantiu ao município a elevação de sua participação na ocupação da **indústria da transformação** do estado de 1% para 8%, aproximadamente. Esse contexto de rápido crescimento é resultado dos investimentos realizados no distrito industrial da mencionada cidade, que apresenta condições para continuar crescendo, recebendo indústrias e investimentos. Provavelmente, esse espaço tenderá a continuar crescendo, *coeteris paribus*. Esse crescimento tenderá a ampliar a conurbação e mobilidade pendular entre Macaíba e Natal, ampliando o grau de integração do primeiro com o segundo. No entanto, o crescimento na ocupação não se refletiu no crescimento da participação no PIB da RMN. Macaíba apresentou até mesmo uma redução de sua participação de 4,8% para 4,3%, entre 2003 e 2010.

O distrito industrial de Natal, na fronteira com São Gonçalo do Amarante, poderá beneficiar-se com o funcionamento do novo aeroporto, todavia, os efeitos estimulantes beneficiarão os dois municípios, devido à proximidade de suas áreas industriais.

Em resumo, as cidades com elevado nível de integração com o polo, praticamente duplicaram o volume de ocupados na **indústria da transformação**, excetuando-se Extremoz que se manteve estagnada, com baixa participação no PIB nos anos 2000 e evolução da ocupação na **indústria da transformação** negativa, ou seja, reduziu o número de ocupados nesse setor no decênio 1996/2006. Esse processo de concentração implicou em um novo patamar da ocupação, que dissocia os anos 1990 dos anos 2000.

### **2.2.3 Evolução da massa salarial total e da indústria da transformação na RMN**

A massa salarial total na RMN apresentou-se no período 1996/2006 muito mais concentrado que a ocupação industrial ou total. Embora ocorra um processo de desconcentração da massa salarial do polo para os demais municípios, esse processo foi lento. No período de estudo, Natal reduziu de 95,7%, em 1996, para 90%, em 2006. Essa desconcentração favoreceu prioritariamente Parnamirim e, em menor escala, Macaíba e São José do Mipibu, embora estes dois últimos municípios não apresentem elevado nível de integração com o polo. Os dados da Tabela 3.11 mostram que essa desconcentração, embora pequena, reverteu um processo de concentração que atingiu

seu máximo em 1997, revertendo-se nos anos seguintes de forma gradual e contínua.

Esse processo de desconcentração da massa salarial ocorreu tanto em relação à RMN quanto ao Rio Grande do Norte. A região metropolitana respondia por 87% de toda a massa salarial do estado em 1996. Um percentual elevadíssimo, considerando o volume populacional da RMN com a população do Rio Grande do Norte. Esse percentual se reduziu a 79% em 2006. Uma perda de oito pontos percentuais. Natal perdeu 12% em relação ao estado e apenas 6 pontos em relação à região metropolitana.

**Tabela 3.11 – Percentual do total da massa salarial segundo municípios da Região Metropolitana de Natal, 1996-2006**

<b>Município</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Ceará-Mirim	0,42%	0,47%	0,44%	0,41%	0,36%	0,34%	0,36%	0,44%	0,39%	0,40%	0,43%
<b>Parnamirim</b>	<b>1,72%</b>	<b>1,44%</b>	<b>2,09%</b>	<b>2,37%</b>	<b>3,22%</b>	<b>3,14%</b>	<b>3,12%</b>	<b>3,30%</b>	<b>4,27%</b>	<b>4,64%</b>	<b>5,89%</b>
<b>Extremoz</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,03%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,15%</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,07%</b>
Macaíba	0,22%	0,28%	0,32%	0,42%	0,43%	1,03%	0,98%	1,44%	1,43%	1,38%	1,28%
Monte Alegre	0,10%	0,31%	0,10%	0,14%	0,18%	0,13%	0,09%	0,33%	0,20%	0,33%	0,16%
<b>Natal</b>	<b>95,67%</b>	<b>96,25%</b>	<b>96,04%</b>	<b>95,25%</b>	<b>92,51%</b>	<b>92,73%</b>	<b>93,55%</b>	<b>92,43%</b>	<b>91,80%</b>	<b>91,37%</b>	<b>90,05%</b>
Nísia Floresta	0,32%	0,42%	0,04%	0,08%	0,08%	0,08%	0,09%	0,13%	0,11%	0,12%	0,14%
<b>S. G.do</b>											
<b>Amarante</b>	<b>1,39%</b>	<b>0,63%</b>	<b>0,73%</b>	<b>1,07%</b>	<b>2,65%</b>	<b>2,28%</b>	<b>1,48%</b>	<b>1,54%</b>	<b>1,40%</b>	<b>1,36%</b>	<b>1,33%</b>
S. J. de Mipibu	0,10%	0,15%	0,19%	0,18%	0,42%	0,20%	0,24%	0,30%	0,30%	0,31%	0,64%
Vera Cruz	0,001%	0,001%	0,002%	0,004%	0,01%	0,004%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%

Fonte: IBGE, 1996 a 2006.

No que tange à RMN, o polo concentrou mais de 90% de toda a massa salarial. Percentual elevadíssimo, quando se considera que as taxas de participação da população e do pessoal total ocupado são inferiores a 90%. Um destaque importante consiste no fato, já mencionado, do crescimento da participação de Parnamirim e, secundariamente, de Macaíba e São José do Mipibu, que elevaram suas respectivas participações, inclusive na massa salarial da RMN.

**Tabela 3.12 – Percentual da massa salarial na Indústria de Transformação segundo os municípios da Região Metropolitana de Natal, 1996-2006**

<b>Município</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Ceará-Mirim	5,3%	6,5%	5,3%	4,4%	1,7%	1,9%	1,9%	2,4%	1,9%	2,0%	2,5%
	<b>22,7</b>	<b>15,0</b>	<b>26,2</b>	<b>22,1</b>	<b>17,4</b>	<b>16,2</b>	<b>14,4</b>	<b>15,1</b>	<b>15,5</b>	<b>16,1</b>	<b>15,5</b>
<b>Parnamirim</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
<b>Extremoz</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,1%</b>
								14,4	14,5	13,4	13,0
Macaíba	1,4%	2,1%	5,1%	5,7%	2,8%	9,8%	8,9%	%	%	%	%
Monte Alegre	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%
	<b>47,2</b>	<b>70,8</b>	<b>57,7</b>	<b>57,0</b>	<b>49,9</b>	<b>48,4</b>	<b>58,9</b>	<b>51,7</b>	<b>52,5</b>	<b>53,1</b>	<b>52,1</b>
<b>Natal</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Nísia Floresta	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%
<b>S. G. do</b>	<b>22,7</b>				<b>24,0</b>	<b>22,5</b>	<b>14,6</b>	<b>15,0</b>	<b>14,1</b>	<b>13,6</b>	<b>14,8</b>
<b>Amarante</b>	%	<b>4,6%</b>	<b>4,5%</b>	<b>9,5%</b>	%	%	%	%	%	%	%
S. J. de Mipibu	0,2%	0,5%	0,7%	0,4%	3,3%	0,7%	0,8%	1,0%	1,0%	1,2%	1,6%
								0,03	0,06	0,06	0,08
Vera Cruz	0%	0%	0%	0%	0%	0%	%	%	%	%	%

Fonte: IBGE, 1996 a 2006.

Quanto à massa salarial na **indústria de transformação**, encontramos um processo de ampliação da concentração. Retirando o ano que é exceção (1997), o município de Natal tendeu a concentrar mais de 50% de toda a massa salarial da indústria da transformação. Esse movimento de concentração da massa salarial, frente ao movimento de desconcentração da ocupação na indústria de transformação, implica no processo de concentração das ocupações de maiores níveis salariais em Natal, ou seja, a capital passa a representar o “oásis” salarial para os segmentos trabalhadores da **indústria de transformação**. Esse fato se revela pelo elevado percentual de participação dos salários totais e dos salários da indústria da transformação no PIB. Enquanto na RMN a participação dos salários totais no PIB representou aproximadamente um terço em 2006, em Natal essa participação foi superior a 40%.

## Considerações finais

A dinamização das atividades produtivas e a conseqüente urbanização no Rio Grande do Norte foi resultado de uma política de desenvolvimento nacional colocada em prática pelo Estado com o intuito de fundamentar o processo de industrialização e de integração do mercado nacional.

As recentes transformações ocorridas no Rio Grande do Norte estão marcadas por mudanças substanciais próprias da dinâmica econômica do estado e de movimentos econômicos ocorridos na economia e na política em âmbito nacional. Diferentemente das décadas de 1970 e 1980, o atual período, anos 2000, encontra-se subordinado a uma nova institucionalidade. Os esforços “desenvolvimentistas” da União para a região Nordeste e para o Rio Grande do Norte foram se tornando débeis, embora representassem um esforço de contraposição à orientação econômica neoliberal adotada pelas autoridades nacionais, desde o início da década de 1990.

Essa foi a grande mudança institucional: na falta de políticas oriundas da União, o governo do estado do Rio Grande do Norte – como os do restante do país – passou a ser o ente responsável em primeira instância pelo desenvolvimento econômico estadual. Com esse propósito, o governo do estado continuou nos anos 2000 com o Programa de Apoio à Industrialização do Rio Grande do Norte, conhecido como PROADI e praticado desde 1985. Nesse período, a principal política de desenvolvimento (possível) efetivada pelo estado.

O PROADI e a ausência de uma política de desenvolvimento realmente voltada para o estado implicaram em excessiva concentração de riqueza, emprego e salários na RMN. A análise dos dados do CEMPRE evidencia que há clara tendência de concentração da riqueza (PIB) na RMN. Essa concentração em alguns momentos reforçou a redução relativa do pessoal ocupado frente à manutenção da participação no PIB. Esse processo foi fomentado principalmente por Natal, que continua concentrando, excepcionalmente, riqueza, salários e ocupação, embora essa última tenha se reduzido relativamente nos últimos anos.

Dentro da RMN, destaca-se o crescimento da ocupação na indústria de transformação. Esse segmento tem apresentado crescimento importante, principalmente nas cidades de Natal, Parnamirim e Macaíba. A primeira e a segunda apresentam elevada integração, enquanto a terceira evoluiu para isso devido à conurbação que se acentuou em

decorrência do crescimento do distrito industrial na fronteira das três cidades.

## Referências

APOLINÁRIO, Valdênia. **Incentivos da SUDENE no Nordeste: sua articulação com a economia do Rio Grande do Norte no período de 1964/1989.** 149 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Humanidades da Universidade Federal da Paraíba, UFPB, Campina Grande, 1996.

ARAÚJO, Denílson da Silva. **Dinâmica econômica, urbanização e metropolização no Rio Grande do Norte.** Ed. Massangana/Fundação Joaquim Nabuco, 2010.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, Sílvia *et al.* (1984). **A Questão Nordeste: estudos sobre a formação histórica, desenvolvimento, processos políticos e ideológicos.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

\_\_\_\_\_. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. São Paulo: **Revista de Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, USP, p. 7-36, jan.-abr. 1997.

\_\_\_\_\_. O Nordeste brasileiro face à globalização: impactos iniciais, vantagens e desvantagens competitivas. **Revista Rumos do Desenvolvimento**, 21(139), 1997.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; PESSOA, Zoraide Souza. (Orgs.) **Natal, uma metrópole em formação.** Educ, PUC-SP, Natal, s. n, 2009

CLEMENTINO, M. do Livramento Miranda; PESSOA, Zoraide S. **Segmentação numa metrópole em formação (texto para discussão)** Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/RMNatal/artigo/artigo17.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2013.

FERNANDES, Geraldo de Margela. **O sal: economia em questão.** Mossoró, RN: ESAM, 1995. 114 p. (Coleção Mossoroense, v. 851).

FERNANDES, Geraldo de Margela. **Caminho possível para o desenvolvimento do RN: a utopia do polo gás-sal.** 157 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

GARCIA, Odair Lopes. **A economia do estado do Rio Grande do Norte no contexto da economia brasileira no período de 1985 a 2000.** Natal: (Relatório de Pesquisa), 2001, 42 p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Região de Influência das Cidades - 2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MOURA, R. *et al.* **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012. Relatório Preliminar.

ROCHA, Aristotelina Pereira B. **Expansão urbana de Mossoró – (Período de 1980 a 2004).** Natal: EDUFRN, 2005, 292 p.

RODRIGUES NETO, João. **O sonho do petróleo:** aspectos históricos do Rio Grande do Norte. 218 f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Campinas, 2008.

SILVA, Marconi Gomes. **Mercado de trabalho, ocupações e rendimentos:** a região metropolitana de Natal na década de 1990. 254 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFRN, Natal, 2008.

**PARTE II**

**Dimensão sócio-ocupacional da  
exclusão/integração na metrópole**



# O perfil socio-ocupacional da Região Metropolitana de Natal: análise 2000 e 2010

---

*Zoraide Souza Pessoa*  
*Ana Patrícia Dias*

**Resumo:** O presente artigo versa sobre a estrutura social da Região Metropolitana de Natal – RMN, que vem passando por alterações no seu perfil sócio-ocupacional na transição do século XX para o XXI, reflexo das mudanças processadas na economia do país, que repercutiram tanto no mercado de trabalho quanto na dinâmica das ocupações na região em destaque. Nele, objetiva-se refletir sobre o perfil sócio-ocupacional nessa realidade no sentido de identificar as suas características em relação a sua estrutura social e a posição hierárquica que os trabalhadores ocupam no espaço metropolitano. A análise tem como objeto de estudo as categorias sócio-ocupacionais (CAT), *proxy* da estrutura social, tendo como demarcação temporal os anos de 2000 e 2010, e se referencia nos dados censitários por meio das bases amostrais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diante dos resultados alcançados com esse estudo, conclui-se que existe um mercado de trabalho cuja dinâmica metropolitana se caracteriza por ocupações de caráter medianas e inferiores, manuais e tradicionais demandadas, sobretudo, pelo setor terciário. Desse modo, o perfil sócio-ocupacional metropolitano de Natal é marcado por fortes diferenciações, e que resulta em um baixo nível de valor agregado em nível educacional e de renda, sendo um território como fortes assimetrias sociais.

**Palavras-chave:** Estrutura Social. Região Metropolitana de Natal. Ocupação. Mercado de Trabalho.

**Abstract:** This article focuses on the social structure of the Metropolitan Region of Natal- MRN, which has been undergoing changes in their socio-occupational profile in the transition from the twentieth to the twenty-first century, reflecting the changes processed in the economy that affected both the job market as the dynamics of occupations in the region highlighted. The main objective is to reflect on the socio-occupational profile in this reality in order to identify their characteristics in relation to their social structure and the hierarchical position that workers occupy in the metropolitan space. The

analysis takes as its object of study the socio-occupational categories (CAT), *proxy* of the social structure, and temporal demarcation is the years of 2000 and 2010, referenced in the census data by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The analysis of the results obtained from this study lets conclude that there is a labor market demanded by metropolitan dynamics characterized by median and lower occupation, manual and traditional labor, demanded by the structure and dynamics of the tertiary sector (services). Therefore, the socio-occupational profile Natal exhibits in the metropolitan context presents strong differentiation resulting in a low value on education level and income, being a territory of strong social asymmetries

**Keywords:** Social Structure. Natal Metropolitan Region. Occupation. Job Market.

## Introdução

Na transição do século XX para o XXI os países de capitalismo desenvolvido foram acometidos por uma crise de grande envergadura que se traduziu no que se convencionou denominar de “crise estrutural do capital”. Esse período desembocou numa onda de instabilidade e incerteza, refletindo profundamente nos países da América Latina, em particular no Brasil.

Tal crise, perceptível inicialmente em meados dos anos 1970 e aprofundada na década seguinte, obrigou os setores dominantes a promover uma profunda reestruturação da economia e do Estado, tendo como objetivo último restabelecer o dinamismo e a estabilidade econômica e social vivenciada por esses países no segundo pós-guerra.

Esse processo de reestruturação produtiva colocado em prática para restabelecer os ganhos de rentabilidade das economias capitalistas, apresentou desdobramentos que se caracterizaram principalmente pelas mutações nas formas de produzir (com o avanço da tecnologia), da constituição das formas de acumulação flexível e dos modelos alternativos ao binômio taylorismo/fordismo.

Nos países da América Latina, em destaque o Brasil, tais mudanças refletiram não somente na retração da força de trabalho formal, como também na acentuação das plurais formas de “trabalhos atípicos”, onde ganharam proeminência a terceirização, a informalidade e a precarização.

Encontrando-se em plena fase de expansão, como bem apontam as estatísticas dos níveis de emprego, o “trabalho atípico” se combina

tanto com formas inovadoras quanto pretéritas de contrato de trabalho. Conformando uma dinâmica flexível, esse tipo de trabalho tem outros desdobramentos, inaugurando um vetor de discussão e preocupação sobre a precarização, a desregulamentação e a qualidade do trabalho.

Em se tratando da precarização do trabalho, faz-se oportuno destacar que, compreendida como um processo social, ela há muito transversa todos os segmentos de emprego, inclusive as áreas de emprego estabilizadas, bem como atinge o conjunto dos assalariados. Todos os trabalhadores são afetados por esse processo, mesmo aqueles que se localizam no núcleo central do mercado de trabalho e os que estão inseridos nos níveis de empregos primários.

No Brasil, o trabalho regular e industrial foi drasticamente reduzido. Práticas flexíveis de gestão foram adotadas nos vários setores da economia, assim como formas pretéritas de trabalho ganharam vigor. Tudo isso implicou níveis altíssimos de desemprego “estrutural” e de subemprego.

Na região Nordeste do país, a parcela da população que se manteve ocupada, ou que conquistou nova ocupação, também presenciou as precárias condições de trabalho. A expansão dos contratos de trabalho fora dos marcos legais, extensas jornadas de trabalho, modificações na legislação trabalhista, entre outros fatores, aprofundaram o caráter heterogêneo do mercado de trabalho, impactando nos distintos setores da economia, ou seja, no setor primário, no setor secundário e no setor terciário.

No setor primário, essa desregulamentação do mercado de trabalho foi influenciada pela Revolução Verde, com a expansão do maquinário na produção agrícola e a introdução cada vez maior da polivalência produtiva e da industrialização, o que impôs uma nova dinâmica no meio, com a crescente urbanização da agricultura (SILVA, 1998), com a inserção de atividades não essencialmente agrícolas e a pluriatividade rural. O setor secundário se destacou pela acentuada retração nos níveis de emprego, sobretudo numa região marcada pelo baixo desenvolvimento da indústria tradicional. Já o setor terciário vem se caracterizando pelos empregos precarizados, em virtude da terceirização e flexibilização dos contratos de trabalho.

Logo, o fenômeno das altas taxas de desemprego, a dificuldade de se conseguir uma ocupação e a falta de retaguardas, como o seguro-desemprego, para aqueles que perderam seus postos de trabalho,

constituem elementos que permitem compreender um dos aspectos mais decisivos do processo de reestruturação produtiva e de flexibilização da legislação laboral de proteção ao trabalho no que se refere à precarização das relações de trabalho, que tem sido a tendência à generalização das ocupações até os dias correntes (DIAS; SALES, 2012).

Essa tendência incide diretamente na qualidade do trabalho<sup>1</sup>, pois considerando que a avaliação do seu nível está associada, conforme Reinecke (1999), a indicadores como renda, carteira assinada, seguridade social, estabilidade no emprego, filiação política, jornada de trabalho, riscos de acidentes, envolvimento em decisões, entre outros, vislumbra-se a depreciação desses elementos em razão do processo de reestruturação por que passaram as economias capitalistas e, conseqüentemente, do crescimento de uma pluralidade de formas de ocupações que acabaram por alterar a composição do mercado de trabalho.

Logo, o emprego por tempo integral, de longa duração, protegido pela legislação trabalhista e pelos contratos de trabalho acordados pelos sindicatos, que antes era um paradigma de relações de trabalho, passa, na década de 1990, por um desmonte implacável.

Nesse caso, intensificaram-se sistemas de trabalhos domésticos e familiares. O capital acentuou, em plena era da acumulação flexível, formas pretéritas de trabalho. O trabalho regular, que predominava mediado por contratos de trabalho por tempo indeterminado, sofreu retração e tem sido substituído cada vez mais por ocupações precárias.

Com efeito, os vínculos vulneráveis aumentaram a sua participação no mercado de trabalho. O assalariamento sem carteira assinada, os trabalhadores por conta própria, que operam geralmente em condições precárias, e o emprego doméstico cresceram consideravelmente.

Ainda assim, o núcleo protegido dos empregos diminuiu, aumentando a margem dos vulneráveis, ao mesmo tempo em que foi reduzido o trabalho regular e industrial. O setor de serviços foi ampliado e a ele foi agregado um maior número de jovens e mulheres que vendem sua força de trabalho por um determinado tempo.

A rigor, a nova situação do mercado de trabalho, marcada pela vulnerabilidade social, estaria relacionada não somente com a exclusão

---

<sup>1</sup> A pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) realizadas nas regiões metropolitanas do Brasil oferecem um quadro mais detalhado sobre a quantidade de emprego e renda, porém um panorama das demais dimensões do nível de emprego é mais difícil de mensurar e avaliar, ainda que, em muitos casos, essas dimensões sejam analisadas a partir de estatísticas oficiais.

de amplos segmentos de trabalhadores desse mercado, mas também pela inclusão precária, impedindo o acesso dos trabalhadores atingidos pelas mutações do capitalismo a postos de trabalhos qualificados.

Essa conjuntura, contudo, fomenta uma nova reconfiguração do mercado de trabalho, que, segundo Harvey (1992) e Antunes (1999), apresenta-se cada vez mais assimétrico, complexo, flexível e heterogêneo, nele redesenhando-se uma estrutura social marcada pela polarização, complexificação e estratificação entre os trabalhadores.

A rigor, conforme Harvey (1992), o significado da atual morfologia do mercado de trabalho sinaliza para a ampliação da diferenciação, polarização e desigualdade entre aqueles que vendem a sua força de trabalho. Isto porque, de um lado, localizam-se trabalhadores que dispõem de um alto nível de formação escolar e técnica, relativa garantia no emprego e perspectiva de carreira, ao passo que, do outro, identificam-se aqueles com menos qualificação, inseridos em ocupações precárias e vulneráveis ao desemprego.

Cabe destacar que embora essa realidade se manifeste também no Brasil, país de desenvolvimento do capitalismo tardio, sem uma política de pleno emprego bem-estruturada, essa realidade apresenta suas singularidades, apresentando efeitos mais perversos para a classe trabalhadora.

É nesse contexto que se analisa a formação da atual estrutura social da Região Metropolitana de Natal. O objetivo deste artigo é refletir sobre o perfil sócio-ocupacional nessa realidade a fim de identificar não somente a posição dos trabalhadores no espaço metropolitano, mas também apresentar a distribuição das ocupações em cada área territorial. Isso porque a estratificação sócio-ocupacional é sugestiva não somente da posição que os indivíduos ocupam no processo de produção, mas também da forma de organização da sociedade.

A análise tem como demarcação temporal o período de 2000 a 2010 e se referencia nos dados censitários por meio de bases amostrais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Somam-se também à reflexão a análise das categorias sócio-ocupacionais (CAT), *proxy* da estrutura social, conforme Quadro 4.1, avaliadas com base nas 24 categorias sócio-ocupacionais e nos oito agrupamentos utilizados no âmbito de estudos do Observatório das Metrôpoles (RIBEIRO E RIBEIRO, 2013), e no qual se insere este trabalho.

**Quadro 4.1 – Agregados e Categorias Sócio-ocupacionais do Observatório das Metrôpoles**

<b>Agregados Sócio-ocupacionais</b>	<b>Código</b>	<b>Categorias Sócio-Ocupacionais</b>
Dirigentes (DIR)	CAT 21	Grandes Empregadores
	CAT 22	Dirigentes do Setor Público
	CAT 23	Dirigentes do Setor Privado
Profissionais de Nível superior (PNS)	CAT 41	Profissionais Autônomos de Nível Superior
	CAT 42	Profissionais Estatutários de Nível Superior
	CAT 43	Profissionais Empregados de Nível Superior
	CAT 44	Professores de Nível Superior
Pequenos Empregadores (PE)	CAT 31	Pequenos Empregadores
Ocupações Médias (OM)	CAT 32	Artísticas e Similares
	CAT 51	Ocupações de Supervisão
	CAT 52	Ocupações de Escritório
	CAT 53	Ocupações Técnicas
	CAT 54	Ocupações de Saúde e Educação
	CAT 55	Ocupações da Justiça, Segurança Pública e Correios
Trabalhadores do Terciário Especializado (TTE)	CAT 61	Trabalhadores do Comércio
	CAT 62	Prestadores de Serviços Especializados
Trabalhadores do Secundário (TS)	CAT 71	Trabalhadores da Indústria Moderna
	CAT 72	Trabalhadores da Indústria Tradicional
	CAT 73	Trabalhadores dos Serviços Auxiliares
	CAT 74	Operários da Construção Civil
Trabalhadores do Terciário Não Especializado (TTNE)	CAT 63	Prestadores de Serviços Não Especializados
	CAT 81	Ambulantes e Biscateiros
	CAT 82	Trabalhadores Domésticos
Trabalhadores Agrícolas (AGR)	CAT 10	Agricultores

Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2013.

Para além desses referenciais, aqui são destacadas algumas variáveis para interpretações dessas categorias com vistas a compor um perfil sócio-ocupacional no contexto da atual estrutura social com base na análise das condições de sexo, cor, educação e renda, cruzando-as com a distribuição das categorias sócio-ocupacionais no período de análise proposto neste trabalho. Com isso, pretende-se observar como essas condições se apresentam entre um período decenal e outro.

Desse modo, este artigo está estruturado em três partes. A primeira, compõe-se da introdução, na qual é apresentado o contexto em que se insere a discussão e os referenciais secundários que embasam a reflexão sobre a estrutura social da RMN. Na segunda parte, segue-se

com a apresentação do perfil sócio-ocupacional da RMN. Na última parte, que integra as considerações finais, aborda-se a síntese da análise dos dados, destacando-se as principais inferências que o estudo apresentou em termos de permanências e mudanças no período investigado.

## 1. O perfil sócio-ocupacional da região metropolitana de Natal

Na transição do século XX para o XXI, o processo de metropolitização dos territórios tem se constituído em um dos fenômenos mais expressivos da urbanização no Brasil, apresentando em seu vasto território uma diversidade de regiões metropolitanas com fortes diferenciações em suas estruturas econômica-social, dinâmicas urbanas e populacionais.

Na região Nordeste, considerando suas singularidades no que concerne ao desenvolvimento econômico em relação ao centro sul/sudeste do país, o fenômeno da metropolitização vem ocorrendo de forma intensa e com processos ainda mais complexos e diferenciados, existindo atualmente mais de 10 regiões metropolitanas. Sua gênese data dos anos de 1970, quando se iniciou a institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, com a criação das Regiões Metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza. A proliferação das várias regiões metropolitanas no território nacional, a partir de 1988, configuraria uma fase desse processo com arranjos territoriais delimitados sem análise mais detalhada dos fenômenos de metropolitização que as constitui.

Especificamente no Rio Grande do Norte, o processo de metropolização desponta a partir dos anos 1990, quando as estruturas da urbanização decorrente do crescimento populacional e da concentração de infraestrutura de serviços se intensificaram em Natal. Naquele momento, alguns processos começaram a se explicitar, como a conurbação e o transbordamento populacional, que manifestaram-se na capital do Estado em direção aos municípios limítrofes de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, bem como outros municípios territorialmente próximos, como Extremoz, Macaíba e Ceará-Mirim, que se constituíram em cidades-dormitórios com significativa mobilidade pendular em direção a Natal, conforme destaca Freire e Gomes (2009) e Pessoa (2009) em análise sobre esses fluxos em 2000.

Cabe ressaltar que, apesar da presença desses fenômenos, nesse período de explicitação do crescimento e da expansão urbana na capital, eles não foram considerados como aspectos definidores da institucionalização formal dessa região metropolitana. Não sem razão, tal região se institucionaliza somente em 1997, a partir da Lei Complementar Estadual de nº 152, que contemplava os seis municípios que compunham, até então, a denominada Grande Natal.

No momento, embora a RMN seja composta por onze municípios, trabalharemos com a configuração do ano 2010, que agrega os seguintes municípios: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Extremoz, Ceará-Mirim, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José de Mipibu e Vera Cruz<sup>2</sup>.

Situada na região nordeste, que carrega consigo a marca de uma área flagelada, de desenvolvimento tardio, baixo crescimento econômico e sem uma forte tradição industrial, a estrutura do mercado de trabalho na RMN vai refletir os caminhos adotados pelo governo no plano federal, resultando em uma estrutura sócio-ocupacional de baixo impacto tecnológico e qualificação profissional. Ora, se entre as décadas 1960-1980 o governo federal interveio no sentido de criar organismos institucionais direcionados a alterar a estrutura produtiva da região e, por sua vez, forjar o desenvolvimento, nos anos de 1990, com a abertura econômica, o governo desarticula sua política industrial, impactando o já frágil desenvolvimento industrial nordestino.

Um detalhe curioso é que o Rio Grande do Norte seguiu na contramão da conjuntura nacional e nordestina, quando nos anos 1980, momento de plena estagnação econômica e paralisia política, dinamiza sua economia, diversificando-a por meio de investimentos em novos setores produtivos e na modernização de outros, como, por exemplo, a produção de petróleo iniciada com a exploração na década anterior, a introdução da fruticultura irrigada, a ampliação dos seus parques industriais, o incremento do turismo e melhorias na sua infraestrutura de serviços básicos urbanos. Clementino (1995) destaca que esse conjunto de transformações é iniciado nas décadas anteriores a 1980, e que se consolidaria a partir deste período, impulsionando não apenas a dinâmica de urbanização de Natal, mas de todo o RN, com um dinamismo econômico que resultaria da promoção dessas atividades

---

<sup>2</sup> Recentemente, a RMN passou por alterações em sua composição com a inserção do município de Maxaranguape por meio da Lei Complementar nº 485, de 25 de fevereiro de 2013.

e da infraestrutura urbana construída para solver as demandas desse novo contexto social.

Na década seguinte, tal movimento segue com destaque na carnicultura e na expansão e diversificação do turismo, que acabou por ampliar as ofertas de emprego e renda no setor de serviços. Cabe destacar que, por meio do Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste (PRODETUR I), o Estado recebeu investimentos em infraestrutura com o objetivo de alavancar as atividades desse setor, o que culminou no aumento de postos de trabalho nesse segmento produtivo com a expansão da rede hoteleira.

Mais uma vez, em descompasso com a realidade nacional, na qual os governos estaduais e municipais adotaram medidas visando garantir as condições necessárias ao desenvolvimento da atividade industrial, ganharam proeminência as políticas de incentivos financeiros e fiscais, redução de impostos, além do valor reduzido da força de trabalho, que se constituíram em dispositivos para atrair grandes grupos empresariais.

Apesar do empenho dos governos locais em conter o desemprego por meio da adoção de políticas de incentivo fiscal e outras, a região Nordeste sente hoje os efeitos do decréscimo no número de estabelecimentos e no número de empregos industriais, ainda que tenha aumentado a sua participação no âmbito nacional, nos mesmos indicadores (TARGINO *et al.*, 2012).

Essa constatação alcança uma melhor compreensão quando a análise toma como referência as categorias sócio-ocupacionais, seus códigos ocupacionais, a distribuição e a posição dos trabalhadores ocupados na RMN. Certamente, elas são os parâmetros norteadores da apreensão do perfil ocupacional da realidade analisada.

Analisar o perfil sócio-ocupacional como base na estrutura social que se apresenta permite não somente observar como foi se dando no território o seu crescimento ocupacional, mas também avaliar as categorias que apresentaram um comportamento evolutivo entre um decênio e outro. Além disso, é possível observar que permanências e mudanças podem ser indicadas e como se comportam no contexto em estudo.

Considerando que o intervalo da investigação compreende o período de 2000 a 2010, seguiremos com a análise da primeira década do século XXI. Os dados da Tabela 4.1 permitem vislumbrar que a composição de sua estrutura social reflete o conjunto das mudanças e dos ajustes estruturais experimentados na economia nacional na transição do século, que atingiram diretamente o mercado de trabalho.

**Tabela 4.1 – Evolução da composição da estrutura social da RM, 2000-2010**

Categorias Sócio-ocupacionais por Grupos Agregados	2000		2010	
	n	%	n	%
<b>Dirigentes</b>	<b>6002</b>	<b>1,6</b>	<b>6264</b>	<b>1,2</b>
Grandes Empregadores	3504	0,9	3961	0,8
Dirigentes do Setor Público	1461	0,4	1721	0,3
Dirigentes do Setor Privado	1037	0,3	582	0,1
<b>Profissionais de Nível superior</b>	<b>25356</b>	<b>6,6</b>	<b>50535</b>	<b>9,9</b>
Profissionais Autônomos de Nível Superior	4678	1,2	7463	1,5
Profissionais Empregados de Nível Superior	9616	2,5	19416	3,8
Profissionais Estatutários de Nível Superior	3712	1,0	6044	1,2
Professores de Nível Superior	7350	1,9	17612	3,5
<b>Pequenos Empregadores</b>	<b>7908</b>	<b>2,0</b>	<b>6856</b>	<b>1,3</b>
Pequenos Empregadores	7908	2,0	6856	1,3
<b>Ocupações Médias</b>	<b>98233</b>	<b>25,4</b>	<b>127855</b>	<b>25,1</b>
Ocupações Artísticas e Similares	3991	1,0	7121	1,4
Ocupações de Escritório	32212	8,3	44360	8,7
Ocupações de Supervisão	14136	3,7	21959	4,3
Ocupações Técnicas	17070	4,4	21857	4,3
Ocupações Médias da Saúde e Educação	20664	5,3	22728	4,5
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	10160	2,6	9830	1,9
<b>Trabalhadores do Terciário Especializado</b>	<b>76681</b>	<b>19,8</b>	<b>105352</b>	<b>20,7</b>
Trabalhadores do Comércio	37178	9,6	58910	11,6
Prestadores de Serviços Especializados	39503	10,2	46442	9,1
<b>Trabalhadores do Secundário</b>	<b>83236</b>	<b>21,5</b>	<b>108833</b>	<b>21,3</b>
Trabalhadores da Indústria Moderna	14416	3,7	15930	3,1
Trabalhadores da Indústria Tradicional	22022	5,7	28216	5,5
Operários dos Serviços Auxiliares	20044	5,2	22407	4,4
Operários da Construção Civil	26754	6,9	42280	8,3
<b>Trabalhadores do Terciário Não Especializado</b>	<b>69643</b>	<b>18,0</b>	<b>82225</b>	<b>16,1</b>
Prestadores de Serviços Não Especializados	17629	4,6	31905	6,3
Trabalhadores Domésticos	30715	7,9	40631	8,0
Ambulantes e Biscateiros	21299	5,5	9689	1,9
<b>Trabalhadores Agrícolas</b>	<b>20196</b>	<b>5,2</b>	<b>22328</b>	<b>4,4</b>
Agricultores	20196	5,2	22328	4,4
<b>RMN</b>	<b>387256</b>	<b>100</b>	<b>510245</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles-Núcleo RMNatal, 2014.

A RMN vem passando por alterações no seu perfil sócio-ocupacional nas últimas décadas, refletindo as transformações da conjuntura atual que incide tanto sobre o mercado de trabalho metropolitano como na dinâmica das ocupações. Nota-se que a dinâmica das ocupações, principalmente aquelas qualificadas como dirigentes, profissionais de nível superior, ocupações médias, trabalhadores secundários, trabalhadores do terciário especializado, trabalhadores do terciário não especializado e trabalhadores agrícolas, tiveram aumento absoluto, ou seja, há uma variação acusando reduzidos crescimentos e/ou expressivos aumentos nas ocupações em quase todas as categorias sócio-ocupacionais.

Cabe a ressalva de que as categorias dirigentes do setor privado, pequenos empregados, ambulantes e biscateiros foram, entre as categorias sócio-ocupacionais, aquelas que sofreram retração durante o período em evidência.

Um dado interessante é que a categoria de trabalhadores que assumem postos na qualidade de biscateiros e ambulantes tiveram em 2010 uma redução de mais de 100% em relação ao ano de 2000. Esse dado pode ser sinalizador dos níveis de empregos que estão sendo criados no setor de serviços, que, de um modo geral, têm permitido a absorção dos ambulantes e biscateiros nesse setor da economia.

Outro fator que pode contribuir para a compreensão das alterações observadas na distribuição sócio-ocupacional em destaque é que Natal e o seu entorno metropolitano vêm passando por um complexo processo de expansão imobiliária, impulsionada por capitais nacionais e estrangeiros.

Os investimentos estrangeiros advindos de países europeus, principalmente de Portugal, Espanha e Itália, no litoral nordestino, foram intensos até meados de 2008, quando se inicia a crise econômica que atingiu os Estados Unidos e, em sequência, o continente europeu. O RN se destacou como um dos principais alvos de investimentos e que provocou uma grande especulação imobiliária, sobretudo em Natal e em seu entorno metropolitano, conforme destaca estudo coordenado por Dantas, Ferreira e Clementino (2010) sobre o impacto do turismo imobiliário na região Nordeste. Em relação aos investimentos nacionais, tem-se a difusão, ainda no Governo Lula, do Programa Minha Casa Minha Vida, que ampliou a oferta de moradia voltada para as populações de interesse social, ou seja, para as famílias cuja renda média é de até três salários mínimos, sendo responsável esse Programa pela

dinamização do segmento imobiliário para as classes médias e baixas em toda a RMN.

Essa expansão imobiliária causou impacto no perfil sócio-ocupacional da RMN, sendo os operários da construção civil uma das categorias que mais evoluíram entre 2000 e 2010, passando de 5,2% para 8,2%. Em se tratando de uma área metropolitana com perfil de prevalência de ocupações tradicionais e manuais, verifica-se, como já citado anteriormente, perdas e ganhos de algumas categorias.

Todas as ocupações de nível superior evoluíram expressivamente, e isso reflete a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro, que passa a requerer força de trabalho mais qualificada e com nível superior de formação. Essa dinâmica tanto favoreceu a expansão da formação em nível superior em todo país, como a ampliou o número de instituições de nível superior (IES) e cursos superiores.

Nesse contexto, a RMN, seguindo esse movimento do mercado de trabalho, passou a contar com mais de uma dezena de instituições de ensino superior público e privado, inexistentes na década anterior, ampliando com isso a oferta de vagas com a criação de novos cursos de graduação impulsionados por programas como a Restruturação e Expansão das Universidade Brasileiras (REUNI), a reformulação de incentivos de financiamento estudantil, com o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Destaca-se, ainda, que entre 2000 e 2010 verifica-se um aumento contínuo na realização de concursos públicos, que são sugestivos do aumento de estatutários de nível superior não apenas no contexto em foco, mas em todo cenário nacional.

As ocupações médias mantiveram no período em destaque seu papel de expansão e evolução contínuas, decorrente do fato de tratar-se de uma RM que é economicamente viabilizada pela dinâmica terciária, principalmente por meio dos serviços públicos e privados. Já, os trabalhadores dos serviços especializados, mantiveram basicamente a mesma posição que ocupavam no decênio anterior, com crescimento mais significativo dos trabalhadores do comércio.

No que concerne à distribuição das ocupações por sexo, a Tabela 4.2 oferece um panorama dessa distribuição. É oportuno salientar que, embora tenha havido uma pequena redução do sexo masculino nas ocupações de dirigentes e de grandes empregadores, bem como um aumento de mulheres ocupando esses mesmos postos, ainda é ex-

pressivelmente alto o percentual de homens ocupando cargos de direção em detrimento das mulheres.

**Tabela 4.2 – Distribuição por sexo das categorias sócio-ocupacional da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010**

Grupos Agregados	Categorias Sócio-ocupacionais	2000		2010	
		M %	F %	M %	F %
DIR	Grandes Empregadores	70,9	29,1	71,2	28,8
	Dirigentes do Setor Público	60,7	39,3	68,2	31,8
	Dirigentes do Setor Privado	85,0	15,0	61,3	38,7
PNS	Profissionais Autônomos de Nível Superior	49,2	50,8	61,5	38,5
	Profissionais Empregados de Nível Superior	44,6	55,4	50,8	49,2
	Profissionais Estatutários de Nível Superior	40,8	59,2	48,7	51,3
	Professores de Nível Superior	37,6	62,4	25,1	74,9
PE	Pequenos Empregadores	69,1	30,9	63,1	<b>36,9</b>
OM	Ocupações Artísticas e Similares	71,0	29,0	61,7	<b>38,3</b>
	Ocupações de Escritório	40,2	59,8	36,1	<b>63,9</b>
	Ocupações de Supervisão	62,0	38,0	62,7	37,3
	Ocupações Técnicas	72,6	27,4	78,4	21,6
	Ocupações Médias da Saúde e Educação	22,9	77,1	30,1	<b>69,9</b>
	Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	86,8	13,2	87,2	12,8
TTE	Trabalhadores do Comércio	58,4	41,6	48,7	51,3
	Prestadores de Serviços Especializados	55,9	44,1	60,3	39,7
TS	Trabalhadores da Indústria Moderna	94,5	5,5	95,4	4,6
	Trabalhadores da Indústria Tradicional	44,0	56,0	38,7	61,3
	Operários dos Serviços Auxiliares	96,5	3,5	86,7	13,3
	Operários da Construção Civil	99,3	0,7	96,7	3,3
TTNE	Prestadores de Serviços Não Especializados	70,9	29,1	64,4	35,6
	Trabalhadores Domésticos	11,5	88,5	7,4	92,6
	Ambulantes e Biscateiros	56,6	43,4	62,8	37,2
TA	Agricultores	89,9	10,1	77,2	22,8
<b>RMN</b>		<b>59,5</b>	<b>40,5</b>	<b>56,3</b>	<b>43,7</b>

Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2000 e 2010. Observatório das Metrópoles Núcleo RMNatal, 2014.

Entre os profissionais de nível superior, a relação de gênero aponta para uma queda da participação feminina em 2010, em relação ao decênio anterior, embora entre os professores de nível superior as mulheres tenham ampliado a sua representação, repetindo-se a mesma situação junto aos pequenos empregadores. Nas ocupações médias e

entre os trabalhadores do terciário especializado, ocorreram perdas e ganhos entre as décadas analisadas, mas elas mantiveram o seu papel representativo, sem evidências de mudanças.

Entre os trabalhadores do secundário, é importante destacar o aumento expressivo da participação da mulher na construção civil, espaço caracterizado outrora pela predominância do sexo masculino. Esse dado talvez se justifique pelas mudanças operadas no mercado de trabalho, que tornam a construção civil um dos setores que mais oferece oportunidades de geração de emprego, mantendo elevado ritmo de expansão na RMN e no Estado do RN, necessitando resolver a demanda de mão de obra nesse setor. Tal situação de incorporação da força de trabalho feminina, embora revele mudanças no comportamento ocupacional no que diz respeito aos rendimentos, ainda se mantém com valores inferiores aos do sexo masculino.

No que se refere à relação cor/raça e às ocupações, os postos de trabalhos mais qualificados entre todos os grupos agregados de categorias sócio-ocupacionais são hierarquicamente ocupados por trabalhadores da cor branca e parda, enquanto aqueles de menor valor são preenchidos predominantemente por trabalhadores da cor preta, marcando a própria segregação do mercado de trabalho no contexto da RMN, como sugere a Tabela 4.3.

A variável cor/raça, talvez seja a característica pessoal que mais evidencia um tipo de representação nomeada de um lugar e de uma posição subqualificada para o trabalhador. Com efeito, o trabalhador negro, que se refere aos indivíduos pardos e pretos, estatisticamente, raramente ocupa um lugar conotativo de um posto de hierarquia superior de comando.

Todavia, percebe-se que, no caso em estudo, a população preta ampliou a sua participação em todas as categorias sócio-ocupacionais em 2010, isso comparado aos anos 2000 e, a sua representação positiva, torna-se ainda mais evidente entre grupos agregados de categorias ocupacionais de baixo valor, no que se refere ao nível de comando, rendimento e qualificação profissional.

**Tabela 4.3 – Distribuição por cor/raça das categorias sócio-ocupacionais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010**

Grupos Agregados	Categorias Sócio-ocupacionais	% Cor e/ou Raça 2000				% Cor ou raça 2010			
		Branca	Preta	Parda	Outros <sup>3</sup>	Branca	Preta	Parda	Outros
DIR	Grandes Empregadores	73,4	1,3	24,7	0,6	66,2	2,4	30,3	1,0
	Dirigentes do Setor Público	61,4	0,8	37,1	0,7	58,6	3,5	37,9	0,0
	Dirigentes do Setor Privado	71,2	1,4	27,4	0,0	62,9	5,8	31,3	0,0
PNS	Profissionais Autônomos de Nível Superior	67,6	1,5	30,1	0,8	62,5	2,6	34,4	0,5
	Profissionais Empregados de Nível Superior	64,7	2,0	32,3	1,0	64,0	3,9	30,9	1,2
	Profissionais Estatutários de Nível Superior	71,3	0,8	27,4	0,5	63,1	4,1	31,9	0,9
PE	Professores de Nível Superior	62,5	3,6	33,3	0,7	52,9	4,3	41,5	1,4
	Pequenos Empregadores	63,7	1,9	33,1	1,3	58,5	3,5	36,6	1,5
	Ocupações Artísticas e Similares	51,9	4,4	42,6	1,2	39,2	9,5	49,3	2,0
OM	Ocupações de Escritório	53,9	2,7	42,5	0,9	49,1	4,2	45,6	1,1
	Ocupações de Supervisão	57,4	2,8	38,8	1,0	54,9	4,9	38,9	1,3
	Ocupações Técnicas	55,1	2,9	41,6	0,4	52,0	4,0	42,2	1,8
TTE	Ocupações Médias da Saúde e Educação	48,2	3,4	47,5	0,8	42,2	6,9	49,8	1,1
	Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	47,6	5,0	46,4	1,0	44,3	7,6	47,1	1,0
	Trabalhadores do Comércio	48,2	3,2	47,7	0,9	46,1	4,7	47,7	1,5
TS	Prestadores de Serviços Especializados	38,2	5,3	55,6	0,9	38,3	6,7	54,0	1,0
	Trabalhadores da Indústria Moderna	36,5	6,4	56,1	1,0	32,8	5,8	60,2	1,2
	Trabalhadores da Indústria Tradicional	39,0	5,4	54,6	1,0	36,3	5,7	55,8	2,2
TTNE	Operários dos Serviços Auxiliares	40,5	4,6	54,3	0,7	38,3	7,8	52,8	1,2
	Operários da Construção Civil	30,3	6,9	61,6	1,2	29,6	8,5	60,6	1,2
	Prestadores de Serviços Não Especializados	33,7	6,2	59,3	0,8	34,3	6,9	57,7	1,1
TA	Trabalhadores Domésticos	30,6	7,5	60,4	1,5	31,7	6,7	59,9	1,7
	Ambulantes e Biscateiros	41,4	5,1	52,6	0,8	35,6	5,9	58,0	0,5
	Agricultores	26,3	8,6	64,1	1,0	26,9	7,9	64,4	0,8
	<b>RMN</b>	<b>43,9</b>	<b>4,7</b>	<b>50,4</b>	<b>0,9</b>	<b>42,1</b>	<b>5,9</b>	<b>50,7</b>	<b>1,3</b>

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000 e 2010. Observatório das Metrôpoles-Núcleo RMNatal, 2014 .

<sup>3</sup> Agrega as categorias amarelo, indígena e ignorados.

Todavia, destaca-se que em 2010 a categoria mais representativa no que diz respeito à inserção de trabalhadores pretos foi referente às ocupações artísticas e similares, se comparado a 2000, quando a principal ocupação desses trabalhadores era a agricultura. É possível observar que houve mudança nos tipos de ocupação predominante desses trabalhadores que diminuíram a sua participação em segmentos produtivos inferiores e ampliaram sua inserção nas ocupações médias e nos trabalhadores do secundário. Esse dado revela que ocorreu uma transformação nas categorias sócio-ocupacionais em relação à condição da cor/raça dos indivíduos na metrópole potiguar. Setores tradicionais de alocação de trabalho voltados para indivíduos pretos decresceram sua participação, como os trabalhadores domésticos e agricultores.

Em relação à estrutura etária distribuída na Tabela 4.4, percebe-se que as faixas etárias entre 55 e 65 anos e mais ampliaram sua participação nas últimas décadas. Essas situações podem nos levar a duas inferências: primeiro, o mercado de trabalho está privilegiando trabalhadores com mais experiência, e, segundo, a postergação de aposentadoria por parte desse grupo etário. As demais faixas de idade praticamente mantiveram os percentuais que tinham em 2000, com exceção das faixas de 15 a 24 anos, que decaíram, e de 45 a 54 anos, que ampliaram sua porcentagem.

Entre os grupos agregados, praticamente todos apresentaram uma tendência de maior participação nas faixas etárias acima de 45 anos. Nos dirigentes, as categorias sócio-ocupacionais que os integram apresentaram comportamentos distintos em relação à distribuição dos grupos etários. A faixa etária acima de 65 anos, que contempla os grandes empregadores, ampliou a sua participação de forma expressiva em relação ao período anterior; também ocorreu um incremento nas faixas de 15 a 24 anos. Já nas demais faixas, manteve-se o padrão da década anterior, sem grandes diferenças percentuais.

Por sua vez, nos dirigentes do setor público ocorreu expansão da participação dos grupos etários de 25 a 34 anos, de 55 a 64 anos e de 65 anos e mais. Nos demais agrupamentos etários houve perda percentual. No caso dos dirigentes do setor privado ocorreu a mesma tendência do público, com destaque para a faixa etária de 55 a 64 anos, que em 2000 representava apenas 11,9%, passando para 21,4% em 2010.

Tabela 4.4 – Distribuição por grupos etários por categorias sócio-ocupacionais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010

Grupos Agregados	Categorias Sócio-ocupacionais	2000						2010					
		15 a 24 anos	25 a 34 anos	35 a 44 anos	45 a 54 anos	55 a 64 anos	65 anos e mais	15 a 24 anos	25 a 34 anos	35 a 44 anos	45 a 54 anos	55 a 64 anos	65 anos e mais
DIR	Grandes Empregadores	2,9	20,1	35,9	26,0	13,8	1,3	5,0	16,8	32,7	25,5	12,2	7,9
	Dirigentes do Setor Público	6,2	16,3	38,9	31,1	6,1	1,4	3,4	22,1	28,7	29,1	11,7	5,0
	Dirigentes do Setor Privado	1,2	8,6	33,6	41,4	11,9	3,4	5,7	11,7	22,3	28,9	31,4	0,0
PNS	Profissionais Autônomos de Nível Superior	10,0	28,9	28,4	21,8	7,4	3,4	4,9	38,7	24,6	14,9	13,4	3,5
	Profissionais Empregados de Nível Superior	13,5	26,6	29,9	24,2	5,4	0,5	13,8	37,7	21,8	17,0	8,1	1,7
	Profissionais Estatutários de Nível Superior	2,3	25,1	42,8	24,8	4,3	0,7	4,1	25,6	26,4	31,1	11,1	1,8
PE	Professores de Nível Superior	2,2	24,2	37,1	29,3	6,5	0,8	3,3	25,4	30,8	25,9	13,3	1,4
	Pequenos Empregadores	5,4	26,0	32,7	23,6	8,7	3,6	4,2	22,7	29,3	26,4	9,3	8,0
	Ocupações Artísticas e Similares	29,7	30,7	21,5	9,6	5,8	2,7	15,4	26,7	24,4	20,4	8,2	4,9
OM	Ocupações de Escritório	29,5	31,8	26,1	9,7	2,1	0,8	28,1	32,9	18,8	15,3	4,3	0,6
	Ocupações de Supervisão	13,7	33,1	29,6	16,8	6,0	0,9	12,2	32,2	25,6	19,4	8,7	1,9
	Ocupações Técnicas	23,6	30,2	29,2	12,5	3,7	0,7	19,5	33,1	20,3	17,7	8,1	1,3
TTE	Ocupações Médias da Saúde e Educação	22,1	32,3	28,7	14,1	2,5	0,3	16,1	30,6	27,2	18,1	7,2	0,9
	Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	24,4	35,2	28,5	9,6	1,8	0,5	20,0	29,5	28,1	17,0	3,3	2,1
	Trabalhadores do Comércio	31,1	31,0	20,8	10,1	4,9	2,0	26,6	32,2	21,4	12,6	5,0	2,2
TS	Prestadores de Serviços Especializados	18,9	31,9	26,5	14,9	6,2	1,6	17,5	32,8	25,0	17,0	6,1	1,5
	Trabalhadores da Indústria Moderna	27,8	32,9	24,7	11,1	2,9	0,6	18,9	28,7	24,9	19,3	5,9	2,3
	Trabalhadores da Indústria Tradicional	26,2	34,1	22,9	11,8	4,2	0,9	20,0	32,4	22,4	16,1	7,1	2,1
TTNE	Operários dos Serviços Auxiliares	18,2	29,2	29,4	16,7	5,5	1,0	14,2	31,1	24,7	20,6	7,7	1,8
	Operários da Construção Civil	21,4	30,7	25,6	15,2	5,9	1,2	16,3	27,3	26,5	20,0	7,9	1,9
	Prestadores de Serviços Não Especializados	20,8	30,8	24,8	14,6	7,5	1,4	18,8	31,7	27,5	14,4	6,0	1,6
TA	Trabalhadores Domésticos	31,0	31,8	20,5	11,7	3,8	1,2	15,0	28,2	29,8	18,9	6,3	1,7
	Ambulantes e Biscateiros	22,1	31,3	23,9	14,6	5,7	2,4	27,2	25,0	24,3	14,9	7,5	1,2
	Agricultores	23,1	22,6	18,0	15,5	13,0	7,8	17,0	20,9	21,1	17,8	13,7	9,4
	<b>RMN</b>	<b>22,5</b>	<b>30,5</b>	<b>25,7</b>	<b>14,4</b>	<b>5,3</b>	<b>1,6</b>	<b>18,0</b>	<b>30,3</b>	<b>24,6</b>	<b>17,7</b>	<b>7,3</b>	<b>2,2</b>

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000 e 2010. Observatório das Metrópoles-Núcleo RMNatal, 2014.

Ocorreu um aumento percentual em todas as faixas etárias e em todas as categorias que compõem esse grupo agregado profissionais de nível Superior, mantendo a tendência de ampliação da participação das faixas de idade entre 45 anos e 65 anos e mais. Tal tendência se repete entre os pequenos empregadores.

Nas ocupações médias, as faixas jovens de 15 a 34 anos decaíram entre todas as categorias que formam esse agregado. A faixa etária de 35 a 44 anos apresentou perdas e ganhos, e as demais faixas seguiram a tendência do padrão apresentado nas restantes. Os TTE não apresentaram alterações de percentuais de participação significativa, mantendo praticamente a mesma estrutura etária e proporções de 2000 em 2010 com pequenas variações para cima e para baixo. Os trabalhadores do secundário também repetiram a tendência já apontada nos agregados já listados. No caso dos TTNE e os trabalhadores agrícolas, essa tendência também se verifica, porém com intensidade menor que nos outros agregados.

Esses dados mostram que há fortes discrepâncias entre as faixas etárias e a qualidade das ocupações. Aqui salienta-se o segmento jovem, pois é o mais vulnerável à inserção em ocupações precárias em relação aos adultos com mais de 34 anos, mesmo em situação de crescimento econômico e de ampliação das oportunidades de emprego que se acompanha no país no período em estudo.

Logo, pode-se inferir que o perfil sócio-ocupacional em relação à distribuição etária evidencia um mercado mais instável na década de 2010, para as populações jovens, em relação à década anterior. Esse dado, talvez seja uma sinalização de um mercado de trabalho conservador, uma vez que mantém os grupos etários mais experientes ainda ativos no mercado de trabalho da RMN. Além disso, o aumento das gerações mais maduras em ocupações assalariadas também pode indicar um despreparo profissional dos jovens tanto em conhecimentos técnicos, como formais.

No tocante às condições educacionais da população de 15 anos ou mais, das categorias sócio-ocupacionais, percebe-se, com base nos indicadores da Tabela 4.5, que a taxa de analfabetismo em ambos os períodos é maior entre as categorias onde o nível de qualificação e de comando é médio ou baixo, e a taxa é superior às médias nacionais registradas em 2000 e 2010 para esse mesmo recorte populacional<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A população de 15 anos e mais no Brasil tinha uma taxa de analfabetismo em 2000 de 13,6%, e de 9,6% em 2010. No Rio Grande do Norte, em 2010, a taxa de analfabetismo foi de 18,5% e Natal de 8,33 (IBGE, 2010). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000008473104122012315727483985.pdf>>.

É importante destacar que todas as categorias sócio-ocupacionais apresentaram diminuição dessa taxa entre uma década e outra, porém algumas categorias, como agricultores, operários da construção civil, trabalhadores domésticos, ambulantes e biscateiros, ainda apresentam taxas bastante elevadas de analfabetismo.

**Tabela 4.5 – Taxa de Analfabetismo segundo as categorias sócio-ocupacionais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010**

Grupos Agregados	Categorias Sócio-ocupacionais	Taxa de Analfabetismo	
		2000	2010
DIR	Grandes Empregadores	0,1	0,0
	Dirigentes do Setor Público	0,0	0,0
	Dirigentes do Setor Privado	0,0	0,0
PNS	Profissionais Autônomos de Nível Superior	2,1	0,0
	Profissionais Empregados de Nível Superior	0,2	0,0
	Profissionais Estatutários de Nível Superior	0,0	0,0
	Professores de Nível Superior	0,0	0,0
PE	Pequenos Empregadores	2,6	1,6
OM	Ocupações Artísticas e Similares	2,4	5,3
	Ocupações de Escritório	0,4	0,4
	Ocupações de Supervisão	3,2	1,8
	Ocupações Técnicas	0,1	0,2
	Ocupações Médias da Saúde e Educação	0,2	0,4
	Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	0,0	0,0
TTE	Trabalhadores do Comércio	8,2	3,8
	Prestadores de Serviços Especializados	8,5	4,6
TS	Trabalhadores da Indústria Moderna	10,6	10,4
	Trabalhadores da Indústria Tradicional	8,4	5,0
	Operários dos Serviços Auxiliares	6,1	5,8
	Operários da Construção Civil	27,6	19,5
TTNE	Prestadores de Serviços Não Especializados	17,7	8,3
	Trabalhadores Domésticos	21,1	15,5
	Ambulantes e Biscateiros	16,2	15,4
TA	Agricultores	49,0	37,9
	<b>RMN</b>	<b>10,9</b>	<b>7,3</b>

Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2000 e 2010. Observatório das Metrópoles-Núcleo RMNatal, 2014

Ainda com respeito às condições educacionais, os dados da Tabela 4.6 indicam que em todas as categorias sócio-ocupacionais ampliaram seu nível de instrução, apesar de ser bastante elevado o nível dos trabalhadores sem instrução e fundamental completo entre as categorias dos grupos agregados da base ocupacional na RMN, tendo categorias como agricultores, que apresentam percentual superior a 80% em ambos os períodos. Inversamente à situação dos agricultores, o nível de instrução dos professores de nível superior é o mais elevado entre todas as categorias sócio-ocupacionais de 2010.

**Tabela 4.6 – Proporção do nível de instrução segundo as categorias Sócio-ocupacionais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010**

Grupos Agregados	Categorias Sócio-ocupacionais	% Nível de instrução 2000					% Nível de instrução 2010				
		SI e FI	FC e MI	MC e SI	SC	ND	SI e FI	FC e MI	MC e SI	SC	ND
DIR	Grandes Empregadores	8,5	7,5	42,8	40,0	1,2	9,4	8,0	37,8	44,8	0,0
	Digentes do Setor Público	2,7	5,9	39,8	49,4	2,2	2,2	4,6	31,3	61,3	0,6
	Digentes do Setor Privado	2,2	2,5	30,8	62,7	1,8	5,0	8,4	26,6	60,0	0,0
PNS	Profissionais Autônomos de Nível Superior	16,0	5,1	22,2	55,2	1,6	7,6	4,4	18,3	69,7	0,0
	Profissionais Empregados de Nível Superior	4,3	2,2	26,4	64,0	3,2	2,2	3,0	24,0	70,7	0,1
	Profissionais Estatutários de Nível Superior	0,7	0,2	12,1	83,7	3,3	0,3	0,5	10,4	88,8	0,0
PE	Professores de Nível Superior	0,0	0,0	0,0	93,2	6,8	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
	Pequenos Empregadores	23,0	13,5	40,3	22,2	1,0	15,4	11,3	44,5	28,8	0,0
	Ocupações Artísticas e Similares	34,0	13,2	42,8	7,3	2,7	30,2	19,8	41,0	8,9	0,0
OM	Ocupações de Escritório	9,7	11,1	67,2	9,2	2,7	7,3	13,5	62,2	16,3	0,6
	Ocupações de Supervisão	18,2	12,0	49,9	18,5	1,4	16,5	12,2	45,3	25,8	0,3
	Ocupações Técnicas	13,6	12,3	60,4	11,4	2,3	12,0	13,0	58,1	16,0	0,9
TTE	Ocupações Médias da Saúde e Educação	6,3	8,6	81,2	1,5	2,4	5,8	9,3	74,4	10,1	0,4
	Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	9,0	15,7	64,6	9,1	1,5	6,1	9,9	67,1	16,5	0,3
	Trabalhadores do Comércio	35,8	14,6	45,7	2,0	1,9	25,4	20,0	50,9	3,3	0,4
TS	Prestadores de Serviços Especializados	55,0	15,3	27,9	0,7	1,2	31,4	22,9	43,5	2,1	0,2
	Trabalhadores da Indústria Moderna	51,0	17,7	29,6	0,6	1,1	53,4	19,1	25,9	1,3	0,4
	Trabalhadores da Indústria Tradicional	52,5	17,4	28,4	0,4	1,3	39,2	25,0	34,7	0,8	0,3
TTNE	Operários dos Serviços Auxiliares	56,5	19,6	22,3	0,5	1,2	40,3	23,1	35,5	0,8	0,4
	Operários da Construção Civil	79,4	7,8	11,9	0,2	0,6	68,9	17,7	12,9	0,4	0,1
	Prestadores de Serviços Não Especializados	63,0	14,4	20,5	0,2	1,8	43,5	23,0	32,1	1,0	0,3
TA	Trabalhadores Domésticos	69,3	8,7	20,1	0,0	1,8	64,0	20,0	15,5	0,2	0,3
	Ambulantes e Biscateiros	54,8	12,7	30,0	0,9	1,6	57,5	18,9	22,3	0,8	0,4
	Agricultores	80,4	3,4	14,1	0,4	1,8	81,7	9,6	7,7	0,7	0,3
	<b>RMN</b>	41,8	11,8	35,9	8,8	1,8	32,7	16,2	36,6	14,2	0,3

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000 e 2010. Observatório das Metrópoles-Núcleo RM Natal, 2014. Nota: SI e FI = Sem Instrução e Fundamental Incompleto; FC e MI = Fundamental Completo e Médio Incompleto; MC e SI = Médio completo e superior incompleto; SC = Superior completo; e ND = Não determinado.

A distribuição de rendimentos em determinado território reflete as condições do dinamismo que o mercado de trabalho apresenta e o nível de qualificação dos trabalhadores. Nesse sentido, observa-se que os rendimentos na RMN refletem o nível ocupacional pouco sofisticado em termos tecnológico, baseado em funções manuais e tradicionais ainda proeminentes, que absorvem um considerável contingente populacional. Devido a isso e a outros aspectos já refletidos sobre o perfil sócio-ocupacional, ainda é significativo o percentual de trabalhadores cujo rendimento total estimado é concentrado em rendimentos entre zero e um salário mínimo. Destaca-se que em todas as categorias sócio-ocupacionais o nível de rendimento dos trabalhadores com um salário mínimo se ampliou entre 2000 e 2010, diminuindo naqueles com rendimentos iguais e/ou superiores a 10 salários mínimos. É importante apontar que aumentou o número absoluto de trabalhadores assalariados, cabe salientar, entretanto, que há diferenças no valor real do salário mínimo, que teve aumento superior à inflação registrada no período.

Observando a distribuição por rendimentos entre os grupos de agregados de categorias sócio-ocupacionais dispostos na Tabela 4.7, percebe-se que entre os dirigentes, seus rendimentos declinaram em todas as categorias desse grupo, bem como suas participações. Os grandes empregadores, por exemplo, passaram de 1,4% em 2000 para 0,8% em 2010, sendo que o nível de rendimento nessa categoria também baixou, sobretudo, entre quem ganhava mais de 10 salários mínimos, que passou de 87,3% para 70,0%, respectivamente.

Nos Profissionais de nível superior não ocorreram mudanças significativas em relação aos percentuais totais. Porém, entre as categorias que compõem esse grupo e as faixas de rendimentos, observam-se alterações expressivas. Entre os Profissionais Autônomos de Nível Superior, observa-se a diminuição do percentual de ocupados com rendimentos inferior a um salário e acima de 10 salários, mas, nas demais faixas se ampliaram. Tal situação também ocorreu nas demais categorias que integram esse grupo. Entre os pequenos empregadores, a participação percentual se ampliou em praticamente todas as faixas de rendimentos, com exceção das faixas acima de 10 salários mínimos, que decresceram.

As ocupações médias também registraram situação semelhante, tendo entre as faixas diferenciações de perdas e ganhos de participação percentual dos níveis de rendimentos. Por sua vez, os trabalha-

dores do terciário especializados ampliaram seus percentuais entre as faixas de rendimentos, entre uma década e outra, principalmente entre os prestadores de serviços especializados. O mesmo ocorreu com os trabalhadores do secundário, com destaque para os operários da construção civil, que tiveram ganhos de rendimento nas faixas de zero a quatro salários mínimos, e perda nas demais faixas. Tal situação também ocorreu entre os trabalhadores do terciário não especializado, sendo que foram os ambulantes e os biscateiros que apresentaram comportamentos semelhantes aos verificados na construção civil.

Por fim, os trabalhadores agrícolas que, embora apresentem nos anos estudado decréscimo no valores de rendimento total, melhoraram a distribuição de rendimentos ao ampliar proporcionalmente o rendimento acima de um salário mínimo. Esse aumento do rendimento pode ser indicativo da maior valorização do trabalho agrícola, decorrente de impactos de programa governamentais como o Plano Safra e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que favorecem a negociação de produtos advindos da agricultura familiar como prioritários para a merenda escolar, através do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A partir de 2009, o PAA foi ampliado com a criação do Programa Nacional da Alimentação Escolar (Pnae). Com a Lei 11.947/2009, os municípios são obrigados a destinar pelo menos 30% da renda ofertada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação destinada à compra de alimentos em produtos da agricultura familiar.

Tabela 4.7 – Proporção do rendimento total em salários mínimos por faixa, segundo as categorias Sócio-ocupacionais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010

Grupos Agregados	Categorias Sócio-ocupacionais	Rendimento Total em Salários Mínimos 2000										Rendimento Total em Salários Mínimos 2010										Total
		Total										Total										
		-1 <sup>o</sup>	1	2	3	4	5 a 9	+ 10	-1	1	2	3	4	5 a 9	+ 10							
DIR	Grandes Empregadores	0,0	0,8	0,7	0,0	0,0	11,3	87,3	1,4	0,6	4,0	0,6	0,0	0,0	24,9	70,0	0,8					
	Dirigentes do Setor Público	0,0	4,1	0,6	0,0	0,5	27,8	67,0	0,5	0,9	11,9	3,6	0,0	0,0	24,8	55,3	0,3					
	Dirigentes do Setor Privado	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	96,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,4	93,6	0,2					
PNS	Profissionais Autônomos de Nível Superior	22,0	4,6	0,7	0,0	0,0	30,9	41,8	1,6	12,8	7,8	4,1	0,0	0,0	39,6	35,1	1,3					
	Profissionais Empregados de Nível Superior	9,4	4,3	1,2	0,4	0,1	33,7	50,9	3,5	7,7	12,1	3,1	0,1	0,1	35,2	40,3	3,2					
	Profissionais Estatutários de Nível Superior	1,1	2,2	0,0	0,0	0,0	34,7	62,0	1,5	1,7	0,7	1,3	0,0	0,0	38,9	57,4	1,4					
PE	Profissionais de Nível Superior	1,9	1,5	0,3	0,2	0,0	46,9	49,2	2,0	6,4	14,9	8,0	0,4	0,4	46,6	22,8	2,3					
	Pequenos Empregadores	2,6	1,5	0,4	0,2	0,2	41,7	53,4	2,7	6,1	12,7	2,9	0,0	0,0	48,4	29,1	1,0					
	Ocupações Artísticas e Similares	44,3	16,2	1,7	1,8	0,0	22,9	13,0	1,0	56,9	30,7	3,2	0,3	0,3	5,8	3,1	1,6					
OM	Ocupações de Escritório	22,7	33,8	4,1	0,8	0,3	25,7	12,7	6,3	21,8	59,0	4,7	0,3	0,3	9,1	4,5	7,0					
	Ocupações de Supervisão	9,1	12,8	3,5	0,2	0,0	49,3	25,2	3,2	16,1	27,8	4,3	1,5	1,5	35,0	13,6	2,8					
	Ocupações Técnicas	18,9	12,5	1,9	0,7	0,4	38,4	27,3	4,0	24,4	34,2	6,6	0,2	0,2	21,7	12,2	3,0					
TTE	Ocupações Médias da Saúde e Educação	35,4	30,9	3,6	0,4	0,1	23,8	5,8	4,0	27,5	46,9	6,6	0,0	0,0	14,6	3,9	3,4					
	Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	8,3	17,5	0,7	1,2	0,2	47,2	24,9	2,4	6,7	23,3	3,9	1,1	1,1	40,1	23,0	1,4					
	Trabalhadores do Comércio	50,5	21,6	2,4	0,5	0,4	16,4	8,3	7,8	43,8	47,3	2,7	0,0	0,0	4,3	1,3	10,6					
TS	Prestadores de Serviços Especializados	48,0	36,1	3,1	0,6	0,1	10,0	2,1	8,6	37,0	55,2	3,3	0,0	0,0	3,4	0,5	8,1					
	Trabalhadores da Indústria Moderna	36,5	38,4	4,4	0,2	0,2	16,1	4,3	3,0	35,7	54,5	3,7	0,1	0,1	4,2	0,8	2,9					
	Trabalhadores da Indústria Tradicional	40,6	52,4	0,9	0,0	0,1	4,2	1,8	6,2	33,0	64,1	1,0	0,0	0,0	1,5	0,5	5,8					
TTNE	Operários dos Serviços Auxiliares	34,2	27,7	3,6	1,4	0,6	24,7	7,9	3,5	26,5	62,3	5,3	0,2	0,2	4,7	0,9	3,6					
	Operários da Construção Civil	55,6	32,5	3,3	0,3	0,2	6,7	1,3	4,8	43,0	53,1	2,6	0,0	0,0	0,9	0,2	9,2					
	Prestadores de Serviços Não Especializados	29,2	62,5	3,1	0,1	0,0	4,5	0,6	4,1	17,7	80,2	1,3	0,0	0,0	0,6	0,1	7,1					
TA	Trabalhadores Domésticos	50,0	49,2	0,6	0,1	0,0	0,1	0,0	12,9	50,6	48,8	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	13,0					
	Ambulantes e Biscateiros	68,5	16,7	1,4	0,3	0,1	10,1	3,0	6,0	68,3	27,0	2,4	0,0	0,0	1,6	0,3	2,7					
	Agricultores	85,2	12,1	0,2	0,2	0,0	1,6	0,7	8,4	78,5	20,8	0,3	0,0	0,0	0,3	0,1	7,5					
	<b>Total</b>	<b>39,7</b>	<b>27,9</b>	<b>2,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>16,7</b>	<b>13,2</b>	<b>100,0</b>	<b>36,3</b>	<b>45,6</b>	<b>2,8</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>8,7</b>	<b>6,1</b>	<b>100,0</b>					

<sup>6</sup>Fonte: IBGE- Censo Demográfico 2000 e 2010. Elaborada por Observatório das Metrópoles-Núcleo RMNatal, 2014.

<sup>6</sup> É importante destacar que se trata de rendimento positivo, porém menor que um salário mínimo.

## Considerações finais

A RMN passa por mudanças em sua estrutura social, em decorrência das transformações e ajustes estruturais experimentados na política, na economia nacional e no mercado de trabalho na transição do século XX. Isso porque se comprova tanto uma taxa de crescimento econômico do país como um crescimento no número de empregos gerados, que induziram mudanças na estrutura ocupacional, como a melhoria da renda média do trabalho e o aumento do emprego formal.

Especificamente no caso da RMN, percebe-se um movimento que acusa reduzido crescimento e/ou expressivo aumento em quase todas as categorias sócio-ocupacionais, permanecendo com uma estrutura sócio-ocupacional sem grandes diferenciações entre uma década e outra. As mudanças são mais perceptíveis entre as categorias sócio-ocupacionais que proporcionalmente evoluem ou retraem sua participação na definição do perfil que caracteriza o seu território.

É importante destacar que o seu território é definido principalmente por ocupações de caráter manual e tradicional com baixo impacto tecnológico e de qualificação, mantendo um nível de rendimento baixo e concentrado nas categorias hierarquicamente superiores, e que agrega maiores níveis de rendimento e escolaridade elevada. Essa constatação, se dá, sobretudo, entre as ocupações médias, dos trabalhadores dos serviços especializados, do secundário, e dos trabalhadores dos serviços não especializados.

Desse modo, embora se reconheça que a estrutura ocupacional da RMN se caracterize pela elevada participação de ocupações de baixa qualificação e remuneração, faz-se *mister* destacar que a categoria de trabalhadores qualificados como biscateiros e ambulantes foi reduzida consideravelmente, alcançando uma retração de mais de 100% em relação ao ano de 2000.

Houve, ainda que tímidas, relevantes alterações na estrutura ocupacional entre os anos de 2000 a 2010, com impactos significativos no perfil sócio-ocupacional da RMN. Destaque pode ser dado para o expressivo aumento da participação dos trabalhadores, especificamente o gênero feminino, com ampliação da participação da sua força de trabalho, dos trabalhadores pretos e das pessoas com idade média acima de 40 anos.

No caso do trabalho feminino, ele se elevou proporcionalmente entre as décadas de 2000 e 2010, principalmente em setores tradicio-

nalmente masculinizados, como a construção civil, revelando que o mercado de trabalho da RMN está em transformação e é mais flexível. A força de trabalho feminina é mais marcante nas ocupações que exigem maior nível de formação escolar, porém, ainda é predominante em categorias que compõem os trabalhadores do terciário não especializado, em especial, os vinculados ao trabalho doméstico.

Mudanças no perfil sócio-ocupacional também são evidentes em relação às condições de cor/raça, com o crescimento da participação dos trabalhadores pretos em todas as categorias, apesar dos ocupados de cor branca ainda deterem a posição superior e de comando em ambos os períodos em análise, seguidos pelos de cor parda.

Uma importante mudança no perfil está relacionada à idade da população que compõe as categorias sócio-ocupacionais, com a valorização de trabalhadores entre 45 e 64 anos em todas as categorias, sendo a faixa de maior crescimento em 2010. Apesar de também ter crescido a absorção de trabalhadores situados na faixa etária abaixo de 45 anos, o mercado de trabalho parece pouco dinâmico para os grupos etários mais jovens.

Contata-se também uma elevação da participação das ocupações que demandam uma maior qualificação. Além disso, verifica-se um aumento contínuo da convocação de funcionários estatutários oriundos de concursos públicos. Essa dinâmica também contempla as ocupações médias, que mantiveram uma evolução contínua. Já os trabalhadores dos serviços especializados não sofreram alterações. Porém, cresceu a participação dos trabalhadores do comércio, à época.

As taxas de analfabetismo, apesar de terem decrescido entre um período e outro, ainda é elevada, sobretudo nas categorias sócio-ocupacionais tradicionais e essencialmente manuais entre os agregados dos trabalhadores do secundário, trabalhadores do terciário não especializado e trabalhadores agrícolas. Permanece assim um cenário de falta de maior qualificação formal e técnica entre esses grupos, mesmo com o incremento dos níveis de instrução verificado em 2010 em relação a 2000, em todos os grupos de agregados sócio-ocupacionais.

A combinação desses fatores resulta em níveis de rendimentos que permaneceram baixos, com o predomínio do salário mínimo como o principal valor de renda obtido pelos trabalhadores metropolitanos, apesar de algumas mudanças em relação à diferenciação entre os que ganham entre zero salário mínimo e acima de cinco salários mínimos, que diminuiu significativamente. Ainda assim, é um território com sig-

nificativa concentração de renda detida principalmente nas ocupações hierarquicamente superiores.

Diante dos resultados alcançados com este estudo, conclui-se que existe um mercado de trabalho demandado pela dinâmica metropolitana que se caracteriza por ocupações de caráter mediano e inferior, manual e tradicional, demandado pela estruturação e dinamismo do setor terciário. Desse modo, o perfil sócio-ocupacional metropolitano de Natal é marcado por fortes diferenciações, e que resulta em um baixo nível de valor agregado em nível educacional e de renda, sendo um território como fortes assimetrias sociais.

## Referências

- ANTUNES, Ricardo. (1999). **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do trabalho. São Paulo, Cortez.
- CLEMENTINO, M. L. M. (1995). **Economia e urbanização:** o Rio Grande do Norte nos anos de 1970. Natal, UFRN-CCHLA.
- DANTAS, E. W. C., FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. (Coord.). (2010). **Turismo e imobiliário nas metrópoles.** Rio de Janeiro, Letra Capital.
- GOMES, C.; FREIRE, F. H. M. A. (2009). Deslocamentos populacionais e dinâmicas socioespaciais na região metropolitana de Natal. In: CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. (Org.). **Natal: uma metrópole em formação.** Natal: Educ, p. 259-30.
- GRAZIANO DA SILVA, José. (1998). **A nova dinâmica da agricultura brasileira.** 2. ed. rev. Campinas, SP: UNICAMP/ IE.
- HARVEY, David. (1992). **Condição pós-moderna.** 6. ed. São Paulo, edições Loyola.
- PESSOA, Z. S. (2009). O movimento pendular na definição da espacialidade territorial e social da RMNatal. In: CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. (Org.). **Natal: uma metrópole em formação.** Natal, Educ, p. 301-330.
- REINECK, Gerhard. (1999). Qualidade de emprego e emprego atípico no Brasil. In: POSTUMA, Ana Caroline (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil:** políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília: OIT e MTE, São Paulo, Editora 34.
- RIBEIRO, Luiz C. de Q.; RIBEIRO, Marcelo G. (2013). **Análise social do território:** fundamentos teóricos e metodológicos. Rio de Janeiro: Letra Capital.

SALES, Francisco José Lima; Dias, Ana Patrícia. (2012). Particularidades da crise brasileira e suas implicações sobre o trabalho na década de 1990. **Revista da ABET**, João Pessoa, v. 11, n. 1.

TARGINO, Ivan; ARAÚJO, Sabrina Martins de; FERNANDES, Maria de Fátima D. (2012). Espacialização do emprego industrial no nordeste 2000-2009. In: TARGINO, Ivan (Org.). **Cenários da crise e do trabalho no Brasil**. João Pessoa: Editora UFPB.

---

## Organização e estrutura social da Região Metropolitana de Natal: permanências e mudanças entre 2000 e 2010

---

*Zoraide Souza Pessoa*

**Resumo:** Tradicionalmente, os estudos sobre os territórios metropolitanos no Brasil centraram suas análises na explicação do padrão organizacional e do nível de desigualdades que apresentavam as metrópoles nacionais e suas regiões através de análise polo-periferia. Mais recentemente, novas abordagens tentam oferecer novos vieses explicativos das áreas metropolitanas que podem ser caracterizadas, em termo de organização do seu território, por meio da análise de sua estrutura social a partir do nível de ocupação dos indivíduos através de uma estratificação social hierárquica, observando como ela se distribui no espaço físico-territorial. Assim sendo, neste capítulo objetivamos descrever, analisar e interpretar a evolução e o padrão de organização social e espacial do território da Região Metropolitana de Natal (RMN), no período de 2000 a 2010, com base na metodologia da tipologia socioespacial. Os resultados da tipologia socioespacial aponta que o território metropolitano da RMN é fragmentado e fortemente hierárquico do ponto de vista da organização social.

**Palavras-chave:** Região Metropolitana de Natal; Organização Social; Tipologia Socioespacial.

**Abstract:** Traditionally, studies of metropolitan areas in Brazil focused their analysis in explaining the organizational pattern and the level of inequality that had national metropolises and regions through polo-periphery analysis. More recently, new approaches try to offer new explanatory metropolitan areas that can be characterized in terms of organization of their territory through analysis of their social structure from the occupancy level of the individual biases through a hierarchical social stratification, noting how it is distributed on the physical-territorial space. Therefore, in this chapter we describe, analyze and interpret the evolution and pattern of social and spatial organization of the territory of the metropolitan region of Natal (RMN) in the period 2000-2010 based on the methodology of socio-spatial typology. The results of the socio-spatial typology show that the metropolitan territory

of RMN is heavily fragmented and hierarchical from the point of view of its social organization.

**Keywords:** Metropolitan Region of Natal; Social Organization; Socio-Spatial Typology.

## Introdução

Tradicionalmente, os estudos sobre os territórios metropolitanos no Brasil centravam suas análises na explicação do padrão organizacional e do nível de desigualdades que apresentavam as metrópoles nacionais e suas regiões através de análise polo-periferia. Elas são influenciadas por perspectivas teóricas de explicação dos lugares centrais<sup>1</sup> e como sua influência poderia determinar ou expressar os níveis de desigualdades sociais decorrentes das diferentes condições de vida vivenciada entre o polo metropolitano e o seu entorno, que determinava a coexistência de diferentes estruturas urbanas e grupos sociais

<sup>1</sup> A teoria dos lugares centrais de Walter Christaller foi publicada em 1933 e se baseia na hipótese que a distribuição e priorização dos espaços urbanos e o dinamismo dos mesmos é resultante da distribuição da população e da oferta de bens e serviços que é demandada pela população que vive nesses espaços como em seu entorno, obedecendo a hierarquia funcional e urbana de importância entre os lugares e como forma uma espécie de rede de influência, como bem sintetiza a figura abaixo. Ver: ALVES, Flamarion D; MAIA, Adriano C. Teorias sobre o espaço e a questão rural-urbano. p. 47-64. In: FERREIRA, Darlene Ap. O. ; FERRERA, Enéas F.(Org.). **Estudos Agrários: Conceitos e Práticas**. Rio Claro: Pós Graduação em Geografia -IGCE, 2009.



Teoria dos lugares centrais de Christaller (1933).

que se apropriavam de forma distinta uns dos outros, em que os fatores socioeconômicos influenciariam essa apropriação. Como síntese dessa relação entre estrutura urbana e grupos sociais, concluía-se que quanto mais próximo do polo metropolitano, maior o nível de apropriação dos recursos coletivos, do mesmo jeito que o seu inverso, ou seja, quanto mais distante, menor a sua apropriação das condições de infraestrutura e serviços coletivos disponíveis. Esse modelo foi fortalecido pela ação do Estado como indutor e produtor dessas infraestruturas coletivas.

Mais recentemente, novas abordagens tentam oferecer novos vieses explicativos das áreas metropolitanas que podem ser caracterizadas em termo de organização do seu território por meio da análise de sua estrutura social a partir do nível de ocupação dos indivíduos através de uma estratificação social hierárquica, observando como ela se distribui no espaço físico-territorial. Essa nova abordagem para caracterização das regiões metropolitanas no Brasil vem sendo desenvolvida através de uma série histórica de estudos desenvolvida pelos grupos de pesquisadores que integram o Observatório das Metrôpoles e que visam observar como os níveis de ocupação, no contexto de reestruturação produtiva e da globalização, poderiam incidir sobre as mudanças conjunturais e sobre os mecanismos que podem provocar essas mudanças ao longo do tempo na estrutura social. Mais precisamente, as transformações e mudanças ocorridas na organização social das últimas décadas, conforme discorrem Ribeiro e Ribeiro (2013) em análise sobre os fundamentos teóricos e metodológicos utilizados pelo referido grupo de estudiosos.

Essas novas abordagens, no entanto, não deixam de considerar as explicações polo-periferia, mas se propõem a apresentar novos elementos que possam determinar essa relação hierárquica e a constituição do padrão e da rede de influência. É importante ressaltar que quando buscamos compreender a organização social do espaço metropolitano, visando descrever, analisar e interpretar o padrão do território da região metropolitana de Natal, é necessário ressaltar que não existe um modelo padrão no Brasil de definição do que sejam Metrôpole e região metropolitana. As regiões metropolitanas são definidas por arranjos políticos que nem sempre levam em consideração os aspectos de transformação e mudanças explicitadas pelo fator urbano e sua exacerbação num determinado território no tempo e no espaço.

Assim sendo, neste capítulo objetivamos descrever, analisar e interpretar a evolução e o padrão de organização social e espacial do território da região metropolitana de Natal, no período de 2000 a 2010. Para isso, iremos aplicar os procedimentos operacionais e metodológicos utilizados pelo Observatório das Metrôpoles, a fim de entender as especificidades da região metropolitana em análise, visando configurar o padrão de organização social do seu território no recorte temporal em estudo.

## 1. Metropolização, estrutura social e as categorias sócio-ocupacionais da Região Metropolitana de Natal

A metropolização é um dos fenômenos mais expressivos da urbanização brasileira nas últimas décadas, e nos seus territórios encontram-se as áreas mais dinâmicas e agregadoras de estruturas urbanas, populacionais, sociais e econômicas, porém também são marcados por espaços segmentados e segregados. Nos seus territórios, os mercados de trabalho são mais diversificados, porém significativamente precarizados, e os efeitos da reestruturação produtiva e do processo de globalização são mais densos e contraditórios.

Atualmente, no Brasil, existem formalmente mais de 30 regiões metropolitanas com contextos e níveis de integração metropolitana distintos e com dinâmicas urbanas e populacionais diferenciadas (IBGE, 2010). Apesar de crescente o número de regiões metropolitanas, nem todas estão integradas ao processo de metropolização brasileira, podendo algumas serem classificadas como metropolitanas e não metropolitanas, conforme destaca Ribeiro (2009) e outros autores, em estudo sobre hierarquização e identificação do espaço urbano brasileiro, como também em estudo realizado por Moura (2012).

O processo de constituição dessas regiões metropolitanas se deu em recortes temporais distintos os quais resultaram inicialmente na criação das primeiras nove regiões metropolitanas na década de 1970, no auge da ditadura militar que governou o país por mais de duas décadas. Com a abertura democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988 as regiões metropolitanas passaram a ser criadas por arranjos institucionais locais, no âmbito dos governos estaduais, sem alicerçar estruturas mínimas de ordenamento e planejamento urbano e regional dessas novas áreas.

Desse duplo processo de metropolitização no Brasil, resultou a formação de uma diversidade de arranjos metropolitanos. Dentre esses arranjos, tem-se o caso da RMN criada há quase duas décadas por arcabouço institucional estadual, sem um maior detalhamento de sua complexidade urbana. Desde sua formação original, a RMN tem como polo metropolitano a cidade do Natal, na qual a exacerbação do seu fenômeno metropolitano a vem caracterizando como uma metrópole em formação, segundo estudos sobre a análise da sua estrutura social com foco na década de 2000 (CLEMENTINO; PESSOA, 2009).

Natal, a principal área central da RMN, é uma cidade que até meados da década de 1950 apresentava um processo de urbanização incipiente e em desenvolvimento, impulsionado pela concentração populacional e de serviços que agregava como capital de estado. Seu papel e importância, no entanto, se ampliaram com a instalação da base americana durante a 2ª Guerra Mundial, que mudou as feições da cidade e da sua dinâmica populacional e econômica. Desse período em diante, a cidade passaria por outros surtos de urbanização, especialmente entre os anos de 1970 e 1980, acompanhando a tendência nacional de crescimento urbano e industrialização. Entretanto, do ponto de vista econômico, Natal, historicamente, sempre apresentou uma estrutura produtiva baseada no setor terciário e baixo nível de impacto no setor secundário. Foi consolidada, assim, sua urbanização como uma cidade essencialmente produtora de serviços.

A partir do final dos anos de 1980 e início da década seguinte, Natal cresce, tornando-se o principal centro urbano, populacional e de concentração de infraestrutura de serviços e bens do Rio Grande do Norte. Além disso, nesse período a mesma se consolidava como cidade turística e cuja promoção econômica como tal dependia da articulação de uma rota turística que ultrapassa o seu território tanto na direção sul como no eixo norte.

Nesse período, alguns dos municípios de seu entorno já apresentavam uma densidade de relação com o polo, se constituindo alguns como áreas de extensão turística. Outros fenômenos começavam a se evidenciar, mas só se consolidariam na década seguinte, como a conurbação entre Natal com Parnamirim, que foi fortemente influenciada pela expansão imobiliária em suas áreas contíguas. Também se verificava intenso fluxo de mobilidade pendular em direção ao polo, advindos principalmente de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante

(PESSOA, 2009). Processo semelhante vem ocorrendo com São Gonçalo do Amarante, em menor intensidade comparativamente ao verificado em Parnamirim nas últimas décadas, mas com potencial de expansão para as próximas décadas, impulsionados pela efetivação do novo aeroporto metropolitano<sup>2</sup> que, atualmente, constitui-se num megaempreendimento e que está repercutindo na organização espacial e na estrutura urbana não apenas de São Gonçalo do Amarante, mas de toda região (PESSOA, 2012).

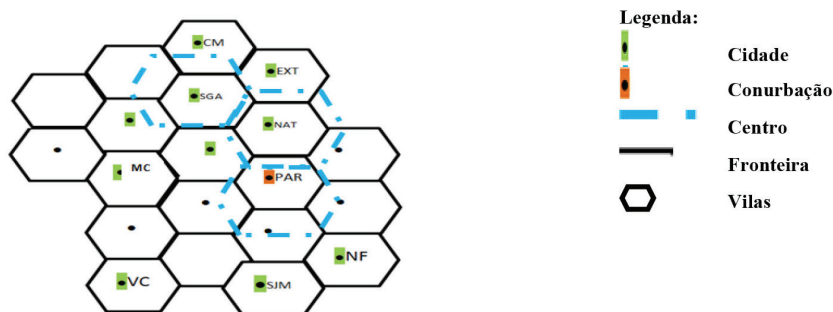
Outros processos evidenciam a crescente metropolização de Natal com outros municípios que exerciam nesse contexto a condição de cidades dormitórios, como Extremoz e Ceará-Mirim. Mais recentemente, outras cidades começam a agregar essa condição em relação ao polo, como Nísia Floresta, São José de Mipibu, Monte Alegre e Vera Cruz, com intensidade variada entre uma e outra. Essas cidades, cujas dinâmicas econômicas são ainda essencialmente rurais, nas últimas décadas passaram a compor estruturas marcadas pela pluriatividade, fenômeno delimitado como a nova configuração do mundo rural, definido como cada vez mais rurano por Graziano da Silva (1998), ou seja, com a crescente urbanização do meio rural e a expansão nessas áreas de ocupações não agrícolas.

Com base na teoria dos lugares centrais, Natal se consolida pela sua centralidade, e os municípios de maior inter-relação, como sua periferia. De forma esquemática, poderíamos representar a RMN com base no diagrama da figura 5.1, a seguir:

---

2 O Aeroporto de São Gonçalo do Amarante se constitui num projeto que levou mais de uma década para ser executado. Nos últimos anos se inseriu como obra do PAC e foi concedido para a iniciativa público-privado através de leilão, inaugurando esse tipo de concessão no setor aeroportuário. Atualmente, o consórcio Inframérica, tem a concessão para explorar o mesmo por 30 anos. Sua inauguração ocorreu no dia 31 de maio de 2014 e que resultará na suspensão das atividades do Aeroporto Augusto Severo. Essa mudança, espera-se, repercutirá sobre a RMN nos próximos anos e na relação polo-periferia, através do fortalecimento dos fluxos em sentido norte e para o interior metropolitano, e do Estado como um todo.

**Figura 5.1 – Teoria dos lugares centrais de Christaller (1933) aplicada ao caso da RMN.**



Fonte: Elaboração própria, 2014.

O diagrama da Figura 5.1 sugere que o centro de Natal se estende em direção a Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, constituindo-se no centro estendido de maior concentração populacional, de densidade de serviços e infraestrutura urbana. Os demais municípios, a periferia metropolitana, mantêm-se interligados, mas não são tão inter-relacionados com esses que compõem o centro ampliado.

Do ponto de vista institucional, o processo de metropolização de Natal ocorre em 1997, com a sua formalização através da Lei Complementar Estadual nº. 152, que institui a Região Metropolitana de Natal (RMN) cujos aspectos que a norteiam são resultantes mais de acordos políticos do que efetivamente da explicitação de processos de transformação territorial e espacial ou de complexidade da urbanização.

Atualmente, a RMN é formada por onze municípios<sup>3</sup>, porém neste artigo iremos trabalhar com a sua quarta formação constituída pela Lei Complementar Estadual nº. 391/2009 e que foi considerada, para efeito de comparação, entre os decênios de 2000 e 2010. Com efeito, será considerada a composição da RMN formada pelos seguintes municípios: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Extremoz, Ceará-Mirim, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José de Mipibu e Vera Cruz. Todavia, a análise proposta neste artigo trabalhará no contexto intrametropolitano desses municípios, através das suas áreas de ponderação demográfica (APOND) definidas pelos censos demográficos de 2000 e 2010.

<sup>3</sup> No ano passando a RMN passou por nova alteração na sua composição com a inserção do município de Maxaranguape, por meio da Lei Complementar Estadual nº 485, de 25 de fevereiro de 2013.

Em termos físico, o território da RMN, está em sua maior parte localizado no litoral do Rio Grande do Norte, cuja população estimada é de 1.351.004 habitantes em 2010, dos quais 89,5% estão situados na área urbana e 10,5% na sua área rural metropolitana, sendo Natal, conforme os dados apresentados na Tabela 5.1, o território mais populoso, seguido dos municípios de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Contudo, no último decênio, Natal cresceu a uma taxa geométrica inferior às obtidas pela maioria dos municípios, com exceção de Ceará-Mirim e Monte Alegre. Seu crescimento ficou também abaixo da taxa da RMN, aspecto que se repetiu em relação a 1991/ 2000 e 2000/2010, onde as taxas de crescimento geométrico foram maiores nos municípios do entorno, principalmente Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, e, mesmo com índice menor, manteve as maiores taxas de crescimento populacional entre os municípios metropolitanos e a própria RMN, entre as duas décadas.

**Tabela 5.1 – População Total, Taxas de Urbanização e Crescimento Geométrico, segundo municípios da Região Metropolitana de Natal/RN, 2000 e 2010**

RMN	População Total		Taxa de Urbanização		Taxa de Crescimento Geométrico	
	2000	2010	2000	2010	1991/2000	2000/2010
<b>Municípios</b>						
Ceará-Mirim	62.424	68.141	49,4	52,1	2,02	0,88
Extremoz	19.572	24.569	68,6	35,8	3,05	2,30
Macaíba	54.883	69.467	65,7	61,4	2,63	2,38
Monte Alegre	18.874	20.685	4-	43,5	1,94	0,92
Natal	712.317	803.739	10-	10-	1,80	1,21
Nísia Floresta	19.040	23.784	45,4	39,4	3,53	2,25
Parnamirim	124.690	202.456	87,5	10-	7,82	4,97
São Gonçalo Amarante	69.435	87.668	14,1	84,5	4,82	2,36
São J. Mipibu	34.912	39.776	44,7	45,8	2,42	1,31
Vera Cruz	8.522	10.719	46,1	43,8	0,75	2,32
<b>RMN</b>	<b>1.124.669</b>	<b>1.351.004</b>	<b>84,2</b>	<b>89,5</b>	<b>2,63</b>	<b>1,85</b>

Fonte: IBGE – Censos Demográficos, 2000 e 2010.

Essa tendência de queda nas taxas de crescimento demográfico é um fenômeno presente e caracterizador das metrópoles brasileiras nas últimas décadas. Estudos sobre a metrópole do Rio de Janeiro na década de 1990 já apontavam queda no nível de crescimento demográfico.

fico da mesma, entre as cidades que compõem a sua região metropolitana (CARDOSO; RIBEIRO, 1996). Análises mais recentes, apontando tal tendência, foi verificada em estudo da conjuntura urbana das regiões metropolitanas no Brasil. Nessas análises, a região metropolitana de São Paulo também apresentou baixo crescimento demográfico no polo metropolitano, crescendo a taxas superiores as áreas do seu entorno BÓGUS; PASTERNAK, 2009).

Do ponto de vista das condições sociais, passadas quase duas décadas de criação da RMN, esta ainda apresenta uma estrutura social deficiente e excludente em relação a educação, trabalho, distribuição de renda, infraestrutura básica e urbana, políticas públicas para a população e o meio ambiente, questões não solvidas plenamente, tornando-se um espaço marcada pela desigualdade e fragmentação do seu território, com forte assimetria social tanto entre os municípios metropolitanos como no interior deles. Por isso, é estruturada a partir de forte relação entre o polo e a sua periferia, que a define e articula os processos de concentração populacional e de produção e consumo de bens e serviços, em todo o seu território.

Em análise feita por Clementino e Pessoa (2009) esse aspecto de carga negativa sobre a RMN foi destacada e as autoras ainda ressaltaram que mesmo onde havia melhores condições sociais, estas não eram ideais ou de excelente qualidade. Em geral, análises feitas sobre a RMN apontam que as áreas com estruturas sociais melhores coincidem com os municípios de maior polarização metropolitana.

Efetivamente, os municípios de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante são os espaços de maior inter-relação com o polo, fato evidenciado através da conurbação entre Parnamirim e Natal, bem como pelo transbordamento populacional do polo com São Gonçalo do Amarante.

Assim, iremos analisar o padrão de organização social da RMN levando em conta não apenas a relação polo-periferia, que define o seu processo de metropolização e concentração populacional e de produção e oferta de bens e serviços, mas para entender qual a posição social que os indivíduos ocupam no espaço e no tempo e que torna o seu território assimétrico.

Nessa perspectiva para entender a organização social do território metropolitano tem-se a categoria ocupação como variável-síntese dessa análise, que segundo Ribeiro e Ribeiro (2013) é uma variável maleável às transformações conjunturais. Torna-se, assim, um elemento-chave, pois permite observar as transformações decorrentes da conjuntura

provocada por processos macro e microsociais, como reestruturação produtiva, globalização, e transformações políticas e sociais decorrentes das novas agendas de desenvolvimento e de governos em suas múltiplas escalas.

É importante destacar que nas últimas décadas o Brasil vem passando por profundas transformações, decorrentes de um processo mais amplo de estabilização econômica iniciado com a redemocratização no final da década de 1980 e que se ampliou nos anos seguintes com a estabilidade econômica e a redefinição do papel do Estado, mas, por outro lado, representou um período de ampliação de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à saúde e educação. Mais recentemente, a indução de uma agenda de desenvolvimento voltada para eliminação das assimetrias sociais decorrentes da pobreza e miséria vem interferindo na distância entre os grupos sociais e as estruturas que elas acessam.

Paradoxalmente, na última década a RMN, principalmente o seu polo, demonstrou uma tendência de reversão de crescimento econômico e social que alcançou melhores condições em décadas anteriores, quando possibilitou a ampliação da sua infraestrutura urbana<sup>4</sup>. À revelia dos avanços alcançados entre os anos de 1980, 1990 e início dos anos 2000, verifica-se um período de retrocesso e estagnação no polo e no RN como um todo. Entretanto, algumas cidades apresentaram dinamismo, destacando-se Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, e que incidiram de forma positiva em indicadores sociais como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), observado entre todos os municípios metropolitanos e, inclusive, no polo, com base nos dados demográficos de 2010 e publicados no ano passado<sup>5</sup>.

Assim sendo, com vistas a observar o padrão de organização social da RMN, no tópico a seguir é apresentada a evolução da estrutura sócio-ocupacional e os resultados e discussão da aplicação da tipologia socioespacial que permite interpretar a evolução e as mudanças que passam a estrutura social da RMN nos últimos anos. Um detalhamento

---

<sup>4</sup> As gestões desastrosas da ex-prefeita Micarla de Souza (2009-2012) e da atual governadora Rosalba Ciarline (DEM) provocaram um período de caos e de falta de investimento como nunca vivenciado pelas populações de Natal e do Estado.

<sup>5</sup> Segundo as informações do Atlas de Desenvolvimento Humano 2013, Parnamirim foi classificado como município de IDHM alto = 0,766, ultrapassando Natal, que ficou abaixo desse índice, com IDHM = 0,763. (PNUD: IPEA: FJP, 2013). Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>.

sobre os procedimentos metodológicos para se construir a tipologia encontra-se disponível no Apêndice A.

## 2. Evolução da Estrutura Sócio-ocupacional da Região Metropolitana de Natal

A estrutura sócio-ocupacional da RMN entre as décadas de 2000 e 2010 manteve as mesmas características, sendo as ocupações médias (OM) e os Trabalhadores do Secundário (TS) os dois principais grupos de agregação sócio-ocupacional na RMN no período em estudo.

No interior dos agregados sócio-ocupacionais ainda com base na Tabela 5.2 abaixo, no caso dos grupos Dirigentes (DIR), Pequenos Empregadores (PE) e nos Trabalhadores Agrícolas (AGR) todas as categorias pertencentes a esses grupos de agregados decaíram sua participação. Entre os Profissionais de Nível Superior (PNS), todas as categorias sócio-ocupacionais inseridas nesse agregado sofreram alterações significativas, mais que dobrando sua participação percentual na estrutura sócio-ocupacional da RMN entre 2000 e 2010. Esse aumento da participação dos PNS reflete, em certa medida, as mudanças no mercado de trabalho brasileiro e local, mais exigente em relação à qualificação profissional e formal. É importante, destacar que, além disso, também ampliou-se a exigência para ocupação de cargos com exigência do nível superior nas ocupações ligadas ou não ao ensino, tanto nos setores públicos como privados.

Nas ocupações médias, principal grupo agregador de pessoas ocupadas na RMN, algumas categorias sócio-ocupacionais pertencentes a esse agrupamento ampliaram sua participação e outras decaíram. Tal situação também ocorreu com os TTE, TS, e os TTNE.

**Tabela 5.2 – Distribuição da população segundo a estrutura sócio-ocupacional da RMN, 2000 e 2010**

Categorias Sócio-Ocupacionais por Grupos Agregados	2000		2010	
	n	%	n	%
<b>1. Dirigentes (DIR)</b>	<b>6002</b>	<b>1,6</b>	<b>6264</b>	<b>1,2</b>
Grandes Empregadores	3504	0,9	3961	0,8
Dirigentes do Setor Público	1461	0,4	1721	0,3
Dirigentes do Setor Privado	1037	0,3	582	0,1
<b>2. Profissionais de Nível Superior (PNS)</b>	<b>25356</b>	<b>6,6</b>	<b>50535</b>	<b>9,9</b>
Profissionais Autônomos de Nível Superior	4678	1,2	7463	1,5
Profissionais Empregados de Nível Superior	9616	2,5	19416	3,8
Profissionais Estatutários de Nível Superior	3712	1,0	6044	1,2
Professores de Nível Superior	7350	1,9	17612	3,5
<b>3. Pequenos Empregadores</b>	<b>7908</b>	<b>2,0</b>	<b>6856</b>	<b>1,3</b>
Pequenos Empregadores	7908	2,0	6856	1,3
<b>4. Ocupações Médias (OM)</b>	<b>98233</b>	<b>25,4</b>	<b>127855</b>	<b>25,1</b>
Ocupações Artísticas e Similares	3991	1,0	7121	1,4
Ocupações de Escritório	32212	8,3	44360	8,7
Ocupações de Supervisão	14136	3,7	21959	4,3
Ocupações Técnicas	17070	4,4	21857	4,3
Ocupações Médias da Saúde e Educação	20664	5,3	22728	4,5
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	10160	2,6	9830	1,9
<b>5. Trabalhadores do Terciário Especializado (TTE)</b>	<b>76681</b>	<b>19,8</b>	<b>105352</b>	<b>20,7</b>
Trabalhadores do Comércio	37178	9,6	58910	11,6
Prestadores de Serviços Especializados	39503	10,2	46442	9,1
<b>6. Trabalhadores do Secundário (TS)</b>	<b>83236</b>	<b>21,5</b>	<b>108833</b>	<b>21,3</b>
Trabalhadores da Indústria Moderna	14416	3,7	15930	3,1
Trabalhadores da Indústria Tradicional	22022	5,7	28216	5,5
Operários dos Serviços Auxiliares	20044	5,2	22407	4,4
Operários da Construção Civil	26754	6,9	42280	8,3
<b>7. Trabalhadores do Terciário Não-Especializado (TTNE)</b>	<b>69643</b>	<b>18,0</b>	<b>82225</b>	<b>16,1</b>
Prestadores de Serviços Não Especializados	17629	4,6	31905	6,3
Trabalhadores Domésticos	30715	7,9	40631	8,0
Ambulantes e Biscateiros	21299	5,5	9689	1,9
<b>8. Trabalhadores Agrícolas (AGR)</b>	<b>20196</b>	<b>5,2</b>	<b>22328</b>	<b>4,4</b>
Agricultores	20196	5,2	22328	4,4
<b>Total</b>	<b>387256</b>	<b>100</b>	<b>510245</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2000 e 2010. Elaboração Observatório das Metrôpoles- Núcleo RMNatal , 2014.

De modo geral, a estrutura sócio-ocupacional nos dois períodos em destaque não sofreu alterações significativas em sua composição geral nem demandada especificamente por nenhuma categoria sócio-ocupacional em particular, apesar de ter ocorrido evolução na participação para menos e/ou para mais em algumas delas.

É importante reiterar que essa composição social reflete o fato da RMN se constituir numa metrópole urbana essencialmente de serviços. Por isso, apresenta o predomínio de categorias sócio-ocupacionais de execução de caráter manual e do tipo inferior em sua maioria, sendo as ocupações médias e do terciário especializado o principal padrão ocupacional dos trabalhadores que não apresentaram mudanças significativas no período em foco. Isso reflete também uma estrutura ocupacional demandada por um mercado de trabalho de baixa qualificação e níveis de renda baixos.

Desse modo, a estrutura social com base na estratificação hierárquica das categorias sócio-ocupacionais permanece sem mudanças significativas. Torna-se importante observar se, espacialmente, ocorreram transformações no território. Para podermos analisar se houve alterações, é prescindível a interpretação da sua evolução temporal.

Em termos evolutivos da estrutura sócio-ocupacional da RMN nos anos 2000 e 2010 é perceptível a existência de mudanças significativas no perfil social da RMN. As mudanças são consideráveis, principalmente entre os PNS que aumentaram proporcionalmente de 6,5% para 9,9%, sendo o maior nível de aumento verificado entre todas as CAT agregadas em consonância com as informações da Tabela 5.3, logo a seguir. A ampliação desses trabalhadores é maior do que em outras que apresentaram crescimento, como os TTE, que passaram de 19,8% para 20,6% entre uma década e outra.

**Tabela 5.3 – Comparativo do Perfil Social da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010**

Ano	Agregados de Categorias Sócio-Ocupacionais								Total
	DIR	PNS	PE	OM	TTE	TS	TTNE	AGR	
2000	1,5	6,5	2,0	25,4	19,8	21,5	18,0	5,2	10-
2010	1,2	9,9	1,3	25,1	20,6	21,3	16,1	4,4	10-

Fonte: IBGE- Censo Demográfico 2000. Elaborada por Observatório das Metrôpoles-Núcleo RMNatal, 2014.

Os demais grupos ocupacionais constantes nessa Tabela 5.3 diminuíram sua participação na composição do perfil sócio-ocupacional da RMN, destacando-se nessa situação principalmente os TTNE e os AGR.

Essas mudanças no perfil sócio-ocupacional são mais significativas no corpo e na base da hierarquia sócio-ocupacional na metrópole potiguar, o que sugere o deslocamento de trabalhadores para outros níveis hierárquicos superiores. A ampliação das categorias PNS e TTE pode ser demandada pelos processos de reestruturação produtiva que, se por um lado, afeta a oferta de postos de trabalhos, favorece, por outro, à inserção de mão de obra mais qualificada.

A queda das taxas de desemprego, no período em estudo, comparada às décadas de 1980 e 1990, pode favorecer positivamente a inserção de mais trabalhadores nesses grupos sócio-ocupacionais.

A redução das OM e dos TS apesar de pouco representativa pode estar ligada à reorganização produtiva com a redução tanto de postos de trabalho tradicionais como a incorporação de novos, com a inserção de mais funções, também numa mesma categoria, ampliando a polivalência e reduzindo a mão de obra.

Essas mudanças e permanências na estrutura sócio-ocupacional da RMN repercutem sobre o seu território e que será melhor visualizado do ponto de vista espacial a partir da aplicação da tipologia socioespacial e assim permitir compreender quem é e onde está localizada a população ocupada na área em estudo.

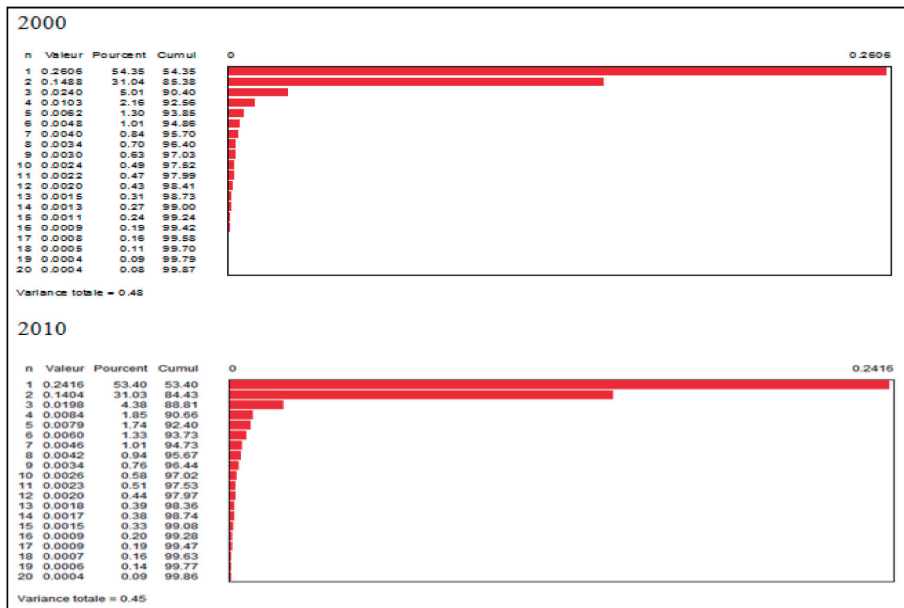
### **2.1 Tipologia Socioespacial na região metropolitana de Natal: 2000 e 2010**

Com base na estrutura social apresentada no período de 2000 a 2010, o espaço fatorial das categorias sócio-ocupacionais da RMN não apresentou mudanças significativas. Comparando-se os resultados

da análise de correspondência entre as CAT e as APOND, é possível perceber qual a contribuição dos fatores para explicar a variabilidade entre os mesmos.

Em ambos os períodos a variabilidade é bem significativa, ou seja, apresentam alto grau de correlação de explicação, já que mais de 80% da variância são obtidas nos dois primeiros fatores, como se pode visualizar na Figura 5.2. Isso sugere que esses dois fatores são responsáveis por explicar mais de  $\frac{3}{4}$  da estrutura de relacionamento entre as variáveis em estudo, no caso, entre as CAT e as APOND.

**Figura 5.2 – Variância dos Fatores na Análise Fatorial de 2000 e 2010 para a RMN**



Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2000. Elaboração Observatório das Metrôpoles- Núcleo RMNatal, 2014.

Com base nos resultados obtidos na análise de cluster a partir da estrutura de relacionamentos e como ela se estabeleceu entre as variáveis CAT e as APOND foi possível visualizar qual a contribuição tanto das CAT como das APOND conforme o nível de representação que cada uma apresenta espacialmente, e em que grau de hierarquização podem ser classificadas e se são homogêneos ou não nos agrupamentos que serão denominados como tipos.

Assim sendo, com base na análise de correspondência e considerando a variabilidade significativa observada tanto em 2000 como em 2010 entre as CAT e as APOND, observou-se na aplicação da análise de cluster a formação de quatro agrupamentos correspondendo aos tipos socioespaciais que serão definidos a partir do grau de homogeneidade e hierarquização sócio-ocupacional que apresentam.

Desse modo, na definição dos tipos se avaliou sua composição para observar quais CAT tinham maior participação e mais representatividade e que podemos interpretar à luz dos dados das Tabelas 5.4 e 5.5 em sequência. No agrupamento denominado Superior, as CAT cujo nível hierárquico é superior e agrega maior nível de renda e de instrução mantiveram sua participação percentual entre 2000 e 2010. Os grandes dirigentes, apesar de recuarem de 2,6% para 2,3% entre um período e outro, apresentou nesse agrupamento a maior proporção se comparado aos demais tipos que permaneceram abaixo de 0,5% em ambas as décadas de referência. Tal situação se repete nos dirigentes dos setores público e privado. Já entre os Profissionais autônomos de nível superior, Profissionais empregados de nível superior, Profissionais estatutários de nível superior e Professores de nível superior, aumentaram significativamente sua participação e proporção nesse agrupamento. Por isso, este foi nomeado como do tipo Superior.

**Tabela 5.4 – Composição dos tipos socioespaciais na RMNatal, 2000**

<b>Categorias sócio-ocupacionais</b>	<b>Superior</b>	<b>Médio</b>	<b>Popular-operário</b>	<b>Agrícola</b>
Grandes Empregadores	2,6	0,3	0,3	0,1
Dirigentes do Setor Público	1,0	0,2	0,2	0,1
Dirigentes do Setor Privado	0,9	-	-	-
Profissionais Autônomos de Nível Superior	2,8	0,7	0,5	0,1
Profissionais Empregados de Nível Superior	6,5	1,1	0,5	0,4
Profissionais Estatutários de Nível Superior	2,9	0,3	0,1	0,1
Professores de Nível Superior	4,7	1,0	0,6	-
Pequenos Empregadores	4,4	1,2	0,7	0,4
Ocupações Artísticas e Similares	1,5	0,9	0,6	0,3
Ocupações de Escritório	12,3	7,7	3,6	1,1
Ocupações de Supervisão	5,6	3,0	2,7	1,9
Ocupações Técnicas	7,6	3,7	1,3	0,6
Ocupações Médias da Saúde e Educação	5,3	5,2	7,5	3,9
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	3,5	2,5	1,2	0,6
Trabalhadores do Comércio	8,6	10,9	6,3	3,3
Prestadores de Serviços Especializados	7,3	12,0	8,7	5,8
Trabalhadores da Indústria Moderna	1,9	4,8	3,5	1,3
Trabalhadores da Indústria Tradicional	2,6	7,0	6,1	5,3
Operários dos Serviços Auxiliares	2,8	6,5	4,2	3,7
Operários da Construção Civil	2,4	8,6	9,7	6,4
Prestadores de Serviços Não Especializados	1,8	5,9	4,2	3,6
Trabalhadores Domésticos	6,6	8,0	9,3	12,4
Ambulantes e Biscateiros	3,8	6,5	4,5	4,6
Agricultores	0,6	2,0	23,7	44,0
<b>RMN</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2000. Elaboração pelo Observatório das Metrópoles- Núcleo RMNatal , 2014.

No agrupamento, cuja denominação ficou como do tipo Médio, isso se deu em virtude de este apresentar as maiores proporções entre as categorias de funções médias e vinculadas ao terciário especializado, sendo os trabalhadores do comércio e os prestadores de serviço especializado os que ampliaram sua participação em 2010 se comparado a 2000. As demais CAT nesse tipo mantiveram suas representativas com oscilações negativas ou positivas, mas sem alterar o percentual significativamente.

**Tabela 5.5 – Composição dos tipos socioespaciais na RMNatal, 2010**

<b>Categorias sócio-ocupacionais</b>	<b>Superior</b>	<b>Médio</b>	<b>Popular-operário</b>	<b>Popular-agrícola</b>
Grandes Empregadores	2,3	0,3	0,4	0,3
Dirigentes do Setor Público	0,9	0,2	0,2	0
Dirigentes do Setor Privado	0,3	0	0	0
Profissionais Autônomos de Nível Superior	4,6	0,6	0,5	0,1
Profissionais Empregados de Nível Superior	10,9	1,8	0,3	0,5
Profissionais Estatutários de Nível Superior	3,8	0,5	0,1	0,1
Professores de Nível Superior	7,3	2,3	2	2,7
Pequenos Empregadores	3,1	0,8	0,3	0,6
Ocupações Artísticas e Similares	1,6	1,4	0,5	1,3
Ocupações de Escritório	11,6	8,5	2,1	3,7
Ocupações de Supervisão	7	3,7	2,1	2,1
Ocupações Técnicas	6,6	3,9	0,8	1,4
Ocupações Médias da Saúde e Educação	4,5	4,5	3,6	4,3
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	2,5	1,9	0,2	0,8
Trabalhadores do Comércio	9	13,1	6,5	7,7
Prestadores de Serviços Especializados	6,3	10,4	5,9	7,4
Trabalhadores da Indústria Moderna	1,4	3,8	2,3	3,3
Trabalhadores da Indústria Tradicional	2,1	6,8	5,5	4,5
Operários dos Serviços Auxiliares	1,4	5,3	4,3	5,5
Operários da Construção Civil	2,3	9,9	10	12,3
Prestadores de Serviços Não Especializados	2,5	7,7	5,3	5,2
Trabalhadores Domésticos	6,3	8,3	8,3	9,9
Ambulantes e Biscateiros	1,2	2,4	1,2	1,2
Agricultores	0,5	1,9	37,6	25,1
<b>RMN</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2010. Elaboração pelo Observatório das Metrópoles- Núcleo RMNatal , 2014.

Em relação à constituição do agrupamento cujo nome recebido foi Popular-operário, interpretamos que mudanças de participação percentual foram observadas nas Tabelas 5.4 e 5.5 em discussão. Nesse tipo, em 2000 as CAT mais representativas eram respectivamente os Operários da Construção Civil (9,7%); Trabalhadores Domésticos (9,3%); e Prestadores de Serviços especializados (8,7%). Em 2010, por sua vez, apesar de os trabalhadores da Construção Civil (10,0%) e os Trabalhadores Domésticos (8,3%) continuarem os mais representati-

vos, outras categorias ampliaram a sua participação, como os Trabalhadores do Comércio, que passaram a ocupar a terceira CAT mais agregadora de indivíduos nesse tipo.

No tipo Agrícola em 2000 os agricultores eram a principal CAT, com 44% de representação, e definiam esse agrupamento. Depois, vêm os trabalhadores domésticos, com 12,4%. Em 2010, os agricultores recuaram significativamente sua proporção percentual para 25,1%, o mesmo ocorreu com os trabalhadores domésticos, mas outras categorias ampliaram sua participação percentual, como os operários da construção civil, com 12,3%, os trabalhadores do comércio 7,7% e os trabalhadores do terciário especializado, com 7,4%. Professores de nível superior também expandiram em 2,7% sua participação na composição deste tipo, quando no período anterior ela era nula. Em decorrência de ampliação percentual de participação de outras categorias na composição desse agrupamento é que ele foi redefinido como Popular-agrícola em 2010, e não apenas agrícola, como em 2000, devido a essas mudanças todas evidenciadas.

Na distribuição proporcional das CAT nos tipos percebe-se que houve perdas e ganhos entre uma década e outra, como se pode conferir nas informações das Tabelas 5.6 e 5.7. A maioria das categorias sócio-ocupacionais diminuiu nos tipos Superior e Popular-operário e aumentou no Médio e Popular-agrícola da década de 2000 para 2010.

Os dirigentes do setor público e Profissionais Estatutários de Nível Superior apresentaram um comportamento distributivo diferenciado da maioria, pois nos tipos Superior e Popular-operário essas duas categorias também apresentaram recuou, mas tiveram ganho positivo no tipo Médio, já no Popular-agrícola não ocorreu alteração em 2010, mantendo o mesmo percentual de 2000. Outra exceção foram os dirigentes do setor privado e os Profissionais Autônomos de Nível Superior, que tiveram queda de participação em todos os tipos de uma década para outra.

**Tabela 5.6 – Distribuição percentual das categorias sócio-ocupacionais segundo tipos socioespaciais – RMNatal, 2000**

<b>Categorias sócio-ocupacionais</b>	<b>Superior</b>	<b>Médio</b>	<b>Popular Operário</b>	<b>Agrícola</b>
Grandes Empregadores	78,8	18,6	2,3	0,3
Dirigentes do Setor Público	68,2	26,9	3,9	1,0
Dirigentes do Setor Privado	88,4	11,0	-	0,7
Profissionais Autônomos de Nível Superior	62,2	34,0	3,4	0,3
Profissionais Empregados de Nível Superior	70,7	27,0	1,6	0,7
Profissionais Estatutários de Nível Superior	82,0	16,3	1,0	0,6
Professores de Nível Superior	66,8	30,6	2,5	-
Pequenos Empregadores	58,5	37,9	2,6	0,9
Ocupações Artísticas e Similares	38,2	55,9	4,6	1,4
Ocupações de Escritório	39,9	56,0	3,5	0,6
Ocupações de Supervisão	41,6	50,1	6,0	2,3
Ocupações Técnicas	46,2	50,7	2,4	0,6
Ocupações Médias da Saúde e Educação	26,7	58,8	11,3	3,2
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	36,5	58,9	3,6	1,1
Trabalhadores do Comércio	24,1	69,2	5,2	1,5
Prestadores de Serviços Especializados	19,4	71,3	6,8	2,5
Trabalhadores da Indústria Moderna	13,6	77,4	7,4	1,6
Trabalhadores da Indústria Tradicional	12,4	74,9	8,6	4,0
Operários dos Serviços Auxiliares	14,6	75,7	6,6	3,1
Operários da Construção Civil	9,4	75,4	11,3	4,0
Prestadores de Serviços Não Especializados	10,5	78,6	7,4	3,5
Trabalhadores Domésticos	22,4	61,4	9,4	6,7
Ambulantes e Biscateiros	18,5	71,2	6,6	3,6
Agricultores	3,2	23,7	36,4	36,7

Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2000. Elaborado pelo Observatório das Metrópoles- Núcleo RMNatal , 2014.

**Tabela 5.7 – Distribuição percentual das categorias sócio-ocupacionais segundo tipos socioespaciais – RMNatal, 2010**

Categories sócio-ocupacionais	Superior	Médio	Popular-operário	Popular-agrícola
Grandes Empregadores	67,8	28,1	1,7	2,3
Dirigentes do Setor Público	63,0	33,6	2,5	1,0
Dirigentes do Setor Privado	70,4	28,1	-	1,5
Profissionais Autônomos de Nível Superior	72,6	25,5	1,3	0,6
Profissionais Empregados de Nível Superior	66,7	32,1	0,3	0,9
Profissionais Estatutários de Nível Superior	73,6	25,4	0,4	0,6
Professores de Nível Superior	49,0	43,7	2,0	5,3
Pequenos Empregadores	54,1	42,2	0,9	2,8
Ocupações Artísticas e Similares	26,4	66,1	1,3	6,2
Ocupações de Escritório	30,9	65,4	0,9	2,8
Ocupações de Supervisão	37,6	57,5	1,7	3,2
Ocupações Técnicas	35,8	61,4	0,7	2,1
Ocupações Médias da Saúde e Educação	23,6	67,3	2,8	6,4
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	30,5	66,4	0,4	2,7
Trabalhadores do Comércio	18,1	75,5	2,0	4,4
Prestadores de Serviços Especializados	15,9	76,4	2,3	5,4
Trabalhadores da Indústria Moderna	10,3	80,1	2,6	7,0
Trabalhadores da Indústria Tradicional	8,6	82,5	3,5	5,4
Operários dos Serviços Auxiliares	7,6	80,7	3,5	8,3
Operários da Construção Civil	6,3	79,6	4,2	9,9
Prestadores de Serviços Não Especializados	9,4	82,1	2,9	5,5
Trabalhadores Domésticos	18,2	69,9	3,6	8,3
Ambulantes e Biscateiros	14,0	79,7	2,3	4,0
Agricultores	2,8	29,1	30,1	38,0

Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2010. Elaborado pelo Observatório das Metrôpoles- Núcleo RMNatal , 2014.

No que concerne à densidade relativa que cada categoria sócio-ocupacional possui em relação ao universo de APOND, esta é obtida “através da divisão do percentual de cada categoria sócio-ocupacional, de cada área de ponderação, em relação ao percentual da categoria para o conjunto da área metropolitana” (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013, p. 41). Sendo que se o resultado obtido for igual a 1, significa que a sua influência em relação ao seu peso da CAT é igual tanto na APOND específica como é igual ao peso da área metropolitana. Por sua vez, quando uma CAT apresenta resultado maior do que 1, isso a torna mais influente na APOND do que na área metropolitana. No caso, de ser o peso da CAT menor do que 1, está é mais influente na área metropolitana e não na APOND. A distribuição por densidade relativa, segundo Ribeiro e Ribeiro (2013) é importante que seja utilizada, pois algumas CAT podem ser representativas em determinadas APOND e

não serem no território metropolitano, como o inverso também pode se dar.

Com base nas informações das Tabelas 5.8 e 5.9, é possível ver um movimento de mudança em relação à influência que as CAT têm tanto na APOND como na RMN. Por outro lado, permanece uma distribuição relativa dos pesos em função das CAT sem alterações percentuais amplas. Para uma melhor compreensão dos dados, foram marcados de vermelho os valores dos pesos cujas CAT apresentaram valor igual a 1,0, e de amarelo as CAT que tiveram pesos de densidade relativa acima de 1,0. Por fim, foram marcados de azul os valores inferiores a 1,0.

O tipo Superior, conforme se pode observar nas tabelas citadas, manteve em 2000 e 2010 praticamente inalterados os pesos das CAT na sua definição. Os pesos das CAT destacados em amarelo e cujo valor é superior a 1,0 são mais influentes nas APOND e não na RMN. Apenas as ocupações de saúde e educação que estão marcadas de vermelho em ambos os recortes temporais, permanecem com peso igual a 1,0, sendo influentes tanto nas APOND como na totalidade do território metropolitano. As demais CAT desse tipo sombreadas de azul e nas quais o peso é inferior a 1,0 são influentes na RMN como um todo.

O tipo Médio, que em 2010 ampliou a sua densidade relativa igual a 1,0, não apenas manteve as ocupações de saúde e educação e as ocupações da justiça, segurança pública e correios que já se configurava dessa forma e acrescentou os artistas e similares, bem como as ocupações de supervisão cuja influência se dá tanto nas APOND como na RMN. Numa outra direção, os biscateiros perderam essa condição de influência.

De modo geral, no tipo Médio as CAT com peso inferior a 1,0 diminuíram sua influência, ao passo que aumentaram nas APOND cuja densidade se situe acima de 1,0. A densidade total desse tipo, a exemplo do que ocorreu com o tipo Superior, continuou abaixo de 1,0 e, assim, mais influente na definição da estrutura social da RMN.

Por sua vez, no tipo Popular-operário ocorreram mudanças, pois ampliaram as CAT com peso correspondente a 1,0 e, assim, apresentaram maior influência tanto na RMN como nas APOND. É o caso dos trabalhadores da indústria tradicional, dos operários da construção civil e também os ambulantes e biscateiros. É verificado, ainda nesse tipo, que as CAT com peso menor que 1,0 e cuja influência é maior nas APOND se expandiram mais, com mais categorias apresentando essa condição em 2010. Situação contrária ocorreu com a CAT que

tinha peso maior do que 1,0, decrescendo sua participação na RMN.

De modo geral esse tipo amplia sua participação no território metropolitano. Já no tipo Agrícola, ocorre o inverso devido a sua perda de influência na definição da estrutura sócio-ocupacional da RMN e ao aumento de participação de outras CAT nesse tipo. Devido a isso, o tipo Agrícola não se manteve puro em 2010, sendo redefinido como Popular-agrícola.

**Tabela 5.8 – Densidade dos tipos socioespaciais em relação às categorias sócio-ocupacionais na Região Metropolitana de Natal, 2000**

<b>Categorias sócio-ocupacionais</b>	<b>Superior</b>	<b>Médio</b>	<b>Popular-operário</b>	<b>Agrícola</b>
Grandes Empregadores	2,9	0,3	0,3	0,1
Dirigentes do Setor Público	2,5	0,4	0,5	0,2
Dirigentes do Setor Privado	3,3	0,2	-	0,2
Profissionais Autônomos de Nível Superior	2,3	0,6	0,4	0,1
Profissionais Estatutários de Nível Superior	2,6	0,5	0,2	0,2
Profissionais Empregados de Nível Superior	3,0	0,3	0,1	0,1
Professores de Nível Superior	2,5	0,5	0,3	-
Pequenos Empregadores	2,2	0,6	0,3	0,2
Artistas e similares	1,4	0,9	0,6	0,3
Ocupações de Supervisão	1,5	0,9	0,4	0,1
Ocupações de Escritório	1,5	0,8	0,7	0,5
Ocupações Técnicas	1,7	0,8	0,3	0,1
Ocupações da Saúde e Educação	1,0	1,0	1,4	0,7
Ocupações da Justiça, Segurança Pública e Correios	1,4	1,0	0,5	0,2
Trabalhadores do Comércio	0,9	1,1	0,7	0,4
Prestadores de Serviços Especializados	0,7	1,2	0,9	0,6
Trabalhadores da Indústria Moderna	0,5	1,3	0,9	0,4
Trabalhadores da Indústria Tradicional	0,5	1,2	1,1	0,9
Operários da Construção Civil	0,4	1,2	1,4	0,9
Trabalhadores dos Serviços Auxiliares	0,5	1,3	0,8	0,7
Prestadores de Serviços Não Especializados	0,4	1,3	0,9	0,8
Ambulantes e Biscateiros	0,8	1,0	1,2	1,6
Trabalhadores Domésticos	0,7	1,2	0,8	0,8
Agricultores	0,1	0,4	4,5	8,4

Fonte: IBGE- Censo Demográfico 2000. Elaborada pelo Observatório das Metrôpoles-Núcleo RMNatal, 2014.

**Tabela 5.9 – Densidade dos tipos socioespaciais em relação às categorias sócio-ocupacionais na Região Metropolitana de Natal, 2010**

Categorias sócio-ocupacionais	Superior	Médio	Popular-operário	Popular-agrícola
Grandes Empregadores	2,9	0,4	0,5	0,4
Dirigentes do Setor Público	2,7	0,5	0,7	0,1
Dirigentes do Setor Privado	3,0	0,4	-	0,2
Profissionais Autônomos de Nível Superior	3,1	0,4	0,4	0,1
Profissionais Estatutários de Nível Superior	2,9	0,5	0,1	0,1
Profissionais Empregados de Nível Superior	3,2	0,4	0,1	0,1
Professores de Nível Superior	2,1	0,7	0,6	0,8
Pequenos Empregadores	2,3	0,6	0,3	0,4
Artistas e Similares	1,1	1,0	0,4	0,9
Ocupações de Supervisão	1,3	1,0	0,3	0,4
Ocupações de Escritório	1,6	0,9	0,5	0,5
Ocupações Técnicas	1,6	0,9	0,2	0,3
Ocupações da Saúde e Educação	1,0	1,0	0,8	1,0
Ocupações da Justiça, Segurança Pública e Correios	1,3	1,0	0,1	0,4
Trabalhadores do Comércio	0,8	1,1	0,6	0,7
Prestadores de Serviços Especializados	0,7	1,1	0,7	0,8
Trabalhadores da Indústria Moderna	0,4	1,2	0,7	1,1
Trabalhadores da Indústria Tradicional	0,4	1,2	1,0	0,8
Operários da Construção Civil	0,3	1,2	1,0	1,3
Trabalhadores dos Serviços Auxiliares	0,3	1,2	1,2	1,5
Prestadores de Serviços Não Especializados	0,4	1,2	0,8	0,8
Ambulantes e Biscateiros	0,8	1,1	1,0	1,3
Trabalhadores Domésticos	0,6	1,2	0,7	0,6
Agricultores	0,1	0,4	8,5	5,7

Fonte: IBGE- Censo Demográfico 2010. Elaborada pelo Observatório das Metrôpoles-Núcleo RMNatal, 2014

Em termos populacionais, percebe-se que os tipos socioespaciais acompanharam a tendência de crescimento populacional da região metropolitana como um todo. Tal crescimento, reflete também sobre a população ocupada que aumentou na RMN entre as décadas do estudo.

Em 2000, a RMN tinha seu território metropolitano organizado em 37 áreas, das quais 24,3% se constituíam como do tipo Superior que representava 22% da sua população total e 27% da população ocupada, segundo os dados da Tabela 5.10, logo abaixo. Em 2010, esse tipo recuou sua participação na composição das características demográficas na referida tabela em relação ao período anterior.

**Tabela 5.10 – Características demográficas por tipos socioespaciais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010**

Tipos Socioespaciais		Características Demográficas					
		Áreas	%	População	%	População Ocupada	%
2000	Superior	9	24,3	247892	22,0	105789	27,0
	Médio	20	54,1	707740	62,9	237294	60,6
	Popular Operário	5	13,5	110484	9,8	31435	8,0
	Agrícola	3	8,1	58949	5,2	17153	4,4
	Total	37	100	1125065	100	391671	100
2010	Superior	8	18,6	272761	20,2	136895	23,9
	Médio	28	65,1	905735	67,0	380172	66,2
	Popular Operário	3	7,0	65102	4,8	19634	3,4
	Popular Agrícola	4	9,3	107406	8,0	37247	6,5
	Total	43	100	1351004	100	573948	100

Fonte: IBGE- Censos Demográficos 2000 e 2010. Elaborada por Observatório das Metrópoles-Núcleo RMNatal, 2014.

Entre os tipos socioespaciais, destacado na Tabela 5.10, o Médio ampliou sua inserção na RMN como um todo. Em termos demográficos passou a representar 65,1% dos trabalhadores, 67,0% da população e 66,2% dos ocupados.

O Popular-operário apresentou comportamento semelhante ao tipo Superior, porém sendo mais densa a sua queda de participação no perfil sócio-ocupacional. Em 2000, representava 13,5% das áreas, 9,8% da população metropolitana e 8,0% da população ocupada. Na década seguinte, passou a representar apenas 7,0% das áreas, 4,8% da população metropolitana e 3,4% da população ocupada.

No caso, do tipo Agrícola, em 2000, sua inserção nas áreas correspondia a 8,1%, na população metropolitana equivalia a 5,2% e na ocupada, 4,4%. Em 2010, como deixou de ser um tipo puro, sendo redefinido como Popular-agrícola, esse novo tipo passou a representar 9,3% das áreas, correspondendo a 8,0% da população total e 6,5% da população ocupada.

Essa evolução demográfica diferenciada dos tipos socioespaciais reflete a realidade de inserção territorial onde estão localizados e a distribuição dos níveis hierárquicos como se apresentam os tipos em relação às categorias sócio-ocupacionais.

Entre as 20 APOND onde existe concentração do tipo Médio, as três principais áreas que apresentam percentual acima de 10%, estão

localizadas no polo metropolitano, duas delas na Zona Norte e uma na Zona Sul.<sup>6</sup> A APOND- Lagoa Azul, localizada na Zona Norte e um dos bairros mais populoso de Natal, agrega em seu território 8,0%, sendo a principal área do tipo Médio. A segunda área é Salinas/Igapó com 7,9 %, e está também localizada na mesma zona administrativa da anterior. A terceira maior porcentagem é 7,6% da APOND-Lagoa Nova/ Nova Descoberta, localizada na Zona Sul da capital potiguar visíveis nas informações da tabela 5.11.

O tipo Popular-operário agrega apenas cinco APOND, quatro delas localizadas em municípios do entorno do polo e apenas uma está localizada neste. A APOND – Monte Alegre com 31,6% é o território com maior percentual desse tipo; a ela se segue a APOND-Extremoz, com 17,7%, na qual se localiza um dos distritos industriais situados na RMN<sup>7</sup>. A terceira área com maior proporção de indivíduos desse tipo está localizada na APOND-Potengi, com 17,4%, localizada no polo.

Por fim, temos o tipo Agrícola, presente em apenas três APOND e cuja densidade rural ainda é bem significativa, conforme já foi destacado na Tabela 5.1, em tópico anterior, sendo a APOND-Ceará-Mirim/ parte Rural o principal território em 2000 com 53,6% do tipo Agrícola. Em seguida, se tem a APOND- Macaíba/ parte Rural, com 32,0%, e Vera Cruz, com 14,5%, apresentando apenas esse tipo socioespacial. É importante destacar que a 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> APOND estão localizadas em municípios metropolitanos com algumas das maiores extensões territoriais, entre os dez municípios que compõem a RMN.

Em 2010, percebem-se mudanças na localização física territorial da tipologia socioespacial se comparada à década anterior, como é sugerido nas informações da Tabela 5.12, que destaca a distribuição das APOND segundo a tipologia socioespacial na RMN. O tipo Superior, que agrega oito APOND, manteve a maioria delas localizada no polo e duas na área conurbada com Parnamirim. 25,6% desse tipo estão inseridos na APOND-Capim Macio/Ponta Negra/Neópolis/Parque das Dunas, enquanto a segunda principal área desse tipo, com 18,3%, é a APOND-Lagoa Nova/Nova Descoberta. Na sequência, com 17,1%, a APOND-Candelária/Pitimbu. Essas três APOND estão localizadas na

---

<sup>6</sup> A cidade de Natal é dividida administrativamente em quatro zonas: Leste, Oeste, Sul e Norte. Essas zonas agregam 36 bairros. Mais informações, disponível em: [www.natal.rn.gov.br](http://www.natal.rn.gov.br).

<sup>7</sup> A RMN conta com seis distritos industriais: Natal, Parnamirim, Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante e Monte Alegre, cuja criação ocorreu este ano pelo atual Governadora do Estado, Rosalba Ciarline (DEM).

Zona Sul de Natal, que agrega a melhor infraestrutura urbana e de serviços da RMN e de todo o RN.

**Tabela 5.11 – Distribuição das APOND segundo a tipologia socioespacial na Região Metropolitana de Natal. 2000**

APOND	TIPOLOGIA SOCIOESPACIAL				Total
	Superior	Médio	Popular Operário	Agrícola	
1. Ceará/Mirim / parte urbana	-	4,4	-	-	2,7
2. Ceará/Mirim / parte rural	-	-	-	53,6	2,8
3. Parnamirim/Centro / Industrial de Parnamirim	-	2,6	-	-	1,6
4. Parnamirim/Centro/Aeroporto/Catre/CLBI/Pium/ Pirangi	-	2,7	-	-	1,7
5. Parnamirim / Centro	-	3,7	-	-	2,3
6. Parnamirim / Nova Parnamirim	10,1	-	-	-	2,2
7. Parnamirim/Centro/Oeste	-	5,1	-	-	3,2
8. Extremoz	-	-	17,7	-	1,7
9. Macaíba / parte urbana	-	5,1	-	-	3,2
10. Macaíba / parte rural	-	-	-	32,0	1,7
11. Potengi	-	-	17,4	-	1,7
12. Salina / Igapó	-	7,9	-	-	5,0
13. Nossa Senhora da Apresentação	-	3,9	-	-	2,5
14. Lagoa Azul	-	8,0	-	-	5,0
15. Pajuçara / Redinha	-	7,1	-	-	4,5
16. Lagoa Nova / Nova Descoberta	-	7,6	-	-	4,8
17. Parque das Dunas / Capim Macio	19,4	-	-	-	4,3
18. Ponta Negra	8,3	-	-	-	1,8
19. Neópolis	9,5	-	-	-	2,1
20. Pitimbu	8,9	-	-	-	2,0
21. Candelária	9,3	-	-	-	2,0
22. Cidade Alta/ Ribeira/Rocas	7,5	-	-	-	1,7
23. Santos Reis/ Praia do Meio/ Areia Preta/ Mãe Luiza	-	2,7	-	-	1,7
24. Petrópolis/ Tirol	-	4,2	-	-	2,6
25. Barro Vermelho / Lagoa Seca / Alecrim	8,0	-	-	-	1,8
26. Cidade da Esperança	19,0	-	-	-	4,2
27. Cidade Nova / Guarapes / Planalto	-	2,9	-	-	1,8
28. Felipe Camarão	-	5,4	-	-	3,4
29. Bom Pastor	-	6,5	-	-	4,1
30. Bairro Nordeste/Quinta	-	2,5	-	-	1,6
31. Dix-Sept Rosado/ Nazaré	-	5,8	-	-	3,7
32. Nísia Floresta	-	4,5	-	-	2,8
33. São Gonçalo do Amarante – distrito urbano	-	-	17,2	-	1,7
34. São Gonçalo do Amarante – agregado de distrito	-	-	16,0	-	1,6
35. São José de Mipibu	-	7,3	-	-	4,6
36. Monte Alegre	-	-	31,6	-	3,1
37. Vera Cruz	-	-	-	14,5	0,8
<b>RMN</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>% Tipo em relação RMN</b>	<b>22,0</b>	<b>62,9</b>	<b>9,8</b>	<b>5,2</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE- Censo Demográfico 2000. Elaborada pelo Observatório das Metrópoles-Núcleo RMNatal, 2014.

Por sua vez, com base ainda na Tabela 5.12, o tipo Médio expandiu sua localização no território metropolitano, tendo, nesse período, 28 APOND, a maioria dessas concentrações territoriais localizadas na Zona Norte, sendo respectivamente a APOND-Nossa Senhora da Apresentação com 8,8%; APOND-Pajuçara/Redinha 8,2%, e Lagoa Azul, com 6,8%, respectivamente, a primeira, a segunda e a terceira áreas com maior percentual desse tipo. Essas APOND são algumas das principais aglomerações populacionais da RMN e onde os níveis de infraestrutura social e urbana estão mais sujeitas a situações de vulnerabilidade e exclusão social.

O tipo Popular-operário diminuiu em 2010 o número de APOND em relação a 2000. A APOND-Ceará-Mirim/área rural, com 51,8%, é a área com maior percentual desse tipo, em seguida vem a APOND-Monte Alegre, com 31,8%, que praticamente manteve o mesmo percentual do período em análise, porém perdeu posição, e, com 16,5%, se encontra a APOND-Vera Cruz. Essas três APOND estão localizadas em municípios que apresentam uma taxa de urbanização em 2010 ainda baixa, se comparada aos demais municípios da RMN.

O tipo Popular-operário integra quatro APOND localizadas em territórios abrangendo extensas áreas rurais. A APOND-Macaíba/área rurbana, com 40,8%, e Nísia Floresta, com 22,1%, são as duas principais que apresentam densidade desse tipo. Em seguida, vem a APOND-São José de Mipibu/área rurbana, com 20,4%. É importante destacar que nessas áreas verifica-se a confluência de contiguidade rural e urbana, sendo forte a presença de ocupações não tipicamente rurais decorrentes da expansão de atividade ligadas ao ensino e turismo.

**Tabela 5.12 – Distribuição das APOND por tipologia socioespacial na Região Metropolitana de Natal, 2010**

APOND	TIPOLOGIA SOCIOESPACIAL				Total
	Superior	Médio	Popular Operário	Popular Agrícola	
1. Ceará-Mirim/Centro	-	1,9	-	-	1,2
2. Ceará-Mirim/Área de Expansão Urbana	-	1,9	-	-	1,3
3. Ceará-Mirim/Área Rural	-	-	51,8	-	2,5
4. Liberdade/Jardim Planalto/Centro/Boa Esperança	-	2,6	-	-	1,8
5. Cohabinal/Santa Tereza/Vale do Sol	-	1,6	-	-	1,1
6. Emaús	-	2,5	-	-	1,7
7. Rosa dos Ventos/Santos Reis	-	2,2	-	-	1,5
8. Passagem de Areia	-	1,8	-	-	1,2
9. Monte Castelo/Parque de Exposições/Vida Nova	-	2,7	-	-	1,8
10. Nova Parnamirim 1	5,9	-	-	-	1,2
11. Nova Parnamirim 2	5,4	-	-	-	1,1
12. Nova Parnamirim 3/Cidade Verde/ Jiqui	6,6	-	-	-	1,3
13. Bela Parnamirim/Nova Esperança	-	1,8	-	-	1,2
14. Pium/Cotovelo/Pirangi/Base Aérea/B.do Inferno/Área de Exp/Cajup.	-	1,7	-	-	1,1
15. Extremoz	-	2,7	-	-	1,8
16. Macaíba / Centro	-	2,8	-	-	1,9
17. Macaíba/Área Rurbana	-	-	-	40,8	3,2
18. Monte Alegre	-	-	31,8	-	1,5
19. Lagoa Azul	-	6,8	-	-	4,5
20. Nossa Senhora da Apresentação	-	8,8	-	-	5,9
21. Potengi	-	6,4	-	-	4,3
22. Pajuçara/Redinha	-	8,2	-	-	5,5
23. Salinas/Igapó	-	3,3	-	-	2,2
24. Nordeste/Quintas/Bom Pastor	-	6,3	-	-	4,2
25. Alecrim	-	3,2	-	-	2,1
26. Cidade Alta/Ribeira/Rocas/Barro Vermelho	11,0	-	-	-	2,2
27. Tirol/Petrópolis/Lagoa Seca	10,1	-	-	-	2,0
28. Santos Reis/Praia do Meio/Área Preta/Mãe Luiza	-	3,2	-	-	2,2
29. Dix-Sept Rosado/Nazaré	-	3,5	-	-	2,4
30. Lagoa Nova/Nova Descoberta	18,3	-	-	-	3,7
31. Felipe Camarão/ Guarapes	-	6,8	-	-	4,5
32. Planalto	-	3,4	-	-	2,3
33. Cidade da Esperança/Cidade Nova	-	4,1	-	-	2,7
34. Candelária/Pitimbu	17,1	-	-	-	3,4
35. Capim Macio/Ponta Negra/Neópolis/Parque das Dunas	25,6	-	-	-	5,2
36. Nísia Floresta	-	-	-	22,1	1,8
37. S.G.A./Amarante/Regomoleiro/Jardim Lola	-	1,7	-	-	1,2
38. S.G.A./Goladim/Barreiros/Santo Antônio dos Barreiros/Nova Zelândia	-	1,8	-	-	1,2
39. S.G.A./Guajiru/Jardim Petrópolis/Santos Dumont	-	2,7	-	-	1,8
40. S.G.A./Centro/Aeroporto	-	3,5	-	-	2,3
41. São José do Mipibu/Área Rurbana	-	-	-	20,4	1,6
42. São José do Mipibu/Centro	-	-	-	16,6	1,3
43. Vera Cruz	-	-	16,5	-	0,8
<b>RMN</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>% Tipo em relação RMN</b>	<b>20,2</b>	<b>67,0</b>	<b>8,0</b>	<b>8,0</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE- Censo Demográfico 2010. Elaborada pelo Observatório das Metrôpoles Núcleo RMNatal, 2014.

Com base nas distribuições das APOND tanto em 2000 quanto em 2010 e onde estão localizadas no território físico da RMN, é perceptível mudanças na estrutura social e no perfil que esta apresenta entre um período e outro. Ao observar como se dá à expansão espacial desses tipos na região metropolitana, na Figura 5.3, se pode visualizar que na década passada a tipologia socio-espacial sugere que o tipo Superior se mantém concentrado espacialmente na área central da RMN. O tipo Médio espacialmente se estende ao redor do espaço superior e também se apresenta em algumas APOND isoladas e distanciadas na periferia metropolitana. O Popular-operário se estende sobre o território mas sem manter uma contiguidade, devido ao tipo Agrícola se colocar entre o espaço que se localiza, não permitindo que este se conecte.

Mas, em 2010 é possível perceber mudanças na espacialidade metropolitana de Natal a partir da tipologia socioespacial com base na ilustração da Figura 5.4. O tipo Superior permanece concentrado espacialmente na área central da RMN e mantendo uma contiguidade entre o polo e algumas áreas da periferia metropolitana, notadamente com APOND em Parnamirim.

Certamente, será no tipo Médio, onde espacialmente se vê mudanças, dado a expansão e contiguidade territorial e espacial se estender ao redor do espaço superior, contruindo um espécie de anel. Porém, ainda mantém área isolada e distanciada na periferia metropolitana. É importante destacar que áreas que em 2000 era do tipo Popular-operário e agrícola se transformaram em média, indicando a ocorrência de mobilidade sócio-ocupacional.

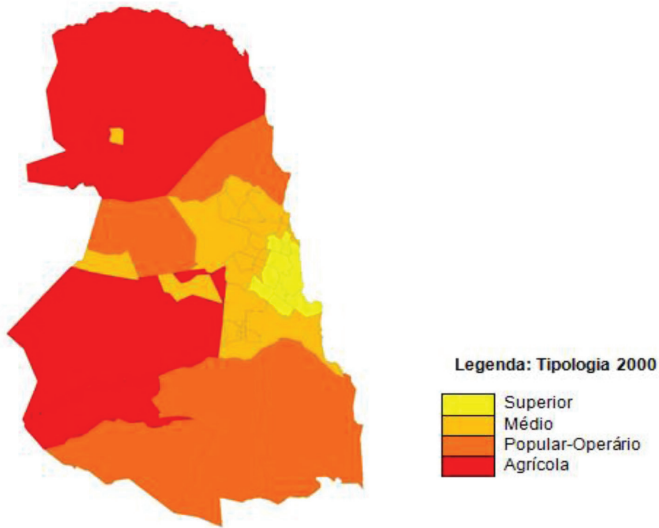
Em relação ao Popular-operário, observa-se, com base ainda na Figura 5.4 que este se retraiu espacialmente, pois algumas áreas se tornaram médias e outras Popular-agrícola. Permanence sem manter uma contiguidade espacial, pois entre as áreas onde se apresenta este tipo, tem o tipo Popular-agrícola.

O Popular-agrícola que se constitui a partir das mudanças verificadas nos trabalhadores agrícolas que como categoria socio-ocupacional perdeu densidade representativa na definição do tipo e por isso, este tipo foi redefinindo. Espacialmente, se constitui num território extenso, localizado na periferia urbana sul da RMN.

A aplicação da tipologia socioespacial na RMN permitiu ver que a sua espacialidade entre um período e outro mantém apenas uma conformidade em relação ao tipo Superior, mas os demais apresentam

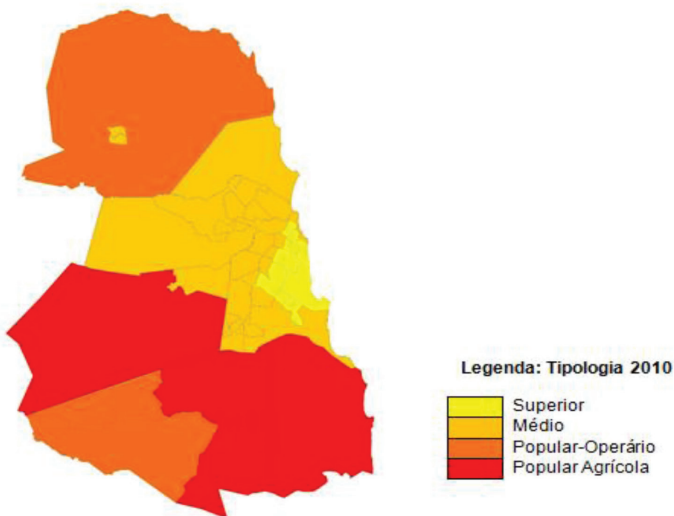
redefinições espaciais e que sugere que analisemos melhor a estrutura social e a evolução desses tipos em relação as categorias socio.

**Figura 5.3 – Tipologia Socioespacial da Região Metropolitana de Natal, 2000**



Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2010. Elaboração Observatório das Metrôpoles- Núcleo RMNatal , 2014.

**Figura 5.4 – Tipologia Socioespacial da Região Metropolitana de Natal, 2010**



Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2010. Elaboração Observatório das Metrôpoles- Núcleo RMNatal , 2014.

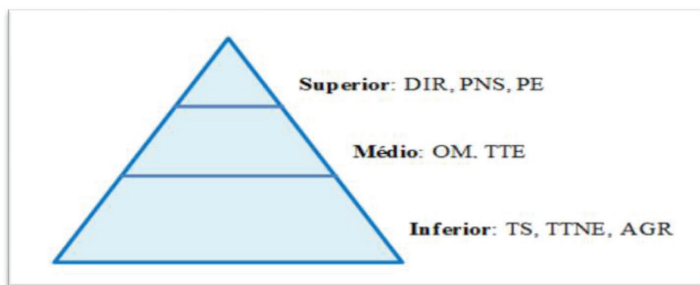
### 2.2.1 Organização Social da Região Metropolitana de Natal

A análise da organização social com base na estrutura socioespacial e ocupacional da RMN objetiva comparar qual perfil apresenta os tipos socioespaciais. Também se espera observar a sua evolução temporal a fim de ser identificado se ocorreu concentração ou dispersão social na área metropolitana em análise.

A RMN apresenta uma distribuição das CAT agregadas, conforme quadro 5.1, discutido nas partes iniciais deste artigo, concentrado no tipo Médio e que constitui na principal aglomeração espacial da tipologia em 2000 e que se ampliou no território em 2010, visíveis nas figuras 5.3 e 5.4 apresentadas no tópico anterior. As ocupações médias (OM) que representam em média 25% em ambos os períodos são as mais representativas, seguidas dos trabalhadores do secundário (TS) com 21%.

Com base no nível de estratificação hierárquica dividido em superior, médio e inferior retratado na Figura 5.5 em sequência, se vê que as ocupações médias são essencialmente manuais. As ocupações hierarquicamente superiores chegaram a 10% dos ocupados em 2000 e na década seguinte ultrapassaram esse percentual, sendo demandado esse aumento em função dos profissionais de nível superior (PNS) que passou de 6,5% para 9,9%, conforme dados da Tabela 5.13.

Figura 5.5 – Nível de Estratificação Hierárquica Sócio-ocupacional



Fonte: Elaboração própria, 2014.

Em relação aos dirigentes (DIR) não ocorreram mudanças. Essa categoria manteve um pouco mais de 1,0%, porém retraiu seu percentual comparado ao período anterior. É importante observar que as categorias da base hierárquica decresceram sua participação na organização social da RMN, a destacar as Trabalhadores do terciário não especializado (TTNE) em maior proporção que os trabalhadores agrícolas (AGR).

**Tabela 5.13 – Comparativo do Perfil social dos tipos socioespaciais segundo agregado sócio-ocupacional na Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010**

Tipos Socioespaciais		Agregados de Categorias Sócio-ocupacionais								Total
		DIR	PNS	PE	OM	TTE	TS	TTNE	AGR	
2000	Superior	4,5	16,9	4,4	35,8	15,9	9,7	12,2	0,6	10-
	Médio	0,5	3,0	1,3	23,0	22,9	26,8	20,4	2,0	10-
	Popular Operário	0,4	1,7	0,7	17,0	14,9	23,5	18,0	23,7	10-
	Agrícola	0,2	0,6	0,4	8,5	9,1	16,5	20,5	44,0	10-
	Total	1,5	6,5	2,0	25,4	19,8	21,5	18,0	5,2	10-
2010	Superior	3,5	26,6	3,1	33,8	15,3	7,1	1-	0,5	10-
	Médio	0,5	5,1	0,8	24,0	23,5	25,8	18,3	1,9	10-
	Popular Operário	0,6	3,0	0,3	9,4	12,3	22,2	14,6	37,5	10-
	Popular Agrícola	0,3	3,5	0,6	13,5	15,1	25,6	16,3	25,1	10-
	Total	1,2	9,9	1,3	25,1	20,6	21,3	16,1	4,4	10-

Fonte: IBGE- Censos Demográficos 2000 e 2010. Elaborada por Observatório das Metrôpoles-Núcleo RMNatal, 2014

Analisando internamente a composição dos tipos em relação às CAT por grupos agregados na Tabela 5.13 ainda, é perceptível que o tipo Superior agrega a maior proporção de dirigentes entre os tipos sem alteração nos períodos investigados. Este tipo é formado principalmente pelas ocupações médias que representa 35,8% em 2000 e 33,8% em 2010. Depois, são os profissionais de nível superior que ampliaram sua proporção neste tipo. Os Dirigentes representavam 4,5% e decresceram para 3,5%.

O tipo Médio é mais representado pelos trabalhadores do secundário, seguido pelas ocupações médias e trabalhadores do terciário não especializado. Tal resultado se mantém entre uma década e outra. No caso, do tipo Popular-operário, este definido pelos trabalhadores agrícolas, seguidos dos trabalhadores do secundário, permanecem como os grupos agregados de CAT de maior percentual nos dois períodos.

Por sua vez, o tipo Agrícola em 2000 era definido, 44% por trabalhadores agrícolas, seguidos por trabalhadores do terciário não especializado. Em 2010, o popular agrícola é 25,6% formado por trabalhadores do secundário, seguido por 25,1% de trabalhadores agrícolas.

Dessa forma, confrontando os dados da tabela 5.13 e as figuras 5.10 e 5.11, pode-se afirmar que no caso da RMN, espacialmente, os tipos mantêm uma relação polo-periferia. Estando no polo, o tipo Superior mais densamente e, na periferia, o tipo Médio, popular operário,

popular agrícola e/ou popular agrícola. Isso indica que a hierarquia espacial reflete a hierarquia sócio-ocupacional decorrentes das mudanças e permanências evidenciadas nas últimas décadas.

Essas permanências e mudanças no nível hierárquico dos tipos socioespaciais e sua participação percentual na estrutura de organização social, expressos nos dados da Tabela 5.13, podem ser reflexos das mudanças macro e micro estruturais que rebatem no território da RMN nas últimas décadas. Do ponto de vista macro, observa-se que a estabilidade econômica vivenciada nas últimas décadas recaiu sobre a manutenção e a oferta de postos trabalhos tanto formal como informal, no contexto de expansão da globalização e da reestruturação produtiva no âmbito nacional.

É importante ressaltar que os governos nacionais atuaram neste período através da formulação de políticas públicas voltadas para o fortalecimento e a qualificação da mão de obra como também para a geração de emprego e renda. Destaca-se o PRONAF, PROGER e PLANFOR criados ainda no primeiro governo de FHC, e a ampliação da oferta de qualificação dos profissionais de ensino com a difusão de cursos de Pedagogia em todo o país. Nos governos petistas seguintes, foram alcançadas quedas significativas nas taxas de desemprego e ampliação dos postos formais de trabalho, demandado por investimentos na construção de infraestrutura e incentivos para a promoção do mercado produtor interno.

Além dos impactos da conjuntura nacional de promoção econômica como estratégia no contexto da guerra fiscal entre os estados da federação no início de 2000, destaca-se nesse período a criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI) em 2002, pela então governadora Wilma de Farias Maia que visou à concessão de incentivos fiscais para empresas que se instalassem nos distritos industriais do RN. Neste período houve também a expansão das atividades turísticas com impacto direto na RMN com a ampliação da estrutura imobiliária impulsionada por investimentos oriundos de capital internacional até meados de 2008, quando começa a se retrair em decorrência da crise econômica que atingiu os Estados Unidos, inicialmente, e que se estendeu pela Europa. Silva (2010) faz uma análise da relação estabelecida entre o litoral da RMN e o dinamismo imobiliário demandado pelo turismo nessa região. Outro estudo discute o impacto dos investimentos do turismo imobiliário no Nordeste para a dinâmica urbana na região, neste também é pos-

sível observar como se deu esse tipo de investimento na RMN (DANTAS; FERREIRA; CLEMENTINO, 2010).

É importante apontar que nas últimas décadas, principalmente no polo, se expandiram as atividades classificadas como terciário moderno que redefiniu o eixo de serviços tradicionais existentes nas áreas centrais da cidade. A expansão se deu primeiro em direção à Zona Sul e mais recentemente no sentido norte com a chegada de grandes grupos nacionais e internacionais nessas áreas. Entre os equipamentos que foram construídos neste período destacam-se Shoppings Centers, Hipermercados, Universidades entre outros, conforme destaca Gomes (2010) em análise sobre o terciário em Natal e região.

Todas essas mudanças impactaram a estrutura de organização socioespacial das ocupações da RMN ampliando as suas estruturas terciárias, fortalecendo a sua condição de prestadora de serviços com a transposição e modernização de segmentos do terciário.

Tanto é assim que categorias tradicionais como agrícolas, decaíram sua participação, sofrendo o impacto de ampliação de categorias do TTNE, conforme Tabela 5.2, quando são apresentados os valores de cada CAT e dos grupos agregados. Tanto que a nomeação do tipo espacial agrícola foi redefinida em 2010, porque outras categorias populares ampliaram sua densidade de participação na composição dos tipos já descrita na Tabela 5.7.

É evidente que a organização social da RMN é hierárquica e mantém tal condição entre um período e outro. Tal afirmação se evidencia ao ser observado como os tipos socioespaciais são compostos, e qual a contribuição deles na estrutura de organização social da região. O tipo Superior, percentualmente, decaiu sua participação na organização social da RMN, passando de 27% (2000) para 23,2% (2010) entre uma década e outra, conforme indica os dados da Tabela 5.14. O mesmo ocorreu com o tipo Popular-operário que passou de 8,0% para 3,5. Estes tipos decresceram suas participações em todos os grupos de agregados sócio-ocupacionais.

**Tabela 5.14 – Comparativo dos tipos socioespaciais segundo agregado sócio-ocupacional na Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010**

Tipos Socioespaciais		Agregados de Categorias Sócio-ocupacionais								Total
		DIR	PNS	PE	OM	TTE	TS	TTNE	AGR	
2000	Superior	77,9	69,7	58,5	38,1	21,7	12,2	18,2	3,2	27,0
	Médio	19,3	27,8	37,9	55,1	70,3	75,7	68,8	23,7	60,7
	Popular Operário	2,3	2,1	2,6	5,4	6,1	8,8	8,0	36,4	8,0
	Agrícola	0,5	0,4	0,9	1,5	2,0	3,3	5,0	36,7	4,3
	Total	10-	10-	10-	10-	10-	10-	10-	10-	10-
2010	Superior	66,7	62,2	54,1	31,3	17,2	7,8	14,3	2,8	23,2
	Médio	29,6	34,4	42,2	63,8	75,9	80,6	75,8	29,1	66,7
	Popular Operário	1,8	1,1	0,9	1,3	2,1	3,6	3,2	30,1	3,5
	Popular Agrícola	1,9	2,4	2,8	3,6	4,8	8,0	6,7	38,0	6,6
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE- Censos Demográficos 2000 e 2010. Elaborada por Observatório das Metrôpoles-Núcleo RMNatal, 2014

Em relação ao tipo Médio, verifica-se um movimento inverso ao tipo Superior que decaiu sua participação na definição da organização social do território metropolitano em foco. O tipo Médio ampliou sua participação de 60,7% (2000) para 66,7% (2010). Sendo isso também evidenciado pelos dados contidos na Tabela 5.14 que mostrou que o mesmo ampliou positivamente a sua participação na composição de todas as CAT agregadas. No caso do tipo Agrícola, esse passou a ser denominado Popular-agrícola, o que impede a comparação em termos percentuais.

Na estrutura de composição das CAT agregadas, o tipo Superior representa mais de 50% nos Dirigentes, PNS e nos PE em ambos os períodos. O tipo Médio apresenta essa mesma situação nas OM, TTE, TS e TTNE. O tipo Popular-operário representa mais de 30% nos AGR, e cujo percentual se manteve nos anos do estudo. O tipo Agrícola em 2000 era mais representado pelos AGR, do mesmo modo que o Popular-agrícola em 2010, que compõe 38,0% dessa CAT agregada.

Apesar dessas mudanças no perfil geral da RMN verificada nas décadas de 2000 e 2010, não foi alterado o nível hierárquico de organização do padrão social da RMN. Ao contrário, os dados apontam que o mesmo está mais hierárquico, pois manteve quatro tipos socioespaciais. Porém, os tipos foram redefinidos, devido principalmente ao tipo Agrícola ter perdido representação na definição do agrupamento, sendo redefinido para Popular-agrícola por captar as transformações sofridas entre 2000 e 2010 pelos trabalhadores agrícolas. Por isso, na tabela 5.15, em 2010, não mais integra o tipo Agrícola.

**Tabela 5.15 – Comparativo dos tipos socioespaciais da Região Metropolitana de Natal, 2000 e 2010**

Tipos Socioespaciais	Ano	
	2000	2010
Superior	27,0	23,2
Médio	60,7	66,7
Popular-operário	8,0	3,5
Popular-agrícola	----	6,6
Agrícola	4,3	----
Total	100	100

Fonte: IBGE- Censos Demográficos 2000 e 2010. Elaborada pela Observatório das Metrôpoles-Núcleo RMNatal, 2014.

Verifica-se o aumento proporcionalmente do tipo Médio e perda nos tipos Superior e Popular-operário. A redução nesses tipos reflete as mudanças sociais que possibilitaram reduzir as diferenças entre os tipos. No caso do Popular-operário pode ser explicado por estar ocorrendo mudanças nas categorias que o definem, devido ao fato de que os trabalhadores dessas categorias estarem inseridos em ocupações médias e superiores.

## Considerações finais

A estrutura da organização social da RMN nas últimas décadas aponta que o seu território vem consolidando a relação polo-periferia, dado haver uma nítida diferenciação social vivenciada entre a população e as condições de vida no polo metropolitano e no seu entorno com a coexistência de diferentes níveis de urbanização. Consequentemente, as condições de vida são apropriadas distintamente devido aos fatores socioeconômicos que interferem nas formas como são apropriadas.

Fica evidente, no caso da RMN, que o crescimento populacional se mantém em ritmo não acelerado, sendo mais reduzido no polo metropolitano e seguindo a tendência nacional verificada nas regiões metropolitanas nos últimos anos no Brasil. Mesmo o entorno metropolitano retraiu o ritmo de crescimento populacional comparado às

décadas anteriores, contudo, ainda é um crescimento maior que a média para toda a Região, tanto em 1991/2000, como em 2000/2010. Tal situação é refletida exclusivamente nos municípios de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante.

Mesmo com quase 20 anos de criação, a RMN ainda não estabeleceu condições de integração metropolitana mais articulada e menos centralizada em relação aos municípios que a compõem e em relação também às suas áreas intrametropolitanas.

Os resultados da tipologia socioespacial apontam que o território metropolitano é fragmentado e fortemente hierárquico do ponto de vista da organização social. As áreas superiores coincidem com os espaços de reprodução das ocupações superiores no polo metropolitano e na sua extensão, numa perspectiva de contiguidade. Os espaços médios, por sua vez, se constituem na maior densidade populacional e de ocupações médias e secundárias que tendem a se expandir mais ainda na periferia metropolitana nas próximas décadas. Os espaços inferiores se caracterizam por agregar as ocupações baixas e de baixo impacto tecnológico, essencialmente manuais e populares, localizadas fora da integração polo-periferia urbana metropolitana.

Essa configuração espacial da RMN em polo/periferia/entorno metropolitano, apesar de manter uma estrutura social diferenciada e desigual, apresenta mudanças significativas no nível intrametropolitano decorrente da mobilidade social verificada nas populações pertencentes a algumas categorias sócio-ocupacionais e sua localização espacial.

As mudanças verificam-se nas ocupações superiores entre 2000/2010, mas, nesse contexto, a expansão dos Profissionais de Nível Superior foi uma exceção e interferiu nas condições sociais, resultando na mobilidade populacional advinda de outros estratos sociais que passaram a pertencer a novos grupos sociais.

É possível verificar mobilidade também na base da estratificação social, com ascensão e expansão de categorias sócio-ocupacionais que emergiram socialmente e que afetam as condições de vulnerabilidade e risco maior entre as ocupações advindas do terciário não especializado, de caráter manual e de baixo impacto de renda e qualificação profissional.

Outros fatores podem explicar essa mobilidade social da base hierárquica com a expansão de oferta de postos de trabalho formal, decorrente das mudanças na conjuntura nacional de estabilidade eco-

nômica vivenciada pelo país nas últimas décadas. A ampliação de investimentos públicos e privados possibilitará a expansão da infraestrutura e melhoria de condições sociais. Não obstante o contexto local da RMN, a ocorrência de governos desarticulados nos níveis municipal e estadual inibiu o melhor aproveitamento da conjuntura nacional.

Por isso, aparentemente, ao analisamos os dados resultantes da aplicação da tipologia socioespacial, parece não haver mudanças amplas, permanecendo uma estrutura sócio-ocupacional sem evolução. Contudo, ocorreram mudanças e não foram pontuais, pois reestruturaram a definição tipológica da RMN, decorrente dos processos de mobilidade social em todos os níveis de estratificação social, fazendo com que tais mudanças interferissem na caracterização geral da RMN.

É importante ressaltar que a categoria-síntese de agrupamento, como a agrícola, perde seu papel de indicador e de classificação do grupo em 2010, apontando para a tendência de esvaziamento dessa categoria no contexto da RMN para as próximas décadas.

A perda de agregação de categorias ligadas ao setor secundário afirma o caráter popular de parte significativa das ocupações no território da metrópole potiguar, essencialmente caracterizada pelo domínio das ocupações médias e populares, afirmando-a como uma metrópole não urbana-industrial, mas sim urbana e de serviços.

Tal afirmação se respalda no fato da densidade das ocupações médias e do terciário especializado serem as estruturas ocupacionais de maior impacto no território metropolitano, responsáveis por integrar a metrópole e definir o seu padrão organizacional. A tendência é que esse processo evolua e se expanda nos próximos anos.

Entretanto, não significa dizer que a RMN está menos hierárquica em relação aos níveis de estratificação social, pelo contrário, está mais diferenciada, e as áreas com participação do nível superior estão todas centradas no polo e sua extensão conurbada. As áreas médias se ampliaram do polo em direção às áreas de maior interligação, e as áreas inferiores mantêm a condição de pouca especialização, distanciamento e baixo impacto de qualificação.

Esse é o padrão de organização social da RMN, ainda uma metrópole em formação, mas em consolidação desse processo, caracterizando-se como uma metrópole urbana e de serviços.

## Referências

- ALVES, Flamarion D. (2011). **Notas teórico-metodológicas entre geografia econômica e desenvolvimento regional**. Disponível em: <<http://www.unifal-mg.edu.br/geres/files/unisc.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2014
- BEZERRA, T. S.; AGUIRRE, M. A. C.; FREIRE, F. H. M. A. (2013). A criminalidade na Região Metropolitana de Natal. In: ANDRADE, L. T.; SOUZA, D. B.; FREIRE, F. H. M. A. (Org.). **Homicídios nas regiões metropolitanas**. Rio de Janeiro, Letra Capital, p.73-95.
- BÓGUS, Lúcia M. M.; PASTERNAK, Suzana. (Org.). (2009). **Como anda São Paulo**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrôpoles.
- CARDOSO, Adauto L.; RIBEIRO, Luiz C. de Q. (1996). **Dualização e reestruturação urbana: o caso do rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE.
- CHRISTALLER, Walter. (1966). **Central places in Southern Germany**. New Jersey: Prentice-Hall.
- CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. (Org.). (2009). **Natal: uma metrópole em formação**. Natal: Educ, p. 301-330.
- CLEMENTINO, M. do L. M.; SOUZA, M. A. A. (Org.). (2009). **Como andam Natal e Recife**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrôpoles.
- DANTAS, E. W. C., FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. (Coord.). (2010). **Turismo e imobiliário nas metrópoles**. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- GRAZIANO DA SILVA, José. (1998). **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. rev. Campinas, SP: UNICAMP/IE.
- HARVEY, David. (1992). **Condição pós-moderna**. 6. ed. São Paulo, edições Loyola.
- MINGOTI, Sueli A. (2005). **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada**. Editora UFMG.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. (2012). **Os Estados e as Regiões Metropolitanas constitutivas do Observatório das Metrôpoles no Censo 2010**. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/Os\\_Estados\\_e\\_as\\_RMs\\_no\\_Censo\\_2010.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/Os_Estados_e_as_RMs_no_Censo_2010.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2013.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Relatório de avaliação da comparabilidade entre as categorias sócio-ocupacionais: 2000 e 2010**. (Termo de Referência: Organização Social do Território Metropolitano: 1980/2010, Coordenação do TR: Luiz César de Queiroz Ribeiro; Luciana Correa do Lago; Rosetta Mammarella). INCT – CNPq – CAPES – FAPERJ (2011).
- PESSOA, Z.S. (2009). O movimento pendular na definição da espacialidade territorial e social da RMNatal. In: CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. (Org.). **Natal: uma metrópole em formação**. Natal, Educ, p. 301-330.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. (Org.). (2009). **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.

RIBEIRO, Luiz C. de Q.; RIBEIRO, Marcelo G. (2013). **Análise social do território: fundamentos teóricos e metodológicos**. Rio de Janeiro, Letra Capital.

SILVA, Alessandro F. C. DA. (2010). **O litoral e a metrópole: dinâmica imobiliária, turismo, e expansão da Região Metropolitana de Natal**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

VENCI, Lorena. **Análise multivariada da teoria à prática**. (2005) (Especialização- Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/adriano/livro/Caderno%20dedatico%20multivariada%20-%20LIVRO%20FINAL%201.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

CLEMENTINO, M. do L. M.; SOUZA, M. A. A. (Org.). (2009). **Como andam Natal e Recife**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrôpoles.

## APÊNDICE 5A:

### Metodologia Aplicada da Tipologia Socioespacial das Áreas Metropolitanas à RMN

A análise da estrutura social da RMN tem como parâmetro metodológico a Tipologia Socioespacial das Áreas Metropolitanas Brasileiras, desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles<sup>8</sup> há mais de duas décadas e que visa observar e compreender como os diferentes arranjos metropolitanos vêm absorvendo os processos de reestruturação produtiva e que podem levar à fragmentação urbana do território e constituir estratos sociais espacialmente distintos nos seus territórios.

A Tipologia Socioespacial das Áreas Metropolitanas Brasileiras foi inspirada no trabalho desenvolvido pela tradição francesa e aplicado em análises comparativas à realidade brasileira<sup>9</sup>. A referida tipologia se utiliza do princípio de classificação de grupos ou classes sociais tendo como parâmetro as categorias sócio-ocupacionais (CAT) utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ribeiro e Ribeiro (2013) ressaltaram que para mensurar a distância social entre os grupos, levou-se em consideração a concentração e dispersão dos grupos no território metropolitano, tendo a ocupação como variável de organização dos grupos a partir de uma divisão dicotômica hierárquica “direção/execução; manual/não manual; função superior/inferior” (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013, p. 33).

A escolha da ocupação como variável-síntese, como já apontado e referido em Ribeiro e Ribeiro (2013), é devido a sua capacidade de absorver os efeitos de transformação macro e micro em um determinado território. Sendo, portanto, mais maleável às transformações estruturais e temporais da realidade em estudo.

A partir desses critérios, tendo a ocupação como variável analí-

---

<sup>8</sup> Observatório das Metrôpoles: INCT – CNPq – CAPES – FAPERJ. Mais detalhes, disponível em: <http://www.observatoriodasmetrololes.net/>.

<sup>9</sup> Para um detalhamento maior sobre Tipologia Socioespacial das Áreas Metropolitanas podem ser encontradas num série de estudos coordenados por Luiz César de Queiroz Ribeiro. Recentemente, Ribeiro & Ribeiro (2013) escreveram um livro síntese sobre a referida tipologia dos marcos teóricos e metodológicos que a baseia. Maiores detalhes em: RIBEIRO, L. C. Q. ; RIBEIRO, M. G. **Análise social do território: fundamentos teóricos e metodológicos**. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: 2013. (Coleção Metrôpoles). Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrololes.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=604%3Ae-book-an%C3%A1lise-social-do-territ%C3%B3rio&Itemid=167&lang=pt](http://www.observatoriodasmetrololes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=604%3Ae-book-an%C3%A1lise-social-do-territ%C3%B3rio&Itemid=167&lang=pt)>.

ca, esta é cruzada com outras variáveis (renda, escolaridade, situação da ocupação, setor de atividade econômica e setor institucional) para definir os níveis de estratificação social em 24 categorias sócio-ocupacionais (CAT) e que vão integrar oito grandes grupos agregados sócio-ocupacionais levando em conta o seu nível hierárquico, listadas no Quadro 5.A1 em sequência. A hierarquização dos grupos agregados das CAT é definida a partir da combinação que as categorias apresentam em relação às condições de direção/execução, se se trata de atividade manual ou não, e se é superior ou inferior.

**Quadro 5.A1 – Agregados e Categorias Sócio-ocupacionais do Observatório das Metrôpoles**

Agregados Sócio-ocupacionais	Código	Categorias Sócio-ocupacionais
Dirigentes (DIR)	CAT 21	Grandes Empregadores
	CAT 22	Dirigentes do Setor Público
	CAT 23	Dirigentes do Setor Privado
Profissionais de Nível superior (PNS)	CAT 41	Profissionais Autônomos de Nível Superior
	CAT 42	Profissionais Estatutários de Nível Superior
	CAT 43	Profissionais Empregados de Nível Superior
	CAT 44	Professores de Nível Superior
Pequenos Empregadores (PE)	CAT 31	Pequenos Empregadores
Ocupações Médias (OM)	CAT 32	Artísticas e Similares
	CAT 51	Ocupações de Supervisão
	CAT 52	Ocupações de Escritório
	CAT 53	Ocupações Técnicas
	CAT 54	Ocupações de Saúde e Educação
	CAT 55	Ocupações da Justiça, Segurança Pública e Correios
Trabalhadores do Terciário Especializado (TTE)	CAT 61	Trabalhadores do Comércio
	CAT 62	Prestadores de Serviços Especializados
Trabalhadores do Secundário (TS)	CAT 71	Trabalhadores da Indústria Moderna
	CAT 72	Trabalhadores da Indústria Tradicional
	CAT 73	Trabalhadores dos Serviços Auxiliares
	CAT 74	Operários da Construção Civil
Trabalhadores do Terciário Não Especializado (TTNE)	CAT 63	Prestadores de Serviços Não Especializados
	CAT 81	Ambulantes e Biscateiros
	CAT 82	Trabalhadores Domésticos
Trabalhadores Agrícolas (AGR)	CAT 10	Agricultores

Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2013.

Metodologicamente, a tipologia socioespacial utiliza dois proce-

dimentos estatísticos de análise para sua construção que são: análise de correspondência e análise de cluster, a partir de matriz de contingência de entradas duplas cruzando as áreas de ponderação por categorias sócio-ocupacionais que permitem obter o universo ocupacional por níveis de estratificação<sup>10</sup>.

Além disso, apesar da utilização de dois recortes temporais para a aplicação da tipologia, não é possível realizar uma análise comparativa dos dados, pois como a base de informação utilizada para composição do universo populacional são os microdados dos Censos Demográficos 2000 e 2010, a delimitação desses dados apresenta diferenças metodológicas que interferem na composição das Áreas de Ponderação Demográficas (APOND) em estudo.

Em 2000 a RMN apresentava 36 APOND e em 2010 passou para 43 APOND, que estão enumeradas no Quadro 5.A2 a seguir. As APOND não apenas aumentaram em número, mas também foram redefinidas espacialmente.

É importante ressaltar também que o município de Vera Cruz em 2000 ainda não integrava a RMN, por isso não compunha uma APOND definida pelo IBGE, mas para efeito de atualização da análise feita Por Clementino e Pessoa (2009) a inserimos como uma APOND, tornando-se a 37<sup>a</sup>.

Natal, polo metropolitano, teve o número de APOND redimensionado, passando de 21 em 2000 para 17 em 2010. Outra questão importante, é que como as APOND são agrupamentos populacionais e que podem coincidir na sua delimitação com um bairro ou a junção de bairros devido à agregação de setores censitários, as composições das APOND de 2010 são diferentes das de 2000. Outro aspecto que impede a comparação, é que alguns municípios além de Natal tiveram suas APOND alteradas, sendo redimensionadas e incluídas novas áre-

---

<sup>10</sup> A **Análise Fatorial** tem como objetivo principal descrever a variabilidade de um vetor de variáveis aleatórias sendo agrupadas de acordo com suas correlações, reduzindo o número de variáveis. Em outras palavras, segundo Venci (2005) a análise fatorial identifica fatores através de algumas medidas que resumem grupos de variáveis sem perda significativa de informações do conjunto das variáveis originais. Entre os tipos de análise fatorial, tem a **Análise de Correspondência**, que trata-se de uma técnica multivariada utilizada para verificar associação entre variáveis categóricas. As informações de duas ou mais variáveis categóricas são expostas em tabelas de contingência, a análise de correspondência avalia se as informações contidas nas linhas estão associadas com as informações contidas nas colunas MINGOTI (2005). Por sua vez, **Análise de Agrupamento ou de Clusters** tem como objetivo dividir elementos da amostra em grupos similares seguindo algumas variáveis em comum.

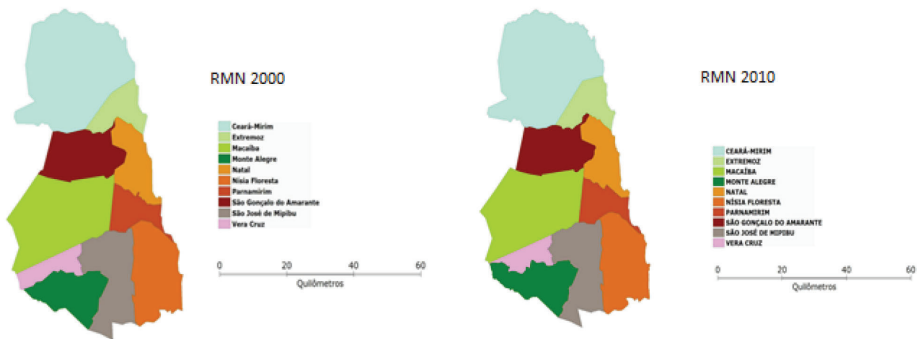
as, como foi o caso de: Parnamirim, Ceará-Mirim e São Gonçalo do Amarante. Os demais municípios não sofreram alterações.

**Quadro 5.A2 – Áreas de Ponderação Demográficas da Região Metropolitana de Natal, RN – 2000 e 2010**

APOND 2000	APOND 2010
01. Ceará/Mirim / parte urbana	01. Ceará – Mirim/Centro
02. Ceará/Mirim / parte rural	02. Ceará – Mirim/Área de Expansão Urbana
03. Parnamirim/Centro Industrial de Parnamirim	03. Ceará – Mirim/Área Rural
04. Parnamirim/Centro/Aeroporto/Catre/CLBI/Pium/ Pirangi	04. Liberdade/Jardim Planalto/Centro/Boa Esperança
05. Parnamirim / Centro	05. Cohabinal/Santa Tereza/Vale do Sol
06. Parnamirim / Nova Parnamirim	06. Emaús
07. Parnamirim/Centro/Oeste	07. Rosa dos Ventos/Santos Reis
08. Extremoz	08. Passagem de Areia
09. Macaíba / parte urbana	09. Monte Castelo/Parque de Exposições/Vida Nova
10. Macaíba / parte rural	10. Nova Parnamirim 1
11. Potengi	11. Nova Parnamirim 2
12. Salinas / Igapó	12. Nova Parnamirim 3/Cidade Verde/ Jiqui
13. Nossa Senhora da Apresentação	13. Bela Parnamirim/Nova Esperança
14. Lagoa Azul	14. Pium/Cotovelo/Pirangi/Base Aérea/B.do Inferno/Área de Expansão/Cajupiranga
15. Pajuçara / Redinha	15. Extremoz
16. Lagoa Nova / Nova Descoberta	16. Macaíba / Centro
17. Parque das Dunas / Capim Macio	17. Macaíba/Área urbana
18. Ponta Negra	18. Monte Alegre
19. Neópolis	19. Lagoa Azul
20. Pitimbu	20. Nossa Senhora da Apresentação
21. Candelária	21. Potengi
22. Cidade Alta/ Ribeira/Roca	22. Pajuçara/Redinha
23. Santos Reis/ Praia do Meio/ Areia Preta/ Mãe Luiza	23. Salinas/Igapó
24. Petrópolis / Tirol	24. Pajuçara/Redinha
25. Barro Vermelho / Lagoa Seca / Alecrim	25. Cidade da Esperança/ Cidade Nova
26. Cidade da Esperança	26. Igapó/Salinas
27. Cidade Nova / Guarapes / Planalto	27. Planalto
28. Felipe Camarão	28. Bom Pastor/ Nordeste/ Quintas
29. Bom Pastor	29. Alecrim
30. Bairro Nordeste/Quinta	30. Felipe Camarão/ Guarapes
31. Dix-Sept/Rosado/ Nazaré	31. Nova Descoberta/ Lagoa Nova
32. Nísia Floresta	32. Lagoa Seca/ Petrópolis/ Tirol
33. São Gonçalo do Amarante – distrito urbano	33. Dix-Sept Rosado/ Nossa Senhora de Nazaré
34. São Gonçalo do Amarante – agregado de distrito	34. Areia Preta/ Mãe Luiza/ Praia do Meio/ Mãe Luiza
35. São José de Mipibu	35. Cidade Alta/ Barro Vermelho/ Ribeira/ Rocas
36. Monte Alegre	36. Nísia Floresta
37. Vera Cruz	37. São Gonçalo do Amarante/Amarante/Regomoleiro/Jardim Lola
	38. São Gonçalo do Amarante/Goladim/Barreiros/Santo Antônio dos Barreiros/Nova Zelândia.
	39. São Gonçalo do Amarante/Guajiru/Jardim Petrópolis/Santos Dumont
	40. São Gonçalo do Amarante/Centro/Aeroporto
	41. São José do Mipibu/Área Rurbana
	42. São José do Mipibu/Centro
	43. Vera Cruz

Outra mudança importante que impede uma comparação mais direta é que as malhas digitais da área física da RMN mudaram, de 2000 para 2010, devido ao uso de imagens de satélites diferentes, o que faz com que a cartografia da sua área apresente diferenças no contorno dos limites físico-territoriais dos municípios da RMN, perceptíveis na Figura 5.A1. Entretanto, isso não prejudica nossa análise dos dados em mapas temáticos, pois o importante é observar as concentrações e diferenciações socioespaciais no território metropolitano.

**Figura 5.A1 – Mapa da Região Metropolitana de Natal, RN – 2000 e 2010**

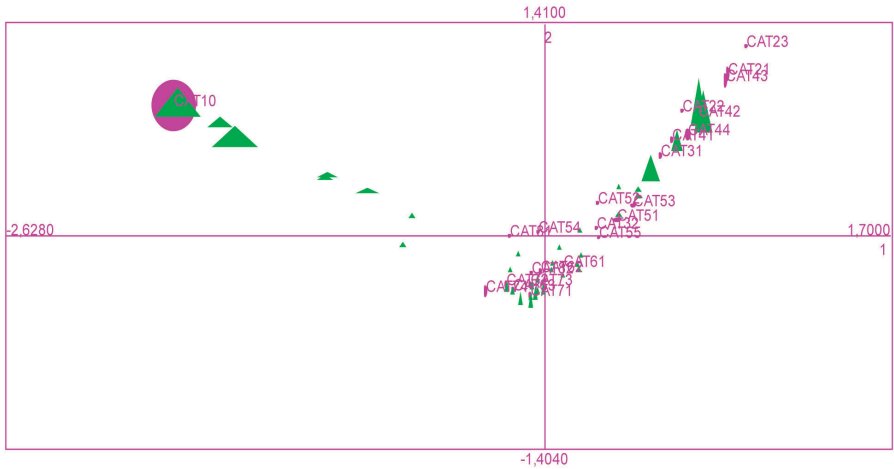


Fonte: Malha Digital- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – colocar os anos. Elaboração Rosana França, ambiente terraviva, 2014.

Essas explicações sobre as mudanças que ocorreram nas metodologias do IBGE tanto na definição das APOND como na sua malha digital impedem que possamos ver a evolução, ao longo do tempo, das alterações no território metropolitano de uma forma mais direta. Desse modo, devido essas ressalvas destacadas, iremos compor em 2000 o mesmo território físico de 2010 da RMN, porém, recortado por suas respectivas APOND.

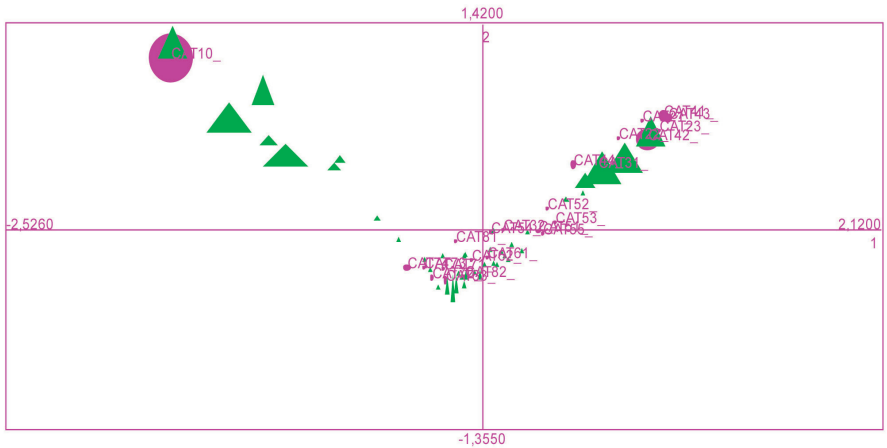
## APÊNDICE 5B: Espaço fatorial das CAT e APOND

**Figura B1 – Espaço Fatorial das Categorias Ocupacionais da RMN, 2000**



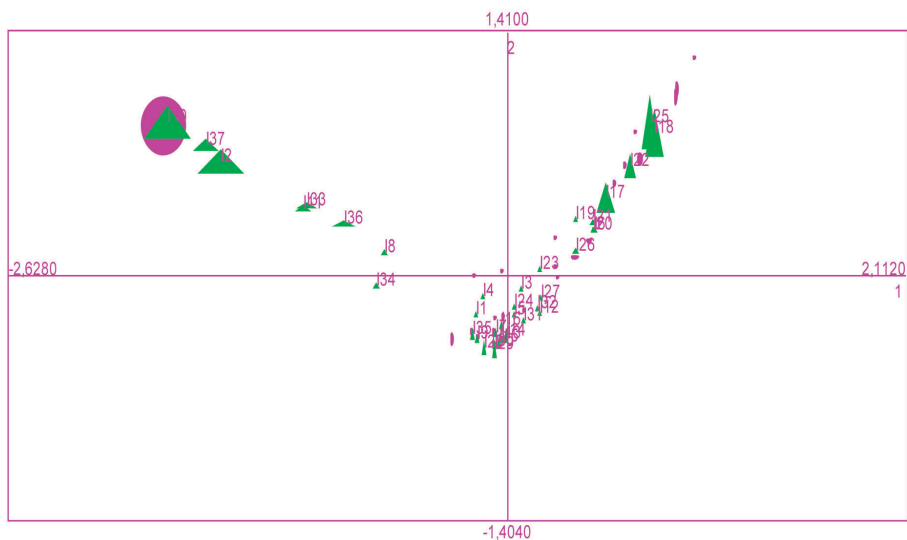
Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2000. Elaboração Observatório das Metrôpoles- Núcleo RMNatal , 2014.

**Figura 5.B2 – Espaço Fatorial das Categorias Ocupacionais da RMN, 2010**



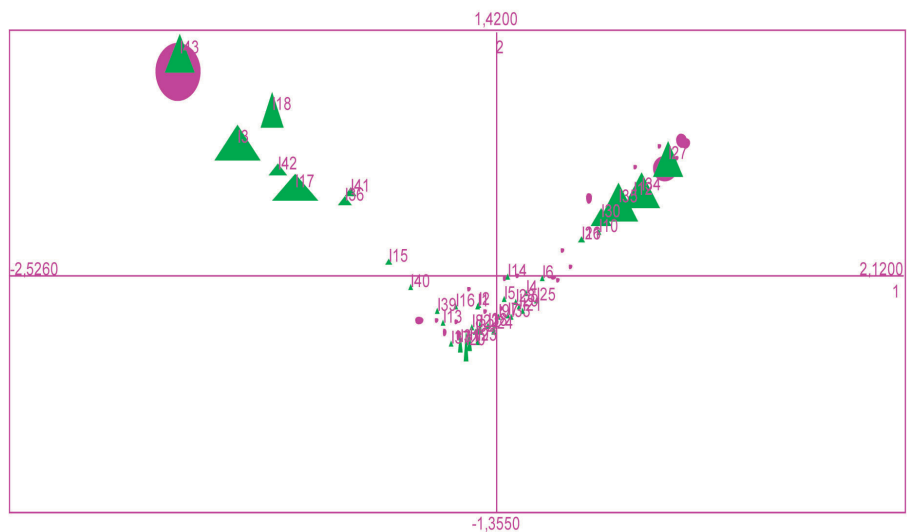
Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2010. Elaboração Observatório das Metrôpoles- Núcleo RMNatal , 2014.

**Figura 5.B3 – Espaço Fatorial das Áreas de Ponderação Demográficas da RMN, 2000**



Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2000. Elaboração Observatório das Metrôpoles- Núcleo RMNatal , 2014.

**Figura 5.B4 – Espaço Fatorial das Áreas de Ponderação Demográficas da RMN, 2010.**



Fonte: IBGE – Microdados dos Censos Demográficos 2010. Elaboração Observatório das Metrôpoles- Núcleo RMNatal , 2014.

Arranjos domiciliares, transição  
demográfica e consumo do espaço na  
Região Metropolitana de Natal: evidências  
da segunda transição urbana e os desafios  
para o planejamento<sup>1</sup>

---

*Ricardo Ojima*  
*José Vilton Costa*  
*Victor Hugo Dias Diógenes*  
*Felipe Ferreira Monteiro*  
*Lucieide Carneiro da Silva*

**Resumo:** Este capítulo pretende caracterizar as principais mudanças demográficas e urbanas associadas às transformações nos arranjos das famílias a partir do exemplo da RMN. Em um primeiro momento, discutem-se as mudanças mais importantes nos arranjos domiciliares no contexto dos municípios da RMN e, posteriormente, a partir de alguns indicadores demográficos dos Censos Demográficos, ilustra-se como se refletem tais mudanças na organização do espaço urbano e na definição da expansão urbana recente na escala dos setores censitários. Por fim, em um esforço de sistematização, buscaremos apontar os desafios futuros para o planejamento urbano e regional para enfrentar essas tendências.

**Palavras-chave:** Arranjos domiciliares; Transição demográfica; Transição urbana.

**Abstract:** The chapter aims to characterize the main demographic and urban changes associated with arrangements of families from the example of Natal Metropolitan Region (RMN). At first, we discuss the most important changes in living arrangements in the context of the municipalities of RMN and, subsequently, from some indicators extracted from the Brazilian

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do projeto “Urbanização, condições de vida e mobilidade espacial da população no contexto dos biomas nordestinos: repensando as heterogeneidades intrarregionais” (Edital MCTI/CNPq/MEC/CAPES n. 18/2012 – Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas, Processo: 403853/2012-5). Observatório das Migrações Nordestinas (UFRN/Fundaj).

Demographic Census. It illustrates the way such changes works on the organization of urban space and definition of recent urban expansion in the scale of census tracts. Finally, in a systematic effort, we point out future challenges for urban and regional planning to address these trends.

**Key words:** Household arrangements; Demographic transition; Urban transition.

## Introdução

Segundo as projeções, as áreas urbanas do mundo – que hoje abrigam metade da população mundial – irão abrigar cerca de 80% de toda a humanidade até o final do século 21 (UNFPA, 2007, p. 1). Entretanto, essa transição urbana apresenta ritmos distintos em relação ao contexto em que ocorreu. Enquanto Europa e América do Norte fizeram a transição de uma sociedade predominantemente rural para uma urbana em um intervalo de tempo de dois séculos, os países da América Latina o fizeram em um intervalo de 30 a 40 anos. E na Ásia, por exemplo, esse processo poderá ocorrer de modo até mais acelerado (UNFPA, 2007, p. 7).

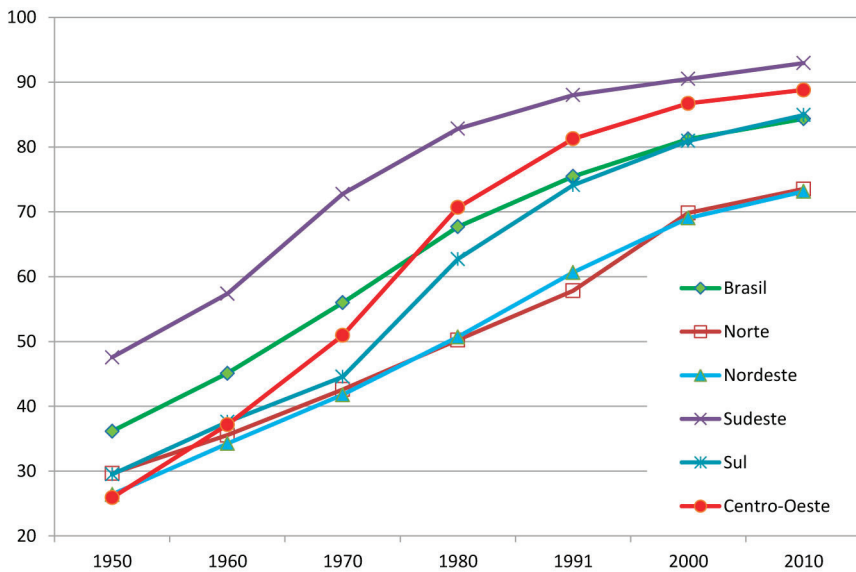
Considerando-se os países em desenvolvimento, a América Latina passou por esse processo de transição urbana de modo precoce. A velocidade de ocorrência desse processo, associada ao modo de produção da economia naquele momento, acabou por engendrar problemas sociais nas cidades. Afinal, com um ritmo de crescimento em que a população urbana chegava a dobrar de tamanho a cada 10-15 anos, a capacidade de planejamento urbano para atender as demandas por habitação, água potável, coleta e tratamento de esgoto ou pavimentação apresentou desafios inerentes à própria capacidade de execução de investimentos (OJIMA, 2013).

Mas não foi apenas uma conjuntura política, econômica e social que caracterizou o crescimento populacional das cidades da região ao longo do século 20. O processo de transição demográfica culminou com a redução das taxas de mortalidade infantil, aumento da expectativa de vida, redução da fecundidade e redução do tamanho das famílias, que se expressam em mudanças na estrutura etária da população. Todas essas mudanças ocorreram simultaneamente ao processo de transição urbana, de forma mais ou menos acelerada nos países da região. Embora já se notasse os efeitos da transição demográfica em diversos países, os efeitos do estoque populacional originado nos

regimes de altas taxas de fecundidade total (em torno de seis filhos por mulher nos anos 1950) ainda seriam sentidos por muitos anos, sobretudo, nas áreas urbanas – onde passariam a viver essas pessoas (OJIMA, 2010; 2011; SILVA; MONTE-MOR, 2010).

A urbanização brasileira não ocorreu de forma distinta e reproduziu internamente as desigualdades nos ritmos dos processos de transição urbana e demográfica. As regiões Norte e Nordeste, comparativamente com outras regiões geográficas, passaram mais tardiamente pelo processo de transição urbana e demográfica. A Figura 6.1 ilustra o processo de evolução da população urbana segundo as grandes regiões brasileiras. A região Nordeste apresentou em 2010 o menor grau de urbanização, com 73,1% de sua população vivendo em áreas urbanas, seguido de perto pela região Norte.

**Figura 6.1 – Grau de urbanização (em %), Brasil e grandes regiões. 1950 a 2010**



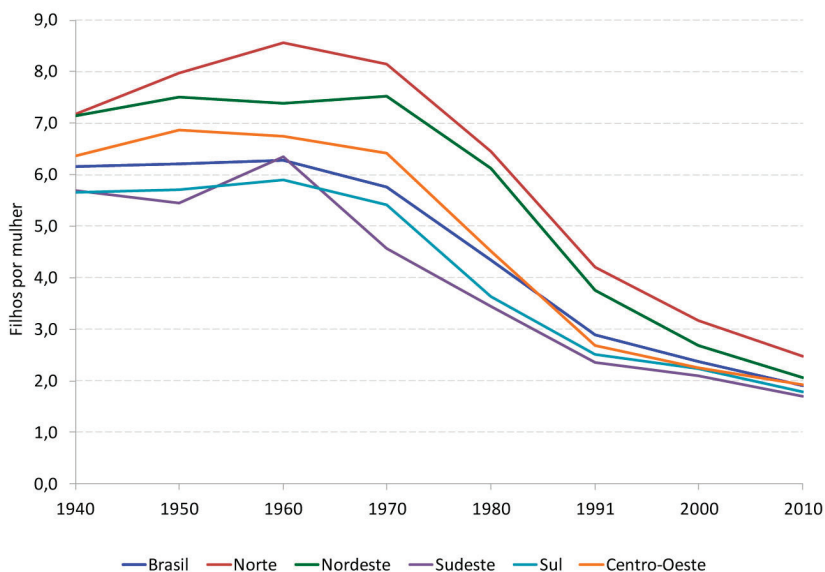
Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1950 a 2010.

Mas se ocorreu tardiamente, o processo de transição demográfica verificado na região Nordeste foi mais intenso do que no resto do país, com taxas de fecundidade total da ordem de 3,4 filhos por mulher em 1991, e atingindo níveis abaixo da reposição a partir do ano de 2007 (Figura 6.2). Marcadamente impulsionado pelas taxas de fecundidade

das capitais e suas regiões metropolitanas, apresentam-se no caso da Região Metropolitana de Natal (RMN) taxas muito abaixo dos níveis de reposição da população, chegando a 1,6 filho por mulher em Natal e Parnamirim.

Nesse cenário de redução das taxas de fecundidade, tem-se uma redução no tamanho das famílias e maior variação nas formas de estruturação dos arranjos domésticos. Mudanças na composição e organização doméstica das unidades familiares tornam-se mais evidentes a partir de meados da década de 1960, em que se observa o aumento das taxas de separações e divórcios, das uniões consensuais (sem vínculo jurídico ou religioso), dos arranjos domésticos monoparentais (formado apenas por um dos pais e filhos), dos domicílios sob responsabilidade feminina, dos casais sem filhos, entre outras mudanças. Ou seja, as unidades familiares contemporâneas estão longe de obedecer a um padrão único de configuração e assumem formas variadas, das mais simples (domicílios unipessoais) às mais complexas (domicílios compostos por núcleos aparentados).

**Figura 6.2 – Taxa de fecundidade total, segundo as Grandes Regiões – 1940 a 2010**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1940 a 2010.

Essa combinação de fatores, a saber: acelerado processo de tran-

sição urbana, transição demográfica e mudanças na estrutura domiciliar, impactou, em um curto período de tempo, as demandas urbanas e metropolitanas. Ou seja, se os principais centros urbanos do país passaram a concentrar a população simultaneamente ao momento em que experimentávamos as maiores taxas de crescimento populacional, essa combinação de transições não poderia ter tido resultados diferentes. Isso significa dizer que a taxa de crescimento da população urbana nesse período superava em muito a taxa de crescimento da população total; na região Nordeste, por exemplo, a população urbana cresceu em um ritmo de 4,1% ao ano na década de 1970, enquanto que, se considerado o crescimento da população como um todo, esse ritmo foi de 2,2% ao ano.

Dentro desse panorama, mudanças sociais importantes nos arranjos domiciliares moldam um novo cenário para o planejamento urbano e regional, que se estende desde a emergência de novas demandas e padrões construtivos residenciais até o favorecimento do aumento da mobilidade espacial da população dentro de contextos metropolitanos.

Sendo assim, este capítulo pretende caracterizar algumas dessas mudanças a partir do exemplo da RMN para entender como os processos urbanos estão fortemente associados aos fatores demográficos e, principalmente, aos arranjos domiciliares. Em um primeiro momento, discutiremos as mudanças mais importantes nos arranjos domiciliares e o contexto dos municípios da RMN e, posteriormente, a partir de alguns indicadores selecionados nessa região, ilustraremos como se refletem tais mudanças na paisagem urbana e na definição da ocupação do urbano recente a partir de informações na escala dos setores censitários. Por fim, em um esforço de sistematização, buscaremos apontar os desafios futuros para o planejamento urbano e regional, no sentido de enfrentar essas transformações.

## 1. Transformações recentes: arranjos domiciliares e o espaço urbano da RMN

O declínio das taxas de fecundidade e mortalidade induziu as famílias<sup>2</sup> extensas e jovens a ceder espaço a famílias menores e mais

---

<sup>2</sup> Para fins desta análise, utilizaremos o conceito de família considerado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em seus levantamentos censitários. Ou seja, o conjunto pessoas ligadas por laços de parentesco na unidade doméstica. A

envelhecidas. Foram transformações das mais diversas que afetaram direta e indiretamente os arranjos domiciliares (ARRIAGADA, 1997; GOLDANI, 2005) e, dentre tais mudanças, talvez as principais tenham sido a diminuição e postergação do casamento e do nascimento do primeiro filho, o aumento das uniões consensuais, o aumento dos filhos fora de uniões estáveis, dos divórcios e recasamentos e das famílias monoparentais e “reconstituídas”, os casais sem filhos, as famílias homoafetivas etc.

No Brasil, as famílias experimentam, desde algumas décadas, um processo de reorganização e diversificação nos valores e paradigmas individuais e familiares (VAN DE KAA, 1987), adquirindo novos significados para seus membros e para a sociedade (GOLDANI, 2005). Em decorrência de alterações nas normas familiares, os indivíduos sentem-se mais livres para viver em arranjos que estejam fora dos padrões considerados tradicionais pela sociedade ocidental. Assim, o modelo de família predominante até os anos 1970 (nuclear, composto por casal com vários filhos, com o homem provedor e a mulher cuidadora) tem perdido peso e passa a coexistir com outros arranjos (MCDONALD, 2000; GOLDANI, 2005).

A diminuição do tamanho das famílias, portanto, não deve ser explicada apenas pela diminuição das taxas de fecundidade, mas também pela diversificação dos arranjos domiciliares em conjunção ao estágio do ciclo de vida dos seus componentes. Em relação à população de idosos, o aumento nos domicílios unipessoais estaria associado, ainda, ao aumento da esperança de vida, dos divórcios, das pessoas que nunca se casam e da viuvez feminina (CAMARGOS, 2008). Entre os mais jovens, os domicílios unipessoais, embora correspondam a uma fração pequena, aumentaram cerca de 86% entre 1996 e 2006 (ALVES, 2008) e estaria associado ao postergamento do casamento, maiores investimentos em formação escolar e à reconfiguração espacial dos postos de trabalho, levando à constituição de segundas residências.

Segundo Alves e Cavenaghi (2004), dependendo do ângulo de análise, a família pode ser vista como: a) uma unidade de produção (valores de troca) e de reprodução (indivíduos e valores de uso); b) uma unidade de reprodução e consumo; c) unidade de indivíduos com laços de consanguinidade; d) unidade de solidariedade, afeto e prazer;

---

unidade doméstica, por sua vez, é o local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal.

e) pessoas que dividem o mesmo teto e a mesma cozinha; f) local da relação dialética entre dominação e submissão; g) rede de parentesco (independente de moradia conjunta); h) espaço de socialização, reprodução ideológica.

Mais recentemente, a família tem sido entendida como uma unidade de consumo e de rendimento, um grupo composto pela soma de salários individuais. Nesse sentido, a família não é uma instituição que está perdendo suas funções, mas ao contrário, é a unidade responsável pelo desempenho de várias funções que se articulam para alcançar o consumo desejado. No mundo privado da instituição familiar o trabalhador encontra um pequeno espaço de manobra ante as pressões do sistema econômico (DURHAM, 1980).

Sendo assim, o consumo passa a ser uma variável cujo comportamento está intrinsecamente relacionado à dinâmica populacional, ou seja, a transição demográfica, a mudança na estrutura etária e a composição familiar (LIDDLE, 2011) são fatores importantes no que se refere aos padrões e níveis de consumo de uma população. Dessa forma, considerando-se o crescimento do espaço urbanizado e a ocupação com menores densidades domiciliares, a urbanização recente é a materialização do desenvolvimento nas formas de consumir o espaço das cidades e os distintos traços da morfologia urbana estariam relacionados às mudanças nos arranjos familiares e domiciliares. A tendência recente das mudanças na família brasileira estaria associada, portanto, à relação entre crescimento demográfico e à forma como as pessoas se apropriam do espaço. Isto é, como se configuram os arranjos domiciliares dentro do tecido urbano.

Reis Filho (2006) afirma que é um processo em larga escala, característico de países da Europa e Estados Unidos. A França, por exemplo, entre os anos de 1986 e 1999, teve sua área urbanizada acrescida em cinco vezes, enquanto que a população urbana cresceu apenas 50% (PUMAIN, 2004). No caso da RMN, podemos perceber que essa tendência se repete. Se considerarmos as taxas de crescimento populacional *versus* a taxa de crescimento domiciliar, verificamos que nas últimas décadas o ritmo de crescimento populacional vem diminuindo gradativamente, enquanto o ritmo de crescimento de domicílios não decresce com a mesma intensidade.

**Tabela 6.1 – Taxas de crescimento populacional e domiciliar (em % ao ano), 1970 a 2010 – Região Metropolitana de Natal**

Municípios	1970-1980		1980-1991		1991-2000		2000-2010		1970-2010	
	Domicílio	População	Domicílio	População	Domicílio	População	Domicílio	População	Domicílio	População
Ceará-Mirim	1,01	0,56	2,78	2,39	3,06	2	2,6	0,88	<b>2,35</b>	<b>1,46</b>
Parnamirim	7,15	5,98	8,66	7,97	9,22	7,53	6,42	4,85	<b>7,85</b>	<b>6,59</b>
Extremoz	0,86	-0,22	5,17	4,82	4,28	3	3,53	2,27	<b>3,48</b>	<b>2,51</b>
Macaíba	1,13	0,71	4,17	2,99	3,75	2,6	3,96	2,36	<b>3,26</b>	<b>2,17</b>
Monte Alegre	2,57	2,35	2,39	1,26	2,87	1,93	2,74	0,92	<b>2,63</b>	<b>1,59</b>
Natal	6,09	4,55	4,38	3,41	3,09	1,78	2,82	1,21	<b>4,13</b>	<b>2,78</b>
Nísia Floresta	1,13	0,59	3,64	3,03	3,95	3,47	3,91	2,22	<b>3,15</b>	<b>2,32</b>
São Gonçalo do Amarante	5,7	4,92	4,06	3,54	6,24	4,71	3,89	2,33	<b>4,92</b>	<b>3,85</b>
São José de Mipibu	2,51	1,66	3,23	2,91	3,45	2,39	2,88	1,3	<b>3,01</b>	<b>2,08</b>
Vera Cruz	3,21	2,41	2,97	2,32	1,82	0,74	3,01	2,29	<b>2,78</b>	<b>1,98</b>
<b>RM de Natal</b>	<b>4,96</b>	<b>3,73</b>	<b>4,41</b>	<b>3,53</b>	<b>3,88</b>	<b>2,57</b>	<b>3,44</b>	<b>1,83</b>	<b>4,19</b>	<b>2,94</b>

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1970 a 2010.

Na Tabela 6.1 verificamos que as taxas de crescimento domiciliar foram maiores do que a populacional em todos os municípios e períodos analisados. O mesmo comportamento se tem para a RMN. Enquanto que o crescimento populacional da RMN ocorreu a uma taxa anual de 2,9% entre 1970 e 2010, os domicílios cresceram 4,2% ao ano no mesmo período. Considerando-se apenas o período de 2000 e 2010, os crescimentos domiciliar e populacional ocorreram às taxas de 3,4% e 1,8% ao ano, respectivamente. Enfim, apesar de ambas terem declinado nas últimas décadas, a diferença entre a taxa de crescimento populacional e domiciliar foi aumentando, passando de 1,2 pontos percentuais na década de 1970, para 1,6 entre 2000 e 2010.

O que também chama bastante atenção é a alta taxa de crescimento tanto de domicílios (7,8% ao ano entre 1970 e 2010) como de pessoas (5,6% ao ano entre 1970 e 2010) no município de Parnamirim, destoando-se completamente dos demais municípios. Mas, assim como nos outros municípios da RMN, o crescimento domiciliar foi maior do que o populacional, indicando que apesar do elevado crescimento demográfico, não houve uma tendência ao adensamento da população em termos domiciliares.

**Tabela 6.2 – Número médio de moradores por domicílio e idade média do responsável pelo domicílio, 1991 a 2010. Região Metropolitana de Natal**

Município	Número médio de moradores por domicílio			Idade média do responsável pelo domicílio	
	1991	2000	2010	2000	2010
Ceará-Mirim	5,1	4,6	3,9	46,6	45,5
Parnamirim	4,5	3,9	3,3	41,5	43,0
Extremoz	4,8	4,2	3,8	44,2	45,8
Macaíba	4,6	4,2	3,6	45,5	44,9
Monte Alegre	4,7	4,3	3,6	47,3	47,0
Natal	4,5	4,0	3,4	45,2	46,2
Nísia Floresta	4,6	4,2	3,6	45,2	45,6
São Gonçalo do Amarante	4,8	4,2	3,6	43,1	43,5
São José de Mipibu	4,7	4,3	3,7	46,3	46,0
Vera Cruz	4,6	4,1	3,8	47,9	47,4
<b>RM de Natal</b>	<b>4,7</b>	<b>4,2</b>	<b>3,6</b>	<b>44,8</b>	<b>45,5</b>

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1991 a 2010.

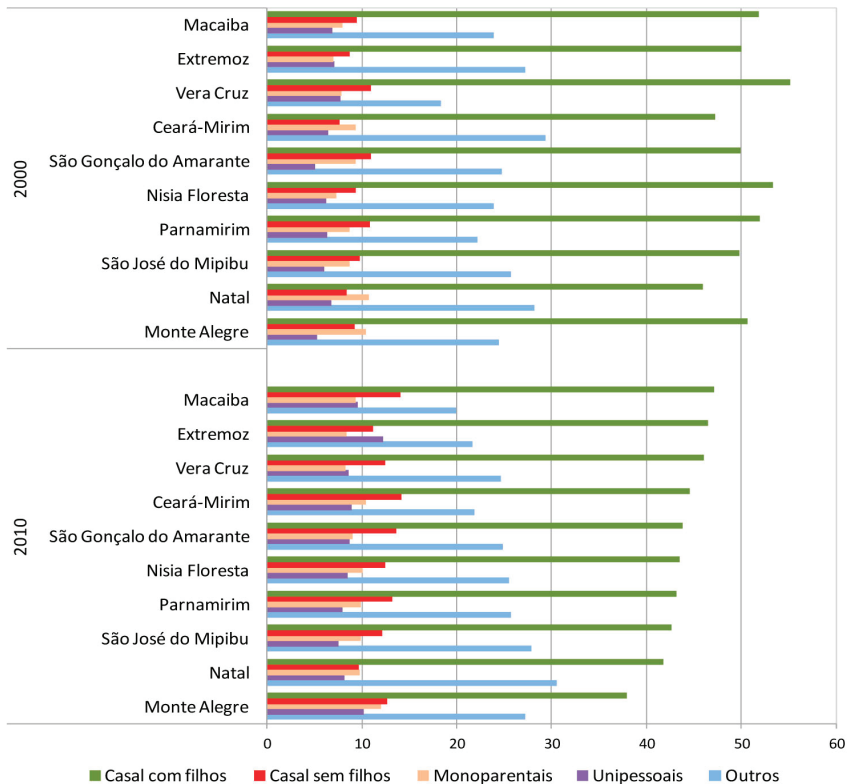
Isso se reflete no número médio de moradores por domicílio, que passou de 4,7 para 3,6 pessoas por domicílio na RMN como um todo. Entretanto, podemos identificar alguns municípios nos quais essa redução foi mais marcante, como é o caso de Ceará-Mirim, São Gonçalo do Amarante e Parnamirim. Essa mudança representa um impacto importante na estrutura urbana, pois um número reduzido de pessoas por domicílio tende a apresentar um aumento no volume total de domicílios. Portanto, essa informação coaduna com a diferença no ritmo de declínio das taxas de crescimento de domicílios e da população. Ou seja, se a cada década o ritmo de crescimento populacional diminui mais do que o aumento de domicílios particulares permanentes<sup>3</sup>, naturalmente haverá um número médio de pessoas por domicílio menor.

Sendo assim, dois aspectos demográficos se coadunam e alteram a forma de ocupar o espaço urbano: o primeiro diz respeito a essa redução do número médio de pessoas por domicílio, efeito mais evidente do processo de transição demográfica. E em segundo lugar, tangenciando o primeiro ponto, a expansão de outros arranjos domicilia-

<sup>3</sup> Cabe destacar que não estão sendo considerados para esses cálculos os domicílios vagos, fechados e coletivos, pois o Censo Demográfico separa essas categorias de domicílios para as análises. Assim, o que poderia ser reflexo da expansão de imóveis edificados, mas ainda não ocupados, não impacta nas análises desenvolvidas neste capítulo.

res para além da estrutura tradicional de domicílios constituídos por famílias nucleares. Conforme se observa na Figura 6.3, no período de 2000 a 2010, aumentou em todos os municípios a proporção de domicílios unipessoais. Esse é um importante indicador dessas mudanças e que contribui para a redução da média de moradores por domicílio nos municípios. Entre os municípios de alta integração, com exceção de Extremoz, todos os municípios apresentaram um aumento significativo na proporção de domicílios unipessoais. Natal, por exemplo, teve um aumento de 3,4 pontos percentuais, passando de 6,8% para 10,2%. Ou seja, a cada dez domicílios particulares permanentes de Natal, um deles é ocupado por apenas uma pessoa.

**Figura 6.3 – Arranjos domiciliares, 2000 e 2010, Região Metropolitana de Natal**



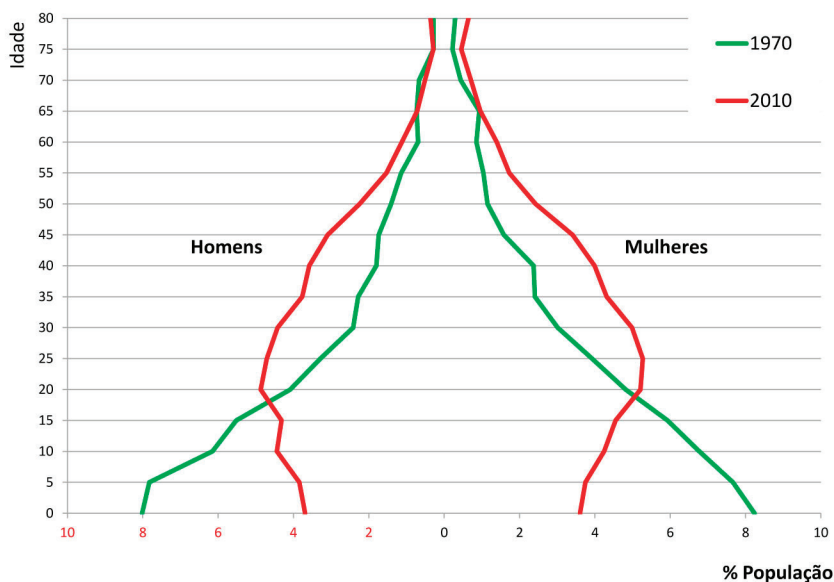
Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.

O mesmo se pode dizer dos domicílios compostos por casais sem filhos. O casal DINC (Duplo Ingresso, Nenhuma Criança) é um arranjo

jo familiar formado por laços de aliança entre duas pessoas (de sexos diferentes ou do mesmo sexo) e que optam por não ter filhos. Pelas suas características, esse arranjo familiar pode ser considerado como fruto de uma sociedade pós-industrial e pós-moderna, que possui maior igualdade entre os cônjuges, menores divergências na divisão do trabalho doméstico e maiores níveis de estudo (ALVES; CAVENAGHI; BARROS, 2008).

Embora o arranjo predominante na RMN ainda seja de domicílios compostos por casais com filhos, esse arranjo que girava em torno de 50% dos domicílios no ano de 2000, em 2010 caiu para a casa dos 43%. Os arranjos de casais sem filhos (DINC)<sup>4</sup>, por outro lado, apresentaram crescimento em todos os municípios da RMN. Natal, que tinha 8,4% de casais sem filhos em 2000, passou a ter 12,7% em 2010. Mudanças que são causa e consequência das transformações no mundo da família e que estão associadas a um envelhecimento dos ciclos de vida dos domicílios, com cada vez menos crianças.

**Figura 6.4 – Estrutura etária por sexo, Parnamirim – 1970 e 2010**



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1970 e 2010.

<sup>4</sup> Há que se relevar o fato de que o casal DINC pleno seja aquele em que, pelo menos a mulher, já tenha encerrado seu ciclo reprodutivo. Uma vez que o arranjo domiciliar pode ser composto por casal sem filhos devido ao ciclo de vida desse domicílio e a decisão de não ter filhos pode ser apenas temporária.

Do ponto de vista dos impactos que tais mudanças podem ter sobre a infraestrutura, segundo o 4º relatório do IPCC, os domicílios menores tendem a consumir muito mais energia. Em parte, essa evidência está associada a novos padrões de vida com uma ênfase maior em gastos com cultura, lazer e bens de consumo, em substituição a um número maior de filhos. Assim, a redução do ritmo de crescimento populacional e o conseqüente processo de envelhecimento da população teriam, pelo menos, dois resultados não esperados em termos dos seus impactos: um deles é a redução do número médio de pessoas por domicílio; e a outra seria a formação de domicílios com um perfil etário envelhecido. Como podemos perceber pelo exemplo de Parnamirim na Figura 6.4, a proporção expressiva de crianças que existia nesses municípios nos anos 1970, deu lugar a uma população hoje madura e fortemente concentrada nas idades produtivas.

Nos países que passaram rapidamente pela transição demográfica (como é o caso brasileiro), tem-se por um lado, a “janela de oportunidades”, com grande parte da população em idade economicamente ativa, e por outro, esse mesmo processo sugere custos sociais e ambientais maiores, pois estruturas etárias mais envelhecidas tendem a ser mais intensivas em consumo do que aquelas sociedades com um peso maior da população jovem (MACKELLAR *et al.*, 1995). Inclui-se aí o consumo do espaço através da maior demanda por residências em arranjos domiciliares com menor número de moradores e outros arranjos que amplificam o uso extensivo do espaço nos principais centros urbanos do país (DIOGENES; OJIMA, 2014; OJIMA, 2006).

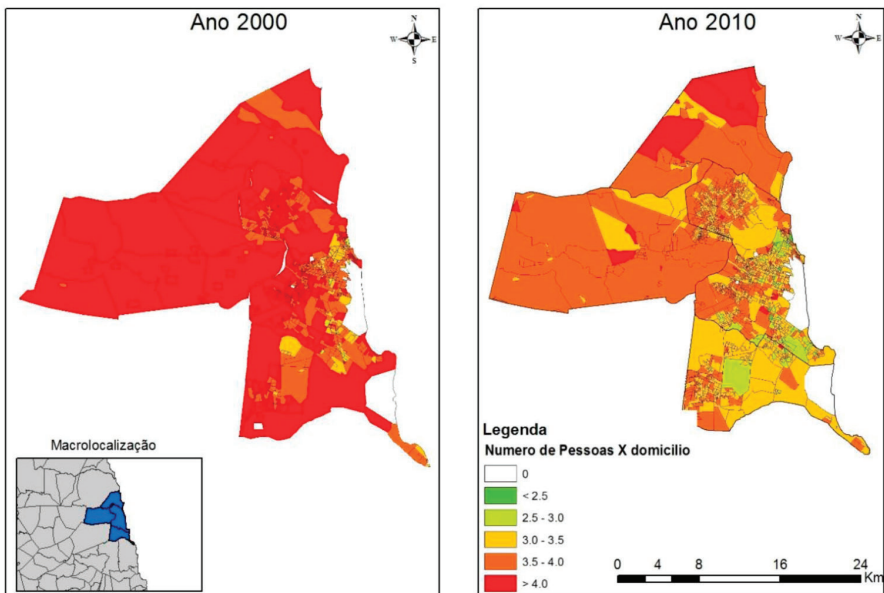
## 2. Consequências urbanas: consumo do espaço e a escala intramunicipal

Os recentes processos de desconcentração urbana, a crescente pluralidade das atividades de produção no entorno dos tradicionais centros metropolitanos e a maior fluidez dos meios de transporte e informação, são características das atuais redes urbanas brasileiras (OJIMA; MARANDOLA JÚNIOR, 2012). As formas urbanas nas cidades brasileiras estão adquirindo novas funções, estruturas e processos. Dentro desse contexto, nos cabe questionar as especificidades dessas mudanças e, mais explicitamente, as mudanças na escala local, na escala dos espaços de vida que se constituem como reflexo das transições urbana e demográfica.

O processo de expansão urbana ocorre através de uma série de conflitos, interesses sobre formas de exploração e uso do solo e tende a reproduzir uma cidade desigual e contraditória. A verticalização surge, assim, como elemento importante para se compreender o desenvolvimento urbano e sua capacidade concentradora, através da alta valorização do uso do solo e a necessidade de concentrar o capital em pontos particulares e específicos do tecido urbano.

As cidades nordestinas estão passando pelo processo de expansão e mudança na ocupação urbana, com implantação de empreendimentos imobiliários construídos em locais cada vez mais distantes em relação à malha urbana já consolidada, chegando a ocupar e influenciar em municípios vizinhos. Essa situação ocorre nas cidades de Natal e Parnamirim com maior evidência e se destaca pela expansão dos empreendimentos nesse eixo (PIMENTEL *et al.*, 2013). Bentes, Tinoco e Clementino (2009) apontam que o crescimento da mancha urbana para a cidade de Natal se desenvolveu por arcos que seguem os eixos norte-sul, onde a região sul apresenta um desenvolvimento mais acelerado por não possuir limitações físico-naturais para a expansão, que, no eixo norte é devido à presença do Rio Potengi.

**Figura 6.5 – Número médio de moradores por domicílios segundo setores censitários urbanos dos municípios de alta integração da RMN, 2000 e 2010**

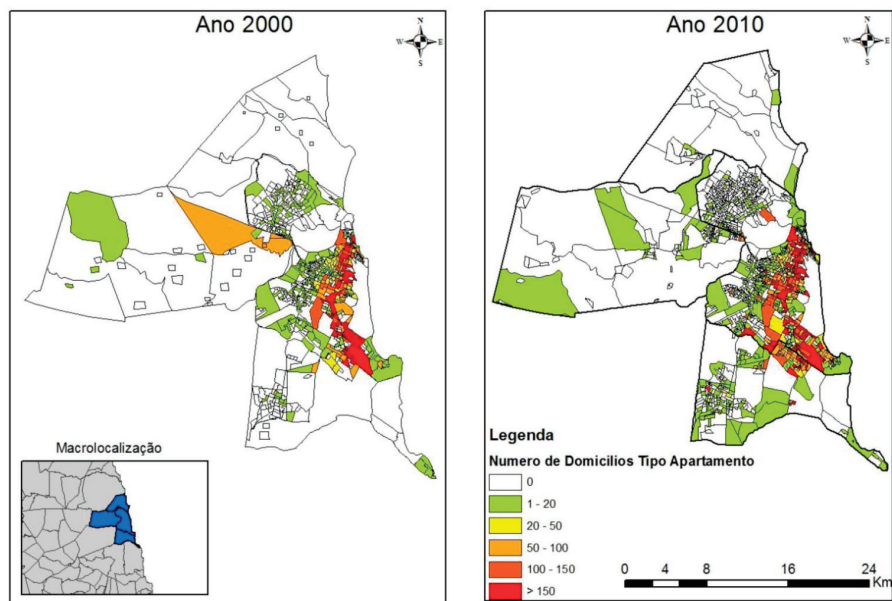


Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.

Em grande parte como resultado das mudanças demográficas e nos arranjos domiciliares mencionados anteriormente, pode-se perceber que é praticamente generalizada a redução do número médio de morador por domicílio nos setores censitários dos municípios de alta integração da RMN. Observa-se uma tendência desse padrão, sobretudo nas áreas centrais e de urbanização consolidada do município de Natal, mas também acompanhando o eixo de expansão no sentido de Parnamirim. A diferença comparativa com os dados do ano 2000 é muito significativa, pois, apesar de essa tendência já ser timidamente observada nesse ano, no ano de 2010 quase não restam setores censitários com uma média de moradores por domicílio acima de 6.4.

Na direção do eixo norte, na conurbação entre Natal e São Gonçalo do Amarante, a média de moradores ainda é mais elevada no ano de 2010, mas já é possível identificar uma redução importante no número de setores com 3,0 a 3,5 moradores por domicílio, mostrando que esse padrão se difunde por quase toda a RMN e não mais distingue de modo acentuado classes sociais ou recortes espaciais específicos. Destaca-se, ainda, que a transferência das operações aeroportuárias da RMN com a inauguração do novo aeroporto em São Gonçalo do Amarante e a consequente desativação do aeroporto de Parnamirim, deverá contribuir para que, em médio prazo, surja um novo eixo de expansão em direção ao eixo Noroeste de Natal.

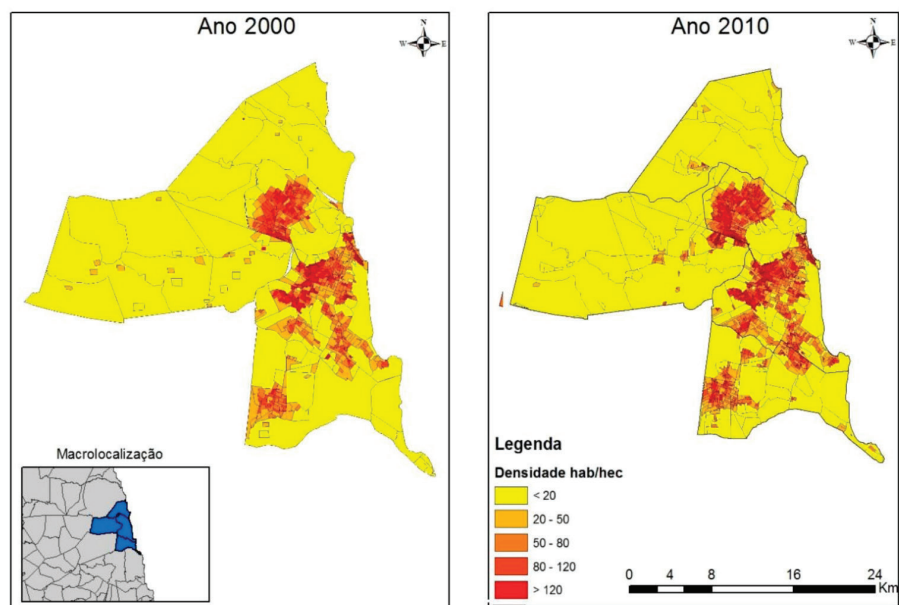
**Figura 6.6 – Número de domicílios do tipo apartamento segundo setores censitários urbanos dos municípios de alta integração da RMN, 2000 e 2010**



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.

Quando observamos a distribuição de domicílios do tipo apartamento e sua distribuição segundo os setores censitários dos municípios de alta integração da RMN (Ver figura 6.6), notamos que há uma tendência de forte indução desse tipo de moradia para o eixo sul de desenvolvimento urbano na RMN. A região conurbada entre Natal e Parnamirim é onde houve um maior aumento de domicílios do tipo apartamento entre os anos de 2000 e 2010. Tendência essa que reflete o novo padrão de arranjos domiciliares com unidades residenciais de menor dimensão, viabilizada pelo menor número de membros por família. Sendo assim, embora tenha havido um forte processo de verticalização na RMN na primeira década deste século, a redução do número médio de moradores por domicílio compensou a tendência que haveria de adensamento populacional no tecido urbano.

**Figura 6.7 – Densidade populacional (em ha) por setores censitários urbanos dos municípios de alta integração da RMN, 2000 e 2010**



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.

De fato, considerando a Figura 6.7, podemos perceber que a densidade populacional dos setores censitários entre 2000 e 2010 não apresentou tantas transformações se comparada à informação da Figura 6.4, acerca do número médio de moradores por domicílio. Assim, podemos levantar questionamentos importantes acerca das relações que se encontram por trás das transformações demográficas, da consolidação da transição urbana e das mudanças nos arranjos domiciliares.

## Considerações finais

Um aspecto a se considerar é o fato de que a transição urbana brasileira já está completa, pois é praticamente generalizado o processo de concentração da população vivendo em áreas urbanas. Como ocorreu no caso brasileiro, simultaneamente ao processo de transição demográfica, esse processo se constituiu em um dos movimentos de crescimento urbano mais intensos e acelerados da história, constituindo cerca de 130 milhões de pessoas adicionais nas cidades brasileiras

em apenas 50 anos. Mas hoje o ritmo de crescimento populacional também arrefeceu. A previsão de taxas de crescimento negativas para as próximas décadas não é um futuro de ficção científica e, com a população vivendo nas áreas urbanas já com ritmo de crescimento nulo, essa tendência geral para a população irá se refletir no urbano.

Então, não seria coerente pensarmos em uma segunda transição urbana? Uma transição que agora reflete o processo de acomodação da urbanização acelerada que ocorreu nas últimas décadas no Brasil? De fato, pode ser só agora, quando as taxas de crescimento da população urbana no Brasil declinaram, que o país seja capaz de ter em mente o planejamento urbano que tanto se desejou. Ou seja, se não houve planejamento urbano em décadas passadas, isso pode ter sido também consequência das dificuldades inerentes a um crescimento populacional acelerado e, principalmente, pouco previsível. Hoje, tanto o crescimento demonstra tendências de arrefecimento quanto as técnicas e análises demográficas estão muito mais ricas e detalhadas, a ponto de permitir um grau de previsibilidade sobre o processo de crescimento populacional e também da forma e eixos de expansão urbana.

Enfim, tendências consideradas tradicionais no contexto social e demográfico estão apresentando mudanças. As taxas de fecundidade, como exposto no capítulo sobre a dinâmica demográfica neste mesmo livro, já apresentam quedas expressivas em todas as camadas sociais e em quase todos os contextos urbanos. Essas mudanças nas taxas de fecundidade têm apresentado reflexos importantes na estruturação das famílias e dos arranjos domiciliares que, por sua vez, irão refletir no processo de ocupação e consumo do espaço nas áreas urbanas, pois é natural que a forma de viver e morar também se altere se conjugada a tantas mudanças importantes. O mercado imobiliário já percebeu a necessidade de mudanças e hoje apresenta produtos que se direcionam a esse público consumidor em praticamente todos os grandes centros urbanos brasileiros: imóveis compactos, poucos quartos, mais vagas de garagem. Será que o poder público continuará pensando nos problemas causados pela explosão demográfica e o êxodo rural?

## Referências

ALVES, JED. **A família Mosaico**. APARTE – Inclusão Social em Debate, IE-UFRJ, Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/a\\_familia\\_mosaico\\_16nov08.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/a_familia_mosaico_16nov08.pdf)>. Acesso em: fev. 2014.

ALVES, JED; CAVENAGHI, S. BARROS, LFW. **Novos arranjos domiciliares:** condições socioeconômicas dos casais de dupla renda e sem filhos (DINC). ENCE/IBGE, MG, 2008. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_1064.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1064.pdf)>. Acesso em: fev. 2014.

ALVES, JED; CAVENAGHI, Suzana; BARROS, LFW. **APARTE – Tendências demográficas, dos domicílios e das famílias no Brasil.** IE-UFRJ, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/tendencias\\_demograficas\\_e\\_de\\_familia\\_24ago12.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/tendencias_demograficas_e_de_familia_24ago12.pdf)>. Acesso em: fev. 2014.

ARRIAGADA I. (1997). Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo. CONFERENCIA IBEROAMERICANA SOBRE FAMILIA: FAMILIA, TRABAJO Y CALIDAD DE VIDA, 4., Cartagena de Indias, Colombia.

BENTES, D; TINOCO, M; CLEMENTINO, M. L. M. Articulações e contradições da estrutura urbana e metropolitana no turismo internacional de sol e mar em Natal. In: CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. (Org.). **Natal, uma metrópole em formação.** Natal, EDUC.

CAMARGOS M. C. S. **Enfim só:** um olhar sobre o universo de pessoas idosas que moram sozinhas no município de Belo Horizonte (MG), 2007. (2008). Tese (Doutorado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, UFMG, Belo Horizonte.

DIOGENES, V. H. D.; OJIMA, R. (2014). **Quando menos é mais:** transição demográfica e o perfil de consumo do brasileiro no contexto das mudanças ambientais. UNESCO, Criciúma. [No prelo].

DURHAM, Eunice R. (1980). A família operária: consciência e ideologia. **Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro.

GOLDANI A. M. **Reinventar políticas para famílias reiventadas:** entre la “realidad” brasileña y la utopía. 2005. SEMINÁRIO: AS FAMÍLIAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/FamPolPublicas/AnaMariaGoldaniFamilia2005.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2009.

LIDDLE, Brantley. **Consumption-driven environmental impact and age structure change in OECD countries:** a cointegration-STIRPAT analysis. Demographic Research, Alemanha, 2011. Disponível em: <<http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol24/30/>>. Acesso em: fev. 2014.

MacKELLAR, F. L., W. LUTZ, C. PRINZ, and A. (1995). GOUJON: Population, households and CO2 emissions. **Population and Development Review,** New York (USA), 21(4), 849-865.

McDONALD P. (2000). Gender equity, social institutions and the future of fertility. **Journal of Population Research,** Canberra (Australia), 17(1).

OJIMA, R. (2010). Transição demográfica e mudança ambiental: perspectivas para a relação população-ambiente na América Latina. CONGRESSO DA ALAP, 3., La Havana, Cuba. **Anais**. Cuba.

\_\_\_\_\_. (2013). Urbanização, dinâmica migratória e sustentabilidade no Semiárido Nordeste: o papel das cidades no processo de adaptação ambiental. **Cadernos Metrópole** (PUCSP), v. 15, p. 35-54

\_\_\_\_\_. (2006). A produção e o consumo do espaço nas aglomerações urbanas brasileiras: desafios para uma urbanização sustentável. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., Caxambú-MG, ABEP. **Anais**.

\_\_\_\_\_. (2011). As dimensões demográficas das mudanças climáticas: cenários de mudança do clima e as tendências do crescimento populacional. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 28, p. 389-403.

OJIMA, R.; MARANDOLA JR., E. (2012). Mobilidade populacional e um novo significado para as cidades: dispersão urbana e reflexiva na dinâmica regional não metropolitana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** (ANPUR), v. 14, p. 103-116.

PIMENTEL, D. E. M.; SILVA, L. C.; NASCIMENTO, T. C. L. ; OJIMA, R. (2013). Urbanização dispersa e vulnerabilidade no contexto metropolitano de Natal: a dinâmica da população e a ampliação do espaço de vida. ENCONTRO DA ANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais**. Recife, ANPUR.

PUMAIN, D. (2004). Urban sprawl: is there a French case? In: RICHARDSON, H. W.; CHANG-HEE C.B. (Ed.). **Urban sprawl in Western Europe and United States**. Bodmin: Ashgate, p. 37-157.

REIS FILHO, N. G. (2006). **Notas sobre a urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes.

SILVA, H.; MONTE-MOR, R. (2010). Transições demográficas, transição urbana, urbanização extensiva: Um ensaio sobre diálogos possíveis. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 17., Caxambu.

UNFPA - UNITED NATIONS POPULATION FUND. State of World Population 2007: Unleashing the potential of urban growth. New York: UNFPA, 2007.

VAN DE KAA, D. J. (1987). Europa's Second Demographic Transition, Population Bulletin 42(1), Washington, PRB.

WONG, L. L.; CARVALHO, J. A. (2006). O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, ABEP, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan./jun.

# Deslocamentos pendulares na RM de Natal: evidências empíricas da regionalização do urbano metropolitano<sup>1</sup>

---

Ricardo Ojima

**Resumo:** Este capítulo apresenta um panorama dos deslocamentos pendulares da RMN, apontando, a partir de uma análise de suas características, algumas hipóteses sobre o processo de mobilidade populacional que cerca a região e em que aspectos essas especificidades se coadunam com as tendências nacionais mais amplas. Destaca-se o papel central da dicotomia pendularidade-migração no processo recente de ocupação do espaço metropolitano e o processo de transição demográfica no contexto urbano-regional. A configuração da RMNatal se expande para os municípios de alta integração, com destaque para Parnamirim, que assume um papel diferenciado no processo de metropolização.

**Palavras-chave:** Pendularidade; Mobilidade; Demografia; Cidade-região; Cidade-dormitório.

**Abstract:** The chapter presents an overview of the Natal Metropolitan Area's commuting pointing from an analysis of its features, some assumptions about the process of population mobility surrounding the region and that these specific aspects are consistent with broader national trends. We highlight the central role of the dichotomy commuting-migration in recent process of occupation of metropolitan space and the process of demographic transition in the urban-regional. The configuration of the Natal Metropolitan Area expands to municipalities of high integration, highlighting Parnamirim that takes a distinct role in the process of metropolization.

**Keywords:** Commuting; Mobility; Demography; City region; Dormitory town.

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do projeto “Urbanização, condições de vida e mobilidade espacial da população no contexto dos biomas nordestinos: repensando as heterogeneidades intrarregionais” (Edital MCTI/CNPq/MEC/CAPES n. 18/2012 – Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas, Processo: 403853/2012-5). Observatório das Migrações Nordestinas (UFRN/Fundaj).

## Introdução

Atualmente, uma das modalidades de deslocamentos populacionais mais importantes dentro dos contextos metropolitanos e urbanos-regionais é a mobilidade pendular (ou pendularidade, como costuma ser chamada).. Embora apresente estreita relação com os movimentos migratórios, a pendularidade tem a característica de movimentos cotidianos que não implicam mudança de residência<sup>2</sup>. Equivalente ao conceito de “commuting” utilizado nos Estados Unidos da América como critério para definir as Áreas Metropolitanas, a pendularidade se refere aos deslocamentos que ocorrem com regularidade entre local de residência e local das atividades do dia a dia, especialmente para o trabalho (ANTICO, 2004; ARANHA, 2005; OJIMA; SILVA; PEREIRA, 2007; OJIMA *et al.*, 2010; OJIMA; MARANDOLA JR., 2012).

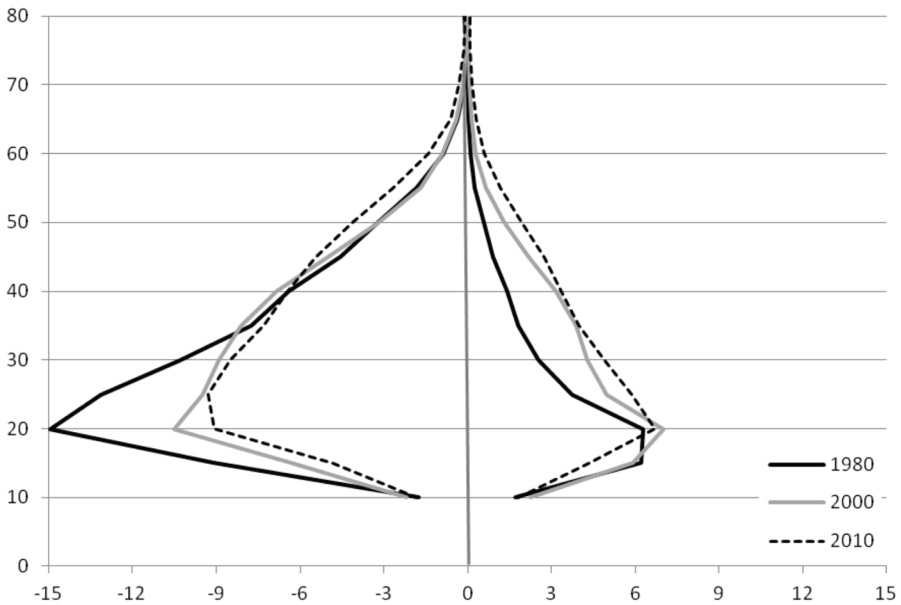
No Brasil, esse fenômeno é captado pelo Censo Demográfico já há algumas décadas, mas foi nos últimos 20 anos que se tornou um processo mais significativo e de maior interesse aos estudiosos do urbano. Um dos motivos para isso é que recentemente a pendularidade passou a fazer parte de uma amplitude maior de pessoas, segundo grupos de idade, e também se desconcentrou dos principais centros urbanos brasileiros. Assim, apesar de ainda se concentrar em homens adultos jovens, nos últimos anos, passou a fazer parte da vida de homens e mulheres em idades mais avançadas de maneira mais equilibrada (OJIMA; SILVA; PEREIRA, 2007).

Ojima e Marandola Jr. (2012) destacam a desconcentração dos movimentos pendulares dos tradicionais polos urbanos, confirmando a hipótese da ampliação dos espaços de vida da população (MARANDOLA JR. 2005, 2011) para uma forma urbana regional e metropolitana fragmentada espacialmente, mas cada vez mais conectada em termos de significados regionais (LIMONAD, 2005; OJIMA, 2007; 2008; HOGAN; OJIMA, 2008; SANTORO; COBRA; BONDUKI, 2010). O caso da Região Metropolitana de Natal (RMN) não é diferente e acompanha esse processo nacional com o incremento absoluto e relativo da importância da mobilidade populacional intrametropolitana.

---

<sup>2</sup> Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), a definição usualmente utilizada para o conceito de migração é a mudança de residência habitual de uma região para outra, considerando-se uma distância mínima definida e um intervalo de tempo também determinado (UN, 1970).

**Gráfico 7.1 – Pirâmide etária da população com 10 anos e mais que realizava deslocamentos pendulares, Brasil (1980-2010)**



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1980, 2000 e 2010.

É importante, ainda, destacar a importância da dicotomia pendularidade-migração no que se refere à ampliação desses espaços de vida metropolitanos e à particularidade do crescimento populacional da RMN. A pendularidade se destaca no caso da RMN como um processo importante no que diz respeito também à atração e retenção migratória, particularmente no município de Parnamirim, que recebe importantes fluxos migratórios, inclusive de outras regiões do país, mas que se deslocam diariamente para o município de Natal para trabalho. Nesse sentido, a pendularidade que anteriormente caracterizava o processo de periferação da população do polo metropolitano em direção às cidades periféricas na constituição de cidades-dormitório, parece assumir, nesse caso, contornos diferenciados (OJIMA; MARANDOLA JR. 2012; PIMENTEL *et al.*, 2013).

Este capítulo pretende, portanto, trazer um panorama dos deslocamentos pendulares da RMN apontando, a partir de uma análise de suas características, algumas hipóteses sobre o processo de mobilidade populacional que cerca a região e em que aspectos essas especifi-

idades se coadunam com as tendências nacionais mais amplas. Por fim, destaca-se o papel-chave da dicotomia pendularidade-migração no processo recente de ocupação do espaço metropolitano e, ainda, o processo de transição demográfica no contexto urbano-regional para entender as transformações recentes, concluindo com alguns elementos do que poderão derivar dessa condição demográfica futuramente.

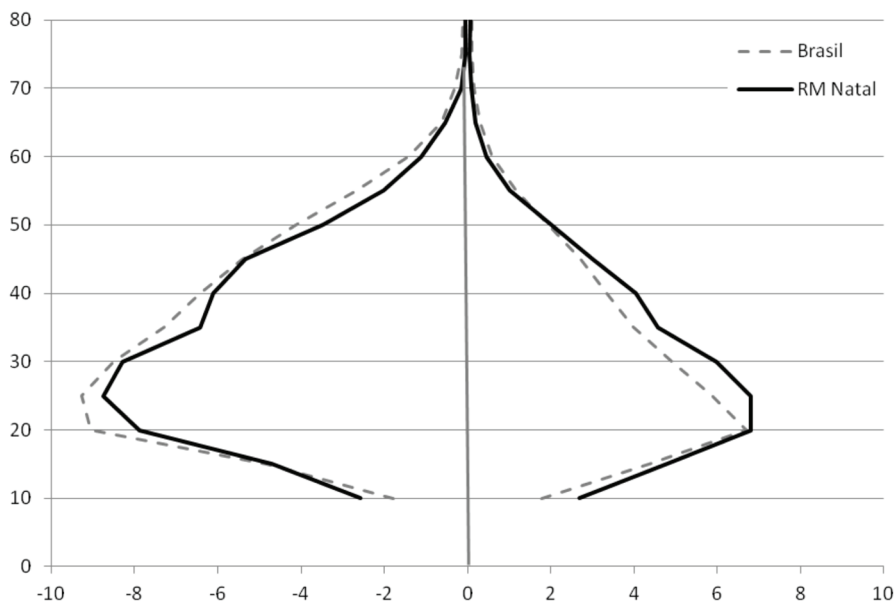
## 1. Os deslocamentos pendulares da RM de Natal

A mobilidade intrametropolitana é um dos aspectos mais relevantes na própria caracterização do processo de metropolização, pois a existência de fluxos de pendularidade entre municípios de uma determinada região indica não apenas a forte integração entre eles, mas também a ampliação dos espaços de vida dessa população para além das fronteiras da sua cidade de residência e está fortemente relacionada com a organização social do espaço urbano (OJIMA; MARANDOLA JR. 2012; PEREIRA; SCHWANEN, 2013; GOMES; FREIRE, 2009).

Tal processo de ampliação do espaço de vida acompanha o processo de desconcentração da produção e reorganiza o modo de consumir o espaço metropolitano, atribuindo-lhe novos sentidos (OJIMA, 2006; OJIMA; MONTEIRO; NASCIMENTO, 2013).

No que se refere às pesquisas específicas para mensurar e qualificar os deslocamentos pendulares intrametropolitanos, o Censo Demográfico é o mais abrangente e regular, pois as pesquisas específicas (como por exemplo, as Pesquisas de Origem-Destino) não apresentam séries históricas sistemáticas e tampouco permitem a cobertura de todos os municípios do país. Por outro lado, o quesito censitário sobre pendularidade não nos permite qualificar todas as motivações de movimentos populacionais que podem ocorrer, por exemplo, compras, serviços, atendimento de saúde etc. Assim, exploraremos aqui o potencial dessa informação censitária, reconhecendo que os deslocamentos pendulares motivados por trabalho e estudo constituem-se apenas como uma parte de toda a gama de possibilidades existentes em áreas urbanas integradas como a RMN.

**Figura 7.2 – Pirâmide etária da população com 10 anos e mais que realiza deslocamentos pendulares, Brasil e RM Natal (2010)**



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1980, 2000 e 2010.

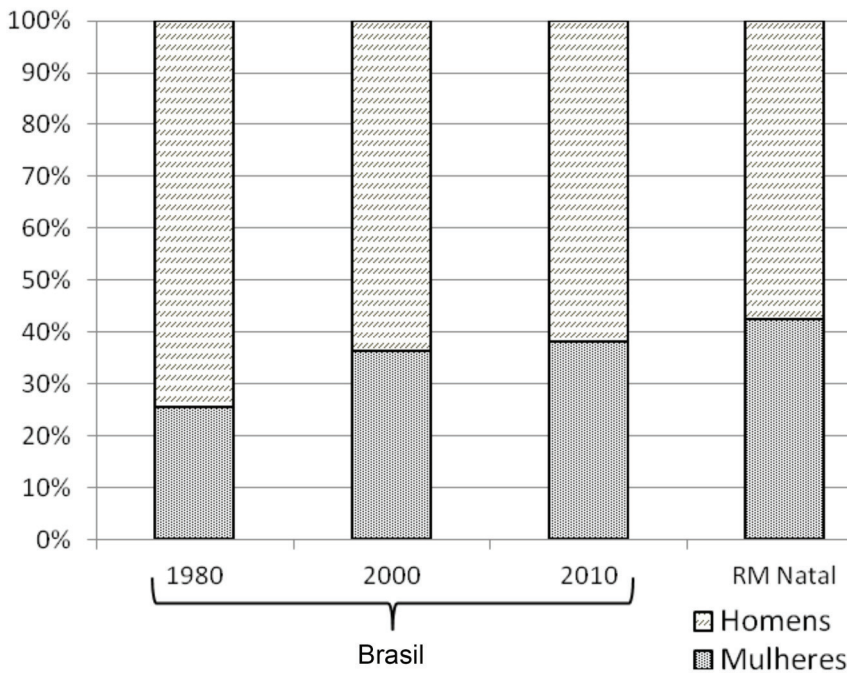
Comparando o perfil etário por sexo da pendularidade da RMN, notamos que ela segue a tendência nacional (Figura 7.2), mas com uma ligeira tendência a ser mais feminina e envelhecida. Os principais grupos etários que realizam deslocamentos pendulares são aqueles entre 20 e 30 anos, tanto para homens como para mulheres. A figura 7.3 permite confirmar que as mulheres da RMN proporcionalmente são mais móveis do que a média do país, fato que pode estar associado ao perfil do mercado de trabalho da região<sup>3</sup>.

Na RMN, assim como na maior parte do país, prevalece o deslocamento pendular para trabalho sobre o de estudo. Considerando os quesitos censitários, 72% das pessoas que residem em municípios da RMN e que se deslocam diariamente para outro município o fazem

<sup>3</sup> De fato, a maior mobilidade feminina na região mereceria maior detalhamento, no entanto, informamos que esse assunto será abordado de forma mais detalhada em trabalhos futuros. . Como apontado por Clementino, Silva e Pereira (2009), o setor de serviços e a indústria têxtil e de produtos alimentícios podem contribuir para a maior participação feminina no mercado de trabalho formal da região.

por motivo de trabalho. O principal município metropolitano em termos de recepção de deslocamentos pendulares para trabalho é o município de Natal. Como era de se esperar, o município-sede da região metropolitana exerce uma importante polarização sobre os demais municípios, recebendo 72% da pendularidade da RMN. Entretanto, quando analisamos as principais origens da pendularidade metropolitana, temos os municípios de Parnamirim (41,2%), São Gonçalo do Amarante (19,1%) e Natal (15,5%).

**Figura 7.3 – Distribuição dos deslocamentos pendulares por sexo, Brasil (1980-2010) e RM Natal (2010)**



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1980, 2000 e 2010.

Essa distribuição indica que a integração entre os municípios é complementar, pois é significativa a participação de Natal nas saídas da pendularidade regional. Sinal de integração metropolitana com tendências a uma polinucleação de deslocamento pendular da RMN originado na sede metropolitana. Desses deslocamentos, 67,6% dos destinos da pendularidade dos residentes em Natal são para os municípios de Parnamirim e Extremoz, confirmando o alto nível de inte-

gração desses municípios. Assim, considerando apenas as trocas entre municípios da RMN, podemos perceber o caráter metropolitano através das informações de pendularidade.

**Tabela 7.1 – Matriz dos deslocamentos pendulares para trabalho, RMN (2010)**

Município de Trabalho	Município de Residência						TOTAL
	Natal	Parnamirim	Extremoz	Macaíba	São Gonçalo do Amarante	Demais municípios	
Natal	***	31.890	2.673	4.411	13.571	7.390	59.935
Parnamirim	4.092	***	77	1.015	465	1.274	6.923
Extremoz	4.618	269	***	379	1.386	556	7.208
Macaíba	1.524	1.203	21	***	390	148	3.286
São Gonçalo do Amarante	1.513	330	414	329	***	136	2.722
Demais municípios	1.123	588	86	80	122	1.177	3.176
<b>TOTAL</b>	<b>12.870</b>	<b>34.280</b>	<b>3.271</b>	<b>6.214</b>	<b>15.934</b>	<b>10.681</b>	<b>83.250</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Por outro lado, quando consideramos os deslocamentos pendulares para estudo, confirma-se a evidência do município-sede no contexto regional, pois 83% dos deslocamentos intrametropolitanos têm como destino de estudo o município de Natal. Sendo que grande parte das saídas são provenientes do município de Parnamirim, que participa com 62,6% dos deslocamentos para estudo em direção a Natal. Assim, enquanto o perfil da pendularidade da RMN para trabalho se desenha de maneira mais abrangente entre os municípios, para o objetivo deste estudo ainda se configura uma forte polarização para a sede metropolitana. Entretanto, cabe destacar a participação de 8% de deslocamentos com destino a Parnamirim, grande parte dela originada em Macaíba.

Mas, como esses deslocamentos pendulares impactam em cada um dos municípios da RMN? Fazendo uma analogia com alguns indicadores tradicionalmente utilizados para o estudo de fluxos migratórios (UN, 1970), podemos ver que os deslocamentos pendulares apresentam um saldo positivo apenas para Natal e Extremoz, todavia é muito mais importante para o segundo, pois o volume de pessoas com 10 anos e mais que têm como destino de trabalho o município de Extremoz representa 19,4% da população do município como um todo (taxa líquida de pendularidade). Enquanto que no caso de Natal, esse peso relativo é muito menos importante, apenas 6,7%.

**Tabela 7.2 – Indicadores de mobilidade pendular selecionados, RMN (2010)**

Município	Saldo Pendular	Pendularidade Bruta	Taxa Líquida de pendularidade	Taxa líquida de entradas	Taxa líquida de saídas	IEPend
Ceará-Mirim	-3.620	5.496	-6,47	1,68	8,15	-0,659
Parnamirim	-27.357	41.203	-15,90	4,02	19,92	-0,664
Extremoz	3.937	10.479	19,44	35,58	16,15	0,376
Macaíba	-2.928	9.500	-5,08	5,70	10,78	-0,308
Monte Alegre	-867	1.379	-5,09	1,50	6,59	-0,629
Natal	47.065	72.805	6,77	8,62	1,85	0,646
Nísia Floresta	-1.356	2.504	-6,92	2,93	9,85	-0,542
São Gonçalo do Amarante	-13.212	18.656	-18,10	3,73	21,82	-0,708
São José do Mipibu	-1.476	3.960	-4,51	3,80	8,31	-0,373
Veracruz	-186	518	-2,07	1,85	3,93	-0,359

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

**Saldo Pendular:** Diferença entre entradas e saídas dos deslocamentos pendulares.

**Pendularidade Bruta:** Soma do total de deslocamentos pendulares de entrada e saída.

**Taxa Líquida de Pendularidade:** Quociente do saldo pendular pelo total da população de 10 anos e mais (em %).

**Taxa Líquida de Entradas:** Quociente entre o volume de deslocamentos pendulares de destino e o total da população de 10 anos e mais (em %).

**Taxa Líquida de Saídas:** Quociente entre o volume de deslocamentos pendulares de origem e o total da população de 10 anos e mais (em %).

**IEPend (Índice de Eficácia da Pendularidade):** Quociente entre o Saldo Pendular e a Pendularidade Bruta, Valores próximos a -1: expulsão; valores próximos a 0: circularidade; valores próximos a 1: atração.

Isso significa dizer que tão ou mais importante que o volume absoluto dos deslocamentos pendulares em um município é analisar o peso relativo que essas pessoas possuem sobre o volume total da população residente no município (OJIMA, 2007; OJIMA *et al.*, 2010; OJIMA; MARANDOLA JR. 2012). Por isso, as Taxas Líquidas de Pendularidade são indicadores importantes para esse entendimento, pois de certa maneira nos ajudam a analisar o impacto que as entradas e saídas dos deslocamentos pendulares causam no total dos residentes, tanto nos municípios de origem como de destino. Assim, um município de menor porte populacional pode “depende” muito mais dos fluxos de pendularidade, embora o município-sede da região metropolitana responda pela maior parte da pendularidade absoluta.

A análise desenvolvida por Ojima e Marandola Jr. (2012), por exemplo, ilustra a disseminação da importância dos deslocamentos pendulares mesmo fora de regiões metropolitanas mostrando que, embora o volume absoluto destes não seja expressivo se comparado aos encontrados nas regiões metropolitanas, o peso relativo que a pendularidade possui no contexto populacional em que se insere chega a ser de quase meta-

de de toda a população em idade economicamente ativa do município. Assim, entre entradas e saídas diárias para trabalho, a pendularidade é um processo muito importante para Extremoz, pois parte significativa da sua mão de obra (19,4%) é proveniente de outros municípios: cerca de 80% provenientes de Natal. Participação que fica mais evidente se observarmos apenas o peso relativo das entradas de deslocamentos pendulares em Extremoz, pois essa população que chega para trabalhar nesse município representa 35,6% da população com 10 anos e mais.

Mas a maioria dos municípios da RMN apresenta saldos pendulares negativos, ou seja, apresentam mais saídas do que entradas diárias de mão de obra. Entre eles destacam-se São Gonçalo do Amarante e Parnamirim. O impacto observado pela taxa líquida de pendularidade é aproximado para os dois municípios, entretanto, em São Gonçalo do Amarante – apesar de contar em termos absolutos com quase metade do saldo negativo de Parnamirim – esse volume representa muito mais impacto em termos da população total do município. Assim, a “perda” diária populacional desse município é mais impactante, ou seja, os deslocamentos pendulares representam 18,1% da população de 10 anos e mais de São Gonçalo do Amarante. Parnamirim, por sua vez, apresenta um saldo negativo de 15,9% da sua população com 10 anos e mais.

O índice de eficácia da pendularidade (IEPend) confirma, portanto, a posição de cada município da RMN em termos de sua capacidade de oferecer ou atrair mão de obra. Esse indicador, adaptado da proposta de mensuração de atração e expulsão migratória do Manual VI das Nações Unidas (UN, 1970), varia de valores de -1 (alta expulsão) a 1 (alta atração), tendo valores próximos a zero como áreas de circulação, ou seja, recebem tanto quanto oferecem mãos de obra para outros municípios.

A partir dessa análise, podemos dizer que, apesar de Natal contar com um volume significativo de pessoas que saem para outros municípios para trabalhar cotidianamente, o IEPend indica que não se trata de um município de rotatividade de pendularidade. Ou seja, o IEPend de Natal apresenta valores próximos de 1, indicando que, de todo o movimento pendular de entradas e saídas no município de Natal, o saldo é positivo. Enfim, na RMN não existem municípios de rotatividade pendular e as tendências de integração entre os municípios é evidente. Nota-se que apesar da polarização do município-sede, os demais municípios apresentam trocas de pendularidade de menor volume, mas que não são desprezíveis, como é possível observar na Tabela 7.1.

Considerando esses elementos, poderíamos dizer que Parnamirim e São Gonçalo do Amarante seriam cidades-dormitório na RMN, entretanto, como apontado por Ojima *et al.* (2010), essa leitura poderia reiterar um estigma que nem sempre se aplica. A literatura sobre cidades-dormitório reserva um papel de submissão regional e baixos indicadores para tais municípios, mas o que podemos perceber no caso de Parnamirim, principalmente, é uma integração metropolitana de complementariedade já que esse representa um importante destino para a pendularidade de Natal e ainda apresentou no ano de 2010, a despeito do expressivo crescimento demográfico (passou de cerca de 63 mil habitantes em 1991 para pouco mais de 200 mil em 2010), o melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do Estado do Rio Grande do Norte (PNUD/IPEA/FJP, 2013).

## 2. A dinâmica populacional, os espaços metropolitanos e a dicotomia pendularidade-migração

Tomando como exemplo a expansão do eixo Sul de desenvolvimento metropolitano, a RMN apresenta uma dinâmica populacional muito expressiva para pensar a mobilidade espacial da população, tanto em termos da migração como dos deslocamentos pendulares. A pendularidade e a migração podem ser consideradas hoje como elementos complementares da dinâmica demográfica metropolitana, pois, com o aumento da mobilidade e a flexibilização dos sistemas produtivos, a pendularidade pode favorecer ou arrefecer a necessidade da migração (OJIMA; MARANDOLA JR. 2012).

Na discussão sobre a constituição de cidades-dormitório e do processo de periferização da população de mais baixa renda para regiões mais distantes dos polos regionais, a pendularidade sempre foi vista como uma consequência quase que exclusiva da migração do polo para o entorno metropolitano. De fato, esse é um fenômeno importante e que ainda ocorre em grande parte das regiões metropolitanas, mas é importante que se identifiquem novas formas da dicotomia pendularidade-migração que parecem emergir nos contextos metropolitanos (OJIMA; MARANDOLA JR. 2012). Esse parece ser o caso da RMN, pois a análise do processo de crescimento populacional e da mobilidade populacional, principalmente no caso de Parnamirim, aponta para novos arranjos de uso dos espaços metropolitanos.

Era de se esperar, portanto, que, dado o crescimento populacional inusitado do município de Parnamirim, esse processo ocorresse quase que exclusivamente pelo transbordamento do município de Natal para o seu entorno imediato e conurbado com Parnamirim. Com razão, a migração de Natal para Parnamirim entre 2005 e 2010 foi significativa, mas correspondia a 48% dos imigrantes desse município. Valor menor do que os demais municípios de alta integração com Natal, Extremoz (53%) e São Gonçalo do Amarante (58%). Assim, considerando os dados do Censo Demográfico de 2010, Parnamirim é o município do entorno metropolitano com maior peso relativo de imigração interestadual (23%), o que, em termos de volumes absolutos, corresponde a mais que o dobro da soma de todos os imigrantes interestaduais recebidos pelos demais municípios do entorno.

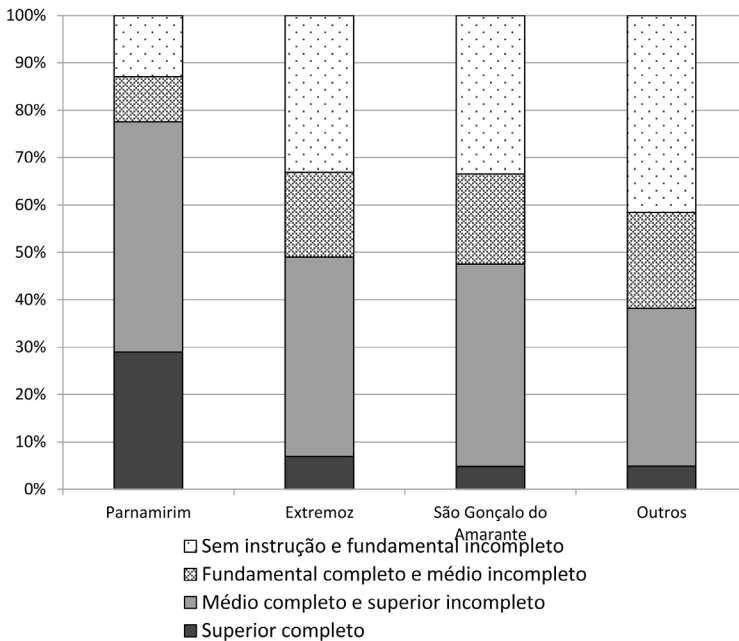
Isso significa dizer que o caso de Parnamirim evidencia uma dinâmica diferenciada, pois não se trata apenas de uma predominante expansão do polo metropolitano para o seu entorno imediato, mas trata-se de uma atração direta do município de Parnamirim. Por outro lado, isso não quer dizer que há um descolamento e uma independência desse município do seu contexto metropolitano, pelo contrário, esse fato justifica a alta integração entre tais municípios de uma maneira complementar e integrada. Considerando a extensa área conurbada entre ambos os municípios, a dinâmica migratória e os fluxos de deslocamentos pendulares, essa relação poderia ser caracterizada como uma cidade-região em formação.

Por outro lado, São Gonçalo do Amarante e Extremoz são os únicos municípios da RMN que apresentam um volume de imigrantes preponderantemente de Natal, além disso, o peso da imigração interestadual é relativamente baixo; 10,6% e 8,7%, respectivamente. Nesse sentido é que, considerando os municípios de alta integração, ambos se diferenciam do caso de Parnamirim. Nesses casos, a dinâmica do processo de periferização da população parece ser mais próxima da abordagem clássica de transbordamento da área central para o seu entorno imediato.

Assim, a dicotomia pendularidade-migração assume, nos dias de hoje, papel central para entender a relação espaço-tempo no uso da cidade (ou cidades). Como apontado por Bauman (2008, p. 56), “a liberdade de movimentação dentro da cidade se tornou o principal fator de estratificação”. Assim, escolher (ou não) a localização de residência permanente está diretamente relacionado à potencialidade de poder evitar (ou

não) o “confinamento a uma única área”. A importância da migração, portanto, passa a aumentar na medida em que essa condição migratória torna o indivíduo mais móvel dentro do tecido urbano metropolitano e, dessa maneira, lhe confere o status da autonomia de deslocamento, permitindo, com isso, acessar (ou não) outras oportunidades de acesso a serviços, mercado de trabalho, qualidade de vida, entre outros.

**Figura 7.4 – Deslocamentos pendulares com destino a Natal segundo município de origem e nível de instrução, RMN (2010)**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Elemento que confirma essa diferença é o perfil dos deslocamentos pendulares com destino à sede-metropolitana segundo nível de instrução. Nota-se que o caso de Parnamirim apresenta uma proporção mais expressiva de pessoas com nível superior completo fazendo pendularidade para o município de Natal. Essa proporção é muito superior aos demais municípios de alta integração, sendo 6,9% para os residentes em Extremoz, 4,8% para São Gonçalo do Amarante e 4,8% para os demais municípios em conjunto. Essa informação nos permite confirmar a hipótese de uma nova modalidade de construção dos espaços periféricos que, embora ainda seja tímida, já sinaliza para

um contexto de ampliação do espaço de vida metropolitano para além do processo de periferização da população mais pobre. Ou seja, Parnamirim é mais do que uma cidade-dormitório clássica, pois se apresenta como um espaço de ampliação da mobilidade populacional metropolitana de uma parcela da população com autonomia locacional.

É certo, entretanto, que essa situação não é generalizada no município como um todo. Como já apontado por Gomes e Freire (2009), os deslocamentos pendulares dos três municípios de alta integração se originam das regiões desses municípios que se encontram no entorno imediato de Natal. Sobretudo no caso do município de Parnamirim, fica evidente que há uma polarização do crescimento populacional na região conurbada com Natal. Evidência que tende a se redesenhar nos próximos anos a partir da expansão privilegiada de loteamentos horizontais de alto padrão na direção do eixo sul de desenvolvimento metropolitano, confirmando a hipótese de que a autonomia locacional está relacionada com o potencial de mobilidade que existe em determinados contextos do espaço metropolitano (PIMENTEL *et al.*, 2013).

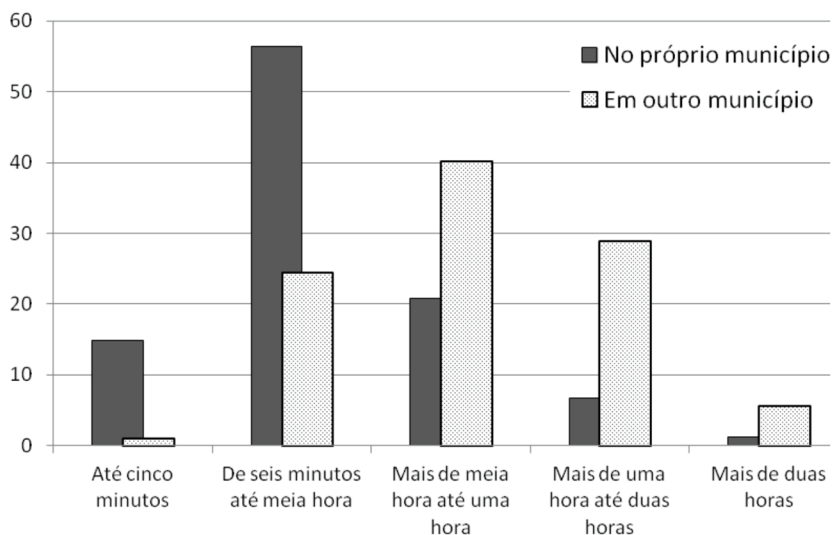
### 3. Tempo de deslocamento: mobilidade intraurbana e metropolitana

Como vimos, a pendularidade é um forte indicador da mobilidade intrametropolitana e corrobora a percepção que se tem ao circular livremente pela RMN. Assim, embora o dado censitário contenha limitações no sentido de entender todas as diversas formas de mobilidade e de consumo do espaço urbano (OJIMA, 2006), ele pode servir como *proxy* para a compreensão dos processos de mobilidade espacial da população em seu sentido mais amplo, incluindo aqui a dicotomia migração-pendularidade. Até o momento, neste capítulo, exploramos apenas uma parte dos dados censitários sobre deslocamentos pendulares. Isso porque, a partir do Censo Demográfico de 2010, por conta da crescente importância do fenômeno, novas informações relacionadas sobre esse movimento foram incorporadas ao Censo Demográfico.

Uma dessas informações é o quesito sobre tempo de deslocamento entre casa e trabalho. Esse quesito, de fato, não se refere apenas àqueles que fazem deslocamentos pendulares entre municípios de residência e trabalho (ou estudo) distintos, mas para todos os indivíduos que trabalham fora do seu próprio domicílio. Assim, torna-se uma informação importante para estimar a demanda ou os gargalos da mo-

bilidade intraurbana em qualquer município (ou entre municípios) do país. Dados sobre o tempo de deslocamento já eram possíveis através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE e do estudo de Pereira e Schwanen (2013), que faz uma análise das tendências entre as principais regiões metropolitanas<sup>4</sup> nas últimas décadas. Segundo os autores, houve uma piora significativa nas condições de transporte urbano nessas regiões, que parecem estar associadas a mais do que um único fator (PEREIRA; SCHWANEN, 2013, p. 25). Das dez regiões (nove regiões metropolitanas mais o Distrito Federal) analisadas, o decil mais pobre gasta 20% mais tempo entre casa e trabalho do que os 10% mais ricos.

**Figura 7.5 – Tempo habitual no deslocamento casa-trabalho segundo local de trabalho, Brasil (2010)**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

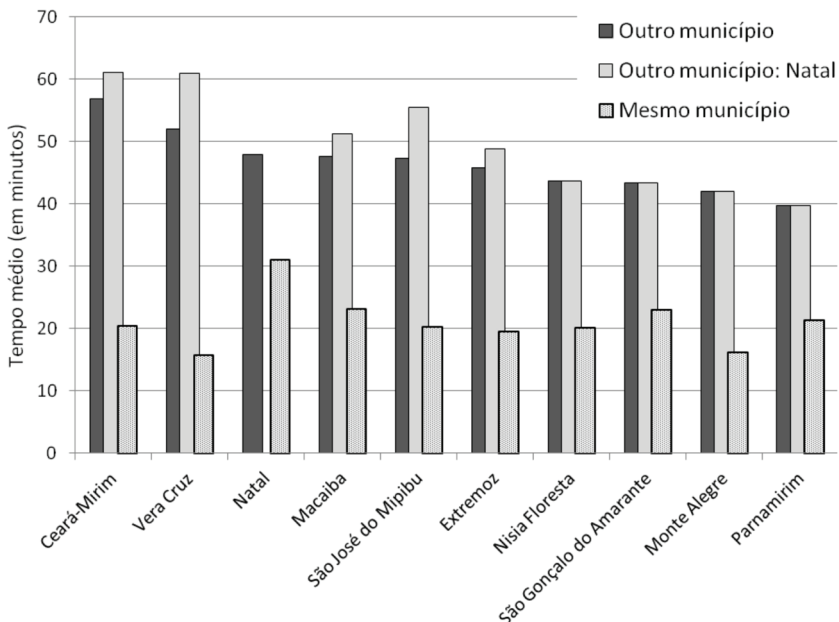
No caso dos dados censitários, entretanto, as análises podem ser feitas no nível municipal, mas a informação de tempo de deslocamento casa-trabalho só foi incluída no Censo Demográfico 2010. Assim,

<sup>4</sup> Os dados da PNAD não são representativos para o nível de municípios. São nove as regiões metropolitanas representativas estatisticamente na amostra da PNAD: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. A amostra da PNAD para o DF não cobre os 22 municípios vizinhos, apesar de esses municípios pertencerem oficialmente à Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno (RIDE-DF).

não seria possível conduzir uma análise da evolução desse processo na RMN. Entender o tempo gasto pelos moradores de uma região metropolitana possibilita compreender algumas das dinâmicas do espaço urbano (PEREIRA; SCHWANEN, 2013), principalmente considerando que cada vez mais os vetores espaciais da ordenação do território se articulam com a dimensão tempo (OJIMA; MONTEIRO; NASCIMENTO, 2013), em uma mudança no modelo de produção e consumo do espaço urbano, condicionado cada vez mais por uma sociedade baseada na mobilidade (URRY, 2007; OJIMA; MARANDOLA JR. 2012).

Como era de se esperar, analisando comparativamente o tempo de deslocamento entre casa e trabalho para aqueles que o fazem no mesmo município e os que se deslocam para outro município, o segundo caso concentra maior proporção em deslocamentos mais demorados. Ou seja, em geral as pessoas que trabalham no mesmo município em que residem gastam menos tempo do que aqueles que precisam se deslocar para outro município. Mas, como apontado por Pereira e Schwanen (2013), há que se levar em conta as especificidades que os números médios para o país como um todo escondem.

**Figura 7.6 – Tempo médio habitual no deslocamento casa-trabalho por local de trabalho, RMN (2010)**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

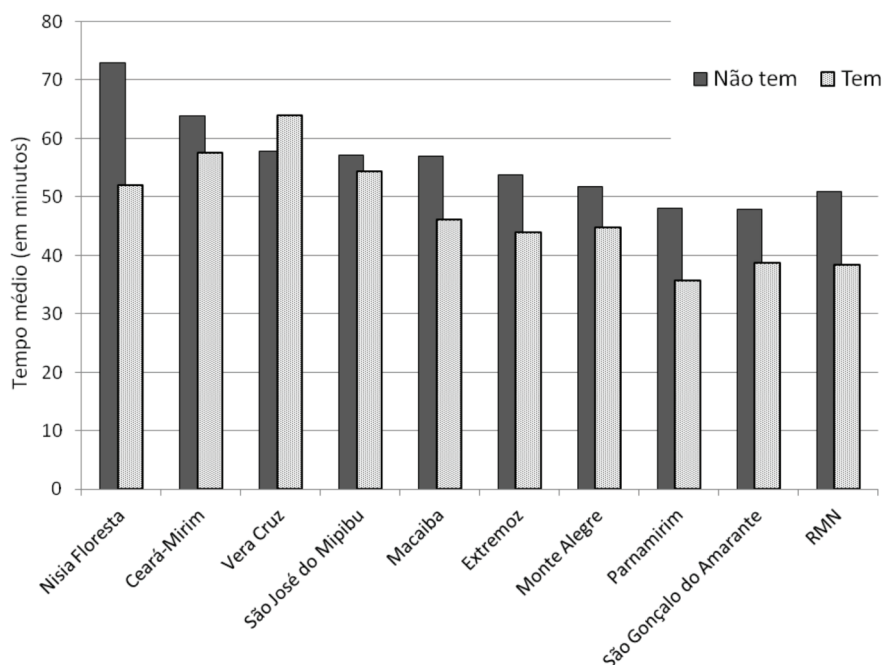
No caso da RMN, podemos perceber que o tempo médio de deslocamento<sup>5</sup> entre casa e trabalho varia significativamente entre os municípios. Entre aqueles que trabalham no mesmo município de residência, o maior tempo médio de deslocamento é entre os residentes de Natal, onde se gasta em torno de meia hora diariamente para chegar ao trabalho. Nos demais municípios, aqueles que trabalham no próprio município não apresentam tempo de deslocamento médio muito mais reduzido, pois, com exceção de Vera Cruz e Monte Alegre, todos apresentam em torno de 20 minutos em média para o deslocamento intramunicipal.

Quando analisamos o tempo médio para aqueles que trabalham em município diferente daquele de residência, é que percebemos as maiores diferenças entre os municípios da RMN. Parnamirim é o que possui a menor média diária de deslocamento, em torno de 40 minutos. Tempo muito diferente do encontrado em Ceará-Mirim, onde se gasta em média 57 minutos para se chegar ao trabalho, quando este é em outro município, média que aumenta quando se considera aqueles deslocamentos originados em Ceará-Mirim mas com destino a Natal (61,1 minutos). Ceará-Mirim e Vera Cruz são os dois únicos municípios que apresentam uma média de tempo maior que uma hora para o deslocamento para o trabalho em Natal.

---

<sup>5</sup> Para fins de resumir os dados, adotou-se a proposta de análise conduzida por Pereira e Schwanen (2013), calculando, a partir das variáveis categóricas de tempo de deslocamento do quesito censitário, o tempo médio dos deslocamentos considerando: 1) local de trabalho no mesmo município; 2) local de trabalho em outro município; 3) local de trabalho é o município de Natal (portanto, não há informação para esse município).

**Figura 7.7 – Tempo médio habitual no deslocamento casa-trabalho por município de residência e existência de automóvel ou motocicleta no domicílio, RMN (2010)**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Esse tempo de deslocamento depende, em grande medida, do modal de transporte utilizado. Embora o Censo Demográfico não nos permita fazer essa análise detalhada, pois não se pergunta qual é o modo de deslocamento utilizado, podemos ter como referência a existência ou não de automóvel ou motocicleta no domicílio do indivíduo que trabalha em município diferente<sup>6</sup>. Assim, considerando o tempo médio do deslocamento pendular das pessoas que trabalhavam em Natal, mas residiam em outro município, segundo a existência de automóvel ou motocicleta no domicílio, temos uma diferença de 51 minutos para os que não possuem automóvel ou motocicleta no domicílio, contra 38 minutos para aqueles que os possuíam.

O caso mais significativo da diferença entre aqueles que possuem automóvel ou motocicleta e os que não possuem e que fazem deslocamentos pendulares para o município de Natal é o dos residentes de

<sup>6</sup> O uso dessa informação não significa dizer que o indivíduo efetivamente utiliza o automóvel ou a motocicleta para o deslocamento entre casa e trabalho.

Nísia Floresta. Para estes, o tempo médio varia de 73 minutos para os que não têm e 52 minutos para os que têm. Entretanto, assim como no caso de Vera Cruz, é importante considerar o fato de que o valor absoluto de casos de pendularidade para Natal é pequeno e, por se tratar de dados amostrais, devem ser tratados com parcimônia devido aos erros amostrais. Comparando os municípios de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, podemos perceber que o tempo médio gasto diariamente por aqueles que trabalham em Natal não difere muito para aqueles que não possuem automóvel ou motocicleta, consumindo cerca de 48 minutos. Em relação aos que possuem, a diferença existe, e os parnamirinses gastam em média 3 minutos a menos.

Considerando esses dados, justifica-se a variação expressiva de veículos automotores de uso individual na RMN. Acompanhando a média nacional, a RMN mais que dobrou a sua frota de veículos (automóveis e motocicletas) ao longo da década de 2000, passando de 156 mil veículos em 2001, para 356 mil em 2010. Mas esse grande aumento se deve principalmente ao aumento da frota de motocicletas, seguindo a tendência regional do Nordeste. No caso do município de Natal, por exemplo, a frota de automóveis apresentou uma variação percentual de 71,6%, enquanto que a de motocicletas foi de 231,8% entre 2001 e 2010. Em Extremoz, caso mais sintomático, a frota de motocicletas cresceu quase 1.000% nesse período.

Essas mudanças possuem um componente conjuntural derivado do acesso ao crédito, redução de impostos e pela qualidade precária dos sistemas de transporte coletivo em praticamente todo o país. Entretanto, é preciso mencionar o componente demográfico desse processo, pois a mobilidade espacial da população apresenta estreita relação com a estrutura etária de uma população. Ou seja, há uma seletividade tanto nas migrações como nos deslocamentos pendulares, como vimos no Gráfico no início deste capítulo. A composição por idade da população e as mudanças na composição dos domicílios também afetam a demanda por meio de transporte e o deslocamento pendular, assim como o processo de urbanização e metropolização (MARTINE; OJIMA; FIORAVANTE, 2012).

A posse de automóveis nos domicílios está relacionada à idade do responsável pelo domicílio, bem como ao número de membros do mesmo. Sendo que as maiores taxas de motorização ocorrem em grupos etários adultos jovens, em domicílios compostos por até três pessoas. Nesse sentido, mesmo que se mantivessem as taxas de motorização

existentes no início da década passada, só o fator demográfico com o envelhecimento relativo da população seria responsável pelo aumento na frota de veículos (MARTINE; OJIMA; FIORAVANTE, 2012; DIÓGENES; OJIMA, 2013).

## Considerações finais

A mobilidade espacial da população tem se tornado um fenômeno cada vez mais complexo em todo o país, e passa a ser necessário entender mais do que os fluxos e processos migratórios. Assim, a mobilidade se configura como um conceito mais amplo no qual a migração é apenas uma das modalidades possíveis e tem se reduzido gradativamente ao longo das últimas décadas. Novos contextos sociais, econômicos e políticos favorecem a disseminação de novas oportunidades de desenvolvimento regional e urbano. Segundo os dados analisados aqui, a RMN parece estar dentro desse processo.

Natal é (e ainda continuará sendo) o polo integrador da região metropolitana, mas o cenário atual aponta para mudanças importantes na dinâmica regional dos municípios, sobretudo, a partir da análise do município de Parnamirim. Suas características e dinâmica recente permitem perceber uma dinâmica muito diferenciada dos demais municípios, mesmo entre os de alta integração. Essa condição favorece sua inserção regional no contexto metropolitano, de maneira que seu papel seja complementar e atraente (em termos migratórios) não apenas como válvula de escape da pressão da sede-metropolitana, pois apresenta indicadores que não condizem com a abordagem tradicional de uma cidade-dormitório.

Claro que são evidências que ainda merecem maior investigação, pois a cristalização de processos sociais anteriores no tecido urbano obscurece a identificação de novos processos ainda em consolidação. Não seria imediata, portanto, a percepção de novos contextos urbanos-regionais em um período tão curto de tempo. Ademais, não há uma ruptura drástica nos processos sociais que justifique transformações urbanas radicais. Assim, se haverá um contexto de cidade-região em que haja complementariedade de funções regionais dentro do contexto metropolitano da RMN, só os anos dirão.

## Referências

- ANTIGO, C. (2004). Deslocamentos pendulares nos espaços sub-regionais da Região Metropolitana de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., Caxambu. **Anais**. ABEP: Campinas.
- ARANHA, V. (2005). Mobilidade pendular na metrópole paulista. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 4, p. 96-109, out./dez.
- BAUMAN, Z. (2008). **A sociedade individualizada**: vidas contadas e histórias vividas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- CLEMENTINO, M. L. M.; SILVA, M. G.; PEREIRA, W. E. N. (2009). Transformações no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Natal – 1991-2000. In: CLEMENTINO; M. L. M.; PESSOA, Z. S. (Org.). **Natal**: uma metrópole em formação. São Paulo: EDUC, p. 193-212.
- DIOGENES, V. H. D.; OJIMA, R. (2013). Quando menos é mais: análise do impacto da transição demográfica no perfil de consumo do brasileiro. ENCONTRO NACIONAL SOBRE POPULAÇÃO, ESPAÇO E AMBIENTE – GT PopEA/ABEP, 2., 2013. **Anais**. São José dos Campos: ABEP.
- GOMES, C.; FREIRE, F. H. M. A. (2009). Deslocamentos populacionais e dinâmicas socioespaciais na Região Metropolitana de Natal. In: CLEMENTINO; M. L. M.; PESSOA, Z. S. (Org.) **Natal**: uma metrópole em formação. São Paulo: EDUC, p. 259-300.
- HOGAN, D. J.; OJIMA, R. (2008). Urban sprawl: a challenge for sustainability. In: MARTINE, G.,
- MCGRANAHAN, G.; MONTGOMERY, M.; CASTILLA-FERNANDEZ, R. (Org.). **The new global frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century**. London: IIED/UNFPA and Earthscan Publications, p. 205-219.
- LIMONAD, E. (2005). Entre a urbanização e a sub-urbanização do território. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR, 11., 2005. **Anais**. ANPUR: Salvador.
- MARANDOLA JR., E (2010). Mobilidades contemporâneas: distribuição espacial da população, vulnerabilidade e espaços de vida nas aglomerações urbanas. In: CUNHA, José Marcos Pinto da. (Org.). **Mobilidade espacial da população**: desafios teóricos e metodológicos para o seu estudo. Campinas: Nepo/Unicamp, p. 95-115.
- MARANDOLA JR., E. (2005). Espaço de vida e mobilidade nas metrópoles: a luminosidade do lugar e a experiência dos riscos e vulnerabilidades. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA – SIMPURB, 9., 2005, Manaus. **Anais**. Manaus: Ed. UFAM.
- MARTINE, G.; OJIMA, R.; FIORAVANTE, E. F. (2012). Transporte individual, dinâmica demográfica e meio ambiente. In: MARTINE, G.; Ojima, R.;

BARBIERI, A.F.; CARMO, R. L. (Org.). **População e sustentabilidade na era das mudanças ambientais globais**: contribuições para uma agenda brasileira. Campinas: ABEP, v. 1, p. 175-186.

OJIMA, R. (2006). A produção e o consumo do espaço nas aglomerações urbanas brasileiras: desafios para uma urbanização sustentável. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006. **Anais**. Caxambú-MG, ABEP.

\_\_\_\_\_. (2007). Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos da População**, São Paulo: ABEP, v. 24, n. 2, p. 277-300.

\_\_\_\_\_. (2008). Novos contornos do crescimento urbano brasileiro? O conceito de urban sprawl e os desafios para o planejamento regional e ambiental. **GEOgraphia** (UFF), v. 10, p. 46-59.

OJIMA, R.; MARANDOLA JR., E. ; PEREIRA, R. H. M.; SILVA, R. B. (2010). O estigma de morar

longe da cidade: repensando o consenso sobre as cidades-dormitório. **Cadernos Metrópole** (PUCSP), v. 12, p. 395-415.

OJIMA, R.; MARANDOLA JR., E. (2012). Mobilidade populacional e um novo significado para as cidades: dispersão urbana e reflexiva na dinâmica regional não metropolitana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** (ANPUR), ANPUR: Rio de Janeiro, v. 14, n. 2.

OJIMA, R.; SILVA, R. B.; PEREIRA, R. H. M. (2007). A mobilidade pendular na definição das cidades-dormitório: caracterização sociodemográfica e novas territorialidades no contexto da urbanização brasileira. **Cadernos IPPUR/ UFRJ**, v. 21, p. 111-132.

OJIMA, R.; MONTEIRO, F. F.; NASCIMENTO, T. C. L. (2013). Deslocamentos pendulares, reestruturação produtiva e o consumo do espaço na urbanização brasileira: explorando o tempo de deslocamento casa-trabalho. SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA – SIMPURB 2013. **Anais**. Rio de Janeiro: UERJ.

PEREIRA, R. H. M.; SCHWANEN, T. (2013) Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil: (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília: Rio de Janeiro: Ipea.

PIMENTEL, D. E. M.; SILVA, L. C.; NASCIMENTO, T. C. L.; OJIMA, R. (2013). Urbanização dispersa e vulnerabilidade no contexto metropolitano de Natal: a dinâmica da população e a ampliação do espaço de vida. ENCONTRO DA ANPUR, 15. **Anais**. Recife: ANPUR. [CD-ROM].

PNUD/IPEA/FJP (2013)- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/ Fundação João Pinheiro. **Atlas do Desenvolvimento Humano 2013**. Brasília: PNUD/IPEA/FJP.

SANTORO, P. F.; COBRA, P. L.; BONDUKI, N. (2010). Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. **Cadernos Metr pole** (PUCSP), v. 12, p. 417-440.

UNITED NATIONS (1970) - Manual VI: Methods of Measuring Internal Migration. Manuals on methods of estimating population. New York: United Nations. URRY, J. (2007) Mobilities. London: Polity.

---

# Organização social do território e formas de provisão de moradia

---

*Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva*  
*Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha*  
*Glenda Dantas Ferreira*

**Resumo.** Na última década, a produção do espaço construído passou por períodos de intensa transformação, em grande parte motivada pela reestruturação do setor imobiliário formal e da convergência das políticas públicas de moradia, voltadas às faixas de interesse social. O presente capítulo intenta apresentar uma síntese que demonstre essa convergência no caso da RMNatal, em especial focalizando três aspectos fundamentais: os indicadores da condição de moradia, o fortalecimento do mercado imobiliário formal e sua expansão na metrópole e, por fim, os aspectos institucionais e territoriais da política habitacional, com ênfase nas condições de acesso à terra urbanizada na metrópole.

**Palavras-chave:** Moradia social, Região Metropolitana, Natal

**Abstract.** In the last decade, the production of the built space has gone through periods of intense transformation, largely motivated by the formal housing sector restructuring and convergence of public housing policies, geared to social interest groups. This chapter aims to provide a analyze that demonstrates this convergence in the case of RMNatal, in particular focusing on three key aspects that are indicators of the condition of housing, strengthening the formal housing market and its expansion in the metropolis and, finally, demonstrate aspects of housing policy, with emphasis on conditions for access to urbanized land in the metropolis of Natal.

**Keywords:** Housing, Metropolitan Area, Natal

## Introdução

Nos últimos dez anos, a dinâmica imobiliária formal e a promoção pública da moradia social iniciaram e consolidaram um intenso movimento de aproximação. Historicamente, este fato não significa maior novidade, se observarmos a forma de produção da moradia social associada aos interesses mais extensos dos proprietários fundiários e das construtoras que as executaram (Cf. MARICATO, 2011; VALENÇA, 2001). Entretanto, ao olharmos a conjuntura recente em seus aspectos mais gerais, notaremos algumas modificações relacionadas com o aprofundamento da financeirização econômica no Brasil. Então, quais diferenças encontramos? Em um primeiro plano, podemos apontar que a reestruturação do mercado imobiliário formal, ainda no final dos anos 1990, começa por modificações financeiras e legais em associação a um modelo neoliberal de atuação do Estado. Essa reestruturação prosseguiu, favorecendo as empresas na captação de maiores volumes de capital – levando as chamadas IPOs (Initial Public Offering) na Bolsa de Valores das maiores construtoras nacionais – associada a um crescente na renda familiar brasileira e modificação no padrão de consumo da classe média.

No plano da política pública, o tema moradia social ganhou um novo fôlego com a eleição do Presidente Lula, em 2002, e a criação do Ministério das Cidades, em 2004. A recente promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, possuía um forte simbolismo associado à eleição de um candidato popular de esquerda; simbolismo representativo de uma possibilidade de, enfim, engendrar uma recomposição da agenda da Reforma Urbana, em suspensão desde os anos 1990.

A Campanha Nacional de Planos Diretores, as Conferências das Cidades e a Lei 11.124/2005 são resultados desse momento. Assim, ocorreu a emergência de dois eixos aparentemente contraditórios: o fortalecimento da financeirização do mercado imobiliário e o fortalecimento das estruturas institucionais da promoção à moradia social. Mas por que aparentemente contraditórios? Francisco de Oliveira interpreta a singularidade na relação do Estado com o Mercado na Era Lula, como advinda de um “complexo de ornitorrinco”, núcleo das atuais contradições do capitalismo brasileiro, isto é, o avanço de importância do setor de serviços na economia, acompanhada da manutenção da precariedade do trabalho e da concentração da renda (OLIVEIRA, 2008).

Poucos setores assumiram tão bem essa característica quanto o setor imobiliário brasileiro, que manteve o traço conservador de um mercado de terras fechado às classes populares, mas que se abriu rapidamente ao setor bancário e aos títulos negociados na Bolsa de Valores (desde 2006). Tal abertura menos se deve a uma exigência imediata da Era Lula e mais a um processo continuado de neoliberalização da economia nacional, iniciada ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (SHIMBO, 2012). Mas esse é um contexto específico das grandes metrópoles nacionais, ou também podemos evidenciar seus impactos nas cidades médias?

No caso de Natal, entre os anos 2000 e 2010, o mercado imobiliário alcançou a escala metropolitana. Isso implica observar que certos indicadores de produção da moradia que eram concentrados fortemente na capital, passaram a ser localizados nos municípios de média e alta integração não apenas como um transbordamento da região sul de Natal (fato predominante no período de 1990 a 2000), mas como ampliação do mercado de terras a segmentos sociais mais diversificados.

Tal expansão em direção à periferia metropolitana está relacionada com o processo de aumento da valorização da terra semirrural do entorno de Natal, provocado por três fatores: (1) a expressividade do mercado imobiliário em Natal (em preços e produção de imóveis) voltados a estrangeiros (2000 a 2007); (2) a relativa escassez de terras urbanizadas em áreas contíguas a Natal, por meio do acirramento da concorrência entre as empresas de incorporação (nacionais, regionais e locais), entre 2005 e 2008; e (3) a entrada de recursos financeiros – crédito – pelo Programa Minha Casa Minha Vida (2009 em diante). Quais efeitos socioespaciais decorrem desses três fatores? Em primeiro lugar, revela uma intensidade e uma aceleração nos processos de transformação do solo rural (ou semirrural) em urbano; isso ocorreu legalmente a partir das revisões dos Planos Diretores municipais (entre 2002 e 2006) e de modo acelerado após a criação do Programa Minha Casa Minha Vida. O aumento no preço do solo e dos imóveis construídos em Natal e em Parnamirim resultou no espraiamento da oferta de novos lotes, casas e apartamentos em municípios até então afastados da dinâmica imobiliária, como Macaíba, Ceará-Mirim e São Gonçalo do Amarante.

Os eixos de expansão dessa dinâmica (identificados no Plano Estratégico da RMNatal, em 2007) consolidam-se e avançam sobre o

território, levando a uma expansão urbana “sem urbanidade”, isto é, baixo alcance das redes de infraestrutura, ausência de equipamentos coletivos e sociais. Até 2007, a forma de espraiamento desse tecido viário (mesmo que precário) assumia um sentido de conurbação litorânea, isto é, uma ligação física entre os municípios metropolitanos pela orla marítima (Natal-Parnamirim-Extremoz-Nísia Floresta); após 2008-2009, tal sentido ganha nova expressividade no eixo dos municípios interioranos, como São Gonçalo, Macaíba, Monte Alegre e Ceará-Mirim). Essas novas manchas urbanas são de baixa densidade, ausência de infraestrutura adequada e concentram a maior parte da população de interesse social. Municípios como São Gonçalo do Amarante, Parnamirim e Extremoz passaram a apresentar assentamentos precários, muitas vezes relacionados com a vulnerabilidade socioambiental – ocupação de dunas e mangues. Portanto, ao mesmo tempo em que se verifica uma expansão da metrópole pela produção de solo semiurbanizado (na maior parte das vezes apenas com abastecimento de água e eletrificação), dispersando a metrópole, recrudesce o quadro da inadequação habitacional nas áreas internas a Natal e periféricas à metrópole.

Na ausência de uma forte (ou pelo menos crescente) economia metropolitana, essa expansão não se explica por uma recomposição da força de trabalho, evitando custos do movimento pendular. Nesse sentido, a oferta assume um componente definidor da necessidade do mercado em criar novos eixos dessa expansão, mantendo aquecidos os preços e em constante alta a produção de imóveis. Assim, o território metropolitano é envolvido pela expressividade e intensidade da expansão desse mercado imobiliário.

Mas como tal padrão se ajusta no espaço e quais ações das políticas públicas são possíveis nesse cenário? No sentido de abordar essa problemática, este capítulo pretende a) analisar a dinâmica da moradia na RMNatal em termos de reposição da moradia e inadequação habitacional (2000-2010); (b) caracterizar e compreender a espacialização domiciliar da RMNatal, segundo sua organização social; (c) identificar os novos padrões de produção da moradia (alta, média e baixa renda), de incorporação imobiliária e inovações tipológicas e d) compreender o desenvolvimento da política habitacional, em seus programas e projetos, na escala da RMNatal.

# 1. Condições da moradia e habitabilidade

## **1.1. Necessidades Habitacionais na RMNatal (2000-2010): produção habitacional, saneamento ambiental e qualidade do habitat**

O conceito de Necessidades Habitacionais abarca duas categorias distintas: o déficit habitacional e a inadequação da moradia. O primeiro refere-se à necessidade de construção de novas moradias, já o segundo diz respeito à qualidade de vida dos moradores em virtude de residirem em moradias inadequadas. Na realidade, aquele conceito permite uma leitura mais ampliada da problemática habitacional, uma vez que possibilita identificar aspectos relacionados à qualidade da moradia.

Estudos realizados para o Plano de Desenvolvimento Sustentável da RMNatal (2006), com base no Censo 2000, apontaram que o déficit habitacional para a Região Metropolitana de Natal era de 35.359 domicílios, o que representava a necessidade de um incremento de estoque de 12,9 %. Para os domicílios com até três salários mínimos, esse incremento deveria ser de 8,8%, totalizando, portanto, 11.788 domicílios.

O cálculo do déficit habitacional realizado pela Fundação João Pinheiro (2013), com base nos dados do Censo 2010, revela um déficit total de 53.220 domicílios na RMNatal, o que corresponde a 47,71% do déficit total do Rio Grande do Norte. A capital potiguar, por sua vez, concentra 65% do déficit total e 14,74% do déficit relativo da região metropolitana, conforme tabela abaixo.

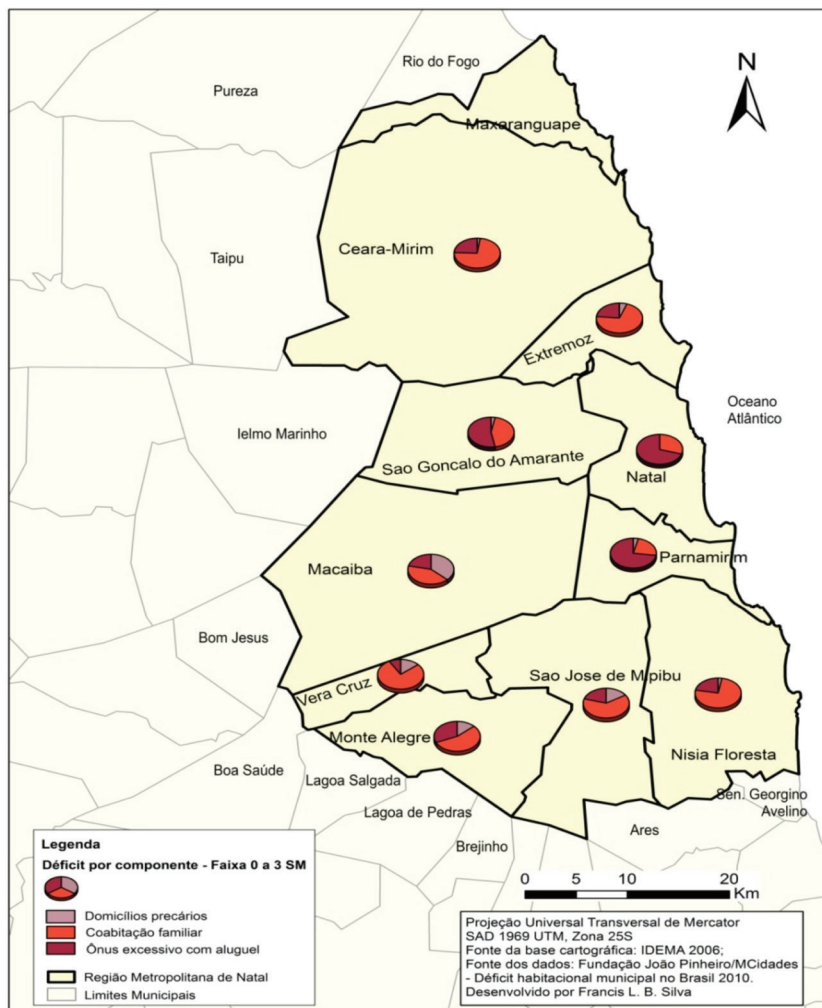
**Tabela 8.1 – Déficit habitacional relativo por município e Total RMNatal (2010)**

Município	% em relação ao déficit total	Déficit Habitacional Relativo (%)
Ceará-Mirim	4,56	14,05
Extremoz	1,66	13,59
Macaíba	3,89	10,65
Monte Alegre	0,98	9,10
Natal	65,24	14,74
Nísia Floresta	0,95	7,89
Parnamirim	14,67	12,94
São Gonçalo do Amarante	5,99	13,05
São José de Mipibu	2,06	10,15
Vera Cruz	0,53	10,15
Total RMNatal	100,00	13,67

Fonte: Elaboração própria com base no Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010 (Fundação João Pinheiro/MCidades, 2013).

Os dados apresentados na tabela acima indicam que os municípios da RMNatal que possuem alta integração com o polo (Natal), respondem por 54,31% do déficit relativo. Em termos quantitativos, há uma necessidade de incremento do estoque de 13,67%. Uma análise intrafaixa revela que 62,3% do déficit na RMNatal situa-se na faixa de 0 a 3 salários mínimos, sendo necessário um incremento de estoque nessa faixa de 8,5%. Logo, o enfrentamento do déficit habitacional deve considerar que nesse universo de 0 a 3 S.M, frequentemente homogeneizado, existem domicílios com os mais variados rendimentos, e a solução habitacional deve considerar tal heterogeneidade como forma de tornar as estratégias de ação mais efetivas.

**Figura 8.1 – RMNatal - Déficit Habitacional na faixa de 0 a 3 salários mínimos, por componentes e municípios.**



Fonte: Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010 (Fundação João Pinheiro/MCidades, 2013).

O quadro descrito anteriormente reflete não apenas os processos de ocupação extensiva e intensiva ocorridos no espaço metropolitano, mas, em particular, a dificuldade de se produzir habitação formal e bem localizada em razão do custo da terra urbana decorrente da valorização do solo urbano e da mercadoria habitação ter um custo relativamente elevado para ser produzida, de um lado. De outro, repõe

a centralidade do debate entre produção e consumo da moradia, em que pese à necessidade de atendimento à demanda das famílias, o que pode ser feito por três formas básicas de produção: i) produção estatal direta; ii) produção privada; e iii) produção informal. Em outras palavras, o estoque de moradias resulta dessas três formas, constituídas social, econômica, política e espacialmente em momentos históricos diferentes (MARICATO, 2009).

Na realidade, o mercado da habitação, enquanto resultante de uma construção social dupla – construção da oferta e construção da demanda – necessita do suporte estatal para se desenvolver tanto na criação de demanda efetiva com capacidade solvável para adquirir a mercadoria habitação quanto no estabelecimento de condições para as construtoras produzirem e ofertarem moradia, o que, em uma análise mais ampliada, define as regras de acesso à moradia a partir da oferta e da demanda.

Uma primeira evidência dessa análise aponta para o desenho de soluções não homogeneizadoras e para uma compreensão do déficit para além de uma questão numérica. Uma análise do déficit por componente mostra que a coabitação representa 50,17% do déficit total, enquanto que na faixa até três salários mínimos a maior participação é do componente ônus excessivo com aluguel, o qual representa 57,48%, conforme ilustrado na Figura 8.1. Apesar disso, as alterações metodológicas ocorridas no cálculo do déficit e da inadequação impossibilitam uma análise comparativa das necessidades habitacionais entre os Censos de 2000 e 2010.

Mais do que verificar se houve aumento ou redução do déficit e da inadequação, o estabelecimento de comparações permite avaliar a política pública de desenvolvimento urbano ao longo do tempo, de uma forma geral. Em específico, essas mudanças dificultam, por exemplo, a identificação de qual componente sofreu mais alterações ao longo dos anos, conseqüentemente, a implementação de estratégias de ação para o enfrentamento da problemática habitacional tende a ocorrer em um cenário de incerteza. Isso dificulta, portanto, a definição clara de metas, indicadores e custos da política habitacional nas diversas esferas. Evidencia-se, portanto, a dificuldade de planejar e implementar uma política habitacional que enfrente de forma efetiva o déficit habitacional. Segundo, ainda não é possível ler de maneira clara os efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida sobre o referido déficit nos dados de 2010, em particular porque o PMCMV fora lançado em

2009. Essa leitura só será possível em alguns anos, quando for feito o próximo Censo.

Com relação à inadequação habitacional, os dados da Fundação João Pinheiro (2013) apontam que na RMNatal existem 141.242 domicílios inadequados, dos quais 95.049 estão na faixa de até 3 salários mínimos, conforme tabela abaixo.

**Tabela 8.2 – Inadequação habitacional relativa e domicílios inadequados na faixa de 0 a 3 salários mínimos**

Municípios	% em relação à Inadequação Habitacional Total	Inadequação Relativa (%)	Domicílios Inadequados na faixa de 0 a 3 salários mínimos
Parnamirim	17,73	6,43	15.432
Extremoz	2,02	0,73	1.822
Natal	60,53	21,97	56.218
Ceará-Mirim	2,10	0,76	2.304
Macaíba	6,33	2,30	7.033
Nísia Floresta	1,66	0,60	1.696
São Gonçalo do Amarante	4,88	1,77	5.505
São José de Mipibu	2,76	1,00	2.686
Monte Alegre	1,16	0,42	1.381
Vera Cruz	0,81	0,29	972
Total RMNatal	100,00	36,29	95.049

Fonte: Elaboração própria, com base no Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010 (Fundação João Pinheiro/MCidades, 2013).

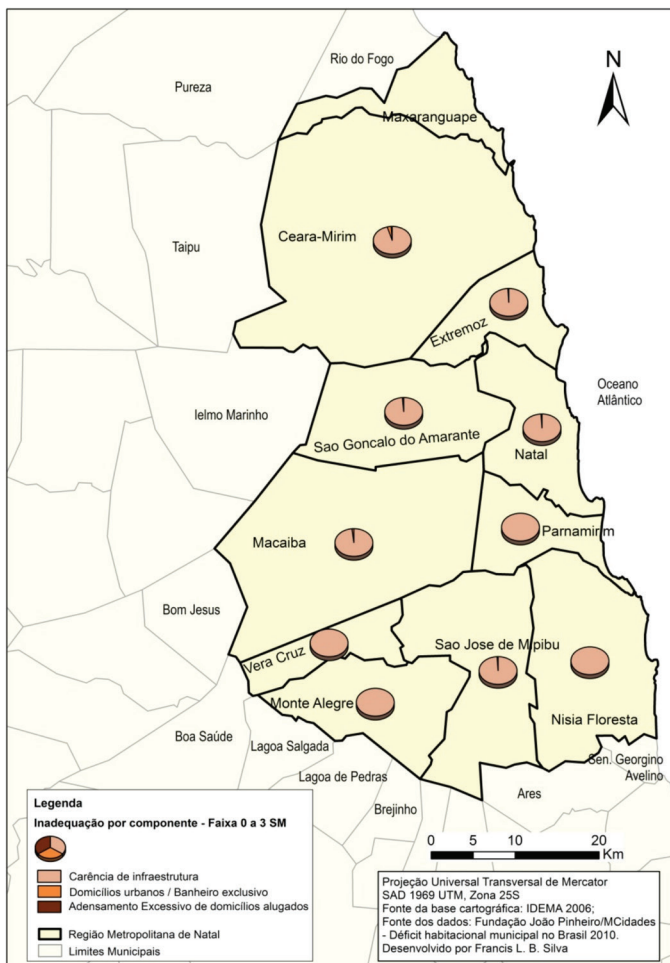
Natal, uma vez mais, apresenta uma qualidade do habitar bastante precária, o que indica a dissociação entre urbanização e qualidade da moradia, sobretudo pela baixa oferta de infraestrutura urbana que consiga interligar a dinâmica habitacional à implantação de redes e sistemas de água e esgotamento sanitário. Os dados da Fundação João Pinheiro (2013) apontam que, dos domicílios inadequados por carência de infraestrutura, 91,31% não estão ligados à rede geral de esgoto ou não possuem fossa séptica, e desse universo, 91,22% estão na referida faixa.

No caso da inadequação habitacional, não se verifica a necessidade de ampliar a oferta de novas moradias, mas sim de melhorar as condições de habitabilidade dos domicílios, garantindo, inclusive, a segurança jurídica da propriedade por meio de ações de regularização fundiária. A Figura 8.2 traz a situação da inadequação habitacional por componente na faixa de 0 a 3 salários mínimos para todos os municípios da RMNatal.

Esses dados possibilitam compreender que o problema da inadequação está praticamente concentrado na faixa de até 3 salários míni-

mos, e isso em todos os municípios da RMNatal. São, portanto, as famílias cujo rendimento não ultrapassa três salários mínimos as que mais são afetadas pela precariedade do habitat, o que conforma um quadro complexo que reúne vulnerabilidade social e condições inadequadas de habitabilidade. É fundamental, nessa situação, que o poder público atue no sentido de conferir qualidade à moradia a partir da oferta adequada de infraestrutura urbana da cidade, mais especificamente na área de saneamento ambiental (água, esgoto e resíduos sólidos).

**Figura 8.2 – RMNatal - Mapa da Inadequação habitacional por componente na faixa de 0 a 3 salários mínimos**



Fonte: Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010 (Fundação João Pinheiro/MCidades, 2013).

### 1.3. Acesso à infraestrutura e aos serviços públicos

Para identificar o acesso dos domicílios da RMNatal à infraestrutura e aos serviços públicos, foi utilizado como forma de complementar os dados do Déficit Habitacional, o volume *Características do Entorno dos Domicílios* do IBGE, com dados do Censo 2010. Esse estudo prioriza a identificação sobre a existência de logradouros identificados, iluminação pública, pavimentação, arborização nos logradouros públicos, bueiro/boca de lobo, lixo acumulado em vias públicas, esgoto a céu aberto, meio-fio/guia, calçada e rampa para cadeirante. Nesse sentido, torna-se mais um elemento de avaliação das condições de moradia na inserção urbana do município. Pelos condicionantes metodológicos, o estudo do IBGE para o entorno domiciliar só leva em conta os domicílios em face de quadra, isto é, com fachada principal voltada para o logradouro público, excluindo em grande parte domicílios em áreas de difícil acesso, seja em favelas, vilas ou em áreas de cortiços (IBGE, 2012).

O primeiro elemento considerado é a existência de *identificação do logradouro*, isto é, se existia alguma sinalização oficial do nome do logradouro público. Esse elemento é importante no sentido de caracterizar o reconhecimento (no cadastro público) das áreas urbanas pela Prefeitura Municipal, independente da regularização fundiária dos domicílios. Considerando os dados da Tabela 3, a RMNatal, como um todo<sup>1</sup>, apresentava em 2010 o total de 349.296 unidades, sendo que dessas apenas 45,78% possuíam alguma indicação do logradouro. Os municípios com menor percentual de identificação dos logradouros são Monte Alegre (18%), Ceará-Mirim (23%) e Parnamirim (29%), e em Natal, pouco mais da metade dos domicílios (52%) possuía logradouros identificados – o que denota uma ausência de reconhecimento oficial e cadastral de quase metade da cidade (Tabela 8.1).

O segundo elemento de análise é a *existência de iluminação pública*, melhor distribuída na RMNatal, com média de quase 96% na área urbana, embora em Monte Alegre 23% dos logradouros urbanos ainda não possuíam esses serviços. Componente importante da drenagem urbana, a *pavimentação adequada* atinge 80% na RMNatal como um todo, com destaque para Parnamirim, com 86,31% das suas ruas pavimentadas, seguido por Natal, com 81,68%; o restante dos municípios

---

<sup>1</sup> Aqui foram considerados dez municípios, excluindo Maxaranguape, que só passou a fazer parte da RMNatal em 2013.

varia entre 79,10% (Nísia Floresta) a 61,42% (Monte Alegre) – a exceção é Extremoz, que apresenta um baixo indicador de pavimentação, com apenas 36,62%. Por outro lado, no *item existência de bueiro e boca de lobo* – que poderia revelar a existência de rede de drenagem sob a pavimentação – os números do Censo 2010 indicam uma muito baixa existência desse componente. Em Natal, apenas 19,86% dos logradouros possuem boca de lobo, embora seja o maior índice da RMNatal. Destaque negativo novamente em Extremoz, com menos de 1% nesse componente do entorno domiciliar, indicando que há um enorme desafio em termos da qualidade da infraestrutura urbana que está disponível aos moradores da RMNatal.

**Tabela 8.3 – RMNatal: entorno dos domicílios por existência de infraestrutura e serviços**

Características do Entorno	Municípios da RMNatal e características do entorno (%)									
	Natal	Nísia F.	Extremoz	Parnamirim	SG Amarante	Ceará-Mirim	Macaíba	SJMipibu	Mt. Alegre	Vera Cruz
Identificação do logradouro	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Existe	52,23	49,23	26,48	29,02	49,1	23,31	36,37	31,85	18,59	58,35
Iluminação pública										
Existe	96,69	86,53	93,85	94,98	94,49	95,67	95,32	97,94	76,04	99,36
Pavimentação										
Existe	81,68	79,1	36,62	86,31	73,37	78,77	76,82	75	61,42	78,89
Calçada										
Existe	72,65	42,45	27,12	67,25	52	61,27	46,16	62,61	42,09	76,57
Meio-fio / guia										
Existe	77,08	70,51	34,11	83,43	70,73	77,19	65,21	73,31	61,45	80,58
Bueiro / boca de lobo										
Existe	19,86	12,85	0,62	15,72	4,57	11,72	13,31	3,94	0,21	6,02
Rampa para cadeirante										
Existe	2,75	1,66	0,87	4,09	0,17	0,69	1,93	0,46	0,28	0,24
Arborização										
Existe	44,69	39,24	2,97	38,41	12,77	27,65	49,47	60,46	22,14	82,99
Esgoto a céu aberto										
Existe	36,59	52,79	1,3	29,33	22,42	8,61	48,75	38,14	29,9	30,5
Lixo acumulado nos logradouros										
Existe	12,2	3,33	1,78	7,24	2,66	4,75	2,91	2,82	2,35	0,32

Fonte: Fonte: IBGE, *Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios*, 2012.

Nota: reelaborado pelos autores.

Em relação aos indicadores socioambientais *lixo acumulado e esgoto a céu aberto*, o quadro existente na metrópole indica uma vulnerabilidade, principalmente em relação ao esgotamento sanitário, quando, em 34% dos domicílios foi identificada a presença de acúmulo de esgoto sem tratamento. Esse número alcança 52% em Extremoz e 48% em Macaíba, piores colocados. Em relação ao lixo, apenas 9,8% apresentou a presença e acúmulo em logradouros públicos, indicando a existência de uma rede de coleta bem distribuída – embora não indique seu tratamento final.

Assim, tais dados gerais reforçam um quadro da RMNatal marcado pela distribuição desigual de serviços urbanos e infraestrutura, e atuando em dois sentidos, isto é, os serviços referentes à coleta de lixo e iluminação, dependentes da cobrança de taxas públicas, são razoavelmente oferecidos à população; entretanto, a infraestrutura que depende de investimentos em obras e serviços de urbanização (pavimentação, drenagem, acessibilidade e arborização), apresenta-se com baixo acesso para a maioria dos municípios, indicando uma necessidade de concentrar novos investimentos em infraestrutura urbana, sobretudo em municípios de forte crescimento populacional.

Mas, se mesmo desigual entre os municípios, há também uma desigualdade social na distribuição dos serviços e infraestrutura? O maior ou menor acesso dos domicílios a tais componentes possui alguma relação com a renda familiar? Considerando, conforme Tabela 8.4, uma seleção de componentes do entorno dos domicílios (Pavimentação, Bueiro/boca de lobo, Esgoto a céu aberto) que revelam a qualidade do espaço habitado, e realizando um agrupamento pela renda (até 2 salários mínimos e acima de 2 salários mínimos), é possível observar um quadro de desigualdade acentuada na RMNatal como um todo e diferenças intermunicipais.

**Tabela 8.4 – RMNatal: Infraestrutura e serviços públicos no entorno dos domicílios e Renda Familiar - 2010**

Características do entorno e município	Classes de rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> (salário mínimo)		
	Existência de infraestrutura		
	0-2 SM	Mais de 2 SM	
NATAL	Pavimentação	79	93
	Bueiro/boca de lobo	19	25
	Esgoto a céu aberto	44	12
PARNAMIRIM	Pavimentação	86	87
	Bueiro/boca de lobo	13	25
	Esgoto a céu aberto	34	14
NÍSIA FLORESTA	Pavimentação	80	72
	Bueiro/ boca de lobo	12	23
	Esgoto a céu aberto	54	38
EXTREMOZ	Pavimentação	35	54
	Bueiro/ boca de lobo	1	0,2
	Esgoto a céu aberto	1	3
S. G. AMARANTE	Pavimentação	73	84
	Bueiro/ boca de lobo	5	3
	Esgoto a céu aberto	23	9
S. J. MIPIBU	Pavimentação	74	90
	Bueiro/ boca de lobo	4	2
	Esgoto a céu aberto	38	35
CEARÁ- MIRIM	Pavimentação	78	93
	Bueiro/ boca de lobo	12	7
	Esgoto a céu aberto	9	5
MACAÍBA	Pavimentação	76	88
	Bueiro/ boca de lobo	13	22
	Esgoto a céu aberto	49	46
MONTE ALEGRE	Pavimentação	60	90
	Bueiro/ boca de lobo	0	0
	Esgoto a céu aberto	30	19
VERA CRUZ	Pavimentação	78	97
	Bueiro/ boca de lobo	6	10
	Esgoto a céu aberto	30	53

Fonte: Fonte: IBGE, *Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios*, 2012.

Nota: reelaborado pelos autores

Com exceção de Nísia Floresta, as áreas urbanas da RMNatal com maior incidência de logradouros pavimentados são aquelas que possuem moradores com ganhos acima de 2 SM; em relação à presença de bueiro/boca de lobo (indicador da drenagem), apenas os municípios de Natal e Parnamirim possuem até ¼ das redes instaladas em domicílios com maior renda, mas nas áreas de menor renda não passa de 20%; essa baixa performance é ainda pior nos demais municípios da RMNatal, com baixa incidência mesmo nas áreas com maior renda. Por fim, o componente esgoto a céu aberto é fortemente presente nas áreas até dois SM, com destaque para o polo Natal, onde 44% dos domicílios mais pobres possuem esse componente, contra apenas 12% nas áreas acima de 2 SM. Considerando a média metropolitana, as áreas de maior pobreza, possuem 65% dos domicílios com pavimentação, 10,6% com bueiros e 31,2% apresentam esgoto a céu aberto, contra 84%, 11,72% e 23,4% dos domicílios acima de 02 SM, respectivamente.

## 2. Mercado imobiliário na RMNatal: crescimento e expansão regional

### **2.1. Produção do solo e novas tipologias – do condomínio fechado ao imobiliário-turístico (2003-2008)**

O período entre os anos 2000 e 2008, para a Região Metropolitana de Natal, apresentou três momentos característicos e diferenciados, tanto na produção tipológica quanto no investimento do capital imobiliário. Ao final dos anos 1990, a expressividade de valorização imobiliária estava concentrada na área intraurbana de Natal e em seu transbordamento direto, na Região Sul – bairros de Ponta Negra e Nova Parnamirim, este último no município vizinho de Parnamirim. O eixo de expansão sul decorria da ausência de uma política habitacional no município que enfrentasse a excessiva concentração de solo urbanizado nos “bancos de terras”, formados por empresas da construção civil na década anterior (Cf. FERREIRA, 1996). Tais empresas locais estruturam-se fortemente para uma atuação, a partir dos anos 1990, ofertando imóveis à classe média alta em bairros como Ponta Negra, Candelária e Nova Parnamirim.

Ao final da década de 1990, e início dos anos 2000, o bairro de Ponta Negra figurava como a fronteira mais expressiva de valorização imobiliária, impactando fortemente nas residências construídas nas

décadas anteriores (conjuntos Ponta Negra e Alagamar, por exemplo). Tal valorização foi gerada pela reestruturação urbanística da orla marítima realizada no âmbito do Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste Brasileiro (PRODETUR I). Esse programa foi responsável pela elaboração e/ou revisão dos Planos Diretores dos municípios metropolitanos (notadamente os litorâneos), independente do tamanho populacional; tais planos alteraram o zoneamento municipal, ampliando a área urbana ou de expansão urbana, diminuindo (alguns inclusive excluindo) as zonas rurais (SILVA, 2010).

A entrada de “solo urbano” (embora não urbanizado) foi importante no sentido levar à escala da metrópole a atuação do mercado fundiário até então concentrado em Natal. Maria Florésia Silva (2004, p. 137) pesquisou os condomínios fechados de lotes (os chamados “loteamentos fechados”) ofertados nesse período e revela que foram lançados no mercado cerca de 2,7 mil lotes em 2 milhões de m<sup>2</sup> de área, sendo apenas 6,5% desse total em Ponta Negra e o restante em Nova Parnamirim. Nota-se, nesse caso, que a oferta foi de lotes (entre 2000 e 2004) e não de apartamentos ou casas prontas, tanto pela oferta de terras nessa periferia sul quanto pela ausência de maiores volumes de crédito ao mercado. É nesse período que a empresa Alphaville lança seu megaempreendimento de 700 lotes na comunidade Pium, próximo ao litoral de Parnamirim, distante quase 10 Km de Ponta Negra.

Até então, a dinâmica imobiliária podia ser explicada por contornos locais de expansão metropolitana e acirramento da segregação socioespacial; acirramento, portanto, decorrente do efeito concentrado da posse da terra urbanizada em um eixo específico do território, centro-sul, que transbordava para Parnamirim. No sentido norte, o eixo de expansão habitacional não assumia características necessariamente metropolitanas, embora também ocorresse toda uma faixa de transbordamento de Natal para o município de São Gonçalo do Amarante – nesse caso, decorria de uma ocupação informal às margens da Av. Tomaz Landim, via de penetração à Região Norte como um todo.

Então, no curto período entre 2004 e 2008, uma segunda fase da dinâmica imobiliária passou a pressionar o valor do solo na RMNatal, agora não mais de modo localizado em bairros, mas sim em uma área de expansão ao sul e ao norte, seguindo as principais localidades litorâneas. Esse momento foi identificado por Ferreira e Silva (2010) como a fase do “imobiliário-turístico”.

O litoral nordestino passou a sofrer forte pressão dos investidores

internacionais, após 2001, quando a relação Real-Euro apresentou-se extremamente atrativa para estrangeiros interessados na compra de terrenos à beira-mar. No Rio Grande do Norte, esse movimento esteve concentrado mais fortemente no litoral oriental, tendo o litoral metropolitano um papel decisivo nessa atratividade. Em relação ao saneamento, por exemplo, os recursos foram concentrados na praia urbana de Ponta Negra (considerada principal cartão postal da cidade do Natal). Esses projetos, quando combinados, geraram um forte *boom* imobiliário no bairro de Ponta Negra e na região sul da cidade, com preços em euro e dólar, que se estendeu até 2007 (SILVA; BENTES SOBRINHA; CLEMENTINO, 2007).

Tal *boom* imobiliário não ficou restrito ao setor fundiário. Os segmentos associados à intermediação e *marketing* imobiliário e construção civil (segundo dados de emprego formal) cresceram 11,2% e 6,3% a.a, respectivamente. As atividades associadas ao turismo também apresentaram um significativo aumento de seu peso econômico na formação de emprego na RMNatal (MTE-RAIS, 2005). Silva (2010) identificou para os nove municípios da RMNatal um total de 376 licenciamentos ambientais e urbanísticos, sendo que destes 41% estão em Natal, seguido por 25% em Parnamirim e 21% em Nísia Floresta que, juntos, perfazem 87% da intensidade imobiliária metropolitana. Nísia Floresta se destaca por possuir 92,5% de seus projetos na área litorânea (comunidades de praia), contra apenas 7,5% na zona da sede municipal, assim como licenciamentos urbanísticos e ambientais em Ceará-Mirim e Extremoz. Em Ceará-Mirim, 57,14% em área litorânea (basicamente Praia de Muriú) e 42,86% em área interna ao município. Entre as praias e a sede do município existe área de uso rural ainda não apropriada pelo mercado imobiliário, principalmente devido aos poucos acessos viários de ligação com a praia (SILVA 2010, p. 300).

Já em Natal a intensidade imobiliária ocorreu nas áreas centrais e litorâneas de bairros como Petrópolis, Tirol, Capim Macio e Ponta Negra, com quase 70% da verticalização e com os maiores preços dos imóveis da RMNatal. Em seguida, está a área de limite entre Natal-Parnamirim, cujos preços alcançaram (em 2005) até R\$ 1,8 mil/m<sup>2</sup>.

Mas esse período de intensidade nos preços dos imóveis, atrelado ao mercado internacional, sofreu uma abrupta diminuição em seu ritmo, a partir de 2008, e a crise do mercado financeiro afetou procura dos europeus para compra de novos imóveis em Natal. A expansão da mancha urbana ocupando as terras litorâneas recebeu um duro golpe

com a crise financeira, demonstrando a forte presença dos bancos e de empresas de capital aberto no jogo especulativo que envolveu a RMNatal entre 2003 e 2008. Mas, quando parecia que os proprietários fundiários e as empresas locais de construção civil iriam sofrer perdas significativas – devido à expectativa criada nos últimos cinco anos – o Governo Federal cria o Programa Minha Casa Minha Vida, que veremos adiante.

### 3. Política Habitacional na Metrópole: sobre o Sistema de Planejamento e a implementação de projetos na RMNatal – PAC e MCMV

#### **3.1 Sistemas Nacional e Municipal de Habitação e Projetos PAC**

No Brasil, a criação de novas institucionalidades no início dos anos 2000 contribuiu para a redefinição do arranjo institucional e financeiro da política nacional de habitação. Com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, verificou-se uma importante inovação na abordagem da política urbana a partir da proposta de planejamento integrado, articulando as áreas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e programas urbanos, com estratégias de ação para o enfrentamento de problemáticas associadas aos processos de uso e ocupação do solo nas cidades brasileiras.

Nessa perspectiva, as diretrizes da Política Nacional de Habitação sinalizam a promoção do atendimento à população de baixa renda; a atuação integrada a políticas ambientais e sociais; a atuação coordenada dos entes federativos; e o estímulo a processos participativos. Estabelece o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que visam promover a articulação entre os entes públicos nas diferentes escalas e os demais atores sociais envolvidos e interessados na questão da habitação. Os recursos disponibilizados pelo Governo Federal para o cumprimento desse conjunto de obrigatoriedade objetivam à formulação de planos setoriais concebidos a partir de uma lógica intersetorial e integrada.

Ressalta-se que a integração das políticas setoriais, o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, a participação social, o combate à segregação socioespacial, o acesso universal à moradia digna, ao saneamento básico, ao transporte público e acessibilidade,

são temas e discussões recorrentes nas cinco Conferências das Cidades realizadas a partir de 2003<sup>2</sup>.

Estudos realizados em municípios que constituem a Região Metropolitana de Natal<sup>3</sup> evidenciam o lento processo de constituição e implementação dos sistemas de planejamento urbano, além do expressivo hiato entre planejamento e projeto na implementação de programas habitacionais, com destaque para a política de habitação de interesse social.

Com relação ao sistema municipal de habitação, identifica-se que, apesar de todos os 11 municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal terem aderido ao referido Sistema, apenas 5 municípios (Natal, Parnamirim, Macaíba, Nísia Floresta e São Gonçalo do Amarante)<sup>4</sup> constituíram os seus Sistemas Municipais, instituindo o conselho, o fundo e o plano local de habitação de interesse social. Tendo em vista a obrigatoriedade de revisão/elaboração de Planos Diretores pelos municípios integrantes de Região Metropolitana definida pelo Estatuto da Cidade, a partir de 2001, constata-se que a maioria dos municípios da RMNatal elaborou seus Planos Diretores e o fizeram entre 2006 e 2012.

---

<sup>2</sup> CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES – CIDADE PARA TODOS: Construindo uma política democrática e integrada para as cidades (2003); Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (2005); Desenvolvimento Urbano com Participação Popular (2005); Avançando na Gestão Democrática das cidades (2013).

<sup>3</sup> BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. ; DANTAS, Josenita Araújo da Costa ; LIMA, Ana Claudia de Sousa (2011).

<sup>4</sup> O município de Natal elaborou a Política de Habitação de Interesse Social em 2005. Essa Política possibilitou a constituição do SMHIS em 2007. O PLHIS de Natal encontra-se em elaboração desde 2008. Parnamirim elaborou o Plano de Habitação de Interesse Social em 2008, constituindo o seu SMHIS em 2011. Ambos os instrumentos de planejamento deram suporte à constituição do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social nesses municípios.

## Quadro 8.1 – Instrumentos da Política Nacional e Municipal de Habitação de Interesse Social – Definições nos Municípios da RMNatal

Gov. Federal	Campanha Nacional Planos Diretores Participativos (2005-2006)	Instrumentos da Política Habitacional – Lei Federal nº 11.124 de 16/06/2005 – SNHIS/FNHIS			
Municípios		Elaboração do PlanHab: (2007-2009)			
Municípios da RMNatal	Planos Diretores Participativos na RMNatal	Sistema e Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social nos municípios da RMNatal a partir de 2006			
		Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	Lei de criação do Fundo de Habitação de Interesse Social	Lei de criação do Conselho Gestor dos Fundos de Habitação de Interesse Social	Plano Habitacional de Interesse Social Municipal
Ceará-Mirim	LEI COMPLEMENTAR Nº 006, de 19 de Dezembro de 2006.	08/01/2008	23/04/2008	24/10/2011	s/i
Extremoz	LEI COMPLEMENTAR Nº 493 DE 06 OUTUBRO DE 2006.	25/06/2007	14/01/2009	14/01/2009	s/i
Macaíba	LEI COMPLEMENTAR Nº 01/2008, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2008.	18/06/2007	19/12/2012	19/12/2012	18/12/2012
Maxaranguape	LEI COMPLEMENTAR Nº 1, DE 1 (PRIMEIRO) DE JUNHO DE 2006.	15/06/2007	01/12/2011	01/12/2011	01/04/2013
Monte Alegre	s/i	28/11/2007	19/01/2009	17/05/2012	s/i
Natal	LEI COMPLEMENTAR Nº 082, DE 21 DE JUNHO DE 2007.	27/12/2006	20/02/2013	20/02/2013	Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PHIS/2005) PLHIS (Em elaboração)
Nísia Floresta	LEI COMPLEMENTAR Nº 001/2007, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2007	12/01/2007	23/04/2008	23/04/2008	19/10/2011
Pamamirim	LEI COMPLEMENTAR Nº 063, DE 08 DE MARÇO DE 2013	11/07/2007	27/12/2011	27/12/2011	05/08/2011
São Gonçalo do Amarante	LEI COMPLEMENTAR Nº 049, DE 17 DE JULHO DE 2009.	18/12/2007	25/11/2010	25/10/2011	29/06/2011
São José de Mipibu	LEI COMPLEMENTAR Nº 006, de 28 de junho de 2007.	27/12/2006	23/04/2008	23/04/2008	NÃO POSSUI
Vera Cruz	NÃO POSSUI	14/06/2007	17/07/2013	17/07/2013	NÃO POSSUI

Fonte: Ministério das Cidades – Relatório: Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (Lei 11.124/2005). Posição em 09/12/2013.

Observa-se que a maioria dos municípios da RMNatal atenderam as exigências de revisão/elaboração do Plano Diretor até 2006, conforme previsto no Estatuto da Cidade, mas, no que se refere à constituição do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social, ainda estão em fase de estruturação. Esse é um fator limitante para os entes federados quanto à gestão dos projetos habitacionais propostos pelo governo federal, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida, lançados em 2007 e 2009, respectivamente, uma vez que esses programas pressupõem o funcionamento adequado daqueles sistemas de planejamento e gestão, tanto no plano nacional quanto no plano local.

Essas lacunas e descompassos verificados no processo de elaboração e implementação de planos, programas e projetos, pelo Governo Federal, com desdobramentos nos estados e municípios, dificultam a consecução dos objetivos de inclusão social, sustentabilidade ambiental e gestão democrática, definidos pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Estudos sobre a avaliação de experiências de projetos do PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida na RMNatal evidenciam essa problemática.

### 3.2 Programa de Aceleração do Crescimento – PAC na RMNatal: a experiência dos Conjuntos Planalto I e II

Com base na pesquisa sobre investimentos em habitação e saneamento, vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento, no período de 2007 a 2011, avaliou-se na Região Metropolitana de Natal o projeto Planalto I, que foi implementado originalmente no âmbito do Programa Municipal Projeto de Ações Integradas para Assentamentos Precários, visando reassentar as comunidades do Leningrado, Fio e Alemão, todos situados em Natal/RN.

Verificou-se que o movimento social por moradia influenciou o processo de seleção da área com base em diagnóstico prévio. Registram-se inúmeros problemas associados ao arranjo institucional para o desenvolvimento da proposta, além do enquadramento do projeto e da descontinuidade das ações no contexto de mudança do executivo municipal em 2009.

Relacionando a proposta do projeto com os dados da sua execução, observou-se que o escopo da ação foi reduzido, sendo suprimida a

provisão de equipamentos (creche, posto de saúde, centro de referência inclusiva, quadra de esporte, praça e escola), que se constituía na contrapartida municipal, além dos elementos de infraestrutura para provisão de serviços essenciais à população, a exemplo dos terminais e paradas de ônibus. No eixo social, observaram-se fragilidades no processo de participação social, com a ausência de discussões nas instâncias de participação instituídas, além de problemas decorrentes do imprevisto no cadastro de beneficiários, e no acompanhamento da evasão de moradores.

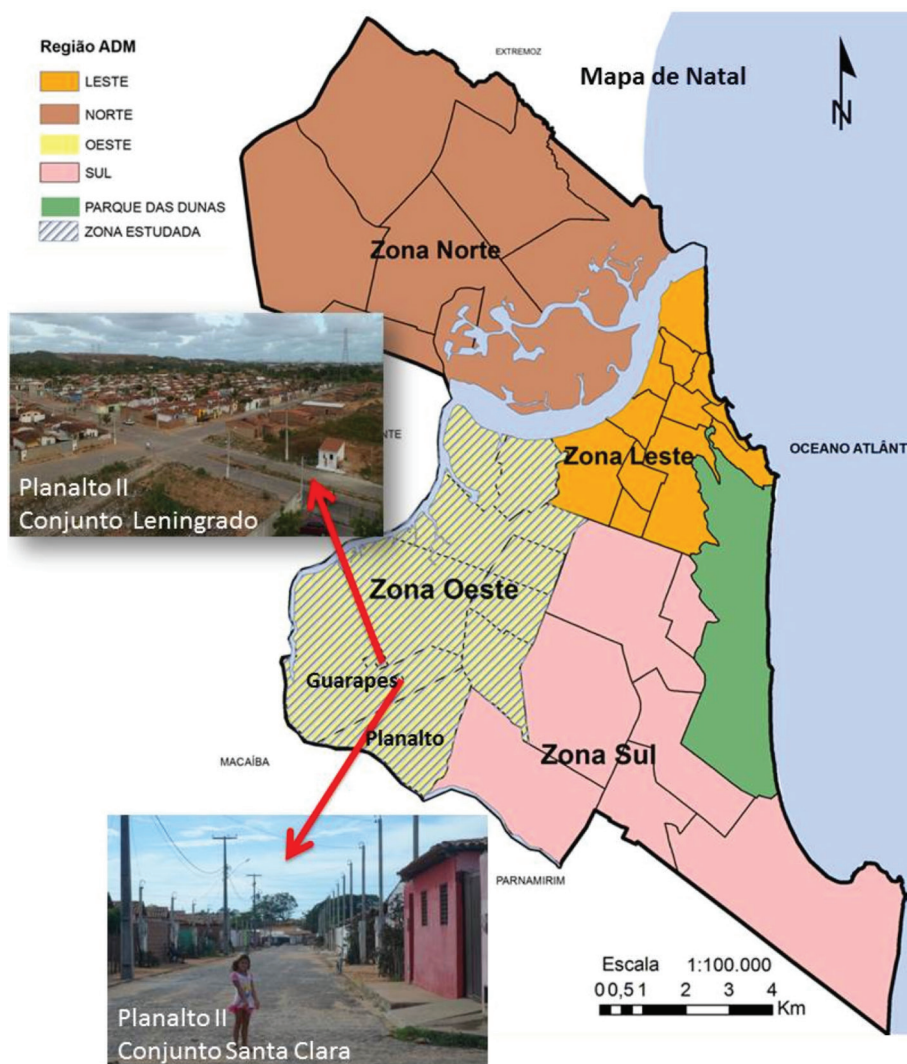
Em Natal, o enquadramento urbanístico da área beneficiada indicou que o mesmo estava implantado sobre cordões dunares, constituindo-se em zona de preservação ambiental e que, portanto, exigia estudos ambientais que não foram localizados pela pesquisa. Identificou-se ainda que não haviam sido equacionados, de forma adequada, os aspectos econômicos, sociais e ambientais (BENTES SOBRINHA *et al.*, 2011).

Outra experiência analisada no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi o projeto Planalto II, situado na Zona Oeste de Natal<sup>5</sup>. A elaboração do Projeto Habitacional Planalto/DETRAN teve início em 2006, e sua contratação ocorreu em dezembro de 2007, no âmbito do PAC I. De acordo com a Secretaria de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes (SEHARPE), o projeto Planalto II disponibilizou 348 unidades para a relocação de comunidades caracterizadas como situação de risco localizadas em diversas zonas administrativas da cidade e que contavam com ações judiciais para a retirada da maioria dos assentamentos. Assim, foram definidos 06 assentamentos precários: Via Sul, Luiz Gonzaga (conhecida como Sopapo), Alagamar, Pião, 8 de Outubro e parte do assentamento DETRAN. Alagamar e Pião estavam situados próximos ao Conjunto Ponta Negra, bairro turístico da cidade, embora parte da população afetada pelo projeto trabalhasse como catadora de lixo. A alternativa adotada pelo município foi o deslocamento das famílias dos bairros situados nas regiões Leste e Sul de Natal para a Região Oeste, no bairro Guarapes (Figura 8.3).

---

<sup>5</sup> DIÓGENES, Maria Caroline Farkat (2014). Dissertação de mestrado que objetivou dar continuidade à pesquisa realizada no âmbito do Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – Região Metropolitana de Natal – RMNatal (2011) .

Figura 8.3 – Natal: projetos de HIS e a relocação das comunidades afetadas.



Fonte: Diógenes (2014).

Assim, verificou-se o deslocamento de famílias de áreas bem estruturadas da cidade para uma região que apresenta fragilidades quanto à inserção urbana, notadamente quanto ao acesso ao transporte público e a equipamentos; ademais, não se colocaram propostas alternativas incluindo a confirmação dos moradores na mesma área ou entorno. A única solução apresentada e adotada foi a retirada das famílias des-

sas localidades, com base no projeto habitacional desenvolvido para o bairro Guarapes em um vazio urbano ainda por receber infraestrutura básica e equipamentos públicos.

Constatou-se que o projeto habitacional planejado para receber as famílias deslocadas foi elaborado com objetivos superiores aos recursos aportados, dependendo de contratos complementares para dotação dos equipamentos comunitários, isto é, considerando a adesão do projeto à PNH (2004) e seus objetivos postos nos princípios, conforme descrito no Plano de Reassentamento/Remanejamento (PRR). Verificou-se que o processo de deslocamento das famílias do seu local de origem no âmbito do Planalto II foi destituído de fundamentações consistentes sobre as condições de consolidação dos assentamentos na mesma área ou no seu entorno. Através do estudo de implantação e identificação dos terrenos com capacidade de abrigar projetos de HIS no entorno dos assentamentos, realizado pela pesquisa, constatou-se que havia disponibilidade de terrenos vazios capazes de receber as famílias dos assentamentos nos cinco casos em questão. Segundo os técnicos do município, a decisão de localizar o projeto habitacional do Planalto II em área periférica ocorreu, entre outros fatores, pela dificuldade de aquisição de terrenos no entorno dos assentamentos, áreas mais valorizadas.

Assim, avalia-se que os instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo sob o princípio da função social da propriedade definidos no Plano Diretor, e que visam facilitar o acesso à terra urbanizada, estão ausentes dos estudos de viabilidade de áreas para as situações de urbanização de assentamentos precários. As experiências analisadas evidenciaram a expressiva desarticulação entre a política fundiária e a realização de programas e projetos definidos no âmbito da Política habitacional.

### 3.3 O Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2012)

A política habitacional brasileira tem passado por importantes transformações e avanços ao longo dos últimos anos, derivados, principalmente, da instituição de um arcabouço legal e normativo delimitador de diretrizes e estratégias de ação para o enfrentamento das necessidades habitacionais (déficit e inadequação), sobretudo na faixa de interesse social (0 a 3 salários mínimos), e da retomada dos inves-

timentos em infraestrutura urbana e habitação. Essas transformações estão em alguma medida associadas a movimentos globais, como a financeirização da economia, que afetam de maneira diferenciada os vários países. Nesse contexto de retomada dos investimentos públicos, e também privados, e de estruturação de planos para acelerar o crescimento, foi lançado, em 2009, pelo Governo Federal, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que tem como principal objetivo o enfrentamento do déficit habitacional.

Nesse sentido, para alguns estudiosos, o PMCMV atende mais a uma lógica de mercado (setor imobiliário e financeiro), e se mostra pouco efetivo no favorecimento da reforma urbana, no cumprimento da função social da propriedade e na gestão democrática das cidades, na medida em que se desconsidera, no processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, os avanços institucionais, sociais e políticos recentes da política urbana brasileira. A hipótese básica é que há o deslocamento para o setor privado do papel central na provisão habitacional (CARDOSO, 2009; FIX, 2011).

As evidências apontam para o fato de que o PMCMV tem feito com que a linha entre o que historicamente se tem como habitação social e o que se tem como habitação de mercado se torne cada vez mais tênue. Isso se torna mais evidente quando se considera a desarticulação entre a política de desenvolvimento urbano e a de habitação, e os efeitos que ela provoca sobre os territórios.

Um olhar mais detido sobre a produção habitacional do PMCMV no estado do Rio Grande do Norte irá mostrar que, dos 397 empreendimentos produzidos, 28,7% estão localizados na Região Metropolitana de Natal, o que corresponde a 19.985 unidades habitacionais (65,32%) e R\$1.135.010.915,35 (80,34%) dos recursos.

Em uma análise intrafaixa, verifica-se que a maior quantidade de empreendimentos produzidos na RMNatal está na faixa 02 (03 a 06 salários mínimos), o que corresponde a 50%. Já na faixa 01 (0 a 03 salários mínimos), esse percentual chega a 36%, estando os outros 14% na faixa 03 (06 a 10 salários mínimos). Todavia, ao analisarmos a quantidade de unidades, observa-se que a maior produção está na faixa 01, o que corresponde a 57,75%; na faixa 02, tem-se 29,85% e na faixa 03, cerca de 12,4%. A principal explicação é que os empreendimentos destinados às famílias de interesse social são de grande porte, em geral possuindo uma média de 281 unidades por empreendimento. Aqui é importante chamar atenção para o fato de que a superação das

metas definidas pelo Governo Federal para os municípios no âmbito do PMCMV não necessariamente significa atendimento do déficit habitacional, principalmente na faixa de 0 a 3 salários mínimos.

Dos municípios da RMNatal, Parnamirim é o que mais tem recebido unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, perfazendo um total de cerca de 56%, considerando as duas fases do PMCMV. Essa produção mantém estreita correlação com o próprio processo de crescimento do município, pois, comparando os Censos 2000 e 2010, verifica-se que dos municípios que integram a RMNatal, Parnamirim foi o que mais cresceu, tendo uma taxa de crescimento de quase 5% no período em tela.

Os dados apresentados na tabela abaixo permitem compreender a distribuição espacial no Rio Grande do Norte das unidades habitacionais em termos relativos por faixa de renda.

**Tabela 8.5 – Percentual de unidades produzidas por faixa e recorte territorial**

Recorte Territorial	Faixas de Renda (em Salários Mínimos)		
	0 a 3	3 a 6	6 a 10
RMNatal	55,43%	82,84%	96,27%
Demais Municípios do RN	44,57 %	17,16%	3,73%
<b>Total RN</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatório Caixa Econômica Federal – Empreendimentos do RN aprovados até 31.12.2012.

Os dados da tabela acima revelam que a produção na faixa 01 (0 a 3) é em média 10% superior na RMNatal quando comparado com os demais municípios do Rio Grande do Norte, todavia, ainda não é possível concluir que essa produção esteja efetivamente atendendo às famílias nessa faixa. Conforme visto anteriormente, o déficit habitacional absoluto da RMNatal é de 33.172, e a produção do PMCMV foi um pouco superior a 10.524 unidades habitacionais. Na faixa 02, o déficit é de 6.906, sendo que foram produzidas 6.218 unidades, e na faixa 3 o déficit é de 6.482, e a produção foi de 2.681 unidades.

Embora os números apresentados anteriormente sejam importantes para dar uma dimensão do volume e características da produção habitacional na RMNatal, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, ainda não se pode concluir que a produção esteja sendo consumida pelas famílias de acordo com sua respectiva faixa, primeiro.

Segundo, como a produção para as faixas 01 e 02 entram em um circuito diferente, pois a forma de acesso não é via cadastro na prefeitura, existe um conjunto de condicionantes que atuam como barreiras à entrada dessas famílias no mercado da habitação.

Em síntese, é evidente que o PMCMV tem provocado alterações significativas nos processos, características e dinâmicas da produção e consumo da moradia em todo o país, e os municípios da Região Metropolitana não fogem à regra. Todavia, ainda é prematuro estabelecer conclusões finais acerca dos efeitos sociais, econômicos e territoriais do referido programa no espaço intraurbano e metropolitano. Além disso, questões associadas à renda e localização também se fazem presentes como forma de problematizar fenômenos como segregação socioespacial.

### 3.4 Relações entre a dinâmica imobiliária da moradia e a configuração socioespacial da metrópole

Ao período analisado, é importante considerar as interfaces entre a dimensão física de expansão da mancha metropolitana e a as configurações sócioespaciais; nesse sentido, a década de 2000 e 2010 tem mantido um certo padrão de organização sócio-ocupacional atrelado, também, ao grau de integração dos municípios metropolitanos ao Polo. A periferia imediata a Natal – Parnamirim e São Gonçalo do Amarante repetem, a seu modo, os níveis de desigualdade internas verificadas em Natal desde os anos de 1980, isto é, uma expansão dos setores médios ao sul e uma fragmentação de setores de baixa renda ao norte.

Tal fragmentação ao norte responde por dinâmicas de transformação não apenas da Região Norte de Natal, na última década, mas sobretudo a movimentos econômicos e demográficos dos municípios de Extremoz e São Gonçalo do Amarante que passaram a acomodar parte das indústrias localizadas às margens dos eixos rodoviários principais, acolhendo um padrão de moradia calcado – na década de 2000 – na abertura de loteamentos formais com baixa infraestrutura e construção de alguns conjuntos de casas, por meio de financiamento público – antes mesmo do PMCMV. Tal movimento definiu, ao norte, um reforço no padrão periférico da moradia, mas também trouxe uma maior variedade de tipos sociais como trabalhadores do terciário, da

indústria (como Alimentos e Bebidas e Textil) e do comércio. Entretanto, não é possível falar de “moradias operárias”, mas sim de um mercado de solo urbano com baixa intensidade de serviços e infraestrutura voltado para um público com renda baixa e média, nesse setor norte de expansão urbana.

Ao eixo sul – sentido Natal-Parnamirim- a década de 2000 manteve a presença dos tipos Superiores, mantendo como área de maior inovação sócio espacial o bairro de Nova Parnamirim e as áreas lideiras à BR 101. Este bairro é o único da RMNatal, fora do polo, que figura com tipo Superior, destacando-se os condomínios fechados (horizontais e verticais), além de melhor aporte de infraestrutura e serviços.

A inserção, recente, do PMCMV atuou fortalecendo essa relação sócio espacial – e suas tipologias – em reforçar o padrão centro-periferia, atuando na disseminação de padrões extensivos nas áreas mais afastadas dos núcleos de infraestrutura e serviços; e um uso mais intensivo do solo (pela verticalização) no eixo de expansão sul, articulando assim a valorização do solo urbano entre Natal e Parnamirim e a construção de empreendimentos Faixa 2 e 3.

Desse modo, embora não esteja evidente padrões de inovação à escala da metrópole, há alterações na periferia dos municípios com média e baixa integração ao Polo, em especial pelo consumo das áreas rurais por meio de novos conjuntos e loteamentos “urbanos” – embora sem urbanidade, ampliando a mancha urbana e seus contornos de uma urbanização precária. Esse cenário torna mais complexa a tarefa de definir padrões de segregação físicos e sociais, na medida em que em alguns pontos desse território ocorrem modificações importantes, embora sem peso de modificar o padrão da RMNatal das duas últimas décadas. Se os setores médios continuarem seu processo de dispersão na escala da metrópole, esta década poderá assistir o padrão de ocupação da moradia indicando também alterações na tipologia sócio ocupacional o que é, por enquanto, uma hipótese de trabalho.

## Considerações finais

A década passada, em relação à moradia na RMNatal, pode ser identificada como um período delimitado por dois processos principais, sendo o primeiro marcado pela expressividade do mercado de terras na escala metropolitana, isto é, a dispersão da mancha urbana

para além dos municípios contíguos ao polo; e, em segundo, o protagonismo que esses mesmos municípios contíguos passaram a demonstrar em face do Programa Minha Casa Minha Vida. Tais processos continuaram marcados pela prevalência da propriedade fundiária sobre os instrumentos de planejamento – Planos Diretores e Planos de Habitação – criados após 2003; prevalência que foi ampliada entre 2010 a 2013, após a sinalização das prefeituras municipais em receber os projetos MCMV.

A análise dos dados sobre o Déficit Habitacional indica ainda a existência de grandes desafios relacionados à melhoria do ambiente construído e do espaço urbano no entorno, em especial no que se refere às famílias mais pobres. A inadequação por carência de infraestrutura (especialmente nos indicadores socioambientais) demonstra que a questão da moradia está fundamentalmente ligada à melhoria das condições gerais dos municípios metropolitanos, na instalação de redes adequadas de saneamento básico, drenagem e pavimentação.

Considerando a implementação das políticas públicas voltadas à moradia, o esforço de criação de estruturas de Planejamento e Gestão – fundos e conselhos – produziu resultados com pouca efetividade, vide a desarticulação institucional na escala da RMNatal, o que impede uma atuação mais coordenada por parte dos municípios. Aliado a isso, a lógica de atuação do Governo Federal na implementação dos programas e projetos não considera os arranjos na escala da metrópole, atuando de modo fragmentado por município, o que ficou claro na análise do Projeto Planalto I, acima. Assim, os desafios postos ao tema da moradia como estratégica para o desenvolvimento urbano da RMNatal estão ampliados em face da relação contraditória entre a presença de recursos e das estruturas formais de gestão e a ausência de articulação e integração na escala metropolitana.

## Referências

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P.; DANTAS, Josenita Araújo da Costa; LIMA, Ana Claudia de Sousa. **REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS. RELATÓRIO ESTADUAL DE AVALIAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES RIO GRANDE DO NORTE**. 2011. (Relatório de Pesquisa).

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. *et al.* Monitoramento da Política de Desenvolvimento Urbano e Monitoramento do Programa de Aceleração

do Crescimento – Região Metropolitana de Natal - RMNatal. (Relatório de Pesquisa). INCT - Observatório das Metrôpoles. 2011.

BRASIL. Investimentos no Rio Grande do Norte. In: **PAC 2: 2º Balanço** (jul-set. de 2011), 2011.

\_\_\_\_\_. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha casa minha vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade! Brasília/DF, Ministério das Cidades, 2010.

CARDOSO, Adauto Lúcio; LEAL, José Agostinho. **Housing Markets in Brazil: recent trends and governmental responses to the 2008 crisis**. ISA International Housing Conference, Glasgow 1-4/09/2009

DIÓGENES, Maria Caroline Farkat. **Deslocamentos de famílias em projetos de habitação social: avaliação de procedimentos e resultados do projeto Planalto II, Natal /RN**. Natal/RN. 2014 Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Centro de Tecnologia – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Dissertação Mestrado. Natal/ RN: 2014.

FIX, Mariana de A. Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese de Doutorado, IE/Unicamp, Campinas/ SP, 2011.

\_\_\_\_\_. ARANTES, Pedro. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional *Minha Casa, Minha Vida***. Julho, 2009.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Editora Annablume, 2005.

MARICATO, Ermínia. **Os impasses da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ, Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. In: **Cadernos Metrôpole**, 21, pp. 33-52, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista. O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2008.

SILVA, Maria Floresia Souza e. **Condomínios Fechados: A produção habitacional contemporânea e a auto-exclusão dos ricos no espaço urbano de Natal (1995-2003)**. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Gloabitação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal**. São Paulo: Terceira Margem, 2001.



**PARTE III**

Governança urbana, cidadania  
e gestão das metrópoles



# Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana

---

*Lindijane de Souza Bento Almeida  
Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros  
Richardson Leonardi Moura da Câmara  
Glenda Dantas Ferreira*

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é investigar a realidade da Região Metropolitana de Natal a partir de dois elementos que, no nosso entender, caracterizam a governança metropolitana: o processo de formação e organização da metrópole e as relações intergovernamentais no que se refere à dinâmica fiscal. No que diz respeito à organização da metrópole, fez-se uma descrição acerca do processo de constituição da RM Natal com foco privilegiado na dimensão político-institucional. Reflete-se basicamente acerca das características do referido processo, como também sobre a fragilidade institucional e técnica que lastreia a inserção e/ou manutenção dos municípios na região. A análise inclui, também, a dificuldade no estabelecimento de canais de cooperação horizontal e vertical do ponto de vista financeiro, assim como a inexistência de uma instância que efetivamente coordene as ações em uma dimensão metropolitana.

**Palavras-Chave:** Governança Urbana, Gestão Metropolitana, Descentralização, Federalismo Fiscal, Planejamento

**Abstract:** The objective of this study is to investigate the reality of Metropolitan Region of Natal/RN/Brazil from two elements that in our view, featuring the metropolitan governance: the process of formation and organization of the metropolis and intergovernmental relations with respect to fiscal dynamics. As regards the organization of the metropolis was made a description about the process of constitution of RM Natal and focusing on political-institutional dimension. Reflects on the characteristics of that process, but also on institutional and technical fragility of municipalities in region. The analysis also includes the difficulty in establishing horizontal and vertical cooperation channels as well as the absence of an instance that effectively coordinate actions in a metropolitan dimension.

**Palavras-Chave:** Urban Governance, Metropolitan Management, Decentralization, Fiscal Federalism, Planning.

## Introdução

As metrópoles são espaços especiais de um país ou de uma região, por sua dinâmica econômica, social e cultural, pelo tamanho de sua população e pela ausência de limites perceptíveis de seus contornos urbanos. No entanto, as metrópoles se diferenciam de realidade para realidade. Elementos sociológicos, históricos, políticos e fiscais definem as suas possibilidades, o ritmo da sua expansão e o seu formato, tendo a dinâmica federativa como um aspecto central na definição de limites e possibilidades para o processo de integração metropolitana. Apesar da importância econômica e tecnológica, agregam também problemas de mobilidade, uso do solo, desemprego, migração, poluição etc.

Na realidade, percebe-se que muitos dos problemas metropolitanos decorrem da fragmentação político-institucional e da dificuldade de financiamento de políticas públicas integradas, em especial nas áreas urbanas. Seixas (2012, p. 15) chama a atenção para o fato de que “o avanço da urbanização e do processo de descentralização tornaram mais complexas as políticas públicas necessárias para lidar com a não coincidência entre o território funcional – o espaço metropolitano – e o institucional – as jurisdições aí inseridas”.

Essa dicotomia dificulta o ato de governar as regiões metropolitanas devido à fragmentação das ações, à ausência de mecanismos de enfrentamento de problemas comuns, dentre outros fatores, que produzem um quadro de ausência de políticas públicas eficazes na resolução dos problemas metropolitanos.

Nessa perspectiva, o conceito de governança, conforme veremos, surge como elemento importante para superar a heterogeneidade de interesses e facilitar a resolução de problemas no âmbito das metrópoles, em especial a partir do estímulo ao estabelecimento de canais de articulação participativa e plural com diferentes atores.

Ademais, é preciso reconhecer que questões relativas à governança urbana e à gestão metropolitana passam a ter contornos diferenciados a depender do *grau de autonomia*, das *estruturas de planejamento* e do *nível de coordenação e cooperação horizontal e vertical* entre as esferas de poder. A análise desses atributos deve partir da constatação de que nas metrópoles ocorrem, em simultâneo, processos de integração formal (legal-institucional) e de integração funcional, e que ambos colocam limites e possibilidades à integração plena e ao fortalecimento da

governança urbana e da gestão metropolitana. Isso porque esses três atributos se apresentam diferenciados nos municípios que compõem as regiões metropolitanas, implicando em capacidades contributivas e raios de ações também diversos.

O principal objetivo deste capítulo é investigar a realidade da Região Metropolitana de Natal (RM Natal) a partir de elementos que, no nosso entender, caracterizam a governança metropolitana: o processo de formação e organização da metrópole e as relações intergovernamentais no que diz respeito à dinâmica fiscal. Em relação à organização da metrópole, fez-se uma descrição acerca do processo de constituição da RM Natal com foco privilegiado na dimensão político-institucional. Reflete-se, basicamente, acerca das características do referido processo, como também sobre fragilidade institucional e técnica que lastreia a inserção e/ou manutenção dos municípios na RM Natal. A análise inclui, também, a dificuldade no estabelecimento de canais de cooperação horizontal e vertical, assim como a inexistência de uma instância que efetivamente coordene as ações em uma dimensão metropolitana.

Nas relações intergovernamentais relativas à dinâmica fiscal são abordados os aspectos financeiros e fiscais, entendidos como centrais e definidores dos níveis de *autonomia substantiva* e, por conseguinte, dos projetos e ações implementados pelas instâncias de poder. A ideia básica é que a vulnerabilidade dos governos subnacionais, em virtude da existência de graves desequilíbrios financeiros, questiona a autonomia federativa legal (prevista constitucionalmente), ao passo que redefine a *autonomia substantiva* dos entes federados. Nesse sentido, faz-se uma reflexão ampliada da *autonomia substantiva* dos municípios que compõem a RM Natal a partir da análise da relação entre capacidade de investimento efetiva e níveis de integração.

## 1. A região metropolitana de Natal: base normativa, conceitual e política

A Região Metropolitana de Natal abrigava, segundo o Censo de 2010, cerca de 1.350.840 mil pessoas nos dez municípios que a constituem. Dessas, mais de 803 mil pessoas, ou seja, mais de 50% da população residia em Natal. As transformações demográficas, assim como as econômicas, pelas quais vêm passando a RMN nos últimos dez anos, têm provocado um processo de transbordamento do polo na direção

de municípios que integram a região metropolitana formal. Frente a essa constatação, objetiva-se, neste item, apresentar um breve perfil político-institucional dos municípios que compõem a RMN, buscando chamar a atenção para os desafios que devem ser enfrentados para uma governança urbana e metropolitana com vistas à solução de problemas comuns.

A Região Metropolitana de Natal (RMN) foi instituída pela Lei Complementar n° 152, de 16 de janeiro de 1997, mediante iniciativa parlamentar da então deputada estadual Fátima Bezerra (PT), na mesma época em que outras 18 regiões metropolitanas foram criadas. A justificativa da deputada era institucionalizar a “Grande Natal” na expectativa de que, dessa forma, os problemas da região pudessem ser enfrentados de uma forma mais adequada. A RMN nasceu, em 1997, com seis municípios: Ceará-Mirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Natal, Parnamirim e Macaíba.

O debate em torno da criação da região metropolitana de Natal foi e é um debate essencialmente político, uma vez que, desde a proposta original, a sua constituição foi objeto de acordos políticos na Assembleia Legislativa. 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 cinco municípios no contexto da região metropolitana de Natal sem identidades metropolitanas também demonstra que interesses políticos ditam as regras de inclusão. Por duas vezes o município de Ielmo Marinho teve negado seu pedido de inserção, mas municípios com as mesmas características demográficas, econômicas, políticas e sociais foram inseridos na RMN.

Em janeiro de 2002, a Lei Complementar 221, que teve como autor do projeto o deputado Ricardo Motta, incorpora à região metropolitana de Natal os municípios de São José de Mipibu e Nísia Floresta. Em 2005, Monte Alegre passa a ser um município metropolitano, através da Lei Complementar N° 315, promulgada em 30 de novembro daquele ano. A referida lei é resultante de um projeto de autoria do Deputado Robinson Faria, na época presidente da assembleia, que tem uma sólida base eleitoral no município.

Em 2009, Vera Cruz, um município com 10.719 habitantes, torna-se membro da RM Natal, a partir do Projeto de Lei Complementar 391/09 de autoria do Deputado Arlindo Dantas, o qual apresentou a

seguinte justificativa: “Assim como Monte Alegre e São José de Mipibu, Vera Cruz fica muito próximo a Natal, então por que deixá-lo de fora?”. Distantes de uma possível conurbação com Natal, os quatro municípios têm uma configuração espacial bastante diferente dos municípios do entorno da capital e uma baixa integração com a mesma. São municípios nitidamente rurais, cujas economias giram em torno da agricultura. Olhando o processo de inclusão de novos municípios na RM Natal, podemos dizer que a atuação dos autores dos projetos na bancada governista, tanto estadual quanto municipal, facilitou a incorporação dos mesmos, o que evidencia uma racionalidade essencialmente política.

Em 2013, a partir de um projeto de autoria dos deputados George Soares e Poti Júnior, a assembleia mais uma vez aprovou a inclusão de mais dois municípios – Maxaranguape e Ielmo Marinho, com as seguintes justificativas apresentadas em plenário:

Maxaranguape fica na mesma posição geográfica de outros integrantes da Grande Natal, tais como São José de Mipibu, Vera Cruz e Ceará-Mirim. Além disso, o deputado George argumentou que os dados do Censo 2010 mostraram que foi o terceiro município que mais cresceu nos últimos 10 anos.

Já a justificativa para Ielmo Marinho, “se dá pela proximidade do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante e vai enfrentar situações próprias da Região Metropolitana, como mobilidade urbana, especulação imobiliária, instalação de empresas e limpeza pública”. O projeto foi vetado pela atual governadora Rosalba Ciarlini, sob a justificativa de que os municípios não atendiam as questões técnicas: “os dois municípios não estão conurbados, ou seja, não possuem edificações urbanas de forma densa com os atuais membros da Grande Natal”<sup>1</sup>, o que evidencia as contradições na constituição da RMN ao longo dos anos. No entanto, a assembleia derrubou o veto da governadora à inclusão do município de Maxaranguape na RMN, passando a mesma a ser composta por 11 municípios, uma vez que a Lei Complementar N° 485, de fevereiro de 2013, inclui o município de Maxaranguape, cuja população total é de 10.441, passando a Região Metropolitana a contar com uma população de 1.361.445 habitantes.

---

<sup>1</sup> **JORNAL DIÁRIO DE NATAL.** Rosalba veta projeto que incluiria dois municípios na Grande Natal. Disponível em: <[http://www.diariodenatal.com.br/2012/07/24/politica4\\_0.php](http://www.diariodenatal.com.br/2012/07/24/politica4_0.php)>. Acesso em: 10 nov. 2012.

## 2. Governança urbana e gestão metropolitana na RM Natal: uma análise a partir das estruturas de planejamento e da articulação intergovernamental

A governança supõe modos de coordenação diferentes dos modos de organizações sociais formais (burocracias, hierarquias, normas e leis). Entendemos governança como uma articulação com diferentes atores pautados em padrões de coordenação e de cooperação. Ou seja, é a capacidade de ação do Estado em incorporar um ambiente participativo e plural. A governança, portanto, “não se confunde com a ideia tradicional de governo. Ela implica novas formas de regulação das relações sociais e políticas, diferentes das existentes no mercado e no Estado.” (ANDRADRE, CLEMENTINO, 2007, p. 249).

A introdução da ideia de governança é importante para pensarmos a gestão metropolitana por uma série de razões, dentre as quais estão:

1. Com a RM ocorre um aumento das demandas e problemas sociais, o que pede uma multiplicidade de mecanismos de resolução e participação;
2. O Estado é ineficiente na hora de prover essas demandas, o que faz necessária uma cooperação público-privado;
3. Esforços governamentais e não governamentais, se aliados, podem atuar de forma mais satisfatória nos processos de marginalização e exclusão social.

Para Borja e Castells (2004, p. 290-291, tradução nossa), entre os problemas que aparecem com frequência na análise da gestão das regiões metropolitanas estão:

- a) o medo dos municípios que formam a região metropolitana perder sua autonomia em favor de uma instância superior;
- b) a resistência dos níveis superiores, pois a existência de um organismo metropolitano é vista como uma oposição, especialmente quando as autoridades correspondem a orientações opostas;
- c) a proliferação de organismos administrativos, resultando muitas vezes no aumento da burocracia e dos gastos públicos;
- d) o déficit democrático. Não existe pressão cidadã para a resolução dos problemas metropolitanos. Os organismos supramunicipais, por não terem sido eleitos

de forma direta, são percebidos pelos cidadãos como algo fora do controle; e) a definição adequada para o escopo da metrópole; f) o princípio de eficiência na gestão dos serviços (...) g) a necessidade de conciliar os interesses dos múltiplos atores que intervêm no território metropolitano; e h) recursos financeiros inadequados.

Esses elementos dificultam o ato de governar, a vontade de vincular os problemas e as atividades de desenvolvimento, devido à fragmentação das ações, à ausência de mecanismos de enfrentamento de problemas comuns, dentre outros fatores, que produzem um quadro de ausência de políticas públicas eficazes na resolução de problemas metropolitanos. O enfrentamento desses problemas implica a redefinição das relações políticas e do posicionamento dos governos, e o grau de coesão/fragmentação do sistema político local. O relacionamento entre autoridades metropolitanas não é algo fácil. Os governos locais e os governos de nível superior muitas vezes entram em conflitos pela busca de poderes pertencentes aos dois níveis, porque querem desenvolver políticas que confrontam com a orientação de uma dessas esferas de governo. O conflito consiste, muitas vezes, no receio de que podem perder autonomia e que, acima de tudo, podem ganhar um competidor.

Sendo assim, para analisarmos os desafios da governança metropolitana, é importante refletir acerca: da questão da autonomia dos entes federativos; das estruturas de planejamento; e dos mecanismos de coordenação e cooperação existentes entre eles para compreender os padrões de desenvolvimento socioeconômico, de níveis de articulação político-institucional, bem como de dinâmicas e processos socioespaciais que ocorrem no território metropolitano. Essa diversidade de relações políticas, administrativas, financeiras, sociais e territoriais ocorre porque existem vários atores atuando simultaneamente no mesmo espaço, com interesses nem sempre convergentes e com capacidades distintas.

## **2.1. Estruturas de planejamento**

Uma variável que precisa ser considerada neste debate mais ampliado acerca da relação entre externalidades e ações intergovernamentais diz respeito às estruturas de planejamento existentes tanto no Governo do Estado quanto nos municípios, sobretudo porque se entende que qualquer ação a ser desempenhada depende do aparato técnico e operacional disponível, conforme veremos a seguir.

Com relação à discussão acerca das estruturas de planejamento, parece-nos ser consenso que as mesmas respondem por uma parte importante da qualidade técnica da ação governamental. Essa qualidade deriva de todo um aparato técnico e operacional expresso na existência de órgãos e equipes técnicas que consigam pôr em prática as ações do poder público. Contudo, a simples existência desse aparato não é suficiente, uma vez que é preciso implementar estratégias de integração e articulação entre os diversos órgãos que compõem a máquina pública em virtude da existência de especificidades nas estruturas de planejamento. Essas existem em graus, intensidades e níveis de aprofundamento/organização variados que caracterizam e definem a gestão das estruturas. E se as externalidades são comuns, é fundamental uma aproximação maior entre as práticas de planejamento e gestão e os aparatos, de forma a garantir a eficiência das ações a partir da combinação entre os mesmos. O principal argumento em defesa dessa aproximação é que os aparatos institucionais são pouco mutáveis, ao passo que o processo de gestão das estruturas sofre alterações periódicas, normalmente associadas com mudanças no ciclo político.

O problema mais grave na gestão da RMN está naquele que teria função normativa e deliberativa: o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal, uma vez que este é o único mecanismo formal de tomada de decisão. A análise do Conselho mostra que esse tem tido dificuldades para se efetivar como mecanismo gestor da metrópole.

A lei que instituiu a RMN determinou a criação de um Conselho de Desenvolvimento Metropolitano para administrar a região e a criação de uma Secretaria Executiva, que deveria ser exercida pelo IDEC – Instituto de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte, com a função de “prover a administração metropolitana de instrumentos de apoio e intervenção em nível técnico”, cabendo a essa secretaria o importante papel de “articular as ações verticalizadas (secretarias de igual natureza às dos municípios) e setorializadas (secretarias ou institutos), objetivando a implantação de trabalhos de competência do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal” (VASCONCELOS E CÂMARA, 2006 p. 22).

Com relação a esse conselho, é necessário dizer que, segundo a lei, ele tem função normativa e deliberativa, e é presidido pelo Secretário de Planejamento. É integrado por “cinco membros de reconhecida capacidade técnica e/ou administrativa, todos nomeados pelo governador do Estado mediante indicação de lista tríplice organizada pelos prefeitos e Câmaras Municipais de cada município, com a participação

de entidades representativas da comunidade” (LCE nº 152 de 16 de janeiro de 1997).

Em 2000, a composição original do Conselho é alterada pela Lei nº 172, que amplia o número de componentes de seis para sete membros, com a inclusão de mais um representante técnico nomeado pelo governador. Até então, a visão que predominava era a de que o Conselho se constituía num mecanismo de natureza técnica e política dentro do sistema de planejamento do Estado, daí sua vinculação à Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças – SEPLAN.

Depois de um ano, com a promulgação da Lei Complementar Nº 190, de janeiro de 2001, modifica-se, novamente, a composição do Conselho e retira-se o órgão da esfera do planejamento (SEPLAN), passando o mesmo para a alçada da recém-criada Secretaria de Governo e Projetos Especiais – SEGOV.

A lei complementar 190, ao levar o Conselho para a alçada da SEGOV, anula o papel do IDEC como suporte técnico, e a Secretaria Executiva do Conselho pode ser ocupada por qualquer servidor público de “reconhecida capacidade técnica e/ou administrativa”, designado pelo presidente do Conselho, o titular da SEGOV. Em 2003, com a Lei complementar nº 262 de dezembro, que dispõe sobre a organização do poder executivo, é extinta a SEGOV e o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano volta para a alçada da Secretaria de Planejamento, sendo o seu titular o presidente do mesmo. Como ocorreu em 2001, novamente, em 2003, ocorre uma modificação na composição do Conselho, passando o mesmo a incorporar um representante da Assembleia Legislativa e outro do Parlamento Comum da Região Metropolitana<sup>2</sup>, demonstrando a natureza política do Conselho e a fragilidade da sua dimensão técnica.

Nos primeiros anos do Conselho, inexistia qualquer instrumento legal que definisse e sistematizasse o seu funcionamento. Apenas em 2002 é que foram elaborados e aprovados o seu Estatuto e o seu Regimento Interno, formalizando sua dinâmica de funcionamento.

Durante o período de 2005 a 2008, o Conselho criou alguns grupos de trabalho (GT), com o objetivo de impulsionar as discussões e a apresentação de propostas em áreas de interesse metropolitano. Esses grupos funcionam como instâncias consultivas, formadas por representantes do setor público (executivo e legislativo), contando também com a presença de entidades da sociedade civil em circunstâncias es-

---

<sup>2</sup> Fórum que reúne as câmaras de vereadores dos municípios que integram a RMN.

pecíficas. Assim, foram criados, por Resolução do CDMN, os grupos e o comitê a seguir listados:

- Grupo Temático de Transporte.
- Grupo Temático do Modelo de Gestão.
- Comitê de Acompanhamento da Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da RMN.

No entanto, um dos fatores que mais chama a atenção é a falta de comprometimento dos gestores municipais com o funcionamento do Conselho, apesar de os prefeitos dos municípios somarem três quartos do mesmo. A dificuldade de realização de reuniões, a ausência da maior parte dos prefeitos, e o desinteresse destes em relação ao seu funcionamento, demonstram a pouca legitimidade que o Conselho tem entre os principais atores metropolitanos. Dessa forma, a função do Conselho é dificultada, entre outras razões, pelo grau de desinteresse dos prefeitos municipais em torno de problemas que fogem de suas preocupações imediatas na qualidade de gestor público e pelo desinteresse do governo do estado, dada a sua desativação.

A fragilidade institucional dos arranjos metropolitanos na RMN é um fato inquestionável. As mudanças na composição, na estrutura organizativa, e a indefinição acerca do lugar adequado para se inscrever as questões metropolitanas chamam a atenção para essa fragilidade. Outro dado revelador é que o governo estadual nunca tomou nenhuma iniciativa para regulamentar o financiamento da RMN, como a criação de um Fundo Metropolitano, o qual poderia incentivar os municípios metropolitanos a desenvolverem ações compartilhadas com a finalidade de solucionar os problemas existentes na região.

## **2.2. Coordenação e cooperação**

A existência de externalidades negativas ou de projetos maiores que as jurisdições revela a necessidade do estabelecimento de ações de coordenação e cooperação por parte dos entes federativos, sobretudo em federações assimétricas, como é o caso da brasileira. Aqui, é preciso reconhecer que mesmo existindo autonomia formal, o equacionamento de algumas questões demanda, necessariamente, a adoção de estratégias de coordenação e cooperação (horizontal e/ou vertical).

Nesse sentido, a coordenação é fundamental e necessária porque, por meio dela é possível organizar tarefas, definir prioridades

e formalizar a divisão intergovenamental de trabalho entre os entes federativos. A cooperação, por sua vez, pode ser considerada como uma espécie de adesão voluntária das instâncias de poder a uma ação conjunta/integrada, objetivando o alcance de fins acordados conjunta e previamente. Normalmente, quando as instâncias atuam de forma cooperativa elas acabam encontrando soluções para problemas que, pelo menos em princípio, não poderiam ser solucionados se cada uma delas atuasse individualmente.

Na escala metropolitana, processos de negociação política podem gerar cooperação, uma vez que problemas comuns devem ser resolvidos, num primeiro momento, no plano da política, dada a ausência de uma esfera de governo metropolitana. Dessa forma, a existência de um continuado aprendizado político que seja capaz de atenuar a competição entre municípios, fortalecendo a visão regional, se apresenta como extremamente necessário. (FERREIRA, 2005)

Na realidade, para que haja cooperação, é fundamental que exista uma clara definição das competências de cada ente federado, e, neste caso específico, cooperar significa que cada ente faz sua parte, mas considerando a perspectiva coletiva. Esta é fundamental para enfrentar os problemas metropolitanos, garantindo mais unicidade às ações intergovernamentais. Registrar isso é necessário porque há uma dificuldade quase estrutural na maioria das regiões metropolitanas, que é a do compartilhamento de práticas cooperativas, seja por questões políticas, financeiras ou técnicas (estruturas e aparato de planejamento). A superação dessas dificuldades exige uma divisão de responsabilidades entre os diversos níveis de governo, com o objetivo de elaborar estratégias de ação, estabelecer metas e buscar alternativas para os inúmeros problemas que acometem as metrópoles.

A institucionalização de práticas e instrumentos de coordenação e cooperação em federações assimétricas como a brasileira ainda se apresenta como um grande desafio, principalmente quando se coloca a necessidade de delinear e pactuar estratégias entre os entes federativos a fim de enfrentar problemas comuns. A isso se soma o conflito para definir competências e atribuições entre os mesmos.

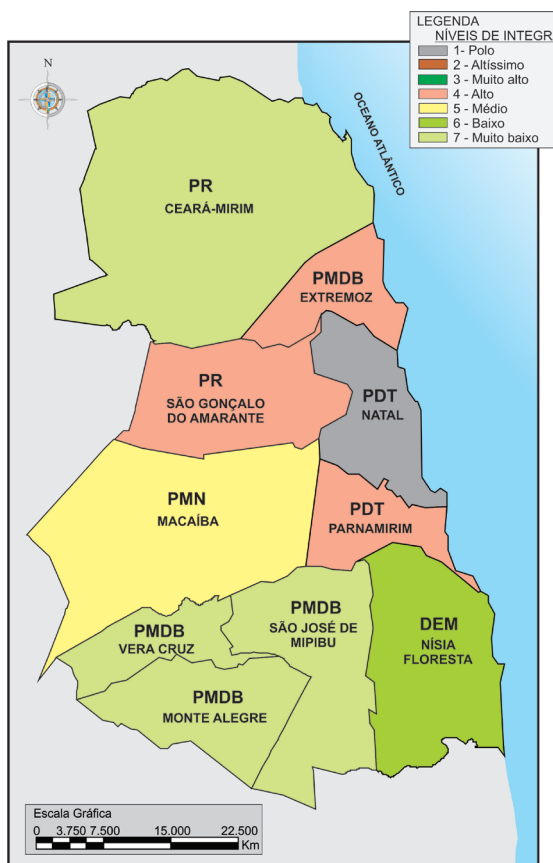
Ao olharmos a RMN, um problema central diz respeito às dificuldades de relacionamento entre os diversos níveis de governo. Atitudes cooperativas que têm como base a pactuação política ainda são vistas com desconfiança pela maioria dos atores políticos, formais ou informais, pois tendem a ter custos elevados e implicam a necessidade

de construção de consenso, para que suas ações e recursos se voltem simultaneamente para uma dada decisão.

Um dos fatores que dificultam a cooperação entre os municípios são os conflitos político-partidários. A cooperação e a construção de projetos comuns entre os municípios, em tese, são mais fáceis de acontecer quando a maioria dos municípios integrantes da região é governada pelo mesmo partido ou por partidos aliados.

No âmbito político, a fragmentação e/ou a competição partidária podem constituir um problema. Para a governança metropolitana, exige-se a criação de coalizões de governo em todos os níveis institucionais, e a cada eleição é posto à prova o compromisso a longo prazo, com a estabilidade e com os objetivos da metrópole.

**Figura 9.1 – Níveis de Integração e Partidos que governam os municípios da RMN - 2012**



Fonte: Núcleo RMN

A **Figura 9.1** mostra que nas eleições de 2012 a distribuição dos partidos na RMN, se comparado às gestões anteriores, indica uma relativa homogeneidade, o que poderia resultar em práticas concretas de cooperação intermunicipal. No entanto, a existência de uma relativa concentração do PMDB em quatro municípios, dos quais três são conurbados, por exemplo, não tem se convertido em ações integradas na perspectiva metropolitana. Essa situação não se mostra diferente ao analisarmos os dois maiores colégios eleitorais governados pelo PDT, assim como nos dois municípios governados pelo PR, os quais se encontram conurbados.

Em síntese, a falta de ação coletiva entre os governos municipais para subsidiar a resolução dos problemas metropolitanos pode ser explicada também pela falta de um interesse coletivo que se expressasse em uma agenda metropolitana, o que pode ser explicado pela fragilidade do próprio arranjo institucional ou da capacidade fiscal-financeira. Pode ser explicada, ainda, pela existência de capacidades diferenciadas dos entes federativos que compõem a região metropolitana em executar um conjunto de ações e estratégias com vistas ao desenvolvimento via utilização de instrumentos fiscais e financeiros. A despeito disso, é fundamental reconhecer que a existência de instrumentos legais, normativos e constitucionais não apenas garantem e definem autonomia aos entes federativos, mas possibilita, sobretudo, uma convivência político-institucional entre os mesmos.

Diante do exposto, é possível inferir, que características e especificidades de regiões metropolitanas resultam, em larga medida, das capacidades (no sentido de possibilidades) fiscal-financeira e política dos entes que as compõem. Isso se torna mais evidente quando se estabelece comparações em relação ao grau de desenvolvimento socioeconômico, institucional e político nas mais diferentes regiões metropolitanas.

Em suma, apesar de se reconhecer a relevância da autonomia dos governos central e subnacionais, é preciso considerar que em algum momento esses precisam atuar de forma conjunta e pactuada como forma de garantir maior eficiência na ação governamental através do estabelecimento de canais/mecanismos de coordenação e cooperação. Normalmente, desloca-se para o ente superior – que, no caso das Regiões Metropolitanas, é o governo do estado – a função de realizar o processo de coordenação, bem como estimular e apoiar as práticas de cooperação horizontal e/ou vertical. (FERREIRA, 2005).

### 3. Capacidade financeira e integração da RM Natal: limites e desafios à cooperação?

Partiremos agora para a análise da capacidade financeira dos municípios que compõem a RM Natal, relacionando-os com os níveis de integração metropolitana, no sentido da compreensão dos limites de autonomia e possibilidades de se implementar ações integradas de cooperação e articulação entre os municípios da Região Metropolitana de Natal.

Segundo Garson (2005), a capacidade financeira municipal trata-se de um componente de extrema importância para a análise das regiões metropolitanas e suas possibilidades de integração e cooperação. Para a autora,

a composição das fontes de financiamento desempenha um papel fundamental para a avaliação da sustentabilidade em longo prazo e da possibilidade de cooperação entre municípios para fomentar a economia urbana através de seus efeitos multiplicadores: projetos de longo prazo só poderão ser desenvolvidos em um ambiente de cooperação caso os participantes disponham de garantia de fontes de recursos que lhes permitam assumir compromissos. (GARSON, 2005, p.6)

Garson (2005) alerta ainda sobre os efeitos indesejados que um ambiente de pouca cooperação intermunicipal nas regiões metropolitanas pode provocar no financiamento de políticas e projetos de desenvolvimento local em longo prazo,

em um sistema federal ou não, a oferta de investimento requer, muitas vezes, o recurso à dívida pública através de gastos de capital. Benefício este que pode se estender por muitas gerações futuras, bem como o pagamento da dívida ou parte dela. A ausência de garantia de recursos nos gastos de capital, no momento e montante necessários, pode inviabilizar a implantação de políticas de desenvolvimento mais amplas para as regiões metropolitanas. Mais que isso, os municípios empreendedores precisam se prevenir contra um comportamento *free-rider*<sup>3</sup> de algumas jurisdições beneficiárias dos projetos. (GARSON, 2005, p.2)

---

<sup>3</sup> O comportamento *freerider* decorre da propriedade de não excluir a maioria dos bens públicos. Se, por exemplo, um município será alcançado pelos benefícios de uma obra de despoluição dos rios que o cortam, por que pagar por ela? (Garson, 2005:6)

Além disso, em um ambiente de escassa cooperação a ausência de garantia de recursos financeiros pode dificultar a possibilidade de iniciar projetos comuns entre os municípios das regiões metropolitanas, a exemplo dos consórcios municipais e outras formas de parcerias público-privado. Como afirma a autora,

Se há um ambiente de desconfiança quanto à capacidade financeira dos municípios da metrópole, qualquer possibilidade de cooperação e articulação permanece ameaçada. E com o passar do tempo, investimentos de responsabilidade do município podem ser por vezes adiados ou mesmo simplificados. (GARSON, 2005, p.2).

Diante de tais aspectos, avaliaremos a capacidade financeira dos municípios da região metropolitana de Natal/RN, a partir de dois importantes componentes do investimento municipal: a) o nível de investimento efetivo<sup>4</sup>, e, b) a evolução do endividamento em fontes não asseguradas (restos a pagar processados) dos municípios metropolitanos. Adicionalmente, verificaremos se o nível de integração metropolitana também influencia o comportamento financeiro dos municípios da RM Natal.

Utilizamos como referência a metodologia apresentada por Garson *et al.* (2004) no seu trabalho sobre a *Análise do desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas*, que analisa, de forma mais detalhada, a capacidade de investimento dos municípios metropolitanos brasileiros. O estudo considera, na discriminação das fontes de recursos para o financiamento de investimentos e inversões líquidas, três categorias: a) recursos de geração externa, obtidos a partir de operações de crédito e de transferências de capital; b) recursos de geração interna, com destaque para a receita de valores mobiliários e para a parcela de poupança corrente após a amortização de dívidas; e por fim, c) as despesas liquidadas e não pagas no exercício fiscal - os restos a pagar processados - quando parte do investimento está sendo direta ou indiretamente financiada por credores do município que deverão ser pagos em momento futuro<sup>5</sup>. (GARSON *et al.*, 2004:13).

<sup>4</sup> Nesse caso, utilizamos a metodologia desenvolvida por Garson *et al.* (2004), que entende o investimento efetivo como a relação entre o investimento e as inversões líquidas e a receita orçamentária total.

<sup>5</sup> No caso do montante de investimentos e as inversões líquidas (da receita de amortizações de empréstimos) superarem o montante de investimento que ocorreria em posição de equilíbrio orçamentário total (superávit igual a zero).

O nível de integração metropolitana, faz referência a outro estudo de Garson *et al.* (2012) sobre a metodologia de hierarquização das áreas metropolitanas brasileiras. Assim, procura-se analisar a capacidade de investimentos dos municípios da RM Natal/RN de acordo com o nível de integração, separando aqueles de alta integração dos de integração média, baixa e muito baixa<sup>6</sup>. Os municípios são, portanto, classificados hierarquicamente em função do maior ou menor nível de integração metropolitana<sup>7</sup>. A questão importante aqui é verificar se os municípios com integração alta têm um comportamento diferenciado dos de média, baixa e muito baixa integração. Entendemos com base na literatura que diferentes níveis de integração, implicam, conseqüentemente, em estratégias diferenciadas para a gestão articulada dos municípios metropolitanos<sup>8</sup>.

A região metropolitana de Natal congrega municípios, de porte diferenciado, com condições socioeconômicas bastante heterogêneas e com diferentes problemáticas financeiras. A capacidade de investimento desempenha um papel fundamental para a avaliação da sustentabilidade e da possibilidade de cooperação entre os municípios da RM. Principalmente, porque a solução de muitos dos problemas comuns entre as cidades metropolitanas requer, principalmente, gastos com investimento<sup>9</sup>. Os investimentos realizados pelos municípios são basicamente

---

<sup>6</sup> O nível de integração metropolitana leva em conta as seguintes variáveis: grau de concentração/distribuição da população, grau de urbanização, percentual de pessoal ocupado; PIB, renda, fluxos da população em movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo; funções específicas e fundamentais à realização de atividades econômicas e suporte aos fluxos interaglomerações, como a presença de portos e aeroportos, entre outros. (Garson e Ribeiro, 2002).

<sup>7</sup> Cabe ressaltar que os níveis de integração apresentados para a RMN foram elaborados e adaptados a partir dos resultados dos estudos coordenados pelo Observatório das Metrôpoles e elaborados por Moura *et al.* (2007), Ribeiro (2009) e Moura *et al.* (2012), com base nos microdados dos Censos Demográficos 2000 e 2010.

<sup>8</sup> Reconhecer os diferentes níveis é imprescindível para que as práticas de governança surtam efeitos positivos em toda a extensão das unidades institucionalizadas. Tal reconhecimento também é importante para orientar os estudos sobre recortes determinados, como o estadual – neste caso, contextualizando as diferentes unidades de uma mesma unidade da federação. (*Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização*. Observatório das Metrôpoles, Relatório de Pesquisa 2012).

<sup>9</sup> Quando se toma um prazo mais longo, fica clara a especificidade dos gastos no desenvolvimento urbano: eles diferem dos gastos correntes com a manutenção de serviços de educação e saúde, por exemplo, menos o montante dos recursos envolvidos e mais pelo fato de que são principalmente gastos de capital, logo sua demanda se concentra no tempo e requer recursos assegurados. (Garson & Ribeiro, 2004, p. 5-7)

financiados por recursos gerados ao longo de cada exercício fiscal, principalmente pela poupança corrente. Se um município tem comprometida sua capacidade para investimento ou possui maior endividamento, ele tende a cooperar menos e se beneficiar mais do bem público gerado por municípios mais empreendedores, por exemplo.

A hipótese desse estudo é de os municípios da RM Natal têm percorrido um caminho da redução da sua capacidade de investimento e de endividamento crescente. À medida que se intensifica o processo de metropolização em Natal e a demanda crescente pela oferta maior de serviços públicos, a possibilidade de cooperação entre os municípios da região metropolitana se vê ameaçada. Esse movimento tem levado que municípios menores acabem delegando a responsabilidade pela oferta de serviços sociais essenciais ao polo metropolitano (Clementino et al, 2009). Tomamos para análise, os indicadores de investimento e endividamento nos municípios da RM Natal a partir de uma série temporal<sup>10</sup> (2008-2012) que compreende ciclos de governo (início e fim de uma gestão). Embora possa parecer um continuum, não o é<sup>11</sup>. Argumentamos, com base na literatura, sob a hipótese de que há uma racionalidade financeiro-fiscal diferenciada dos agentes para cada ciclo político.

**Tabela 9.1 – Capacidade de investimento efetivo da RM Natal (%) – Municípios de integração alta**

Municípios	2008	2009	2010	2011	2012	Média
Natal	17,32	13,71	5,05	3,60	4,05	8,75
Parnamirim	30,09	15,94	8,41	11,14	12,55	15,63
São G. do Amarante	4,47	6,75	6,79	6,53	8,12	6,53
Extremoz	13,94	2,67	10,70	6,60	8,39	8,46
<i>Média</i>	<i>16,46</i>	<i>9,77</i>	<i>7,74</i>	<i>6,97</i>	<i>8,28</i>	<i>9,84</i>

Fonte: Dados do FINBRA. Finanças Municipais do Brasil (2008-2012). Tesouro Nacional. [www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/) Acessado em 20.11.2013.

A tabela 9.1 mostra, de modo geral, um *cenário de retração da capacidade de investimento efetivo na média* dos municípios da região metropolitana de integração alta com uma recuperação da capacidade de

<sup>10</sup> A base de dados financeiros de investimento e endividamento para os anos posteriores ainda não tinham sido consolidada pelo sistema federal de contas públicas (SIAFI) no momento da pesquisa.

<sup>11</sup> A não qualificação dessa descontinuidade poderia comprometer ou limitar a análise.

investimento apenas no último ano (2012). O município polo, Natal, por possuir hierarquicamente maior porte populacional, estrutura financeira, elevado grau de urbanização e investimento urbano, concentra ainda significativamente a produção, emprego e renda da região metropolitana. O município polo concentra 35% do PIB e um quarto da população do estado (IBGE, 2010). De acordo com a literatura, o município polo possui maior autonomia sobre a receita do que os demais municípios metropolitanos, porém com menor segurança legal de receitas, visto que parte das receitas tem origens não-tributárias (ex. operações de crédito). O gasto urbano é o mais alto e os investimento tem na receita de valores imobiliários, uma fonte adicional (Garson, 2004:26). Porém, no que se refere à capacidade de investimento, o município polo, apresenta a maior queda no percentual da receita destinada ao investimento dentre os municípios de integração alta, saindo de 17% em 2008 para apenas 4% em 2012. A perda recorrente da capacidade de investimento Natal pode afetar a capacidade de investimento de toda a RM, já que as receitas e despesas do município polo representam uma parcela muito elevada da capacidade financeira da região metropolitana e os demais municípios metropolitanos se beneficiam do investimento realizado no município polo.

O segundo e terceiro municípios de alta integração, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante (SGA), com uma dinâmica de aglomeração e metropolização cada vez mais crescente, apresentam uma dinâmica mais equilibrada da capacidade de investimento que o município polo. No caso de Parnamirim, o município consegue reverter, a partir de 2010, a trajetória de queda na capacidade de investimento efetivo saindo de 8% para 12% e possui o melhor resultado entre os municípios de alta integração. Por outro lado, São Gonçalo do Amarante foi o único município que elevou a capacidade de investimento, saindo de 4% (2008) para 8% (2012), embora, com a média mais baixa entre os municípios de alta integração. Por se tratar de municípios em que as transferências setoriais em parte se guiam por critérios populacionais e a receita vinculada e rigidez orçamentária do município são maiores, o que explica a capacidade de investimento reduzida e um maior direcionamento dos recursos para o gasto social. É bom lembrar que devido a esse direcionamento de recursos diretamente para o gasto social, Parnamirim tem apresentado elevação recente nos indicadores de desenvolvimento humano (IDH) no último levantamento do PNUD (2012), com a queda dos indicadores do município polo e elevação dos

indicadores sociais do município (particularmente na educação). Os dois municípios dependem menos das operações de crédito se comparado ao município polo e as transferências discricionárias ajudam a financiar parte do investimento no superávit do orçamento anual. O município de SGA tem apresentado elevado grau de urbanização e crescimento populacional, com fluxos de movimento pendular com o município-polo, em função da expansão da atividade industrial para o entorno metropolitano, a partir na década dos anos 1990. Recentemente, a inauguração no município do aeroporto internacional da região metropolitana, poderá incrementar a capacidade de investimento, assim como atrair parceiros privados nos próximos anos.

O município de Extremoz possui o menor grau de urbanização e crescimento populacional dentre os municípios de alta integração metropolitana. Se concentra na área de expansão do colar metropolitano, mais distante do município polo. O município apresentou uma capacidade de investimento elevada, mas instável ao longo do período (2008-2012), alternando entre cenários de recuperação na capacidade de investimento em um ano, e retração no ano seguinte, sempre abaixo da média dos municípios de alta integração. A receita municipal é totalmente dependente das transferências vinculadas das políticas de saúde, educação e assistência social. Com o direcionamento da maior parcela da receita municipal para o gasto social, a sustentabilidade da capacidade de investimento é menor se comparada aos demais municípios de alta integração.

**Tabela 9.2 – Capacidade de investimento efetivo da RM Natal (%) – Municípios de integração média, baixa e muito baixa**

<b>Municípios</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Média</b>
Ceará-Mirim	4,16	3,60	3,64	3,29	7,57	4,45
Macaíba	14,28	12,77	12,36	12,09	9,39	12,18
Monte Alegre	8,69	6,00	4,94	2,50	13,42	7,11
Nísia Floresta	26,48	17,36	22,36	12,67	9,08	17,59
S. J. de Mipibu	10,19	5,38	5,86	7,81	3,70	6,59
Vera Cruz	14,26	9,77	26,83	9,40	14,72	15,00
<i>Média</i>	<i>13,01</i>	<i>9,15</i>	<i>12,67</i>	<i>7,96</i>	<i>9,65</i>	<i>10,49</i>

Fonte: Dados do FINBRA. Finanças Municipais do Brasil (2008-2012) Tesouro Nacional. [www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/) . Acessado em 20.11.2013.

De forma geral, os municípios de integração média, baixa ou mui-

to baixa, também apresentaram um *cenário de retração da capacidade de investimento efetivo*, mas de forma bem mais instável que os municípios de alta integração, como podemos observar na Tabela 9.2. Trata-se de municípios com menor grau de urbanização, crescimento populacional, nível de renda e com a base econômica historicamente ligada à pequena agricultura. Recentemente, esses municípios têm aumentado o fluxo de movimento pendular com o município-polo, seja por motivações de trabalho, estudo, ou ainda para o atendimento de serviços públicos essenciais, bem como da economia de serviços. Com exceção de Macaíba e Ceará Mirim, os demais municípios possuem uma fraca arrecadação de tributos municipais, principalmente porque suas bases econômicas não estão diretamente ligadas à propriedade urbana e a prestação de serviços. Embora a participação do investimento na receita se aproxime das cidades mais integradas, a sustentabilidade do investimento é bem menor, refletindo a dependência desses municípios das transferências constitucionais (FPM e cota parte do ICMS) para o financiamento dos seus investimentos. São municípios que dificilmente conseguem captar operações de crédito, seja pela estrutura de financiamento existente, seja pela dificuldade de atender as exigências complexas para a realização da política de desenvolvimento urbano. Mas a dinâmica da capacidade de investimento efetivo entre esses municípios não tem sido a mesma. Os municípios de São José de Mipibu (10% para 3%), Nísia Floresta (26% para 9%) e Macaíba (14% para 9%), apresentaram, entre 2008 e 2012, as maiores perdas na capacidade de investimento efetivo, embora acima da média dos demais municípios. A ausência de uma estrutura de financiamento própria para além dos recursos provindos das transferências intergovernamentais é mais um agravante para os municípios menores no sentido do investimento necessário para o desenvolvimento de interesse comum.

Os municípios de Ceará Mirim e Monte Alegre foram os únicos que apresentaram, ao longo do período, variações positivas na capacidade de investimento, de 4% para 7% e de 8% para 13%, respectivamente. Vera Cruz foi o município que manteve a capacidade de investimento (14%), ao longo do período, entre os municípios analisados.

Como observa Garson, o município pode apresentar déficits orçamentários num exercício sem que haja dificuldades financeiras. É o caso em que se obtém superávit financeiro num exercício para permitir financiar despesas em excesso no exercício seguinte. Isso ocorre também em casos onde se administra de acordo com o ciclo político,

acumulando caixa nos primeiros anos de administração para gastar ao final (GARSON, 2005, p.3). É o caso dos municípios de Ceará Mirim, Monte Alegre, Vera Cruz que, embora tenham mantido a mesma trajetória de queda na capacidade de investimento que os demais municípios, no último ano de gestão municipal, tiveram um desempenho acima da média da RM, chegando a 7,5%, 13,4% e 14,7%, em 2012, respectivamente.

**Tabela 9.3 – Comparativo da capacidade de investimento efetivo da RM Natal (%) – Municípios de integração alta e média baixa, baixa e muito baixa**

<b>Municípios</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Média</b>
<i>Integração Alta</i>	16,46	9,77	7,74	6,97	8,28	9,84
<i>Integração Média, Baixa e muito Baixa</i>	13,01	9,15	12,67	7,96	9,65	10,49
<i>RM Natal</i>	14,39	9,40	10,69	7,56	9,10	10,23

Fonte: Dados do FINBRA. Finanças Municipais do Brasil (2008-2012). Tesouro Nacional. [www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/) Acessado em 20.11.2013.

Quando fazemos o comparativo entre a capacidade de investimento efetivo entre os municípios de alta, média, baixa e muito baixa integração, percebemos que os municípios metropolitanos possuem uma trajetória diferenciada ao longo do período. Podemos verificar na Tabela 9.3, que há uma inversão na capacidade de investimento municipal no primeiro e último ano da gestão municipal (2008, 2012) e na mudança do ciclo político estadual (2010). Nos municípios da RM Natal, os anos de mudança de gestão (2008, 2010 e 2012) apresentam os maiores índices na capacidade de investimento dos municípios metropolitanos. Por outro lado, há uma redução da capacidade de investimento nos anos de intervalo entre os ciclos político eleitorais (2009 e 2011). No período que se inicia a gestão estadual (2010), a capacidade de investimento dos municípios de alta integração ficou abaixo da média dos municípios da RM, enquanto que os municípios de média, baixa e muito baixa integração aumentaram a sua capacidade de investimento, ficando acima da média da RM. O que confirma a hipótese de uma racionalidade financeiro-fiscal diferenciada dos governos a cada ciclo político.

MELO et all (2014) argumenta sobre outro aspecto político, que associa a proximidade de eleições com uma mudança na postura fiscal do governo, precisamente no sentido de que os impactos negativos das variáveis políticas no orçamento são mais amplamente observada em tempos pré-eleitorais. A perspectiva de reeleição é, portanto, uma va-

riável, que é amplamente utilizada em análises do oportunismo fiscal dos políticos no cargo<sup>12</sup>.

Garson (2004) alerta que, embora os municípios possam manter uma capacidade de investimento elevada em relação à receita, uma parcela razoável desse financiamento pode repousar em fontes não asseguradas como a formação de *Restos a Pagar – dívidas com fornecedores*<sup>13</sup>. No longo prazo, esses investimentos podem ser uma fonte de endividamento que põe em risco a possibilidade de integração e cooperação entre os municípios metropolitanos (GARSON, 2004, p.2).

Passaremos a analisar agora o endividamento dos municípios metropolitanos a partir dos *restos a pagar processados* nos municípios de alta e média, baixa e muito baixa integração.

**Tabela 9.4 – Restos a pagar processados da RM Natal (R\$ valores absolutos) - Municípios de integração alta**

Municípios	2008	2009	2010	2011	2012	Cresc. % (2008-2012)
Natal	30.614.532,25	77.998.081,32	202.412.664,77	232.957.139,30	280.281.273,21	816%
Parnamirim	15.844.201,13	16.815.898,25	14.972.625,63	24.192.586,10	17.887.043,50	13%
S. G. do Amarante	651.594,32	7.984.605,42	10.099.004,44	4.323.966,36	2.894.325,11	344%
Extremoz	105.044,71	1.732.464,58	3.729.237,81	3.562.826,62	1.780.336,36	1595%
Total	47.215.372,41	104.531.049,57	231.213.532,65	265.036.518,38	302.842.978,18	541%

Fonte: Dados do FINBRA. Finanças Municipais do Brasil (2008-2012). Tesouro Nacional. Disponível em: [www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/). Acesso em: 20 nov. 2013.

Quando analisamos os *restos a pagar não processados*, rubrica orçamentária que mostra os valores das dívidas feitas pelos municípios no

<sup>12</sup> A hipótese testada é se muitas vezes os resultados fiscais positivos aumentariam as chances de um candidato permanecer no cargo por causa de sua reputação (Alt e Lassen, 2003 apud Melo, 2014). Por outro lado, de acordo com os modelos baseados em um contexto de restrições orçamentárias (por exemplo, Aizenman, 1998; Cossio, 2001 apud Melo, 2014), as perspectivas negativas de reeleição poderiam criar um incentivo para os gestores aumentarem os gastos públicos com a finalidade de criar encargos fiscais para seus sucessores, a menos que exista uma alta probabilidade de que os políticos que vençam as eleições sejam membros de algum partido aliado (Melo et al 2014:599).

<sup>13</sup> Além dos restos a pagar processados, as transferências de capital e receita de valores mobiliários (que variam com a taxa de juros), compõem as fontes não asseguradas de financiamento municipal.

exercício e que serão pagas nos anos posteriores, percebemos uma relação inversa à capacidade de investimento efetivo. Ao longo do período, observa-se uma tendência de crescimento no consolidado dos municípios da RM Natal, com um volume de restos a pagar processados superior a 477%, entre os anos de 2008 e 2012, o que confirma uma prática comum dos governos municipais de gerar receita para os anos posteriores, na maioria das vezes com endividamento. Os municípios de integração alta também confirmam essa tendência. Somente entre 2008 e 2012, há um crescimento no endividamento dos municípios de 541%. Merece destaque a gestão no município-polo, Natal, onde verificamos uma tendência no crescimento do endividamento da gestão municipal. Enquanto no primeiro ano de gestão, o valor de restos a pagar não processados se encontrava abaixo dos R\$ 30 milhões, no último exercício (2012), o município polo chegou a um montante superior a R\$ 280 milhões, um crescimento da ordem de 816%, comprometendo a gestão financeira do município em curto e longo prazo. Num contexto de restrição orçamentária<sup>14</sup>, o recurso do executivo municipal de obter receita para a implementação de políticas públicas essenciais e manter a legitimidade frente às demandas sociais crescentes foi através do crescimento do montante de restos a pagar. O recurso ao endividamento representado pela rubrica de restos a pagar ocorreu ao longo de toda a gestão municipal (2008-2012).

Os municípios de São Gonçalo do Amarante e Extremoz apresentaram um alto endividamento entre os municípios de alta integração na RM Natal no volume de restos a pagar não processados. O município de São Gonçalo do Amarante seguiu a mesma tendência de incremento no volume de restos a pagar não processados no período, passando de um pouco mais 100 mil reais em 2008 para 10 milhões de reais em 2010. O município de Extremoz, que em 2008, tinha um volume de restos a pagar processados de R\$ 105 mil passou para 1,7 milhão no último ano (2012), o que resultou em um crescimento da or-

---

<sup>14</sup> Na década de 1990, o governo federal iniciou a desvinculação de parte das receitas que faziam do conjunto de impostos que formavam a base de transferências constitucionais para os estados e municípios. A recentralização de recursos nas mãos do governo federal aliado a regulamentação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi tomada em reação à descentralização fiscal de receitas impostos pelas novas regras previstas na Constituição de 1988. As iniciativas de reforma fiscal e tributária dos últimos governos sinalizam para a consolidação de um programa de reformas para o federalismo fiscal, ao mesmo tempo em que promove uma ampla reformas fiscais nos estados. (Melo, 2014:600)

dem de 1595% ao longo do período. Levando em conta que São Gonçalo e Extremoz são municípios com alta influência do processo de metropolização do município polo, o comprometimento orçamentário com a rubrica de restos a pagar pode ser um agravante, restringindo ainda mais, as possibilidades de execução de políticas públicas nestes municípios em curto prazo.

O município de Parnamirim, com o segundo maior volume de restos a pagar nos municípios de integração alta da RM Natal, apresentou a menor variação no volume de endividamento, chegando a um crescimento médio de 13%, ao longo do período estudado. Parnamirim foi o município que também apresentou o maior percentual na capacidade de investimento (15,63%), acima da média entre os municípios de integração alta (9,84%).

**Tabela 9.5 – Restos a pagar processados da RM Natal (R\$ valores absolutos) - Municípios de integração média, baixa e muito baixa**

Municípios	2008	2009	2010	2011	2012	Cresc. % (2008-2012)
Ceará-Mirim	598.747,63	3.571.752,01	4.997.064,60	3.572.424,41	5.877.248,16	882%
Macaíba	3.299.365,37	5.173.497,73	9.542.719,58	10.371.506,35	7.412.576,80	125%
Monte Alegre	1.398.805,75	1.324.373,41	1.956.791,57	956.282,28	1.399.372,24	0%
Nísia Floresta	864.793,42	2.078.702,51	4.258.522,77	2.877.169,69	2.841.577,67	229%
S. J. de Mipibú	1.896.364,79	3.366.302,55	4.476.143,87	4.842.204,83	1.384.749,72	-27%
Vera Cruz	567.219,72	297.797,66	1.066.313,64	1.187.284,24	164.375,34	-71%
<i>Total</i>	8.625.296,68	15.812.425,87	26.297.556,03	23.806.871,80	19.079.899,93	121%

Fonte: Dados do FINBRA. Finanças Municipais do Brasil (2008-2012). Tesouro Nacional. Disponível em: [www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/). Acesso em: 20 nov. 2013.

Nos municípios de integração média, baixa e muito baixa, a tendência de aumento do endividamento através do volume de restos a pagar processados, também tem se confirmado. O montante de restos a pagar processados subiu de 8,6 milhões em 2008 para 19 milhões em 2012. Ceará Mirim foi o município que apresentou o maior crescimento no volume de restos a pagar processados entre os municípios de média, baixa e muito baixa integração. Em 2008, o município tinha um volume de restos a pagar processados em torno R\$ 598 mil. Quatro anos depois, esse montante atingiu R\$ 5,8 milhões, o que representa um crescimento de 882%, o maior entre os municípios de média e baixa integração. Os municípios de Macaíba e Nísia Floresta apresentaram também elevado crescimento no volume de restos a pagar processados de 125% e 229%, respectivamente, entre 2008 e 2012. Embora

Municípios de integração baixa ou muito baixa como Monte Alegre, São Jose de Mipibu e Vera Cruz, foram os que apresentam o menor volume de endividamento. O município de Monte Alegre praticamente manteve inalterado o volume de restos a pagar, mantendo uma média de R\$ 1,3 milhão ao longo de todo o período. São José de Mipibu e Vera Cruz apresentaram até uma redução no volume de restos a pagar processados de 27% e 71%, respectivamente. Esses municípios por possuir uma maior restrição orçamentária e maiores dificuldades de captar operações de crédito devido à reduzida estrutura de financiamento, teriam uma tendência a comprometer menos a parcela da receita municipal com essa rubrica orçamentária.

**Tabela 9.6 – Comparativo dos Restos a pagar processados da RM Natal (R\$ valores absolutos) - Municípios de integração alta, média, baixa e muito baixa**

Municípios	2008	2009	2010	2011	2012	Cresc. % (2008-2012)
<i>Mun</i> <i>Integração alta</i>	47.215.372,41	104.531.049,57	231.213.532,65	265.036.518,38	302.842.978,18	541%
<i>Mun</i> <i>Integração média, baixa e muito baixa</i>	8.625.296,68	15.812.425,87	26.297.556,03	23.806.871,80	19.079.899,93	121%
<i>RM Natal</i>	55.840.669,09	120.343.475,44	257.511.088,68	288.843.390,18	321.922.878,11	477%

Fonte: Dados do FINBRA. Finanças Municipais do Brasil (2008-2012). Tesouro Nacional. Disponível em: [www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/). Acesso em: 20 nov. 2013.

Como podemos ver na Tabela 9.6, os municípios metropolitanos de alta integração apresentaram o maior crescimento no montante de restos a pagar processados. Os municípios de média, baixa e muito baixa integração, embora as diferenças de base econômica determinem fortemente a composição da receita municipal e a estrutura de financiamento do investimento, o quadro apresentado mostra uma redução do endividamento a partir de 2010. O que nos leva a confirmar a hipótese sobre a racionalidade financeiro-fiscal dos governos diferenciada ao longo da gestão. A partir de meados da gestão municipal, o cálculo dos governos nos municípios menos integrados é de reduzir a capacidade de investimento e a se endividar menos em função da fragilidade da sua estrutura financeira e maior restrição orçamentária, tendo em vista as suas possibilidades de reeleição. No caso dos municípios de alta integração, como a margem de controle sobre a estrutura de financiamento do investimento e endividamento é maior, leva os

governos a poupar menos e se endividar mais, se as possibilidades de se reeleger são pequenas.

O que nos leva a concluir que a crescente dependência sobre fontes não asseguradas de investimento e endividamento como os restos a pagar processados, põe em risco qualquer chance de cooperação em projetos mais amplos entre os municípios da RM Natal. A reduzida capacidade financeira do município-polo, com baixa capacidade de investimento e alto endividamento (acima de 800%,) em apenas uma gestão municipal, afasta qualquer possibilidade de uma possível coordenação metropolitana. Mesmo os municípios de Parnamirim e SGA, que ocupam uma posição mais equilibrada no que se refere à capacidade de investimento e endividamento, têm se beneficiado da não exclusão do bem público proporcionado pelo município-pólo. Poucos foram os municípios da RM Natal que conseguiram reduzir a trajetória de perda de capacidade de investimento e crescente endividamento, na maioria dos casos com a redução desse volume apenas nos últimos dois anos de gestão (2010-2012) tendo em vista uma possível reeleição dos governos ou da coligação ao qual pertencem.

O comportamento fiscal é moldado pela natureza da competição política (MELO, 2014). A governança da região metropolitana envolve a resolução dos dilemas de ação coletiva que envolvem o conjunto de estratégias dos agentes políticos em todos os níveis, municipal, estadual e federal. Ou seja, não basta a vontade de cooperar, mas a existência de incentivos políticos, financeiros e sociais para isso.

Outro ponto frágil da região metropolitana de Natal diz respeito ao financiamento das ações, uma vez que não existe um Fundo Metropolitano. Como a região metropolitana não é uma unidade política dentro da organização política do país, não é uma unidade orçamentária, e a resolução de qualquer problema depende da transferência de recursos das unidades formais de governo, fica evidente a ausência de ações consorciadas entre os municípios que compõem a região. Esse é um dos pontos frágeis da RMN. A lei que a instituiu é quase omissa no tocante ao seu financiamento. Uma menção é feita, somente, em relação às despesas de manutenção do Conselho, que devem ser de responsabilidade da Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças.

A partir daí, o financiamento da RMN só vai ser objeto de definições no Regimento Interno do Conselho, quando, ao abordar as suas competências, faz referência a “propor ao Estado e aos Municípios integrantes, alterações tributárias necessárias ao desenvolvimento da Re-

gião Metropolitana de Natal”, fazendo referência também a “critérios de compensação aos Municípios Metropolitanos que suportem ônus decorrentes da execução de ações ou serviços públicos na Região Metropolitana de Natal”. Além disso, é importante considerar, apesar do fortalecimento da autonomia substantiva dos governos subnacionais como elemento resultante da Promulgação da Constituição de 1988, que se tem verificado uma relativa redução da capacidade e do raio de ação das instâncias de poder, na medida em que há um elevado grau de dependência das esferas municipais em relação à estadual e à federal. (FERREIRA, 2005)

De modo geral, não há dúvida que a avaliação de situações de sustentabilidade financeira dos municípios metropolitanos requer o estudo por períodos mais longos (entre gestões municipais, por exemplo). Como alerta Garson (2005:18), a avaliação em uma única gestão pode encontrar municípios num momento específico do ciclo político ou de operação de ajuste fiscal, por exemplo. De qualquer forma, para o conjunto das cidades metropolitanas, objeto deste estudo, o cálculo de indicadores de sustentabilidade de investimento pode apresentar resultados válidos e interessantes para uma análise dos mecanismos de cooperação metropolitana.

## Considerações finais

Analisando a Região Metropolitana de Natal com base em questões de ordem financeira, social e político-institucional, que impactam na consolidação e no fortalecimento da governança urbana e metropolitana, podemos inferir que a existência de diferentes interesses político-partidários, de vazios institucionais e de problemas gerenciais não geram políticas públicas voltadas para o território metropolitano. Como vimos, os problemas na escala metropolitana ganham cada vez mais complexidade e amplitude social e físico-territorial, que não podem ser enfrentados de maneira isolada, sobretudo porque ultrapassam os limites do município. Há necessidade de se estabelecer arranjos cooperativos, e implementar ações coordenadas, principalmente em razão da existência de um ambiente institucional frágil, para desenvolver a governança urbana e metropolitana. Muitas localidades ainda não contam com mecanismos capazes de incorporar formas de gestão compartilhada.

Outro problema detectado diz respeito à situação financeira

dos municípios da região metropolitana de Natal, em geral, pouco equilibrada. Embora a maioria dos municípios metropolitanos tenha aumentado a sua arrecadação própria na última década, através do aumento das transferências dos programas sociais do governo federal (saúde, educação e assistência social), esse desequilíbrio financeiro de pouca capacidade de investimento e endividamento crescente poderá comprometer, em curto prazo, o atendimento a uma demanda crescente por serviços públicos, assim como alguma possibilidade de coordenação e cooperação do município-polo. Esse fato pode ainda ser acelerado pelo crescimento populacional, sobretudo das cidades mais próximas à Natal.

A reduzida capacidade de investimento e de endividamento crescente vivenciada pelo município-polo pode impor limites e constrangimentos à sua capacidade de protagonizar, em curto prazo, uma articulação/cooperação com os demais municípios que compõem a região metropolitana. Além disso, o controle do crédito do setor público, considerado necessário para atingir metas de resultado primário compatíveis com a estabilidade da dívida pública, pode restringir ainda mais a capacidade de investimento do município-polo e dos demais municípios metropolitanos no curto prazo.

Um dos problemas cruciais da governança metropolitana da RMN ainda é a ausência de uma estrutura de coordenação e planejamento. Os instrumentos criados por lei não funcionam e não há nenhum interesse, por parte do governo do estado, de transformar a Região Metropolitana, criada, em um recurso de planejamento que garanta uma ação governamental eficiente no sentido da resolução dos problemas coletivos que a cada dia se agravam mais.

A despeito de tudo isso, a Região Metropolitana é uma entidade formalizada, e o problema da sua governança requer uma resolução urgente. A possibilidade de governo da RM só pode ser encarada a partir do conceito da governança democrática, que é resultante da relação sociedade civil e poder político local, supondo a ideia de uma sociedade organizada, o que traz a noção de participação cidadã para o centro do debate. O problema, no entanto para a governança metropolitana, para uma ação cooperativa entre poderes municipais e sociedade, dependeria da existência de relações intergovernamentais cooperativas e da construção de uma identidade metropolitana, o que serviria como base de união. No entanto, essa identidade não existe no contexto da RMN.

Em síntese, a falta de recursos financeiros pra subsidiar as ações conjuntas, as dificuldades de negociação entre as partes, bem como a inexistência de uma coordenação que seja reconhecida e legitimada pelos atores municipais, são aspectos que evidenciam claramente a dificuldade de cooperação entre os gestores metropolitanos. Esse problema está calcado na falta de uma identidade coletiva que se expressa através de laços estáveis que gerem confiança e sejam capazes de superar interesses particulares. Se não existe identidade coletiva, eles não confiam, se não confiam, não participam, e consequentemente não cooperam.

## Referências

ANDRADE, Ilza Araújo Leão. Cultura política e participação. **Odisséia** (2-3), p. 179-186, mar./out. 2000.

ANDRADRE, Ilza Araújo Leão; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Descentralização e impasses da governança. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Revan: Fase, 2007.

BORJA, Jordi. La transformación urbana de Barcelona: velocidad e globalidad. **Seminário Internacional** Sociedade e reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; São Paulo, 1998.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. 7. ed. Madrid, Taurus, 2004.

BRASIL. (2008-2012). Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (Org.). Geografia das metrópoles. In: MORAES, Antonio Carlos Robert. **Notas metodológicas sobre metropolização e a metrópole paulistana**. São Paulo, Ed. Contexto, 2006.

CLEMENTINO, M. & PESSOA, Z. (Org.). Natal uma metrópole em formação. Natal, EDUC, 2009.

FERREIRA, Glenda Dantas. **Políticas estaduais de desenvolvimento e guerra fiscal**. IE/Unicamp. Campinas/SP, 2005. (Dissertação de Mestrado)

FINBRA. Finanças Municipais do Brasil (2008-2012). Tesouro Nacional. Disponível em: [www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/). Acesso em: 20 nov. 2013.

GARSON, S. Capacidades e limites à participação dos municípios no financiamento do desenvolvimento urbano. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador, BA.

GARSON, S. & RIBEIRO, L. C. Análise do desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas. **Observatório das Metrôpoles**. Projeto: Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório de Atividade 3c: Rio de Janeiro. 2004. Disponível em: <<http://www.observatorio.tk>>.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para Região Metropolitana de Natal (Natal metrópole 2020):** tendências, visão de futuro e diretrizes do Plano Estratégico Natal metrópole 2020 (produto 4 e 5). Recife, Ed. FADE/UFPE, 2007.

MELO, M.A. & PEREIRA, C. & SOUZA, S. **Why do some governments resort to “creative account” but not others? Fiscal Governance in the Brazilian federation.** IPSR. Vol. 35 (5) 595-612. 2014.

PRADO, Sergio R. Rios do. **A QUESTÃO FISCAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: diagnóstico e alternativas.** CEPAL COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE Escritório no Brasil. LC/BRS/R.179. Março de 2007.

REZENDE, F., GARSON, S., Financing Metropolitan Areas in Brazil: political, institutional, legal obstacles and emergence of new proposals for improving coordination. SEMINÁRIO INTERNACIONAL “O DESAFIO DA GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS EM PAÍSES FEDERATIVOS”, Brasília, 30 e 31 de março de 2004, com o apoio do Forum of Federations. **Artigo.** Disponível em: <[www.forumfed.org/programs/llviewpapers.asp](http://www.forumfed.org/programs/llviewpapers.asp)>.

REZENDE, F. Financiamento do desenvolvimento urbano. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.17, n. 4/68, p. 99-120, 1997.

VASCONCELOS, Christian Lira; CÂMARA, George Luiz Rocha. **Gestão metropolitana de Natal:** situação atual e desafios. Uma contribuição ao debate de um novo sistema gestor. Natal: Secretaria de Estado do Planejamento e Finanças, 2006.

# Política urbana na Região Metropolitana de Natal: o arcabouço normativo da metrópole funcional e institucional

---

*Marise Costa de Souza Duarte*

*Zoraide Souza Pessoa*

*Pedro Albuquerque*

*Matheus Frederico de Melo*

**Resumo:** Nas últimas décadas, os municípios passaram a incorporar novas demandas em suas agendas governamentais, decorrentes do processo de descentralização político-administrativa que ocorreu a partir do final dos anos 1980. Do ponto de vista legislativo, novos instrumentos foram criados, contribuindo para a incorporação de novas demandas municipais e que exigem uma atuação em conformidade com as novas orientações da Constituição Federal (1988) e do Estatuto da Cidade (2001), no sentido da construção democrática de um novo modelo de cidade, pautado na justiça social e sustentabilidade ambiental, sob o viés dos direitos que se efetivam no âmbito do território urbano, que têm como ponto de convergência o direito à cidade sustentável. Em análise da Região Metropolitana Natal, através de pesquisa documental, sobre o arcabouço normativo conclui-se que a RMN ainda se encontra em processo de formação, apresentando alguns fenômenos de metropolização consolidados, como ocorre nos municípios que integram a metrópole funcional. Contudo, ainda que esses municípios já possuam amparo normativo para realizar suas ações na perspectiva intermunicipal e metropolitana, voltadas a um novo projeto de cidade e de metrópole, tais perspectivas ainda se encontram aprisionadas nos textos legais sem efetividade de ações voltadas para tornarem-se cidades justas e sustentáveis.

**Palavras-chave:** Cidades; Região Metropolitana de Natal; Lei Orgânica; Plano Diretor.

**Abstract:** In the last decades the municipalities began to incorporate new demands on their government agendas due to political and administrative decentralization process from the 1980s. From the legislative point of view, new instruments were created, contributing to the incorporation of new municipal demands, which require actions in accordance to the new guide-

lines of the Federal Constitution (1988) and the law of the Estatuto da Cidade (2001) in order to create a new kind of city, based on democratic principles of governance, social justice and environmental sustainability under the bias of the rights that take place within the urban territory and affects metropolitan dynamics. Through documental research, analysis of the Natal Metropolitan area (NMA) based on the regulatory framework was able to demonstrate that this specific zone is still in process of formation with just a few consolidated phenomena of metropolization, as it occurs in the specific municipalities that integrate the functional metropolis (capital's borderer cities). However, even if these municipalities already have legal support to perform their actions in a intercity and metropolitan perspective, focused on a new project of city and metropolis such perspectives are still trapped in just legal texts without effectiveness or real actions towards the creation of a sustainable, fair, and democratic city and metropolis

**Keywords:** Cities; Natal Metropolitan Area; “Plano Diretor”; Local Constitution.

## Introdução

Nas últimas décadas, os municípios passaram a incorporar novas demandas em suas agendas governamentais, em decorrência do processo de descentralização político-administrativa que ocorreu a partir do final dos anos 1980.

Do ponto de vista legislativo, novos instrumentos foram criados, contribuindo para a incorporação de novas demandas municipais e que exigem uma atuação em conformidade com as novas orientações da Constituição Federal (1988) e do Estatuto da Cidade (2001), no sentido da construção democrática de um novo modelo de cidade, pautado na justiça social e sustentabilidade ambiental, sob o viés dos direitos que se efetivam no âmbito do território urbano, que têm como ponto de convergência o direito à cidade sustentável.

O direito à cidade sustentável é definido legalmente como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Estatuto da Cidade, artigo 2º, inciso I, 2001). Essa definição articula o direito à cidade sustentável ao paradigma da cidade-direito como reflexo da luta pela expansão desse paradigma. O reconhecimento do direito à cidade pelo Estatuto da Cidade é decorrente do debate e da luta por esse direito através do

ideário da reforma urbana (ainda que não plenamente realizada). Esse momento é “caracterizado pela construção de diagnósticos críticos da questão urbana brasileira e pela proposição de estratégias de um projeto alternativo de cidade” (SANTOS JÚNIOR, 2008, p. 146).

Para efetivar o reconhecimento do direito à cidade justa e sustentável, diversas iniciativas e instrumentos de participação foram criados. No âmbito federal, registra-se a criação do Ministério das Cidades (2003) e do Conselho Nacional de Cidades (2004), voltados a colocar em prática um novo projeto de cidade, na qual a sustentabilidade e a gestão democrática fossem elementos centrais; o que se expressou com a realização de duas Conferências Nacionais das Cidades (em 2003 e 2005) após a criação daquele ministério. A primeira teve como tema “Cidade para todos” e como lema, “Construindo uma política democrática e integrada para as cidades”, o tema da segunda foi “Construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano” e o lema, “Reforma Urbana: cidade para todos”. No âmbito dos municípios também foram realizadas as conferências locais, em que são discutidos os problemas e diagnosticadas as questões a serem debatidas nas conferências nacionais, considerando os temas definidos.

A partir de tais referências, o presente capítulo apresenta uma análise sobre a Região Metropolitana de Natal (RMN), a fim de observar o suporte legislativo que possuem os municípios integrantes da RMN para atuar em conformidade com as diretrizes para o estabelecimento de uma política urbana metropolitana e que recai sobre a construção de cidades justas e sustentáveis.

Para isso, os resultados obtidos são organizados levando em conta a estruturação metropolitana da RMN que, apesar de formalmente institucionalizada em 1997<sup>1</sup>, ainda não tem bem definido o processo de metropolitização, sendo apontada como uma metrópole em formação (CLEMENTINO; PESSOA, 2009), coexistindo a metrópole funcional e a metrópole institucional.

Nesse sentido, vamos recortar a análise levando em conta os municípios que compõem a metrópole funcional, hoje definida pela cidade-polo, Natal e os municípios do seu entorno onde os fenômenos da urbanização se exacerbam, articulados às externalidades produzidas pelo polo, e que aqui denominaremos funcionalmente metropolita-

---

1 A RMN foi criada pela Lei Estadual Nº 152/1992, sendo então formada por cinco municípios, a saber: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba e Ceará-Mirim.

nos: Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Os demais municípios são aqui denominados municípios institucionalmente metropolitanos em virtude da inexpressiva articulação metropolitana que apresentam e também da incipiência dos processos de urbanização.

Divisão semelhante da RMN foi realizada por Pessoa (2012), que dividiu os municípios da RMN em alta e baixa integração<sup>2</sup>, o que também observamos nas análises de Moura (2009) e Ribeiro (2006). Entretanto, não utilizaremos tais classificações nesta análise, devido às estruturas metodológicas não permitirem uma comparação de evolução ao longo do tempo.

Em termos estruturais, o capítulo está organizado em duas partes de caráter discursivo, que compõem uma abordagem inicial sobre o modelo de cidade e de metrópole indicado pela nova ordem constitucional democrática, seguida da exposição dos resultados da pesquisa sobre o arcabouço legislativo dos municípios integrantes da RMN referente a elementos centrais para a construção democrática, no contexto metropolitano, de cidades socialmente justas e ambientalmente sustentáveis.

Do ponto de vista metodológico, as análises resultaram de pesquisa pautada inicialmente em referenciais teóricos e discursivos e pesquisa documental a partir da legislação existente nos municípios integrantes da RMN e que podem servir como fundamentos para a efetivação da Política Urbana, tanto na perspectiva intramunicipal como intermetropolitana.

## 1. O modelo de cidade e de metrópole indicado pela nova ordem constitucional democrática

Podemos dizer que, a partir da Constituição Federal de 1988, documento político que consolidou a transição democrática após longos anos de Ditadura Militar, foi inaugurada uma nova ordem política no país, com mudanças significativas na seara institucional e importantes inovações no âmbito das políticas urbanas; ainda que não tenha incorporado o ideário transformador posto no campo da luta pela Reforma

---

<sup>2</sup> Atualmente, a RMN é composta por 13 municípios, entretanto, usaremos a composição de 2010, formada pelos seguintes municípios: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará-Mirim, São José de Mipibu, Nísia Floresta, Monte Alegre e Vera Cruz.

Urbana pleiteada pelos movimentos sociais, mesmo que a sociedade de um modo geral não tenha apreendido o sentido idealizador que a Reforma poderia trazer para a efetivação do que hoje compreendemos como direito à cidade.

A Reforma Urbana pode ser compreendida como “uma reforma social estrutural, com uma muito forte e evidente dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social” (SOUZA, 2008, p. 112).

Importante registrar que a Constituição Federal de 1988 traz como seus fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político (art. 1º), ao lado dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil<sup>3</sup> (constituída em Estado Democrático de Direito), encartados em seu art. 3º, *in verbis*:

- I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
  - II – Garantir o desenvolvimento nacional;
  - III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
  - IV – Promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
- (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Destaca-se, também, que na Carta de 1988 os direitos e garantias fundamentais passaram a gozar de posição privilegiada, sendo, nos termos de seu artigo 4º, a prevalência dos direitos humanos um dos princípios que regem o Brasil em suas relações internacionais. Merece ser recordado que a opção do constituinte por valores de natureza democrática, onde se situa a cidadania, os direitos humanos e a justiça social, advém do fato de que a nova ordem constitucional introduzida em 1988 veio romper com o regime ditatorial que por mais de duas décadas regeu o país. Desse modo, a Constituição veio trazer toda uma nova visão de direitos a serem garantidos através das normas ali encartadas, na qual fortes são os conteúdos sociais e ambientais, especialmente tratando-se do meio urbano, que, já naquela década,

---

<sup>3</sup> Formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, nos termos contidos também no artigo 1º da Carta Maior.

concentrava 67,6% da população brasileira, segundo os dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicados em 1997<sup>4</sup>.

A instituição, na Constituição Federal de 1988, de um capítulo específico para a “Política Urbana” (com as importantes disposições ali contidas)<sup>5</sup> foi considerada um enorme avanço, aliado à expressa referência ao “direito urbanístico” (art. 24, I), à imposição da responsabilidade compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX). A isso se soma um importante regramento público do direito de propriedade. Souza (2006) salienta que, mesmo que tenham sido conquistados avanços em relação ao direito à cidade, a transferência de responsabilidades para os planos diretores municipais e o esvaziamento de uma amarração da Reforma Urbana em nível nacional representaram uma importante “derrota estratégica” dos movimentos sociais urbanos naquele período.

No campo da proteção ambiental, a Constituição de 1988 veio a constituir um dos mais abrangentes, “mais avançados e atuais sistemas do mundo sobre a tutela do meio ambiente” (MILARÉ, 2005, p. 184). Além do grande mérito de ter criado um capítulo específico para a matéria ambiental (contido no artigo 225), a proteção ao meio ambiente se espraiou por todo o texto, através de referências expressas, como ocorrido nos artigos 5º, LXXIII; 129, 170, 174, 186, 200, 216, e implícitas<sup>6</sup>, além de criar um sistema de repartição de competências necessário à efetivação de suas normas, contido especialmente nos ar-

---

<sup>4</sup> DUARTE, 2011, p. 91-92.

<sup>5</sup> Resultado de Emenda Popular proposta pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (apresentada com mais de 130 mil assinaturas). O texto da Emenda foi parcialmente aproveitado pela Assembleia Nacional Constituinte; dando origem aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Isso ocorreu após longos debates e votações no Congresso Nacional, que resultaram, por exemplo, na supressão das proposições referentes a transportes coletivos, serviços públicos e da possibilidade dos terrenos públicos serem como objeto de usucapião (SOUZA, 2006, p. 159). A isso se soma a não inclusão do direito à moradia como um direito social no texto constitucional naquele momento (DUARTE, 2011).

<sup>6</sup> Como ocorre com o estabelecimento da função social da propriedade (art. 5º, XXIII); com a integração do Plano Diretor à política de desenvolvimento urbano, onde é tratado expressamente do objeto de ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182, caput e §1º); dentre outras normas.

tigos 21; 22; 23; 24; 25, §1º e 30. Contudo, apesar do reconhecimento da temática ambiental na Carta Magna, a inserção da variável ambiental, do ponto de vista efetivo como um elemento importante na agenda governamental dos municípios brasileiros, se manteve marginal nas décadas seguintes (FERREIRA, 2006). Talvez por isso, a formulação dos planos diretores imediatamente subsequentes à Constituição ainda não apresentavam uma articulação propositiva para o ordenamento territorial urbano e ambiental que pautasse as ações de planejamento das cidades.

No âmbito ambiental, a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981), que antecedeu a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, já instruíra a adoção de padrões sociais e ambientais justos, com a delimitação de instrumentos capazes de conferir ao meio ambiente uma proteção e mecanismos de conservação; embora não considerada ali a dimensão urbana.

Coube ao Estatuto da Cidade, que entrou em vigor em 10 de julho de 2001 (Lei Federal nº 10.257)<sup>7</sup>, regulamentando o capítulo constitucional da Política Urbana, instituir um importante arsenal normativo capaz de municiar a Reforma Urbana em muitos de seus propósitos, especialmente na implementação de políticas focadas na redução da desigualdade social e na construção democrática das cidades; além de articular o ordenamento territorial considerando as dimensões urbana e ambiental.

Estabelecendo um regramento abrangente para a cidade, e incorporando a questão ambiental, o Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (parágrafo único do artigo do art. 1º); e propõe como objetivo da Política Urbana “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Tal assertiva se comprova logo ao tomarmos contato com as diretrizes gerais da Política Urbana (art. 2º), que estabelecem a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática; a integração de políticas públicas, privadas e sociais, visando o interesse social; o planejamento do desenvolvimento das cidades, de modo a

---

<sup>7</sup> Após mais de dez anos de tramitação legislativa, e resultado de um longo e desgastante “processo de negociação e barganha que se deu entre diversos interesses distintos existentes acerca da questão do controle jurídico do desenvolvimento urbano” (FERNANDES, 2002, p. 363).

“evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e os seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (Lei nº 10.257, resumo do art. 2º); a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, serviços públicos e de transporte de qualidade e a ordenação e controle do uso do solo, visando, sobretudo, ao cumprimento da função social pela propriedade.

Observando-se o conteúdo do artigo 2º do Estatuto da Cidade, vê-se que a articulação das temáticas ambiental e social no meio urbano (compatibilizando a “Agenda Verde”<sup>8</sup> e a “Agenda Marrom”<sup>9</sup>), não expressamente tratada pela Constituição de 1988, foi amplamente considerada no Estatuto da Cidade; trazendo elementos essenciais de articulação, quais sejam: a função social da cidade, a função social da propriedade (em sua acepção socioambiental) e o direito à cidade sustentável. Assim ocorreu, uma vez que, durante a construção do Estatuto da Cidade, aprofundou-se a problemática socioambiental nas cidades brasileiras, resultado de um modelo econômico que primou pelas reformas estruturais de caráter neoliberal, tendo início no governo de Fernando Collor de Melo (1989) e consolidando-se nos dois períodos sucessivos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), voltados para a perspectiva de Reforma do Estado brasileiro com reorientação das suas funções, com a transferência de parte de suas responsabilidades para a iniciativa privada e organizações não governamentais (DUARTE, 2011).

Todo esse ideário também teve um forte rebatimento nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais editadas a partir de 1988, assim como nos planos diretores e leis de caráter local ou estadual, resultando em muitos avanços no acesso ao direito à cidade, ainda que pontualmente (SANTOS JÚNIOR, 2008).

Nesse contexto, a metropolização brasileira ganha nova dimensão, tendo os estados, após a Constituição de 1988, a possibilidade de instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (conforme estabelece o §3º do artigo 25 da CF/88)<sup>10</sup>. A partir de então, estando no coração dos dilemas da sociedade brasileira, e concentrando as desigualdades socio-

---

<sup>8</sup> Como também foi denominada a Agenda 21, aprovada na Conferência do Rio (1992).

<sup>9</sup> Denominação atribuída à Agenda *Habitat* aprovada na Conferência de Istambul (1996).

<sup>10</sup> Até 1998, a institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil era de cunho federal, sendo as primeiras Regiões criadas na década de 1970.

espaciais e as questões sociais, as metrópoles brasileiras passaram a ganhar um papel de destaque, sendo objeto de enorme preocupação, tanto em nível institucional e político como acadêmico.

Todavia, apesar dessa mudança na criação de regiões metropolitanas, as mesmas acabaram por esbarrar na estrutura federativa de organização do Estado brasileiro, posta em 1988. Com a criação de um novo sistema de repartição de competências necessário à efetivação de suas normas, a Constituição Federal concedeu aos municípios um relevante papel como ente da Federação, autônomos administrativamente, que possuem várias atribuições tanto no campo de sua competência administrativa comum (nos termos do art. 23<sup>11</sup>), como no âmbito de suas competências próprias postas no artigo 30 da Carta Magna, quais sejam: legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I); suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (inc. II); promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inc. VIII) e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (inc. IX).

Assim, diante de uma nova configuração do pacto federativo, especialmente diante do papel que os municípios passam a assumir após 1988, visualizam-se as fragilidades dos Poderes Públicos municipais em articular suas ações no campo metropolitano, apesar da relevância das questões de interesse comum entre municípios, sejam eles limítrofes ou não.

## 2. A região metropolitana de natal e o arcabouço normativo dos municípios que a integram

Na RMN questões legais, políticas e geográficas interagem entre si de forma complexa, criando um espaço único no estado do Rio Grande do Norte, onde a dinâmica metropolitana se dá de forma diferenciada no seu território.

---

<sup>11</sup> Que trata da competência (administrativa) comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar, dentre outras coisas, no sentido de: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (III); impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural (IV); proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (VI); preservar as florestas, a fauna e a flora (VII) e promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (IX).

Pressupõe-se que a dinâmica dos municípios que compõem a metrópole funcional é diferente da existente na metrópole institucionalizada. É perceptível que o fenômeno urbano metropolitano ocorra de forma mais forte e acentuada naqueles municípios em que a ligação com o núcleo é mais intensa. Dessa constatação derivam dois conceitos: metrópole funcional (que inclui o polo e os municípios que convivem com as externalidades produzidas pelo polo) e metrópole formal ou institucional (aquela que compõe todos os municípios legalmente inseridos na Região, por mais que sua dinâmica urbana seja nula).

Dessa forma, entende-se que, nos municípios ora denominados de funcionalmente metropolitanos destacados no Quadro 10.1, os problemas e as questões urbanas e ambientais têm maiores chances de ultrapassar as fronteiras formais, exigindo dos gestores públicos um olhar supramunicipal na solução dos problemas, uma vez que ali o fenômeno metropolitano se cria. Essa exigência diminui à medida que a interação também diminui entre os municípios classificados no referido quadro como institucionalmente metropolitanos.

Observar, então, como os municípios que compõem a metrópole instituída se organizam legalmente e constroem possibilidades, ainda que apenas formais, já sinaliza uma possível tendência, ou pelo menos, um reconhecimento da necessidade de compartilhamento e cooperação no nível intrametropolitano, e não apenas no escopo intramunicipal, para desenhar políticas públicas eficientes de impacto metropolitano.

**Quadro 10.1 – Municípios da Região Metropolitana de Natal classificados como funcionalmente metropolitanos e institucionalmente metropolitanos**

<b>Metrópole Funcional</b>	<b>Metrópole Institucional</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Natal</li> <li>• Parnamirim</li> <li>• São Gonçalo do Amarante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extremoz</li> <li>• Macaíba</li> <li>• Ceará-Mirim</li> <li>• Nísia Floresta</li> <li>• São José de Mipibu</li> <li>• Monte Alegre</li> <li>• Vera Cruz</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Sendo assim, partindo do município-polo, observou-se, a partir da análise da Lei Orgânica (dos municípios que a disponibilizaram para consulta) e do Plano Diretor de cada um dos municípios, quais os

desenhos legais nos remetem a compreender a forma como é tratada a articulação do município no contexto metropolitano e como as cidades que compõem a RMN trazem em seus principais instrumentos legais as normas voltadas à construção de um novo modelo de cidade.

### **2.1 O arcabouço normativo dos municípios integrantes da RMN com relação à articulação metropolitana e aos elementos centrais de construção de cidades justas e sustentáveis**

Visto o cenário no qual se insere a questão metropolitana e os municípios brasileiros na atualidade, e o fenômeno metropolitano na RMN entre os municípios que a compõem, a partir da subdivisão ora posta, parte-se para compreender o arcabouço legislativo da RMN referente a matérias centrais na construção de uma metrópole e de cidades sustentáveis. Para tanto, elegemos as matérias referentes à questão metropolitana, Política Urbana, instrumentos jurídicos e urbanísticos, princípio da gestão democrática da cidade, Política Ambiental e Política Habitacional.

Entendemos que a percepção de como tais matérias são tratadas nos principais elementos normativos municipais, a Lei Orgânica<sup>12</sup> e o Plano Diretor<sup>13</sup>, nos permite compreender o suporte legislativo que possuem os municípios da RMN para atuar em conformidade com a nova orientação da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, no sentido da construção de um novo modelo de cidade e de metrópole.

Buscando tal objetivo, a pesquisa foi centrada em três momentos específicos. Em um primeiro momento, buscamos obter as leis orgânicas e os planos diretores municipais através de consulta aos sítios eletrônicos dos municípios ou solicitações por meio de contatos telefônicos<sup>14</sup>. Registramos que, a partir da análise daqueles instrumentos legais, foi possível verificar quais os demais instrumentos de planejamento e de gestão urbana e ambiental, além do Plano Diretor, os municípios possuíam (tais como Código de Meio Ambiente, Código de Obras e Posturas, entre outros).

<sup>12</sup> A Lei Orgânica se constitui o principal instrumento normativo do ente municipal, sendo considerada a mais importante lei municipal, a exemplo da Constituição Federal e da Constituição Estadual. Lembremo-nos que, antes da Constituição Federal de 1988, os municípios eram regidos por uma lei nacional de caráter comum para todas as cidades.

<sup>13</sup> Instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (nos termos do §1º do art.182 da Constituição Federal de 1988).

<sup>14</sup> Imprescindível registrar a dificuldade por vezes encontrada em obter tais informações junto a alguns municípios, o que não nos permitiu compilar as informações respectivas.

O segundo momento da pesquisa consistiu na identificação, na legislação encontrada, dos dispositivos legais referentes aos elementos estudados, registrando-os em tabela própria, o que nos permitiu a compilação dos dados encontrados para fins de análise. Os resultados serão expostos a partir do município-polo, dos municípios funcionalmente metropolitanos e dos municípios institucionalmente metropolitanos.

A análise metropolitana, a partir do arcabouço legal municipal analisado, será pontuada em um primeiro momento, seguida do registro das principais normas referentes à Política Urbana, aos instrumentos urbanísticos, às Políticas Ambiental e Habitacional e, por fim, ao princípio da gestão democrática da cidade; tudo tomando-se o disposto nas leis orgânicas municipais e nos planos diretores.

### ***2.1.1 NATAL - o polo metropolitano***

A análise da Lei Orgânica do Município de Natal demonstra que ali se encontram inseridas várias normas que apontam para um novo modelo de planejamento urbano (incorporando o ideário da Reforma Urbana), no qual o atendimento a princípios democráticos e redistributivos constitui seu eixo central, especialmente aqueles que consagram a função social da cidade e da propriedade urbana e a gestão democrática da cidade, como será visto adiante.

Contudo, em relação à questão metropolitana, encontramos apenas uma referência expressa na Lei Orgânica Municipal (art. 4º). Porém, no Plano Diretor de Natal, a integração com os municípios da Região Metropolitana é posta como uma de suas diretrizes (inc. XIII do art. 4º), além de estar prevista, dentre as atribuições mínimas do Conselho da Cidade de Natal (CONCIDADE), a promoção de mecanismos de cooperação com os municípios vizinhos e Região Metropolitana (inc. V do art. 96). Destaca-se, ainda, que a articulação com outras instâncias de governo no âmbito da gestão urbana veio a constituir capítulo próprio do Plano Diretor (Cap. VI do Título VI), estando ali prevista a articulação com os municípios da Região Metropolitana.

Podemos dizer que, na Lei Orgânica do Município de Natal, há uma clara preocupação social e ambiental na elaboração do planejamento e na ordenação de usos, de atividades e funções de interesse social, compatibilizando-se com os princípios e diretrizes postos na matriz da Reforma Urbana (art.112) e sob uma base democrática e progressista; voltando-se à proteção e promoção de direitos urbanos de natureza social, coletiva e difusa.

No Capítulo da Política Urbana, a Lei Orgânica concede enfoque especial às funções sociais da cidade, ao bem-estar e à segurança dos seus habitantes, em consonância com as políticas sociais e econômicas do município (art. 118). Também encontramos na Lei Orgânica mandamento para que o município promova programas de interesse social destinados a facilitar o acesso da população à habitação (art. 111) e norma destinada a tratar a regularização fundiária, incorporando vários preceitos e instrumentos contidos no Estatuto da Cidade.

A função social da propriedade, o patrimônio ambiental natural e construído, os interesses da coletividade, a participação comunitária no processo de planejamento urbano, assim como as áreas especiais de interesse ambiental e social (elementos integrantes do Plano Diretor) tiveram privilegiado espaço na Lei Orgânica (art. 119).

Ainda encontramos naquela lei a introdução de um Sistema de Planejamento Urbano e Gestão Democrática da Cidade (art. 131), destacando-se normas que impõem a institucionalização do planejamento urbano como processo permanente (art. 131, §1º) e assegurando a participação da população nesse processo, de forma a garantir a gestão democrática da cidade. Também ali existe um capítulo próprio para o meio ambiente (artigos 135 a 139), traduzindo os princípios e diretrizes constantes no artigo 225 da Constituição Federal.

O Plano Diretor de Natal (Lei Complementar n. 82/2007) contém várias normas fundamentais à construção de um modelo de planejamento urbano, de caráter democrático, que lhe dão coerência e aplicabilidade no objetivo maior de atender aos princípios constitucionais norteadores da Política Urbana (função social da cidade e função social da propriedade).

Em seu Título I (Da Política Urbana), o Plano traz objetivos, diretrizes e princípios voltados à sustentabilidade urbana, em suas vertentes ambiental e social. Destaca-se como objetivo do Plano Diretor o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade, garantindo um uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do seu território, de forma a assegurar a todos os seus habitantes condições de qualidade de vida, bem-estar e segurança (PD de Natal, art. 2º).

Naquela lei, destaca-se a preocupação com a sustentabilidade urbana, a proteção ao patrimônio histórico e cultural e a qualidade de vida de todos os habitantes da cidade (art. 3º), sendo ali também encontrada a diretriz para a criação de condições para o estabelecimento

de uma política habitacional que contemple tanto a produção de novas habitações, em localizações e condições dignas, quanto a regularização e urbanização dos assentamentos informais e parcelamentos irregulares, priorizando o interesse social.

Relevante no texto do Plano Diretor de Natal é a definição da função socioambiental da propriedade urbana (art. 5) e a manutenção de espaços territoriais especialmente protegidos (zonas de proteção ambiental, áreas de controle de gabarito e áreas *non edificandi*)<sup>15</sup> e as áreas especiais de interesse social. Nele também se encontram, especialmente, os instrumentos da outorga onerosa, da transferência do potencial construtivo, do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU Progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos; do direito de preempção e do Fundo de Urbanização<sup>16</sup>; além de instrumentos voltados à promoção da regularização fundiária.

No âmbito da gestão democrática, encontra-se no Plano Diretor de Natal o “Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município” com uma nova composição<sup>17</sup>; sendo expressamente assegurada a participação da população (com atenção aos critérios de diversidade, pluralidade e representatividade). Através do Plano foi criado o Conselho da Cidade do Natal – CONCIDADE (art. 95 e 96), com objetivo de articular as políticas de desenvolvimento urbano sustentável, o Sistema de Áreas Verdes e Arborização Urbana e o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social, destinado à implementação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social.

### ***2.1.2 Os municípios funcionalmente metropolitanos: Parnamirim e São Gonçalo do Amarante***

Analisando o tema da integração metropolitana, nos municípios pertencentes à metrópole funcional (Parnamirim e São Gonçalo do Amarante)<sup>18</sup> já se encontram, na legislação de Parnamirim, dispositivos referentes a possíveis ações intermunicipais, sem necessariamente ter um caráter de articulação metropolitana explícito, por meio da

---

<sup>15</sup> Duarte, 2012.

<sup>16</sup> Em que se encontra expressamente prevista a aplicação dos recursos em favor da criação de novas áreas especiais de interesse social – AEIS, em consonância com a Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal (art.61, §1º, II).

<sup>17</sup> Órgãos ou unidades de planejamento, política urbana e meio ambiente, trânsito, transporte e mobilidade urbana, habitação de interesse social e saneamento ambiental.

<sup>18</sup> Sendo analisados tanto a Lei Orgânica como o Plano Diretor de ambos.

“possibilidade de celebração de convênios e consórcios” (LO Parnamirim, art. 12 e art. 116). No Município de São Gonçalo do Amarante, entretanto, não há qualquer referência quanto à matéria em sua Lei Orgânica.

Com relação à mesma questão, na análise dos planos diretores, observa-se uma maior atenção no que se refere às relações intermunicipais e metropolitanas, uma vez que todos eles citaram de forma direta a RMN. Em Parnamirim (PD, art. 3º), está disposto que “o Plano Diretor deve estabelecer mecanismos que visem integrar o município à RMN sob os aspectos ambientais, sociais, econômicos, viários e de transportes”. Em São Gonçalo do Amarante, há previsão legal no sentido da “integração com a RMN para soluções em saneamento, turismo, desenvolvimento econômico, mobilidade, etc.” (PD, art. 5º). Esses são alguns trechos dos Planos Diretores que representam a ideia da interação metropolitana, no âmbito legal; contudo, há inúmeros outros dispositivos legais que traduzem a mesma ideia, que pode se resumir sobretudo em palavras-chave que se repetem, como: *integração, compartilhamentos, consórcios, parcerias e convênios*. E ainda: perpassando os mais diversos interesses, desde os setoriais como lixo, saneamento, transporte, até os mais amplos, como bem-estar da população, desenvolvimento e planejamento.

Sendo assim, percebe-se que, no âmbito legal, os municípios que compõem a metrópole funcional reconheciam desde suas leis orgânicas (leis mais antigas) a possibilidade de parcerias intermunicipais, sinalizando algumas formas de agirem em cooperação. Nos Planos Diretores (leis mais recentes), observa-se cristalizado aquilo que na teoria já estava aparente: a necessidade de articulação metropolitana, presente na indicação das formas de operacionalização dessa articulação, no sentido de propor ações integradas no âmbito das questões urbanas e ambientais no contexto metropolitano.

Apesar de não ter sido objeto deste capítulo analisar a efetivação dessas formas de operacionalização na articulação metropolitana por parte dos municípios funcionalmente metropolitanos, Pessoa (2012) nos indica, em síntese, sobre as ações de compartilhamento entre os municípios metropolitanos que, entre 2000 e 2010, poucas foram as ações nesse sentido, não apenas naqueles municípios, mas na RMN como um todo.

Analisando os elementos da construção da Política Urbana, onde se incluem os instrumentos urbanísticos e jurídicos fundamentais na

construção de um espaço equilibrado e justo, de forma a evitar apropriação indevida da propriedade; observa-se que todas as leis orgânicas municipais contêm um capítulo específico para a Política Urbana, inserindo a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor.

Quanto aos instrumentos urbanísticos e jurídicos, a Lei Orgânica de Parnamirim (revista em 2008) traz o parcelamento e edificação compulsórios, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo e a desapropriação com títulos da dívida pública. Na Lei Orgânica de São Gonçalo do Amarante não foi observado nenhum instrumento.

Por sua vez, os planos diretores dos municípios funcionalmente metropolitanos apresentam várias prescrições voltadas à construção da Política Urbana à luz da ideia de um novo modelo de cidade, abrangendo temas setoriais, como mobilidade e habitação, com a previsão de articulação “entre educação, saúde, cultura, lazer, turismo com o adensamento residencial e instalação de equipamentos básicos” (PD São Gonçalo do Amarante, art. 4º e 20).

Registra-se que nos planos diretores dos municípios funcionalmente metropolitanos estão presentes diretrizes postas na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, como: “cumprimento da função social e ambiental da propriedade [...]; compatibilidade de uso e ocupação do solo com o meio ambiente, minimizando ação especulativa” (PD Parnamirim, art. 2º e 3º).

Registra-se que os municípios funcionalmente metropolitanos trazem, em suas leis orgânicas, vários artigos referentes à Política Ambiental<sup>19</sup> e, com relação à Política Urbana, uma ligação intrínseca com a proteção ambiental, trazendo princípios como função social da propriedade e a proteção ambiental.

Quanto à Política Habitacional, as leis orgânicas desses municípios são muito semelhantes, trazendo a diretriz de promover programas de interesse social destinados a facilitar o acesso da população à habitação ou promover programas de construção de moradias e melhorar as condições habitacionais.

Tal preocupação se encontra também nos Planos Diretores, onde se percebe uma interação entre a Política Urbana e as Políticas Am-

---

<sup>19</sup> Atendendo à orientação constitucional, a Lei Orgânica de São Gonçalo dispõe sobre a competência do município preservar o meio ambiente e gerir os recursos hídricos e minerais, e traz um capítulo destinado ao meio ambiente. A Lei Orgânica de Parnamirim traz o estímulo à realização de parceria público-privada – PPP na gestão e preservação dos recursos naturais (art. 204).

biental e Habitacional, conforme a orientação posta na nova ordem jurídica urbana criada pela Constituição Federal de 1988 e detalhada através do Estatuto da Cidade. O PD de Parnamirim, por exemplo, indica políticas que podem ser consorciadas, como as de saneamento, já o PD de São Gonçalo do Amarante, dispõe sobre a proteção ao meio ambiente através do manejo sustentável e compatibilização com a Política Urbana.

Também pode se dizer que há, nos planos diretores desses municípios, um alargamento do conceito de meio ambiente. O PD de São Gonçalo do Amarante traz como uma de suas diretrizes “propiciar uma boa qualidade de vida (ar, água, solo e outros) para a população” (art. 5º). No PD de Parnamirim é criado o Sistema Municipal de Meio Ambiente (art. 41).

A Política Habitacional também ganha maior grau de detalhamento nos planos diretores desses municípios. O PD de Parnamirim institui o Plano de Desenvolvimento de Programas de Habitação de Interesse Social, através de um capítulo próprio.

Com relação ao princípio da gestão democrática da cidade (pilar central da gestão pública, onde se coloca a participação social como meio de legitimação das políticas públicas), se registra forte presença nas leis orgânicas e nos planos diretores dos municípios funcionalmente metropolitanos<sup>20</sup>.

Preliminarmente, registra-se que, nas normas referentes à Política Urbana e Ambiental, já se encontram orientações com relação à participação social, como a exigência de que o próprio Plano Diretor seja elaborado de forma participativa (exigência posta no Estatuto da Cidade).

Na mesma linha, observa-se no Plano Diretor de Parnamirim a previsão de um Sistema de Planejamento e Participação Popular; do Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente e delegacias setoriais de participação popular (art. 138 e 145).

No Plano Diretor de São Gonçalo do Amarante, estão reunidos princípios e diretrizes para a participação popular “como elemento fundamental do processo de planejamento urbano”; participação popular na política habitacional e de regularização fundiária e mecanismos de controle social como fóruns e conselhos para a proteção do meio ambiente (art. 4º; 8º e 11).

---

<sup>20</sup> Ressalva-se, contudo, que na pesquisa não foi observada a eficiência ou o *modus operandi* dos espaços legalmente criados, mas como eles se apresentam, em suas diversas formas, na legislação básica daqueles municípios (LO e PD).

Observa-se, então, que os municípios funcionalmente metropolitanos refletem, em sua legislação básica, as orientações postas quanto à participação popular e à democratização na gestão das políticas públicas na nova ordem jurídica urbana trazida pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

### ***2.1.3 Nos demais municípios da RMN***

Como pode ser observado no Quadro 10.2, os municípios institucionalmente metropolitanos já demonstram uma realidade bastante distinta e heterogênea em relação aos municípios funcionalmente metropolitanos; sendo que parte dessa heterogeneidade diz respeito às próprias características dos municípios (alguns possuem população abaixo de 20 mil habitantes, em outros, a população rural é maior que a população urbana, revelando um incipiente processo de urbanização)<sup>21</sup>. Essas características muito distintas afetam diretamente a forma como ocorre sua inserção numa situação urbana diferenciada: a metropolitana.

É interessante se observar, de antemão, a fragilidade na própria estrutura de informação, uma vez que, por vezes, não se conseguiu acesso à própria Lei Orgânica (como sabemos, obrigatória para todos os municípios), o mesmo ocorreu com alguns planos diretores<sup>22</sup>. Vejamos os resultados da legislação encontrada detalhada no quadro abaixo.

---

<sup>21</sup> Para um detalhamento maior dos indicadores populacionais e da condição da população rural, consultar os resultados do último Censo Demográfico de 2010.

<sup>22</sup> Diversas foram as justificativas para tanto, por parte dos servidores dos municípios, desde a falta de conhecimento de onde a lei poderia ser encontrada até a falta de informação mesmo quanto à pessoa que poderia indicar onde encontrar a legislação buscada. O município de Nísia Floresta não disponibilizou o acesso à Lei Orgânica, uma vez que o documento não estava acessível *on-line* nem no site do Executivo nem do Legislativo municipal. Ressalta-se que, uma vez contatados os responsáveis nos municípios, foram dadas justificativas e prazos de envios, mas o mesmo não ocorreu. No caso do município de Monte Alegre não foi possível ter acesso a nenhuma das leis (LO e PD). Registra-se que, inclusive, foi mantido contato com o Presidente da Câmara Municipal e com os responsáveis no setor urbanístico da Administração Municipal, porém não se conseguiu resposta quanto ao local onde se encontrava a lei. Uma última ressalva diz respeito ao município de Vera Cruz, que justificou a ausência de Plano Diretor sob a alegação de o documento estar em processo de elaboração (juntamente com a Política de Saneamento). Foi ainda argumentado que, como o município tem menos de 20 mil habitantes e adentrou a RMN no ano de 2009, o mesmo teria até 2014 para apresentar o PD, e por isso não o apresentou até o momento.

**Quadro 10.2 – Legislação analisada por município**

Município	Lei Orgânica	Plano Diretor
1. Macaíba	Sim	Sim
2. Ceará-Mirim	Sim	Sim
3. Extremoz	Sim	Sim
4. São José de Mipibu	Sim	Sim
5. Nísia Floresta	Não	Sim
6. Vera Cruz	Sim	Não
7. Monte Alegre	Não	Não

Fonte: Elaboração própria, 2013.

Ao analisar a Lei Orgânica de todos os municípios institucionalmente metropolitanos, observa-se que apenas dois fazem menção à RMN. O município de Macaíba contém a “previsão de associação com outros municípios da RMN para tratar de interesses comuns” (LO Macaíba, art. 190) e o município de Ceará-Mirim, em seu artigo 125, previu a execução de funções de interesses do município e metropolitanos”. Além desses municípios, o município de Vera Cruz, mesmo não fazendo parte da Região na época da promulgação de sua Lei Orgânica, já havia ali previsto a possibilidade de o município consorciar-se a outros<sup>23</sup>. Além dessas regras, os demais municípios deixaram ausentes referências a relações intermunicipais, o que já não ocorre no âmbito dos Planos Diretores.

Com exceção do município de Vera Cruz (por não possuir Plano Diretor), os demais fizeram referência à possibilidade de associação com outros municípios em seus Planos Diretores. No município de Macaíba, o Plano Diretor prevê a “promoção de consórcios e convênios como diretriz básica, incluindo a questão do transporte coletivo e do saneamento” (PD, art. 6º). No caso de Ceará-Mirim, está prevista a “possibilidade de associação com outros municípios para melhor organização, planejamento e possibilidade de gestão associada e operações urbanas consorciadas” (art. 12). O Plano Diretor do município de São José de Mipibu prevê consórcios e convênios para a gestão associada nas questões que envolvem destinação de resíduos sólidos, drenagem e limpeza urbana (art. 56); além de integração municipal voltada para o desenvolvimento econômico (art. 39). Registra-se, ainda, que o úni-

<sup>23</sup> Assim prescreve o artigo 11 de sua Lei Orgânica: “O município poderá consorciar-se com outros para a realização de obras e serviços de interesse comum”.

co município que faz menção direta à RMN em seu Plano Diretor é o município de Extremoz, que prevê a celebração de convênios e consórcios para questões de saneamento básico, drenagem pluvial e limpeza urbana [...] (art. 28) e a integração com a RMN como diretriz do desenvolvimento econômico (art. 21).

Dessa forma, observa-se que, assim como nos municípios funcionalmente metropolitanos, os municípios institucionalmente metropolitanos já deixam explícito em seus Planos Diretores os instrumentos e as formas de se integrarem a outros municípios na busca de soluções consorciadas para problemas de interesse comum. Desse modo, pode-se dizer que, mesmo sem citar diretamente a RMN, a maioria deles insere em suas leis fundamentais dispositivos que permitem uma articulação intermunicipal.

Com relação aos demais elementos voltados à construção de cidades justas e ambientalmente sustentáveis, na análise da legislação básica dos municípios institucionalmente metropolitanos, aparentemente há uma repetição do que consta nos municípios funcionalmente metropolitanos, com pequenas mudanças. Podemos dizer que as leis orgânicas analisadas traduzem essa constatação, ao ser verificado que a Política Urbana é posta como meio de “garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (LO de Ceará-Mirim, art. 94), que é imposto o “respeito à função social da propriedade” (LO de Extremoz, art. 34) e a compatibilização do Plano Diretor com o Estatuto da Cidade por meio da função socioambiental da cidade e da propriedade (PD Macaíba, art. 1º e 4º dentre outros relacionados à matéria).

Esse cenário não se altera ao analisarmos os Planos Diretores dos demais municípios. O PD de Nísia Floresta, por exemplo, resume os princípios fundamentais da Política Urbana, em seu art. 7º, trazendo, em seu texto, a função social da cidade e do território, a função socioambiental da propriedade, a sustentabilidade urbana, a sustentabilidade social e a gestão democrática e participativa. Aquele mesmo Plano Diretor traz como eixos estratégicos: atividade turística, atividade de esporte e lazer, proteção do meio ambiente, preocupação com a segregação socioespacial, instituição de áreas especiais de interesse social, compatibilização do potencial de crescimento com a capacidade de suporte da infraestrutura instalada, integração e desenvolvimento socioeconômico da zona rural, mobilidade urbana, preservação do patrimônio cultural e meio ambiente (art. 12, incisos I a V). Os demais

municípios seguem um mesmo padrão, traçando princípios e detalhando instrumentos. O município de Extremoz, por exemplo, segue o mesmo padrão de Nísia Floresta (e dos demais municípios funcionalmente integrados), prevendo, ainda, a criação do Fundo Municipal de Urbanização e Proteção Ambiental (art. 11 e 12).

Nesse contexto, destaca-se que a Lei Orgânica de Macaíba, revista em 2008, traz, em seu artigo 200, o texto do art. 2º do Estatuto da Cidade e insere, de forma introdutória, instrumentos de Política Urbana voltados a garantir a função social da propriedade e o uso justo e sustentado do território. Com relação à integração entre as Políticas Ambiental e Urbana, atendendo à orientação constitucional, a referida lei dispõe sobre a competência do município de preservar o meio ambiente e de gerir os recursos hídricos e minerais, trazendo um capítulo destinado ao meio ambiente.

No tocante à inserção da Política Ambiental nas Leis Orgânicas, pode-se notar um quadro que se assemelha ao dos municípios funcionalmente metropolitanos, não havendo nenhuma mudança significativa no padrão dos textos, especialmente no tocante à definição de responsabilidades na proteção do meio ambiente (registra-se, na Lei Orgânica de Extremoz, art. 20, a atribuição da Câmara Municipal em promover a proteção ao meio ambiente).

Também na Política Habitacional as leis orgânicas seguem a mesma tendência dos municípios funcionalmente metropolitanos, a exemplo do município de Macaíba, que traz diretrizes voltadas à promoção de programas de interesse social e promoção de programas de construção de moradias e melhorias habitacionais, além da previsão de “criação de núcleos residenciais em áreas rurais” (art. 172, §1º). Na Lei Orgânica do município de Vera Cruz também se encontra disposição similar voltada a melhorar as condições de moradia da sua população carente (art. 180).

Os planos diretores daqueles municípios (com exceção de Vera Cruz, que não possui) também são semelhantes, tanto entre si, como em relação aos municípios funcionalmente metropolitanos, quando se observa o reflexo das ideias que fundamentam o Estatuto da Cidade quanto à construção de cidades socialmente justas e ambientalmente sustentáveis.

Nesse sentido, o Plano Diretor de Macaíba prevê o desenvolvimento de instrumentos urbanísticos voltados a promover a função socioambiental da propriedade e a distribuição dos custos e benefícios

da urbanização<sup>24</sup>, além de prever a definição de zonas de proteção ambiental e de áreas de interesse histórico e cultural e de disposição relativa à articulação do desenvolvimento econômico com o social e a proteção ao meio ambiente” (art. 9º; 24 e 76). Nessa lei encontram-se importantes diretrizes da política de regularização fundiária e habitação voltada às famílias de baixa renda (art. 81).

Podem-se encontrar, ainda, nos Planos Diretores dos demais municípios institucionalmente metropolitanos, regras que refletem a articulação entre as Políticas Urbana e Ambiental, como no município de São José de Mipibu, onde há disposições como a compatibilização do uso e ocupação do solo com a proteção ao meio ambiente; a proteção ao meio ambiente como diretriz da função social da propriedade; diretrizes de proteção ao meio ambiente e criação de um sistema municipal de planejamento urbano e ambiental. No Plano Diretor de São José de Mipibu, encontra-se um direcionamento à integração metropolitana, como, por exemplo, na execução da Política Ambiental; sendo previsto o saneamento básico, a drenagem e limpeza urbana com previsão de associação com outros municípios (art. 56).

No âmbito da Política Habitacional, assemelhando-se à Política Ambiental, os planos diretores trazem mais diretrizes do que, propriamente, instrumentos de intervenção. Nesse aspecto, o Plano Diretor de Extremoz é exemplo em relação aos demais, trazendo em seu texto o combate à especulação imobiliária; a atenção à população de baixa renda e a previsão de loteamentos em áreas de interesse habitacional (art. 3º; 26 e 90).

Nessa análise pode-se concluir que as questões ambientais e habitacionais são tratadas de forma semelhante nos municípios institucionalmente metropolitanos, incluindo o próprio corpo dos textos legais que se assemelham uns aos outros e aos dos municípios funcionalmente metropolitanos.

Assim, entende-se que, aparentemente, os municípios que integram a RMN possuem, em sua legislação básica, princípios e diretrizes assemelhados para a condução de suas Políticas Urbana, Ambiental e Habitacional.

---

<sup>24</sup> Como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; o IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; a outorga onerosa; a transferência do potencial construtivo; o direito de preempção; as operações urbanas consorciadas; o consórcio imobiliário; o direito de superfície e o estudo prévio de impacto de vizinhança.

Com relação ao princípio da gestão democrática da cidade, nos municípios institucionalmente metropolitanos, há grande semelhança entre si e com os municípios funcionalmente metropolitanos, observando-se prescrições legais voltadas ao estímulo à participação da população, à previsão de consulta às entidades civis pelas comissões da Câmara Municipal, dentre outros<sup>25</sup>.

Outras manifestações legais que refletem o princípio da gestão democrática aparecem entre os municípios institucionalmente metropolitanos, divergindo em seus textos, mas semelhantes em sua essência, como a “previsão de norteamto da educação pelo princípio da democracia, objetivando o pleno exercício da cidadania” (LO Ceará-Mirim, art.109). Nessa matéria, o município de Macaíba (competente para zelar pelas instituições democráticas, conforme dispõe sua Lei Orgânica), se destaca na descrição dos múltiplos canais de participação, a partir do registro de que “o poder nasce do povo” e do princípio básico de que “incumbe ao município ouvir a opinião pública” (art. 181)<sup>26</sup>.

Outros municípios, como Vera Cruz e São José de Mipibu, possuem dispositivos legais prescrevendo a obrigação de assegurar a participação das entidades representativas da comunidade no planejamento e na fiscalização e proteção ambiental, com garantia de amplo acesso dos interessados (LO Vera Cruz, art. 189, e LO São José de Mipibu, art. 198).

Ao analisarmos os planos diretores desses municípios também encontramos diversos princípios norteadores da gestão democrática da

---

<sup>25</sup> Ver LO de Macaíba (art.127, §1º e 2º; 138; 148; 149; 165, §2º; 170 e 176); LO de São Gonçalo do Amarante (sendo os conselhos tratados nos artigos 79, 85, 88 e 95; embora apenas nesse último conste previsão expressa de participação da sociedade). Encontra-se também, no art. 7º das Disposições Transitórias da LO de Extremoz, a previsão de criação da tribuna livre da Câmara Municipal). Ver também LO de Extremoz (art. 17); LO de Ceará-Mirim (art. 23; 72 e 100) e LO de São José de Mipibu (art. 30).

<sup>26</sup> Observa-se na Lei Orgânica, por exemplo, a necessidade de plebiscito tanto para a extinção de povoado como para a revisão de decisões legislativas e executivas (artigos 6º e 8º); além de previsão de instituição de conselhos de políticas públicas, desde os de educação e saúde (necessários para a efetivação dos repasses federais) até outros para políticas setoriais; como, por exemplo, “previsão de participação da comunidade na comissão municipal de saúde, no conselho municipal de promoção e defesa da criança e do adolescente e no conselho municipal de educação; previsão de participação da sociedade no planejamento agrícola municipal; conselho do usuário de transporte coletivo” (artigos 127, 165 e 176).}}

cidade. O município de Nísia Floresta, por exemplo, institui o “direito à cidade democrática” (art. 3º, inc. III); o Sistema de Planejamento e Gestão da Política Urbana e Ambiental (art. 139); o Conselho da Cidade (art. 145 e seguintes) e os princípios da participação popular (art. 148), desenvolvimento sustentável (art. 152), função socioambiental da propriedade (art. 151), função social da cidade (art. 150), igualdade e justiça social (art. 149).

No Plano Diretor de Macaíba também se observam reflexos das prescrições normativas contidas no Estatuto da Cidade quanto à gestão democrática, como as diretrizes básicas de “gestão democrática e participativa na elaboração, execução e controle da política urbana” e “estímulo à participação da comunidade no planejamento” (art. 4º e 6º).

O Plano Diretor de Ceará-Mirim traz a ideia geral sobre a participação e a democratização no planejamento e na gestão da cidade, como democratização do planejamento urbano (art. 12, VI); atribuição do Poder Público em promover articulações com a sociedade, realizar audiências públicas, dentre outras (art. 137); diretrizes para garantir a efetiva participação da sociedade civil (art. 139); orçamento participativo (art. 140); participação e controle social através dos órgãos de planejamento, Câmara de Vereadores, Conselho da Cidade e Conselho Municipal de Meio Ambiente (art. 141); previsão expressa do princípio da participação popular e audiências públicas como direito dos cidadãos (art. 154) (sendo obrigatórias quando se tratar do Plano Diretor, art. 155).

Encontramos, ainda, a previsão de criação de conselhos setoriais com viés participativo, como o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, criado como órgão de consulta e assessoria, com participação popular (PD de Extremoz, art. 99).

Pode-se concluir que, certamente com amparo na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, os planos diretores desses municípios estabelecem instrumentos, reforçam princípios e trazem novas diretrizes voltadas à democratização da cidade e ao acesso dos cidadãos aos meios de influenciar e fiscalizar o processo de construção do espaço urbano.

## Considerações finais

Como resultado da pesquisa realizada encontramos, no âmbito do discurso normativo dos municípios da RMN, um arsenal de regras, elaboradas sob a orientação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, voltadas à construção de um novo modelo de cidade pautado na justiça social e sustentabilidade ambiental.

No âmbito da gestão democrática, todos os municípios metropolitanos possuem regras e instrumentos que podem propiciar a participação da sociedade na construção do novo projeto de cidade. Entretanto, por não ser esse o foco da pesquisa, não podemos afirmar se, de fato, a participação é exercida como um mecanismo central à gestão democrática urbana dos dez municípios da RMN.

Com relação às normas voltadas à articulação com a metrópole, constatamos que, em um maior ou menor grau, há, na legislação analisada, a visão do legislador municipal quanto à necessidade de compartilhamento de ações com outros municípios com problemas e questões comuns; encontrando-se, inclusive, formas de operacionalização dessas ações, como os consórcios, convênios e parcerias. Essa constatação é relevante vez que na época da elaboração de parte da legislação pesquisada ainda não havia sido instituída a RMN.

É possível afirmar, assim, que inexistem diferenciações substanciais entre o arcabouço normativo construído sob essa nova orientação constitucional entre os municípios funcionalmente metropolitanos e os institucionalmente metropolitanos; ainda que bastante diferentes sejam suas configurações e dinâmicas urbanas e a articulação com os municípios limítrofes ou próximos.

Contudo, nos parece que a existência desse arsenal de regras não encontra rebatimento na RMN, especialmente na metrópole funcional, onde o fenômeno metropolitano se revela a partir da constatação de que os problemas sociais e ambientais dos municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante ultrapassam sua delimitação territorial, exigindo dos gestores públicos um olhar intermunicipal para o tratamento e solução daqueles problemas. Pessoa (2012), em análise da construção da identidade metropolitana sobre a apreensão da problemática ambiental na RMN, já apontava a inexistência dessa articulação e apreensão dos problemas socioambientais como metropolitanos, tanto pela população como pelas instituições, dado o baixo nível de ações compartilhadas e/ou consorciadas para esses proble-

mas no período de 2000 e 2010. Na RMN, segundo dados de pesquisa de Pessoa (2012, p. 172), existia apenas “um consórcio intermunicipal voltado para a disposição de resíduos sólidos domésticos”<sup>27</sup>, e “participação em Comitê de Bacia Hidrográfica”<sup>28</sup>.

Nesse contexto, destaca-se que a falta de maior articulação metropolitana rebate sobre o compartilhamento de políticas setoriais; em especial aquelas que poderiam repercutir na construção de cidades justas e ambientalmente sustentáveis; como, por exemplo, as voltadas à moradia de interesse social; às questões de mobilidade urbana; de tratamento de problemas ambientais referentes aos recursos naturais e gestão de áreas de risco socioambiental que ultrapassam os limites territoriais dos municípios e tantas outras matérias de interesse comum.

Compõem esse cenário a inexistência de funcionamento efetivo do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano<sup>29</sup> (responsabilidade da gestão estadual), que poderia servir como instrumento de articulação do território metropolitano.

No mesmo contexto se coloca a necessidade de um Plano Diretor Metropolitano, a ser construído com ampla participação da sociedade e destinado a orientar o desenvolvimento urbano da Região, a partir das diretrizes da justiça social e da sustentabilidade urbana; instrumento normativo que ainda não encontra previsão no sistema jurídico brasileiro, embora deva suscitar o necessário debate em nível acadêmico e institucional, especialmente no âmbito legislativo.

Diante de tais constatações, conclui-se que a RMN ainda se encontra em processo de formação, apresentando alguns fenômenos de metropolização consolidados, como ocorre nos municípios que integram a metrópole funcional. Contudo, ainda que esses municípios já possuam amparo normativo para realizar suas ações na perspectiva intermunicipal e metropolitana, voltadas a um novo projeto de cidade e de metrópole, tais perspectivas ainda se encontram aprisionadas nos textos legais sem efetividade de ações voltadas para tornarem-se cidades justas e sustentáveis.

---

<sup>27</sup> Em consórcio intermunicipal, participam apenas os municípios de Natal e Ceará-Mirim.

<sup>28</sup> Participam de Comitês de Bacias Hidrográficas apenas Natal, Parnamirim, Macaíba e Extremoz.

<sup>29</sup> O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano foi criado pela Lei Complementar nº 152/97. Desde a sua criação, esteve em funcionamento por alguns períodos; porém, nos últimos quatro anos, teve uma atuação praticamente nula.

## Referências

- DUARTE, Marise Costa de Souza Duarte. (2011). **Espaços especiais urbanos: desafios à implementação dos direitos ao meio ambiente e à moradia**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Letra Capital.
- DUARTE, Marise Costa de Souza Duarte. (2012). **Meio ambiente e moradia: direitos fundamentais e espaços especiais na Cidade**. Curitiba, Juruá.
- FERNANDES, Edésio. (2002). Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: LIMA, André. **O Direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, p. 351-370.
- FERREIRA, Leila da C. (2006). **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo, Annablume.
- NATAL. Lei nº 2.211, de 10 de julho de 1974. (1974). **Plano Diretor do Município de Natal**.
- NATAL. **Lei Orgânica do Município de Natal**. (1990). Natal, 3 de abril de 1990.
- PESSOA, Zoraide S. (2012). **A metrópole periférica: identidade e vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Natal-RN/Brasil**. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. (2008). Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte, C/Arte, p. 136-155.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. (2006). **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 4. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

# Pacto socioterritorial: arena, atores e processo decisório na Região Metropolitana de Natal (RN)

---

*Lindijane de Souza Bento Almeida  
Soraia Maria do Socorro Carlos Vidal*

**Resumo:** O presente capítulo busca refletir sobre o processo decisório em projetos urbanos, particularmente aqueles direcionados ao desenvolvimento territorial, considerando para tanto os conflitos e pactos estabelecidos em um contexto onde, aparentemente, ainda prevalecem formas tradicionais na esfera pública e na atuação do Estado. Assim, temos como objetivo identificar as arenas e atores envolvidos nos processos decisórios do Projeto do Aeroporto Internacional Aluizio Alves, em São Gonçalo do Amarante/RN, uma vez que o mesmo repercutirá na reorganização e dinâmica territorial da Região Metropolitana de Natal, particularmente nos municípios contíguos à cidade do Natal. Informa-se que os dados foram coletados através de fontes primárias (entrevistas com os atores qualificados) e fontes secundárias (pesquisa bibliográfica e documental).

**Palavras-chave:** processo decisório, desenvolvimento urbano, região metropolitana, atores sociais e políticos.

**Abstract:** This chapter seeks to reflect on the decision-making in urban projects, particularly those directed to territorial development, considering both conflicts and pacts in a context where traditional forms apparently still prevail in the public sphere and in the state action. Thus, we aim at identifying the arena, the actors and the decision making of the new Aluizio Alves International Airport project in the city of São Gonçalo do Amarante, in the state of Rio Grande do Norte/Brazil, since it will reverberate in the reorganization and territorial dynamics of Natal's Metropolitan Region, particularly in its the neighboring cities. Please note that the data have been collected in primary sources (interviews with qualified actors) as well as in secondary sources (literature and documents).

**Keywords:** decision-making, urban development, metropolitan region, social and political actors.

## Introdução

A Constituição Brasileira de 1988, particularmente em seu artigo 18, define a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil com suas partes constituintes e autônomas: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Partindo da premissa de que a natureza federativa pressupõe o princípio da isonomia<sup>1</sup> entre seus entes, podemos dizer que o novo texto constitucional brasileiro assegurou aos municípios uma autonomia até então nunca experimentada por esses entes subnacionais, tendo em vista a possibilidade conferida de organizarem suas Leis Orgânicas.

Apesar dos avanços institucionais alcançados no processo de gestão das cidades, mantém-se oportuna a inclusão da autonomia municipal na análise das políticas públicas que impactam sobre a organização e dinâmica das cidades, dada a dependência financeira da maioria dos municípios brasileiros<sup>2</sup>, apesar da propaganda de autonomia e responsabilidade sobre a regulação e a gestão de seu território e sobre a discussão, decisão, planejamento e implementação das políticas urbanas nas novas arenas de participação. Experiências recentes, no entanto, apontam para uma reduzida capacidade administrativa e limitada autonomia financeira dos municípios, muitas vezes tornando-os reféns dos recursos obtidos por meio das transferências voluntárias, que dependem das negociações políticas, mediadas pelo sistema político-partidário.

Como ressalta Nunes (1997), a gramática política estruturadora dos processos decisórios sobre as transferências voluntárias continua sendo o clientelismo, em suas múltiplas e sempre renovadas interações com o corporativismo, o universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático. Historicamente, no Brasil, até o processo de seleção pública de projetos, que é estruturado a partir de uma concepção universalista e/ou participativa, acaba por ser contaminado

---

<sup>1</sup> Uma abordagem mais detalhada e analítica do federalismo e da isonomia entre os entes pode ser encontrada em Baracho (1982), Clève (1993), Affonso (1995), Camargo (2001), Temer (2004).

<sup>2</sup> A título de exemplo, no ano de 2008 a receita orçamentária dos municípios brasileiros era constituída, em média, por 16,34% de receitas tributárias próprias, 68,21% de transferências (constitucionais e voluntárias, tanto dos governos estaduais como do Governo Federal) e por 15,45% de outras receitas. Neste período mais de 70% dos municípios brasileiros obtiveram 90% de suas receitas através de transferências de outros níveis de governo (PÓLIS, 2010).

pela gramática do clientelismo, pelas negociações políticas, visando interesses políticos, também presentes nas formas de financiamento das campanhas e de obtenção de votos nas eleições. Tal prática, parte constituinte da cultura política brasileira, tem dificultado a consolidação de um novo modelo de gestão da política pública urbana, pautado na participação, no controle social, bem como na implementação da agenda da “reforma urbana”. Para romper com essa mesma prática parece necessário desvincular o modelo de financiamento federal, que deveria ancorar-se no universalismo de procedimentos, da configuração do sistema político-eleitoral vigente no Brasil.

Como sabemos, a implementação de políticas públicas urbanas deveria ser realizada por qualquer um dos níveis de governo da federação. No entanto, como a maioria dos municípios brasileiros é dependente das transferências obrigatórias, que cobrem o custeio da administração pública municipal, incluindo a prestação dos serviços sociais básicos previstos constitucionalmente, as transferências voluntárias e/ou o acesso a operações de crédito são as fontes de financiamentos que os municípios têm para poder realizar obras e investimentos em infraestrutura física urbana. Na verdade, a estrutura básica do processo decisório, a origem dos investimentos e a sua execução aparentemente não mudaram, ou mudaram muito pouco, perdurando uma situação de fragilidade na autonomia financeira dos estados e dos municípios.

No geral, nos investimentos em políticas públicas urbanas observa-se uma grande dependência dos repasses da União, destacando-se a manutenção das linhas de crédito no governo federal. Ou seja, a transferência de recursos para os municípios também está atrelada à relação que os governos locais exercem com as instâncias decisórias do governo federal. Em que pese o processo de aprendizagem e reaprendizagem democrática, o nosso sistema político (partidário-eleitoral) não mudou o “jogo político” presente nas arenas decisórias, apesar do pluralismo dos partidos políticos. Conforme já assinalado, no Brasil os atores envolvidos no processo decisório sobre as políticas públicas – principalmente no que tange aos investimentos em obras e infraestrutura – são os governos municipais (que necessitam das transferências voluntárias para investir no desenvolvimento urbano), os governos estaduais, o governo federal e o legislativo (com as emendas parlamentares), ressaltando-se uma redução na atuação do legislativo a partir do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento).

Ao tomar como referência a relação estabelecida entre o Estado e a sociedade no Brasil, Nunes (1997) conceitua “quatro principais gramáticas”, a saber: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. As instituições formais podem operar numa variedade de modos, segundo uma ou mais gramáticas. Grupos sociais também podem basear as suas ações em consonância com uma ou mais “gramáticas”. É oportuno ressaltar que, ao longo de nossa história política, esse tipo de relação se tornou um fator estruturante da ação de determinados atores políticos.

Em um cenário de limitado cumprimento dos direitos proclamados pela própria Constituição brasileira, o clientelismo continua como caminho possível a grande parte da população para a resolução de seus problemas. Uma vez que o controle das fontes locais de benefícios e da prestação de serviços “está nas mãos” dos políticos, é a eles que a população direciona as suas demandas, o que demonstra o forte viés paternalista da administração pública brasileira. De forma deliberada as relações do tipo clientelista sobrevivem e se adaptam a contextos democráticos, porque são utilizadas como eficiente estratégia política adotada por governantes, respaldadas na desigualdade social e, acima de tudo, no quadro de pobreza dela decorrente.

No âmbito do desenvolvimento urbano, a participação popular foi incorporada como requisito da política urbana com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Assim, além do reconhecimento da função social da cidade, a elaboração dos Planos Diretores passou também a ocorrer de maneira participativa. Apesar da realização de conferências, implantação de conselhos e definição de instrumentos participativos e colaborativos, ainda não se logrou constituir um verdadeiro sistema federativo no âmbito da política de desenvolvimento urbano.

As informações e sínteses aqui apresentadas tiveram origem na pesquisa “Pactos Socioterritoriais, Financiamento e Gestão Metropolitana: arena, atores e processo decisório na Região Metropolitana de Natal (RN)”, financiada pelo CNPq (Chamada Pública MCT/CNPq - N<sup>o</sup> 14/2012 - Universal - Processo Número 485726/2012-2), e desenvolvida por pesquisadores do INCT - Observatório das Metrôpoles (Núcleo Natal). O objeto de estudo da pesquisa inclui o projeto do Aeroporto Internacional do Rio Grande do Norte/São Gonçalo do Amarante - Governador Aluizio Alves, assim definido pela Lei Número 12.920, de 24 de dezembro de 2013, projeto estruturante de

abrangência metropolitana<sup>3</sup>. Trata-se de um aeroporto, inicialmente concebido como aeroporto-cidade ou *hub* aeroporto. Após dez anos de obras, ficou limitado à construção de pistas, terminal de passageiros, estacionamento, mas que assume importância crescente haja vista os impactos esperados sobre a reorganização do espaço e dinâmica metropolitana.

O presente capítulo tem como objetivo identificar as arenas e atores envolvidos nos processos decisórios do referido projeto, conflitos de interesses, implementação, relacionando-os com mandatos políticos e competição eleitoral. A expectativa, portanto, é contribuir para o debate da governança urbana e metropolitana a partir da sistematização e recorte de uma literatura atualizada associada ao nosso repertório de pesquisa no Núcleo Natal do INCT- Observatório das Metrôpoles.

Na perspectiva acima, o trabalho foi desenvolvido a partir de alguns procedimentos básicos que conduziram a sua formulação. Um primeiro diz respeito à pesquisa bibliográfica, com o intuito de identificar contribuições teóricas necessárias às reflexões feitas, particularmente direcionadas a uma melhor compreensão dos impactos de projetos estruturantes no espaço metropolitano, de redirecionamento da ação do Estado. O segundo grupo de atividades diz respeito ao inventário do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. Tais procedimentos favoreceram a análise, reflexão e sínteses apresentadas.

O trabalho está estruturado de forma a recuperar referências conceituais, bem como refletir e elaborar sínteses acerca da experiência do Aeroporto Internacional Aluizio Alves, em São Gonçalo do Amarante/RN, uma vez que o mesmo, como já foi dito, repercutirá na reorganização e dinâmica territorial da RMN, particularmente nos municípios contíguos à cidade do Natal. A partir de um processo de interação dialógica entre teoria e prática, serão apresentadas e sistematizadas algumas reflexões acerca da implantação de políticas

---

<sup>3</sup> A presente pesquisa foi fruto da participação das autoras em uma das pesquisas desenvolvidas pelo Observatório das Metrôpoles intitulada “Pactos Socioterritoriais, financiamento e gestão metropolitana”, coordenada nacionalmente pelos professores Orlando Junior (IPPUR/UFRJ) e Raquel Rolnik (FAU/USP), e no Núcleo RM Natal pela professora Lindijane Almeida. Em Natal, a pesquisa incluí também um estudo de caso do “Projeto Integrado de Urbanização do Passo da Pátria”, desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Natal-RN, durante a gestão do então prefeito Carlos Eduardo Alves (2005-2008), que tinha como premissa básica possibilitar aos cidadãos participarem efetivamente do seu processo de formulação, implementação e avaliação.

públicas, conquistas sociais, participação e pactos. Informa-se que os dados foram coletados através de fontes primárias (entrevistas com os atores qualificados) e fontes secundárias (pesquisa bibliográfica e documental).

## 1. Intervenções e mudanças no espaço metropolitano da RMN: a trajetória das negociações políticas

Tem sido recorrente nos estudos sobre a dinâmica econômica do Rio Grande do Norte destacar o peso da RMN na economia estadual, em especial os percentuais do PIB e do Valor Adicionado Bruto. A RMN polariza importantes cadeias e arranjos produtivos, representativos na produção do estado: turismo e cadeias a ela associadas, indústria da construção civil, indústria de transformação, particularmente têxtil, confecções, alimentos e bebidas, comércio de varejo moderno, atividade pesqueira em produção industrial e, ainda, um diversificado complexo de serviços com oferta de unidades de educação e saúde, tanto público como privado, e comércio interno e externo.

A consolidação da RMN ainda requer um amplo processo de definição e ações integradas, particularmente no que tange à definição de políticas públicas de âmbito metropolitano e, aparentemente, uma relação funcionalmente orgânica entre os seus municípios. Nela observam-se processos de distribuição da atividade industrial, com atividades fabris nos municípios de Macaíba, Parnamirim, Extremoz e São Gonçalo do Amarante. No entanto, na estrutura produtiva regional destacam-se as atividades terciárias: comércio varejista e atacadista e atividades de serviços – públicos e privados, em especial atividades da cadeia do turismo, com acentuada concentração em Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte e sede metropolitana.

Nas últimas duas décadas, mesmo com a concentração de recursos na RMN, novas áreas dinâmicas do estado sinalizam para uma tímida desconcentração espacial do PIB do RN, particularmente em atividades da exploração de petróleo, cultivo e exportação de frutas e novos empreendimentos que não são parte da RMN. Ao mesmo tempo, analisar processos decisórios, atores e pactos a partir do Aeroporto Internacional Aluizio Alves contribui para uma reflexão sobre a dinâmica urbana regional e metropolitana da RMN, bem como os novos

desafios impostos no seu processo de gestão e impactos imediatos, particularmente aqueles relacionados ao território, integração e gestão metropolitana.

### 1.1 A Concepção

O referido aeroporto foi concebido conceitualmente, pela Infraero, como cidade-aeroportuária, intencionalmente projetada para ser um novo polo urbano na RMN. A sua polarização não deveria se restringir ao terminal aeroportuário, como *hub* multimodal (centro de conexão de cargas e passageiros), mas incluir também uma diversidade de atividades em um espaço reduzido e com acessibilidade imediata ao *hub* multimodal. Entretanto, é fato que o Projeto foi redimensionado e, por enquanto, está limitado à construção de um Terminal de Passageiros e Estacionamento, cuja exploração compete a um consórcio de empresas, por meio de um regime de concessão. Trata-se da primeira concessão para exploração de um aeroporto no Brasil, que possibilitou ao concessionário investir na construção da infraestrutura (terminal). Em verdade, atualmente tem se reproduzido com os aeroportos no Brasil uma experiência muito próxima daquela aplicada ao setor portuário nos anos 1990.

Ao projeto do equipamento Aeroporto somam-se outras intervenções que materialmente simbolizam mudanças expressivas na dinâmica recente do estado do Rio Grande do Norte e da RMN, tais como: duplicação da BR-101 entre Natal e Recife, construção da ponte sobre o rio Potengi (Ponte de Todos Newton Navarro) ligando o litoral sul ao litoral norte de Natal, além do melhoramento da malha rodoviária, do abastecimento d'água e do esgotamento sanitário nas principais cidades do RN, dos investimentos industriais, apoiados pelo Programa Governamental de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROADI), e em turismo, entre outros.

De forma crescente os aeroportos abandonam a condição primária de simples máquinas reguladoras do tráfego aéreo e são convertidos em infraestruturas de transportes mais decisivos para a transformação da área metropolitana. Em escala diferenciada, os aeroportos estão intensificando o movimento econômico das áreas metropolitanas, tal qual, no passado, as estações centrais influenciaram no crescimento e formas das cidades (GULLER, 2002). Ou seja, consideradas as diversas características do mundo globalizado, destacam-se práticas que priorizam a agilidade nas conexões que transportam bens ou serviços,

tangíveis e/ou intangíveis, pessoas e também uma maior valorização das potencialidades locais.

Quando da sua concepção ainda na década de 1980, estimava-se que o Aeroporto de São Gonçalo, RMN, deveria entrar em pleno funcionamento no ano 2002, o que não ocorreu. Somente em 2011 se deu a conclusão das pistas de pouso e as definições com vistas à concessão para a construção e exploração do terminal de passageiros. A empresa selecionada para a sua operação deveria investir R\$ 600 milhões na conclusão da obra. O valor foi divulgado durante a apresentação da versão final do estudo de viabilidade técnica e econômica da obra, apresentada pela Secretaria de Planejamento e Finanças do Rio Grande do Norte, em reunião realizada no mês de agosto de 2009, com representantes do Governo Federal. A responsabilidade do edital foi da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Segundo notícia divulgada na imprensa local a obra do Aeroporto foi iniciada em 2003, e em 2009 já havia consumido recursos da ordem de R\$ 130 milhões, disponibilizados pelo governo federal através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Em 2009, confirmavam-se apenas 54% do projeto concluídos, incluindo as pistas de pouso e taxiamento. Essas obras do empreendimento foram coordenadas pela Infraero e o custo, até o final, estimado em mais ou menos R\$ 150 milhões. Após essa fase, o Governo Federal (ANAC, Ministério da Defesa, BNDES e, finalmente, a Presidência) tomou a decisão final pela concessão. A concessão do aeroporto de São Gonçalo foi a primeira do Brasil, com investimento do concessionário nas obras de construção do terminal.

## **1.2 Encaminhamentos**

Na licitação para a concessão, o Consórcio Inframérica venceu e o contrato foi assinado em novembro de 2011. O leilão foi realizado na Bolsa de SP, em ambiente de disputa, e finalizado ao atingir os exatos R\$ 170 milhões, com ágio correspondente a 228,82% em relação à proposta inicial. O Consórcio é composto pela Infravix Participações (50%) e pela argentina Corporação América (50%). A Infravix pertence ao grupo Engevix do Brasil, com atuação em obras de grande porte e já realizou obras em aeroportos brasileiros. A Corporação América é uma *holding* argentina que atua em setores como aeroportos, infraestrutura e energia, entre outros. Além de seu país, atua em aeroportos do Uruguai, Equador, Peru, Armênia e Itália.

O Consórcio Inframérica, vencedor do leilão promovido pela ANAC, teria um prazo de 36 meses para inaugurar o aeroporto, a partir de dezembro de 2011. Entretanto, a inauguração e funcionamento foram definidas para junho de 2014, uma vez que Natal já tinha sido escolhida como uma das sedes da Copa do Mundo da FIFA de 2014. O Consórcio poderá explorar o aeroporto por até 30 anos, quando o terminal supostamente passará ao poder público. O montante investido, R\$ 650 milhões, priorizou a construção do terminal de passageiros, terminal de cargas, estacionamento e implantação de todos os sistemas necessários para que ele opere. A título de exemplo, destacamos que cerca de R\$ 155.758.780,06 (já em 2011) foram gastos na obra e, naquele momento, já estavam concluídos alguns itens como terraplenagem 85%, pavimento flexível 75%, pavimento rígido 25%, balizamento e navegação aérea 40%, drenagem 40%, proteção vegetal 20%, estando prontas a pista de pouso e decolagem e a de taxiamento. (TRIBUNA DO NORTE, 2011)<sup>4</sup>

Após a formalização da concessão, o Governo do Rio Grande do Norte, a Prefeitura de São Gonçalo do Amarante e o Consórcio Inframérica assinaram um protocolo de intenções, criando uma comissão tripartite para coordenar ações necessárias à implantação do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante. Ao assinarem o protocolo de intenções, estado e município se comprometeram a concluir os acessos ao aeroporto e instalar a rede de esgoto, telefone e energia antes dos terminais. Durante a assinatura do protocolo o consórcio entregou uma cópia da ordem de serviço emitida pela ANAC e apresentou o projeto, que abrange construção de vias de acesso, estacionamento, terminal de passageiros, terminal de cargas, central de manutenção, pátio de estacionamento de aeronaves, pátio de manobras e torre de controle.

Em 22 de novembro de 2012 foi publicada na página do BNDES notícia sobre o aeroporto de São Gonçalo do Amarante, relacionada à aprovação do financiamento de R\$ 329,3 milhões para a construção do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte. De acordo com a notícia o valor corresponde a 79% dos itens financiáveis e a 75% do total dos investimentos. O BNDES também aprovou um crédito de R\$ 1,64 milhões para a realização de investimentos sociais na área de abrangência do empreendimento.

---

<sup>4</sup> 28 set. 2011

to. Coube ao Inframérica a construção dos terminais de passageiros e carga, torre de controle, via de acesso à área do terminal e estacionamento. Já a construção das pistas e pátio de aeronaves estava a cargo do Exército, conforme definido previamente no Plano de Exploração Aeroportuária. Para a governadora do RN, Rosalba Ciarlini, o protocolo assinado com o consórcio Inframérica “é uma demonstração do quanto o Estado está empenhado em acompanhar, fiscalizar e ver acontecer o Aeroporto de São Gonçalo”.

Conforme demonstrado acima, a implantação do Projeto do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante se deu em meio a uma série de indefinições, redefinições, conflitos e negociações, culminando com a entrada em cena de agentes do mercado. Por se tratar de um investimento de importância regional, observa-se uma aparente homogeneidade de atuação das lideranças políticas locais em torno do projeto, configurando-se ações pactuais que visam à conclusão do projeto e à consolidação do aeroporto.

Conforme representado na Figura 11.1, abaixo, o Aeroporto tem posição estratégica na RMN, o que possivelmente poderá redimensionar tendências e fluxos, tanto de negócios quanto de pessoas no âmbito interno da RMN e do próprio estado do Rio Grande do Norte. Com a definição da concessão e assinatura do contrato, empresas atuantes no estado já anunciam novos investimentos na área próxima ao Aeroporto.

**Figura 11.1 – Aeroporto Internacional do Rio Grande do Norte/São Gonçalo do Amarante –Governador Aluízio Alves: localização e interligações**



Fonte: INFRAERO, 2010.

**Figura 11.2 – Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves**



Fonte: Visita de campo realizada no dia 10 junho de 2014.

O Projeto do Aeroporto também é associado à melhoria da infraestrutura turística do litoral norte, por meio do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE, da ampliação do Porto de Natal pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN, da construção da Ponte Newton Navarro, que traria maior integração de Natal com o litoral norte onde está prevista a implantação, pela iniciativa privada, de um Polo Turístico na Praia de Pitanguí, município de Extremoz (hotéis, *resorts*, marinas, áreas de lazer, entretenimento e cultura). Ressalte-se, no entanto, que apesar da mobilização de políticos em torno do projeto, aparentemente a sociedade e o mercado local têm se mantido “apáticos”, confirmando-se presença reduzida dos dois setores na audiência pública realizada em São Gonçalo do Amarante e em reuniões abertas, realizadas durante todo o trabalho de campo da pesquisa.

As obras complementares, associadas ao aeroporto, também foram marcadas por um ritmo desproporcional ao necessário para o seu pleno funcionamento. Apesar da assinatura, pela governadora Rosalba

Ciarlini, em 1º de abril de 2013 do convênio com a Caixa Econômica Federal para a construção dos acessos do aeroporto de São Gonçalo do Amarante, por ocasião da Copa os acessos ainda não haviam sido totalmente concluídos. O valor do contrato foi de R\$ 73 milhões e contemplava a construção de dois acessos. A obra, apesar de licitada em 2009, só teve início em agosto de 2013, o que acarretou problemas aos passageiros com destino ao aeroporto, depois da inauguração. O primeiro acesso liga à BR-406 e, conseqüentemente, à Zona Norte e ao litoral norte, enquanto o segundo acesso vai ligar a BR-304, na altura do município de Macaíba. Quando a obra estiver pronta, ela vai configurar o anel viário da Via Metropolitana, via essa que vai integrar Natal com os municípios de São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Parnamirim e, ao mesmo tempo, aparentemente, reduzir a pressão sobre o trânsito em Natal, dados os dois acessos que vão interligar a RMN às regiões norte e sul da cidade. A construção dos acessos faz parte do conjunto de obras sob a responsabilidade do Governo do Estado para a Copa do Mundo de 2014, de forma a facilitar o trânsito em direção ao aeroporto.

Em linhas gerais, as duas obras de acesso ao Aeroporto Internacional Aluizio Alves, apesar de terem sido licitadas em 2009, não foram construídas antes da inauguração do aeroporto, já que o início das obras aconteceu apenas no segundo semestre de 2013. A preocupação do consórcio Inframérica, das companhias aéreas e da Secretaria Nacional de Aviação Civil em relação à conclusão das obras foi, de forma recorrente, divulgada pela mídia, além de objeto de preocupação de usuários e comerciantes com negócios no Aeroporto Augusto Severo (primeiro aeroporto da RMN), localizado em Parnamirim, e no novo aeroporto. Em 31 de maio de 2014, o aeroporto começou a operar sem a conclusão das referidas obras na totalidade.

Em junho de 2014, a duplicação do trecho da BR-304, que tem início no município de Macaíba, até a entrada do aeroporto e a duplicação da BR-406, da estrada de Ceará-Mirim (incluindo a construção de um viaduto), que vai duplicar o trevo de Extremoz até a entrada do aeroporto, encontram-se em fase de construção sem prazo de conclusão, segundo a assessoria de imprensa do DER/RN (TRIBUNA DO NORTE, 2014).<sup>5</sup>

Entre os aspectos associados ao atraso das obras de acesso, ale-

---

<sup>5</sup> 03 maio 2014.

gados pelo governo do estado e divulgados na imprensa local, a partir de agosto de 2013, destacamos a reformulação de parte do projeto de construção do acesso norte ao aeroporto de São Gonçalo do Amarante, após a descoberta de uma área de três hectares de mata atlântica no meio do percurso. O problema, de abrangência ambiental, evidenciou um aparente desencontro de informações entre os representantes do governo estadual, como o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte – IDEMA, e o Departamento de Estradas de Rodagens-DER.

Além dos descompassos relacionados às obras do aeroporto, o projeto também incluiu conflitos envolvendo o estado do RN e proprietários da área desapropriada. Apenas em 2012 o problema foi juridicamente resolvido, quando o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) julgou um recurso especial (de nº 881741/RN) em favor do governo do estado do Rio Grande do Norte, o que encerrou “definitivamente” a discussão jurídica que envolveu a desapropriação da área do aeroporto de São Gonçalo do Amarante. Segundo a matéria publicada no jornal *Tribuna do Norte*, o “STJ entendeu que não deveria considerar o valor atual de mercado, e fixou em cerca de R\$ 8 milhões a quantia que deverá ser paga a 87 ex-proprietários que ainda não foram indenizados. Eles pleiteavam R\$ 88,6 milhões – 11 vezes mais – segundo a Procuradoria Geral do Estado (PGE). (TRIBUNA DO NORTE, 2012)<sup>6</sup>.

No que diz respeito à atuação da prefeitura municipal de São Gonçalo do Amarante, pouca coisa foi realizada. Foram realizados cursos de idiomas no município, através de um projeto desenvolvido pela prefeitura com o intuito de oportunizar a inserção da mão de obra local nos serviços de apoio ao funcionamento do aeroporto. Já a iluminação do acesso norte ao aeroporto, que vem pela BR-406, também sob a responsabilidade da gestão municipal, apenas foi inaugurada em maio de 2014, e destacamos que ainda não está totalmente concluída, dada a não finalização das obras sob a responsabilidade do governo do estado.

No que se refere à transferência das famílias residentes nas comunidades *Padre João Maria* e *As dez*, devido estarem dentro da zona de ruído do aeroporto (área isofônica), onde são proibidas quaisquer construções, segundo o Plano Diretor de São Gonçalo do Amarante, podemos ressaltar que ainda não foi realizada pela gestão municipal.

---

<sup>6</sup> 22 ago. 2012

Como a permanência das famílias no local significava uma restrição nos tamanhos de aeronaves recebidas pelo aeroporto o seu funcionamento não foi impedido. Segundo a imprensa local, a realocação está prevista para período posterior a maio de 2015. O prazo considera a previsão de conclusão das novas moradias, para onde as famílias deverão ser transferidas, com a construção iniciada em maio de 2014. É oportuno ressaltar que, apesar da Prefeitura de São Gonçalo do Amarante ter os recursos garantidos desde 2011, pelo Ministério das Cidades, a realocação ainda está indefinida.

Apesar de implantado em meio a indefinições, atrasos nas obras, mas forte consenso das lideranças políticas locais em torno do projeto, após a redefinição de três datas para o início da operação do Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves, primeiro aeroporto federal concedido à iniciativa privada no Brasil, deu-se a sua inauguração<sup>7</sup> no dia 9 de junho de 2014, sem a presença da presidenta Dilma Roussef. Depois de anos, o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante foi inaugurado e as iniciativas de torná-lo um *hub* foram iniciadas, mesmo antes de sua inauguração.

### 1.3 Pós-inauguração

Com o início das operações do Aeroporto Internacional Aluizio Alves, espera-se que as ações de mercado, em torno e a partir do empreendimento, sejam ampliadas, a exemplo do que já podemos observar. Destacamos que durante a 20ª edição do seminário Motores do Desenvolvimento, realizado em 28 de abril de 2014, o presidente da Inframérica apresentou dados obtidos de um estudo feito pelo consórcio: com a redução do ICMS dos atuais 17% para 12%, será possível ter um aumento de até 23% no consumo de querosene pelas companhias aéreas. Segundo ele, “passaríamos dos atuais 3 mil litros de combustíveis que são consumidos pelas aéreas do RN para 5 mil litros”, disse Paolinelli. “A redução não é um benefício fiscal, é um incentivo. Cerca de 35% do custo médio de um voo é causado pelo querosene de aviação”, acrescentou o CEO da Inframérica” (TRIBUNA DO NORTE,

---

<sup>7</sup> O aeroporto iniciou suas operações em 31 de maio de 2014, em fase de testes, e ainda não estava recebendo voos internacionais por não ter uma autorização da Receita Federal (alfandegamento), o que foi resolvido no dia 04 de junho com uma autorização provisória, haja vista o início da Copa do Mundo da FIFA de 2014, com jogos em Natal-RN.

2014)<sup>8</sup>. Essa demanda é feita ao governo do estado com a justificativa de alavancar a economia do RN a partir de um equipamento considerado estratégico, dadas as suas especificidades.

Na palestra “O novo aeroporto da Grande Natal, seus planos e desafios”, o presidente Alysson Paolinelli da Inframérica, detalhou que os investimentos atuais no terminal deve chegar a R\$ 500 milhões até o final de 2014, principalmente na realização de obras no entorno. Ele diz que:

as empresas que se instalarem vão poder contar com um aeroporto de transporte, um centro logístico e uma Zona de Processamento de Exportação (ZPE de Macaíba) de cargas [...] O aeroporto é novo, ele precisa de muitos serviços a sua volta. A partir da entrada em operação, nós temos a ideia para construção de um hotel, de postos de combustível e diversas estruturas de atendimento para operação logística. A chegada de indústrias... isso tudo são oportunidades que estão surgindo com alguns empresários que têm interesse em transformar o aeroporto em uma cidade aeroportuária. Só que isso não vai acontecer até o dia 22 de maio, nem durante a Copa, mas durante os próximos dois ou três anos. O aeroporto vai continuar em obras, ele não vai estar 100% entregue e paramos por aqui. O aeroporto precisa estar em obras para que ele possa gerar vida e se movimentar. [...] Nossa estratégia é colocar no aeroporto de SGA dentro do contexto do que está sendo desenvolvido em volta – não só inserindo-o em São Gonçalo do Amarante, mas na economia de todo o estado. Estamos em negociações para atrair indústrias para a ZPE de Macaíba; outras estão interessadas em construir seus centros logísticos ao lado do aeroporto. Quando falamos em indústria, vemos a potencialidade do nosso centro de carga. Custo, oportunidade de receita e transporte de carga são os três princípios que as companhias analisam antes de iniciar uma nova rota. Estamos finalizando o centro de transporte de cargas para 10 mil toneladas. Assim podemos fomentar exportações pelo aeroporto; fazer com que indústrias de tecnologia se aloquem naquela região. Com isso, vamos transformar o que você chama de cidade em cidade indústria. [...] Com o aeroporto próximo à ZPE, o transporte fica muito mais simples para as exportadoras de insumos. Temos um grupo de negócios, de tecnologia e energia, que pode ser muito oportuno para o Rio Grande do Norte. Mas esse é um trabalho difícil de

---

<sup>8</sup> 28 abr. 2014.

convencimento. Para atrair, eu tenho que ter muitos voos, muitas aeronaves para transporte de cargas e tornar o aeroporto atrativo. (TRIBUNA DO NORTE, 2014)<sup>9</sup>

Conforme podemos observar, a concepção inicial de *hub* aeroporto ressurgiu no discurso aparentemente intencional da Inframérica, com vistas a atrair novos investimentos para a RMN. Aparentemente, em uma ação alinhada aos interesses de mercado, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbanístico de São Gonçalo do Amarante (RN), apresentado pela Prefeitura de São Gonçalo em dezembro de 2013, destaca um desejo manifesto de transformar a chegada do aeroporto na cidade em uma oportunidade estratégica para o município, a partir do conceito de “Aerotrópolis”. No Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbanístico de São Gonçalo do Amarante observamos a concepção que é dada a esse conceito. Trata-se de

uma concepção de metrópole com centro no aeroporto, e cuja estrutura urbana se expande num raio de até 30 quilômetros, onde se localizam as diversas atividades direta ou indiretamente relacionadas com a sua utilização. Aglomerações aeroportuárias desta dimensão constituem importantes centros de desenvolvimento econômico, uma vez que essas atividades são responsáveis pela criação de empregos, de desenvolvimento tecnológico e de resultados econômicos significativos. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE, 2013, p. 43).

Considerada a limitada autonomia financeira dos municípios e a aparente perpetuação do clientelismo nas transferências voluntárias, já destacadas no início deste trabalho, pode-se questionar sobre a viabilidade da “Aerotrópolis”, haja vista a dinâmica econômica e social do município de São Gonçalo do Amarante, da RMN, do estado do Rio Grande do Norte e suas referidas localizações em uma região ainda periférica de um país com inserção mundial subordinada. Por tratar-se de um modal caro, o transporte aéreo está em desvantagem em relação ao transporte aquaviário (mais barato), com destaque para uma crescente movimentação de cargas, em escala mundial, via portos. Além disso, deve-se considerar a expressiva concentração de fluxo aéreo no

---

<sup>9</sup> 04 maio. 2014.

hemisfério norte do planeta: entre os dez maiores aeroportos do mundo, não há nenhum localizado na América do Sul, conseqüentemente no Brasil (<http://www.aci.aero/>).

Em que pese os limites para a constituição de uma Aerotrópole, além do Plano acima citado foi realizado em São Gonçalo do Amarante um Seminário com o professor norte-americano John Kasarda, da Universidade da Carolina do Norte, no dia 02 de junho de 2014, logo após o Aeroporto entrar em operação. Segundo a imprensa local, durante a palestra intitulada “Aerotrópole: o modo como viveremos no futuro”, no Teatro Municipal de São Gonçalo do Amarante, o professor fez a “previsão” de duas décadas como tempo mínimo para o Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves se transformar em uma *Aerotrópole*. O termo cunhado pelo professor norte-americano propõe uma combinação entre um aeroporto gigante, uma cidade planejada, facilidade de transporte e centro de negócios. E aqui, mais uma vez, cabe refletir se a dinâmica econômica, política e social local se mostra favorável à “previsão” feita: historicamente o tamanho de um aeroporto (também de portos), sua dinâmica, fluxo de aeronaves e cargas se mostra proporcional à dinâmica do território. Nesse caso, talvez fosse oportuno considerar a dinâmica do estado, da RMN, bem como a inserção regional, nacional e global. Entre os aeroportos nacionais quem estaria perdendo movimento para o novo aeroporto? Ou, espera-se uma transferência no transporte de cargas do modal aquaviário para o aeroviário?

**Figura 11.3 – Palestra “Aerotrópole: o modo como viveremos no futuro”, no Teatro Municipal de São Gonçalo do Amarante, em 02 de junho de 2014**



Fonte: Tribuna do Norte. 03 de junho de 2014.

Conforme já destacamos, desde a sua concepção, o novo aeroporto da RMN pretende ser o “*hub* das Américas” ou “nova porta de entrada para o Brasil”. As previsões otimistas vão se confirmar, segundo John Kasarda, mas os primeiros benefícios só serão sentidos em, no mínimo, cinco anos. Nesse caso, caberia uma melhor compreensão do que vem a ser “nova porta de entrada para o Brasil” e buscar estabelecer um diálogo com o conceito de cidade mundial, definido por autores como Saskia Sassen, que considera a inserção da cidade no sistema econômico global. Com o intuito de tentar avançar na compreensão, sugerimos considerar o caso da Região Metropolitana de São Paulo, cuja cidade sede tem sido apontada como aquela mais próxima do conceito de cidade mundial, entre as cidades brasileiras. Ao agregarmos à mesma as Regiões Metropolitanas de Campinas e da Baixada Santista, temos dois grandes aeroportos (Cumbica, em Guarulhos e Viracopos, em Campinas) e o Porto de Santos, que concentra cerca de um terço da carga transportada no Brasil. O crescimento esperado para o Aeroporto de São Gonçalo inclui a redução do fluxo de passageiros e mercadorias da Região Sudeste do Brasil, que além da RMSP abriga o Aeroporto Internacional do Galeão, região Metropolitana do

Rio de Janeiro, principal “porta de entrada” do turismo internacional no Brasil.

O discurso do mercado, associado ao discurso oficial local, estima em 20 anos a consolidação do empreendimento. Para tanto, serão necessários novos investimentos do Estado em infraestrutura, na interligação do crescimento das cidades ao redor com a consolidação do aeroporto e, principalmente, na congregação de vários tipos de transporte. Por “congregação de vários tipos de transporte” devemos considerar a intermodalidade que, no caso brasileiro há uma escolha deliberada pelo modal rodoviário, desde o Plano de Metas, o que só tem sido intensificado após sucessivos governos, inclusive com a instalação dos chamados “portos secos” em detrimento da cabotagem. O discurso “oficial” destaca que “estamos entrando no século da aviação, onde os aeroportos são essenciais para o desenvolvimento das cidades. O importante agora é criar uma vantagem competitiva para Natal”, avaliou o pesquisador.

Apesar dos limites já assinalados no presente capítulo, espera-se a conclusão de um terminal de cargas no aeroporto, com ele: um centro de processamento de cargas e uma malha aérea forte, que permita a interligação com outros aeroportos. Também é necessário desenvolver uma logística comercial e de carga, impulsionadas pela criação de uma cadeia de consumo, conectividade e forte turismo internacional. Na concepção de Kasarda, “os aeroportos são onde as pessoas se reúnem. São ímãs comerciais poderosos, que podem representar o desenvolvimento de uma região metropolitana, formada por cidades aeroportuárias”.

O modelo que deve ser implantado no Aluizio Alves, segundo Kasarda, “considera o desenvolvimento de um aeroporto com conceito shopping, reunindo serviços de alimentação, cultura e recreação, além de logística e transporte de cargas. Ao redor do aeroporto, por sua vez, são construídos hotéis e entretenimento, centros de convenções, escritórios e zonas de livre comércio”. Parte dessas características já podem ser observadas em um número reduzido de aeroportos brasileiros.

O Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves vem sendo apresentado pelo governo do estado como equipamento estratégico de desenvolvimento desde dezembro de 2012. Na XIII reunião plenária de governadores e prefeitos do foro consultivo de municípios, estados federados, províncias e departamentos do MERCOSUL, realizado no Ministério do Planejamento em Brasília, a governadora Rosalba

Ciarlini fez sua apresentação demonstrando que o Aeroporto era um *hub* ou terminal para envio e recebimento de cargas e voos para toda a América Latina, dada a sua localização geográfica.

Conforme seu depoimento à imprensa o Deputado Henrique Alves, candidato ao governo do estado do Rio Grande do Norte nas próximas eleições de 2014, constantemente chama a atenção para o fato de que:

chegou a hora do Rio Grande do Norte despontar no cenário econômico nacional. São obras e desafios que temos tudo para vencer. Agora, para isso, é preciso unir o Rio Grande do Norte, a governadora é uma liderança natural, por ser a nossa governadora, unir a bancada federal e estadual para vencer esses desafios. [...] Tem uma pendência que nós estaremos tratando com a governadora Rosalba em Brasília, para que ela possa receber o financiamento da Caixa Econômica Federal que está pronto e inicie os acessos que irão viabilizar o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. [...] A Bahia já cresceu demais, Pernambuco e o Ceará, merecidamente. Agora é a hora de nos unirmos todos, nesse momento importante e talvez único do estado e priorizar o nosso desenvolvimento. Há obras que nos desafiaram. Esse Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante foi uma luta enorme e sei o que tive que lutar para viabilizar esse sonho do Rio Grande do Norte e tende a acontecer antes da Copa do Mundo, que é a oportunidade de o mundo inteiro vir conhecer nosso Estado e nossas potencialidades (TRIBUNA DO NORTE, 2013)<sup>10</sup>.

Desde 2013, com a visibilidade concedida ao Projeto do Aeroporto de São Gonçalo e sua vinculação ao legado da Copa 2014, todos os políticos locais passaram a destacar a importância da união política do estado para a sua consolidação. O discurso passou a enfatizar a necessidade de união política com vistas ao desenvolvimento econômico do estado do RN. Desenvolver a partir da economia, dada a chegada de um aeroporto projetado para ser um *hub* (centro de conexão) de cargas e passageiros no país.

O presidente do Consórcio Inframérica, Alysson Barros Paolinelli, também ressalta um conjunto de fatores para alavancar o fluxo de passageiros no aeroporto do RN. Segundo ele, em entrevista concedida ao jornal *Tribuna do Norte*:

---

<sup>10</sup> 12 mar. 2013.

a captação de novos voos passa por todos os segmentos da sociedade passa pelos políticos, pelas empresas privadas, pelas entidades de classe. Para termos sucesso no lançamento do aeroporto, todo mundo tem que estar de mãos dadas: a Prefeitura, o governo do estado, as companhias aéreas, os operadores do aeroporto. (TRIBUNA DO NORTE, 2014)<sup>11</sup>

Como podemos observar, trata-se de um discurso com uma proposta de base consensual comum às práticas de planejamento estratégico desde o final do século XX (Barcelona, Espanha), reproduzida mundialmente. Em seu depoimento, constatamos que o planejamento da empresa busca recuperar traços da proposta original do Aeroporto, uma vez que o aeroporto não se limita aos terminais de passageiros e cargas. Segundo o presidente do Consórcio Inframérica:

fora os terminais, planejamos a instalação de vários empreendimentos dentro do complexo. Já começamos a negociação para a construção de alguns hotéis dentro da área, com redes nacionais e internacionais. Também estamos conversando com a Prefeitura de São Gonçalo para aliar nosso plano estratégico com o plano estratégico da cidade. Também estamos pensando em atrair indústrias de tecnologia que utilizem o sistema de aviação para o transporte de seus componentes, além da instalação de escolas. A nossa intenção é criar um grande centro e dar vida ao complexo. [...] A localização do aeroporto de São Gonçalo não é interessante para transformá-lo num ‘hub’ doméstico, por que ele está longe dos grandes centros. É diferente do caso de Brasília, que está no centro do país. Isso não seria impossível, mas dentro da nossa visão não é tão interessante. A redução dos impostos do querosene de aviação, no entanto, poderia nos ajudar a transformar o aeroporto num “hub” internacional. Nesse caso, a localização é mais interessante, porque ele fica próximo da Europa. Mas para isso seria necessário aumentar o número de voos nacionais chegando e saindo de Natal, para assim conseguirmos captar mais voos internacionais. Nós só conseguimos captar voos internacionais quando há uma grande oferta de voos nacionais e a possibilidade de distribuir os passageiros para muitos lugares no país. A gente está correndo atrás disso. Estamos buscando alternativas para criar mais voos domésticos. Quando falamos em transformar o aeroporto de São Gonçalo do

---

<sup>11</sup> 09 fev. 2014.

Amarante num “*hub*” internacional estamos falando da possibilidade de transformá-lo na porta de entrada dos passageiros vindos do exterior (TRIBUNA DO NORTE, 2014)<sup>12</sup>.

Segundo a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, o Aeroporto Internacional Aluizio Alves inicia suas operações com capacidade de 6,2 milhões de passageiros por ano, 400 mil a mais que o Augusto Severo. Apesar de liberado, o novo terminal da RMN, instalado em São Gonçalo do Amarante e distante, segundo o IBGE, 40 km da capital do estado do RN<sup>13</sup>, foi inaugurado cercado por um canteiro de obras, tanto no entorno do terminal de passageiro como nas estradas que lhe dão acesso. Conforme já foi destacado, dos dois acessos viários previstos, apenas o acesso que liga com a zona norte de Natal e o litoral norte do estado encontra-se em fase de conclusão.

Na visão do prefeito do município de São Gonçalo do Amarante, Jaime Calado, o aeroporto trouxe melhorias para a cidade antes mesmo da inauguração. “Esse aeroporto já trouxe várias melhorias, primeiro pela geração de emprego, pois trouxe várias empresas para a cidade. Também trouxe um maior preparo para o nosso povo, com a chegada de um Instituto Federal. Vários horizontes estão se abrindo para São Gonçalo”, afirmou o gestor. (TRIBUNA DO NORTE, 2014)<sup>14</sup>

Conforme ainda destaca o referido prefeito, “esse aeroporto muda três conceitos no Brasil: é privado, desenhado para receber a nova geração de aeronaves e para ser um aeroporto cidade”. (TRIBUNA DO NORTE, 2014)<sup>15</sup>. Mais uma vez se faz a referência ao aeroporto-cidade no discurso oficial, sem que possamos observar características de um aeroporto-cidade no equipamento entregue e já em operação. O mesmo conteúdo está presente no discurso de outras lideranças locais: senadores, deputados. Entretanto, a sociedade, conforme observado na audiência para a concessão, aparentemente tem se mostrado indiferente, confirmando-se registros apenas relacionados a distância (cerca de 30Km de Natal) e acesso dificultado em decorrência das obras ainda inconclusas.

Particularmente no que se refere aos desdobramentos sobre o

---

<sup>12</sup> 09 fev. 2014.

<sup>13</sup> Segundo o portal da copa (<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/aeroporto-de-sao-goncalo-do-amarante-rn-esta-99-concluido>)

<sup>14</sup> 01 jun.2014.

<sup>15</sup> 01 jun.2014

território metropolitano, pode-se admitir que, uma vez concluídas as obras de acesso e as vias de interligação, aumentará o aparente estoque de terras, como também a parcela destinada à especulação imobiliária, uma vez que as vias propiciarão novas circularidades, favorecendo especialmente os usuários do transporte particular devido à ausência de um sistema de transporte público articulado e planejado para atender a RMN. Na área próxima ao aeroporto, municípios de São Gonçalo do Amarante e Macaíba já há registros de lançamentos de novos loteamentos e empreendimentos imobiliários que utilizam o Aeroporto de São Gonçalo para agregar valor ao empreendimento e atrair compradores e/ou novos moradores. Na verdade, estão criadas as condições para a construção de novas localidades no território metropolitano da RMN.

## 2. Arena, Atores e Processos Decisórios: conflitos, pactos e parcerias

O caso do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante é um exemplo claro da influência dos dirigentes políticos para a consolidação de um projeto que se arrasta desde a década de 1990, que começa com uma ação estatal e para a sua conclusão passou ao mercado. Como chama a atenção Ibernnon Fernandes Martins em entrevista concedida à pesquisa, engenheiro civil e gerente de empreendimentos da Infraero-SGA, o projeto do Aeroporto surgiu a partir da Aeronáutica:

dentro do planejamento aeroportuário do Brasil sentiu-se a necessidade de transformar o aeroporto de Natal numa grande centro de treinamento militar brasileiro [...] e desde 1993 se vem tentando transformar a base de Parnamirim num grande centro de treinamento militar, mas precisaria de um aeroporto civil. A história começa desde 1994... em 2007 o aeroporto entrou no rol das empresas que poderiam participar do processo de concessão e em 2011 o Consórcio Inframérica ganhou o leilão<sup>16</sup>.

Na verdade, no Projeto do Aeroporto de São Gonçalo, caracterizado por avanços e recuos durante a sua execução e até o presente, é possível identificar diferentes atores que atuam em uma arena política

---

<sup>16</sup> 05 nov. 2011.

institucionalmente controlada pelo Estado, através da ANAC e Infraero, dirigentes políticos e representantes políticos locais, mercado e, de forma passiva, a sociedade local. Apesar do projeto e obras associadas impactarem sobre o espaço metropolitano, não são observadas articulações com vistas a um projeto de governança metropolitana que inclua as transformações esperadas com o Aeroporto, também não tem se considerado ações consorciais entre os municípios diretamente impactados, notadamente Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. O projeto desde o início tem sido levado a cabo fora de qualquer proposta que considere o planejamento regional ou metropolitano. Apesar disso, todos alegam a “paternidade” do Aeroporto, de acordo com entrevista realizada com um representante institucional da Prefeitura de São Gonçalo do Amarante:

o aeroporto na verdade hoje tem muitos pais, mas quando ele nasceu era filho de mãe solteira... na época da idealização do aeroporto de SGA, um grupo americano que queria construir esse aeroporto... o governo começou a tocar essa obra bem devagarzinho, em parceria com exército, Infraero, fizeram o plano diretor, o plano foi aprovado, a locação das pistas. O governo começou a tocar a obra devagar e lenta, e chegou aonde tá. O exército está construindo com a Infraero e agora foi feito o leilão que ganhou o Consórcio. A pressão para que andasse, pois o exército estava construindo as pistas, elas estão praticamente prontas, 95% já estão prontas, a parte de drenagem, que é uma obra gigantesca. [...] O exército ainda está tocando a parte que compete a eles, de pátio e acesso interno. A empresa que ganhou vai fazer o terminal de passageiros, os equipamentos, estacionamentos, enfim fazer funcionar o aeroporto em si. A parte física das pistas tá praticamente pronta<sup>17</sup>.

A partir do governo Lula o projeto do Aeroporto passou a entrar na agenda decisória do governo federal, o que se fortaleceu com a inclusão de Natal como uma das cidades-sede da Copa 2014: o projeto entrou no PAC e junto com o Projeto de Mobilidade Urbana sinalizavam mudanças estruturais no espaço metropolitano de Natal. De forma recorrente associado ao “legado da Copa 2014”, a verba seria repassada por meio do Pró-Transporte, um programa do Ministério

---

<sup>17</sup> 26 set.2011

das Cidades que receberá os recursos do FGTS, conforme decisão aprovada pelo Conselho Gestor do Fundo. Os investimentos em Natal no valor de R\$ 360,98 milhões ocorrerão para a construção do acesso ao aeroporto, corredores e obras viárias. Já as fontes de recursos para o financiamento de obras nos aeroportos são o Orçamento Geral da União, o FGTS e o BNDES.

A INFRAERO possui programas e ações para investimento nos aeroportos nacionais. O programa de destaque da INFRAERO para melhoria das instalações físicas é o Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroportuária. A maioria das ações desse programa está inserida no PAC<sup>18</sup>, porém há investimentos da empresa pública fora do PAC. No PAC-Transporte observamos as seguintes ações voltadas para o Aeroporto de SGA: execução de terraplenagem, pavimentação, drenagem, sinalização horizontal e de obras de infraestrutura de sistemas de auxílio e proteção ao voo do novo complexo aeroportuário em São Gonçalo. A obra foi orçada em R\$ 44.915.839,00. Segundo relatório de gestão da INFRAERO de 2009, foi empenhado R\$ 17.624.666,00.

As formas de acesso aos recursos disponíveis no âmbito federal para o projeto do Aeroporto foi um processo de negociação federativa, através do Programa de Aceleração do Crescimento. A partir dessa tipologia podemos verificar peculiaridades do processo decisório que chamam a atenção para a presença de algumas das gramáticas políticas apontadas por Nunes, as quais se estruturam, em distintas arenas, atores e processos.

Teoricamente a seleção pública é um exemplo do universalismo de procedimentos, uma vez que respeita os princípios de igualdade e é regulado por normas gerais, impessoais, formalmente válidas para todos os entes federados. Mas, na prática, é possível verificar que o poder decisório da burocracia nem sempre é determinante, na medida em que os políticos muitas vezes não atendem às burocracias técnicas, ou melhor, a pontuação técnica, e decidem a partir de negociações, acordos e pactos políticos. Historicamente na administração

---

<sup>18</sup> O princípio norteador do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é o pacto federativo do governo federal com as prefeituras e Estados. O processo de seleção dos projetos que serão contemplados com recursos do PAC ocorre em cinco etapas. Resumidamente, o processo decisório do PAC é: primeiro, monta-se um quadro de necessidades com bases técnicas, depois, seleciona-se as propostas mais adequadas por meio de pactuação com prefeitos e governos estaduais e, por fim, disponibiliza-se os recursos. O dinheiro é administrado pelo ministério que contrata a Caixa Econômica Federal para operar o repasse dos recursos para cada obra.

pública brasileira, na prática, nas decisões dos gestores públicos os condicionantes políticos se sobrepõem aos técnicos, e com o Aeroporto Internacional Aluizio Alves não foi diferente. Muitos prefeitos e governadores, por exemplo, utilizam de suas redes de relações para trocar favores entre parlamentares federais e dirigentes com o objetivo de obter favorecimentos nas seleções. A seleção pública constitui outra forma de clientelismo e personalismo na democracia brasileira, em que estados e municípios investem em estratégias que são utilizadas para interferir na decisão final dos dirigentes públicos e em uma troca de apoio político em nível local nas eleições futuras, e isso observamos nas articulações e pactos feitos entre representantes de diferentes partidos para garantir recursos necessários aos projetos no seu estado (RN).

## Considerações finais

Conforme podemos verificar no decorrer deste trabalho, a partir da proposta analisada é possível refletir sobre os processos decisórios que estão relacionados às políticas públicas urbanas, ao planejamento estratégico e aos atores sociais e políticos, bem como, indiretamente, às novas abordagens de governança, quer seja associada ao potencial democrático e emancipatório, ao modelo gerencial e o democrático-participativo. No caso analisado, de comum mantêm-se as formas negociais de apoio político.

As mudanças constitucionais, ao outorgarem maior poder e responsabilidade aos municípios, passaram a exigir dessa esfera de governo maior capacidade para efetuar-las, mas faltam iniciativas para dotar as administrações municipais da possibilidade efetiva para desempenhar a contento o seu papel, além dos limites de recursos financeiros. A descentralização pode ser funcionalmente democratizante: ela não se constitui na simples transferência de competências, supõe também a distribuição do poder decisório entre o governo municipal e a sociedade, e isso nem sempre acontece. A experiência estudada demonstrou que projetos estruturantes não são discutidos com a sociedade, uma vez que tanto no processo de formulação como de implementação a sociedade não é consultada ou, quando a consulta é feita, em geral se restringe à aceitação da agenda de governo previamente definida. Exemplo disso é a permanência das comunidades Padre João

Maria e As Dez em uma área isofônica, conforme publicado no jornal *Tribuna do Norte*<sup>19</sup>:

A relocação das comunidades Padre João Maria e As dez, localizadas nas imediações do Aeroporto Internacional Governador Aluízio Alves, em São Gonçalo do Amarante, acontecerá após maio de 2015. O prazo considera a previsão de conclusão das novas moradias, para onde as famílias deverão ser transferidas, com a construção iniciada apenas neste mês atual - apesar da Prefeitura de São Gonçalo do Amarante ter os recursos garantidos desde 2011, pelo Ministério das Cidades (TRIBUNA DO NORTE, 2014).

Em que pesem heranças clientelistas e corporativistas, elementos da nossa cultura política, as práticas recentes na gestão pública brasileira favorecem novas potencialidades relacionadas à diversificação dos atores sociais envolvidos nos processos de proposição e gestão das políticas públicas, favorecendo repensar as práticas de governança. Trata-se de mobilizar e articular conhecimento técnico e experiências com vistas a resultados e democratização dos processos decisórios locais.

Na “contramão” da retórica democratizante, as negociações políticas, visando o interesse político, têm se renovado em interações com o corporativismo, dificultando a consolidação de um novo modelo de gestão da política urbana, pautado na participação e no controle social.

No geral, nos investimentos em políticas urbanas observa-se uma grande dependência dos repasses da União, destacando-se a manutenção das linhas de crédito no governo federal. Ou seja, a transferência de recursos para os municípios também está atrelada à relação que os governos locais estabelecem com as instâncias decisórias do governo federal. Apesar do processo de aprendizagem e reaprendizagem democrática, o nosso sistema político (partidário-eleitoral) não mudou o “jogo político” presente nas arenas decisórias, apesar do pluralismo dos partidos políticos.

Aparentemente, as negociações políticas realizadas a partir de interesses político-eleitorais, em detrimento da qualidade e viabilidade técnica dos projetos apresentados, sobrevivem e se adaptam a contextos democráticos, porque são utilizadas como eficiente estratégia

---

19 27 maio 2014.

política adotada por governantes, respaldada na desigualdade social e, acima de tudo, no quadro de pobreza dela decorrente. No Projeto do Aeroporto a participação ficou limitada às audiências públicas realizadas e as articulações políticas prevaleceram.

A inclusão do Projeto do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante no PAC favoreceu a uma reflexão sobre a natureza do PAC e seus desdobramentos. No discurso oficial do governo federal, o princípio norteador do processo decisório do PAC é o pacto federativo, mas a realidade do processo tem sinalizado para outra direção. Primeiro não se trata propriamente dos três entes federativos em um momento de pactuação, mas, sim de uma negociação realizada entre indivíduos (chefes de executivo, dirigentes e representantes políticos) de acordo com seu poder de influência. Trata-se, portanto, de um verdadeiro processo de barganha política, baseado nas trocas oferecidas pelas relações partidárias e pela força política propiciada pelas conexões de cada indivíduo. No caso do projeto em foco, já se passaram mais de dez anos de negociações entre a bancada federal do estado do RN e diferentes governos e, de forma sistemática, a sua inclusão na pauta de candidatos em campanha. Apesar do aumento de recursos e da proliferação de espaços e arenas participativas em nível local, o poder decisório sobre a forma de transferência continua vinculada a gramáticas.

No Brasil, aparentemente, apesar da contribuição histórica dos movimentos sociais para definição de um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade, ainda são mantidos traços patrimonialistas, muitas vezes autoritários e clientelistas no interior do aparelho estatal. Mesmo com a Constituição de 1988 estabelecendo um novo modelo de gestão das políticas públicas, pautado na participação da sociedade civil organizada, na formulação e no controle do processo de implementação das políticas públicas e, acima de tudo, na fiscalização do uso dos recursos públicos, observa-se que os projetos que contemplam a participação da sociedade ainda deixam a desejar, tanto do lado do poder público como da sociedade.

Finalmente, destaca-se que a seleção pública de projetos pelo governo federal na área do desenvolvimento urbano também não está fora do jogo político do nosso sistema partidário, uma vez que as formas de alocação de recursos federais e o seu processo de tomada de decisões depende muitas vezes de negociações políticas. Teoricamente, sabemos que o procedimento de seleção pública deveria ser apre-

sentado como um exemplo de universalismo de procedimento, conforme síntese de Nunes (1997), respeitando-se os princípios de igualdade, regulado por normas gerais, impessoais. No entanto, na experiência analisada é possível verificar a interferência dos políticos: em que pese a proposição e pontuação de projetos pelas equipes técnicas do governo, a decisão final muitas vezes cabe aos dirigentes públicos que estão no poder público, bem como das articulações políticas inerentes a tal condição. Ao mesmo tempo, dada a abrangência metropolitana do projeto e desdobramentos esperados sobre o território metropolitano (maior integração entre Macaíba e São Gonçalo, por exemplo, dada a presença do Aeroporto em São Gonçalo e de uma Zona de Processamento de Exportação em Macaíba), destacamos um aparente vazio no que se refere à definição de pactos entre os atores locais, com vistas ao fortalecimento da, ainda em processo de consolidação, RMN, particularmente, ações que sinalizem para a definição de uma gestão metropolitana integrada.

## Referências

- ANTIER, Gilles (2005). **Les stratégies des grandes métropoles: enjeux, pouvoirs et aménagement**. Paris, Armand Colin.
- CASTELLS, Manuel (1999). **A sociedade em rede**. São Paulo, Paz e Terra.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento M. (2008). Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o plano metropolitano. **Scripta Nova (Revista Electronica de Geografia e Ciencias Sociales)**, v. XII, n. 270 (109). Universidad de Barcelona.
- FONT, Joan (Coord.) (2001). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona, Ariel.
- FOXÁ, Manuel de Forn. **Estratégias y territorios: los nuevos paradigmas**. Barcelona, Diputación de Barcelona, 2005.
- GULLER, G (2002). **Del aeropuerto a la ciudad-aeropuerto**. Barcelona, Editorial Gustavo Pili SA.
- HARVEY, David (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, n. 39, p. 48-64.
- DUARTE, Hélio Dantas. **Aeroporto de São Gonçalo do Amarante**. Entrevistador: Aracely Xavier. São Gonçalo do Amarante, 2011.
- MATUS, Carlos (1996). **Adeus, Senhor Presidente: governantes governados**. São Paulo, FUNDAP.

MARICATO, Ermínia (1996). **Metrópoles na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo, Hucitec.

MARICATO, Ermínia (2000). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, Vozes.

MARTINS, Ibernnon Fernandes (2011). **Aeroporto de São Gonçalo do Amarante**. Entrevistador: Aracely Xavier. São Gonçalo do Amarante.

MENDES, Andrielle. STJ acaba impasse sobre pagamento. **Tribuna do Norte**, Natal, 22 ago. 2012. Disponível em: <[http://tribunadonorte.com.br/print.php?not\\_id=229413](http://tribunadonorte.com.br/print.php?not_id=229413)>. Acesso em: 22 ago. 2012.

NUNES, Edson de Oliveira (1997). **Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

NOSSA intenção é criar um grande centro no RN. **Tribuna do Norte**, Natal, 09 fev.2014. Disponível em: < <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/nossa-intencao-e-criar-um-grande-centro-no-rn/273963>>. Acesso em: 09 fev. 2014.

NOVO aeroporto esta em operação. **Tribuna do Norte**, Natal, 01 jun.2014. Disponível em: < <http://m.tribunadonorte.com.br/noticia/novo-aeroporto-esta-em-peracao/283456>> Acesso em: 01 jun. 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e a exceção ou o Estado de exceção? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, n. 1, maio de 2003, p. 9-14.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE, Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbanístico de São Gonçalo do Amarante (RN) – Primeira Fase – Análise Diagnóstico e Estudo Prévio. São Gonçalo do Amarante, 2013.

PRESIDENTE da Câmara destaca prazo para licitação do viaduto. **Tribuna do Norte**, 12 mar. 2013. Disponível em: <[http://tribunadonorte.com.br/print.php?not\\_id=245197](http://tribunadonorte.com.br/print.php?not_id=245197)> Acesso em: 12 mar. 2013.

PUJADAS, Romá; FONT, Jaume (1998). **Ordenación y planificación territorial**. Madrid, Editorial Síntesis.

RELOCAÇÃO de comunidade fica para 2015. **Tribuna do Norte**, Natal, 27 mai.2014. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/copa2014/relocacao-de-comunidades-fica-para-2015/282982>>. Acesso em: 27 maio 2014.

GOVERNADORA Rosalba visita com o presidente da Infraero obras do aeroporto de São Gonçalo. **Tribuna do Norte**, Natal, 28 set. 2011. Disponível em:<<http://blog.tribunadonorte.com.br/panoramapolitico/governadora-rosalba-visita-com-o-presidente-da-infraero-obras-do-aeroporto-de-saogoncalo/64178>>. Acesso em: 28 set. 2011.

SANTOS, Milton (1990). **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo, Nobel.

- SASSEN, Saskia (1998). **As cidades na economia mundial**. São Paulo, Nobel.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SANTOS Jr., Orlando Alves. *et al.* (Org.) (2005). **Cidade, cultura e democracia participativa: metodologias e experiências de educação política**. Rio de Janeiro, FASE.
- SEREMOS uma cidade aeroportuária. **Tribuna do Norte**, Natal, 04 mai. 2014. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/seremos-uma-cidade-aeroportuaria/280964>>. Acesso em: 04 maio 2014.
- SHORT, Jack. Introducción. In: GULLER, G. (2002). **Del aeropuerto a la ciudad-aeropuerto**. Barcelona, Editorial Gustavo Pili SA.
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (2000). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, Vozes.

# Localismo e geografia social do voto nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de Natal

---

*Ilza Araújo Leão de Andrade*

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é mapear o voto dos eleitores do Rio Grande do Norte nas eleições para a Assembleia Legislativa, em 2006, com o intuito de conhecer as áreas de atuação de cada parlamentar e o comportamento legislativo do mesmo, focalizando a Região Metropolitana de Natal. O presente estudo parte da perspectiva teórica que orientou os trabalhos de Ames (2001) e Carvalho (2003), segundo a qual o comportamento legislativo pode ser melhor compreendido se analisarmos as bases eleitorais e os resultados de votação daqueles que exercem mandatos parlamentares. Os dados apresentados mostram que o localismo, como perfil de votação, expresso nos padrões concentrado-dominante e fragmentado-dominante, não é uma variável predominante, no caso do Rio Grande do Norte, o que poderia corresponder a uma conduta parlamentar menos paroquialista por parte dos deputados estaduais. No geral, predomina um padrão de votação concentrado-compartilhado, com um elevado grau de compartilhamento e concentração. A concentração da votação dos parlamentares em uma determinada região tem levado, como consequência, a uma ação legislativa geralmente voltada para as regiões que constituem suas bases eleitorais.

**Palavras-chave:** representação política; ação parlamentar; metrópole.

**Abstract:** The aim of this study is to map the vote of the electors of the State of Rio Grande do Norte in the elections for the Legislative Assembly in 2006, with the aim of knowing the areas of expertise of each parliamentarian and legislative behavior of the same, focusing on the metropolitan region of Natal. The present study part of the theoretical perspective that guided the work of Ames (2001) and oak (2003), whereby the legislative behavior may be better understood if we examine the electoral bases and the results of voting of those exercising parliamentary mandates. The data presented show that the localism, as voting profile, expressed in concentrated-dominant patterns and fragmented-dominant, is not a predominant variable, in the case of Rio Grande do Norte, which could correspond to a parliamentary conduct less localized on the part of State representatives. In General, a voting pattern prevails concentrate – shared, with a high degree of concentration and

sharing. The concentration of parliamentary voting in a particular region has led, by way of consequence, a legislative action generally geared towards regions that constitute their electoral bases.

**Keywords:** political representation; parliamentary action; metropolis

## Introdução

A democracia representativa vem sendo objeto de questionamento nos últimos tempos. Problematiza-se a natureza da representação, a sua fragilidade e, sobretudo, as estratégias utilizadas pelos candidatos para conseguirem um assento no parlamento. O jogo eleitoral supõe estratégias e, sobretudo, a demarcação dos territórios a serem explorados eleitoralmente pelos candidatos.

A questão que se coloca, neste trabalho, é se esses territórios de atuação eleitoral são realmente representados em seus problemas e suas necessidades, na atuação parlamentar dos eleitos, focalizando, em especial, o território político da Região Metropolitana de Natal.

Isso porque as regiões metropolitanas, em nosso país, a despeito de concentrarem o maior dinamismo econômico e os maiores colégios eleitorais, em cada estado, não têm sido objeto de atenção da ação parlamentar e governamental. O atual momento é marcado por uma ausência de políticas públicas voltadas para a resolução dos problemas metropolitanos, o que é agravado pelo atual modelo federativo brasileiro que, priorizando o município, dificulta as ações cooperativas necessárias à resolução dos problemas das metrópoles.

O objetivo deste trabalho é mapear o voto dos eleitores do Rio Grande do Norte nas eleições para a Assembleia Legislativa em 2006, com o intuito de conhecer as áreas de atuação de cada parlamentar e o comportamento legislativo do mesmo, focalizando a Região Metropolitana de Natal.

## 1. O eleitorado metropolitano

A região metropolitana de Natal – RMN concentra uma parte significativa da população do Rio Grande do Norte, o que rebate no tamanho do colégio eleitoral da região. Os municípios que compõem a chamada “metrópole funcional”, entendendo-se essa região como o conjunto de municípios com alto e médio grau de integração – Natal,

Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz, juntos, concentram a maior parte da população da Região, assim como formam o maior colégio eleitoral do estado.

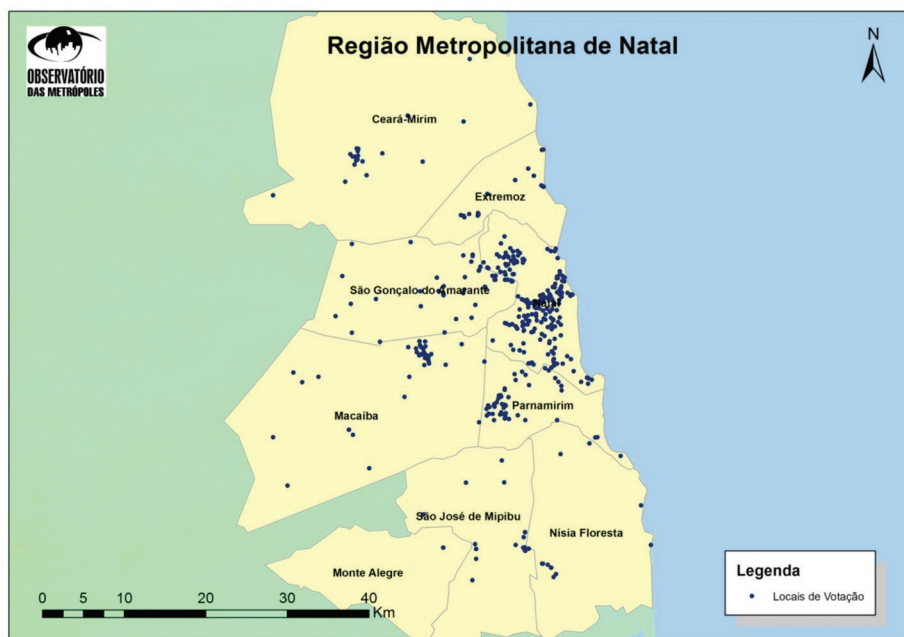
**Tabela 12.1 – Eleitores da Região Metropolitana de Natal.**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>ELEITORES</b>	<b>PERCENTUAL NO RN</b>
Natal	524.497	23,34
Parnamirim	96.406	4,29
São Gonçalo do Amarante	60.087	2,67
Ceará-Mirim	48.101	2,14
Macaíba	44.923	2,00
São José de Mipibu	23.628	1,05
Monte Alegre	15.057	0,67
Nísia Floresta	14.043	0,63
Extremoz	13.851	0,62

Fonte: TRE-RN.

Considerados todos os municípios que integram formalmente a região, a RMN conta com 37,41% do eleitorado do Rio Grande do Norte, ficando a grande concentração, no entanto, no município de Natal, conforme podemos ver no mapa abaixo que, apesar de não mostrar com exatidão o número de locais de votação, pela dificuldade de localização das seções situadas na zona rural dos municípios, fornece uma visão aproximada da distribuição espacial desses locais.

Figura 12.1 – Locais de votação geocodificados na RM Natal – 2006.



Fonte: Observatório das Metrópoles – UFRJ.

Como podemos ver, o maior número de seções encontra-se em Natal, Parnamirim, Macaíba e São Gonçalo do Amarante, os quatro maiores colégios eleitorais da metrópole funcional.

## 2. A geografia do voto no RN: competitividade eleitoral e padrões espaciais de votação

O presente estudo parte da perspectiva teórica que orientou os trabalhos de Ames (2001) e Carvalho (2003), segundo a qual o comportamento legislativo pode ser melhor compreendido se analisarmos as bases eleitorais e os resultados de votação daqueles que exercem mandatos parlamentares, o que necessariamente nos remete ao estudo da distribuição da votação dos eleitos no território.

Eles partem do cruzamento de duas variáveis: uma variável espacial, que diz respeito à distribuição dos votos, identificando a concentração ou dispersão (fragmentação) da votação de cada candidato; e uma variável política – a representação, que se refere à dominância ou compartilhamento dos votos dos candidatos, nas áreas de votação.

Desse cruzamento resultam quatro diferentes perfis parlamentares que, em tese, levam a diferentes atitudes e comportamentos no legislativo: o concentrado-dominante, o fragmentado-dominante, o fragmentado-compartilhado e o concentrado-compartilhado.

Ames (2001), em seu trabalho, chama a atenção para o tipo concentrado-compartilhado, descrito por ele como sendo o padrão espacial típico dos deputados metropolitanos, tendo os municípios como unidade de análise. Faremos a classificação do padrão espacial de votação dos deputados no interior do espaço metropolitano, tomando as áreas de ponderação do Censo Demográfico de 2000 como unidades mínimas de análise. O objetivo deste recorte metropolitano é buscar identificar possíveis variantes nos padrões espaciais de votação dos deputados metropolitanos quando identificados na escala metropolitana.

## 2.1 Encaminhamento da pesquisa

O trabalho teve início com a geocodificação dos locais de votação, na eleição de 2006, sendo construído, a partir daí o *índice do número efetivo de candidatos por locais de votação* ( $N^{cand}$ ) para cada um dos locais na RM de Natal, com o objetivo de identificar a concentração/dispersão da votação, por candidato, na região.

Nas eleições analisadas (2006), foram votados 160 candidatos no conjunto dos locais de votação da Região Metropolitana de Natal, tendo o *índice do número efetivo de candidatos por locais de votação* variado entre 2,15 e 39,60, com a média ficando em 16,05 de candidatos votados por local de votação (Quadro 12.1). Esses resultados indicam uma baixa competitividade na disputa eleitoral na RM de Natal, dado o número baixo de candidatos realmente competitivos.

**Quadro 12.1 – Estatísticas descritivas do índice do número efetivo de candidatos por locais de votação.**

	Locais de votação	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
<b>Número efetivo de candidatos (<math>N_{cand}</math>)</b>	437	2,15	39,60	16,05	9,51

Fonte: Elaboração do Observatório das metrópoles –UFRJ a partir dos dados do TSE - 2006.

O local de votação que apresentou o menor *índice do número efetivo de candidatos* foi a Escola Municipal Professor Veríssimo de Melo, localizada no Bairro Felipe Camarão, do município de Natal, com um

índice de 2,15. Esse bairro está localizado na periferia da cidade e tem uma população com o nível de renda muito baixo, uma alta taxa de analfabetismo e uma precariedade enorme de serviços públicos. Já o local de votação com o maior *índice do número efetivo de candidatos* foi a Escola Municipal Arnaldo Monteiro, no Bairro de Neópolis, também no município de Natal, bairro que concentra uma população de classe média, e que apresentou um índice de candidatos votados de 39,60.

Com base nessas informações obtidas para o *índice do número efetivo de candidatos* por local de votação na RMNATAL, foi construída uma tipologia compreendendo os diferentes graus de competição<sup>1</sup>. Foi estabelecido como parâmetro, a identificação de quatro grupos, com base na distribuição do índice, a fim de facilitar a exposição dos resultados. Esses grupos correspondem a faixas do grau de competição por votos nos locais de votação, cujo resultado é apresentado no Quadro 12.2.

**Quadro 12.2 – Análise de *cluster* do índice do número efetivo de candidatos a deputado estadual por local de votação.**

Cluster	Locais	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
1	168	2,15	11,04	6,74	2,30
2	131	11,12	19,94	15,38	2,49
3	74	20,11	28,51	24,27	2,73
4	64	28,56	39,60	32,36	2,87

Fonte: Elaboração do Observatório das Metrôpoles -UFRJ a partir dos dados do TSE - 2006.

A partir desses grupos foi criada a variável que caracteriza o grau de concentração/dispersão da competição nos mercados eleitorais conformados pelos locais de votação. O Quadro 12.3 apresenta a distribuição dos locais de votação segundo o grau de competitividade dos mercados eleitorais.

<sup>1</sup> Para isso foi utilizado o procedimento de análise de *cluster*, pelo método *K-means*, trabalho realizado pela equipe do IPPUR-UFRJ.

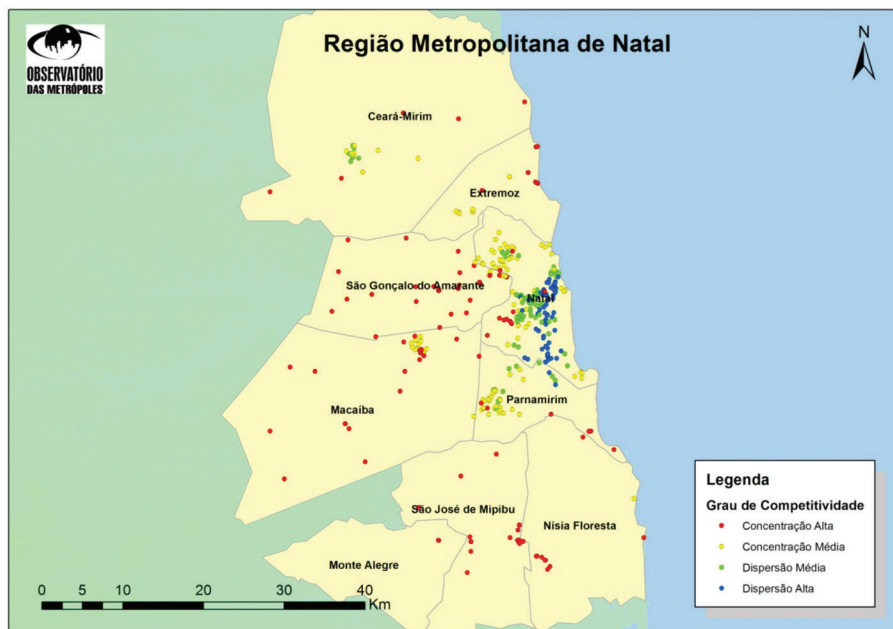
**Quadro 12.3 – Locais de votação segundo o grau de competitividade para os candidatos a deputado estadual.**

	Nº de Locais	Percentual
Concentração Alta	168	38,4
Concentração Média	131	30,0
Dispersão Média	74	16,9
Dispersão Alta	64	14,6
<b>Total</b>	<b>437</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração do Observatório das Metrôpoles - UFRJ a partir dos dados do TSE - 2006.

Com base no quadro acima vemos que a maioria dos locais de votação apresenta uma disputa eleitoral concentrada em poucos candidatos (68,4%). O resultado da distribuição espacial desse índice na RMNATAL é apresentado no Figura 12.2.

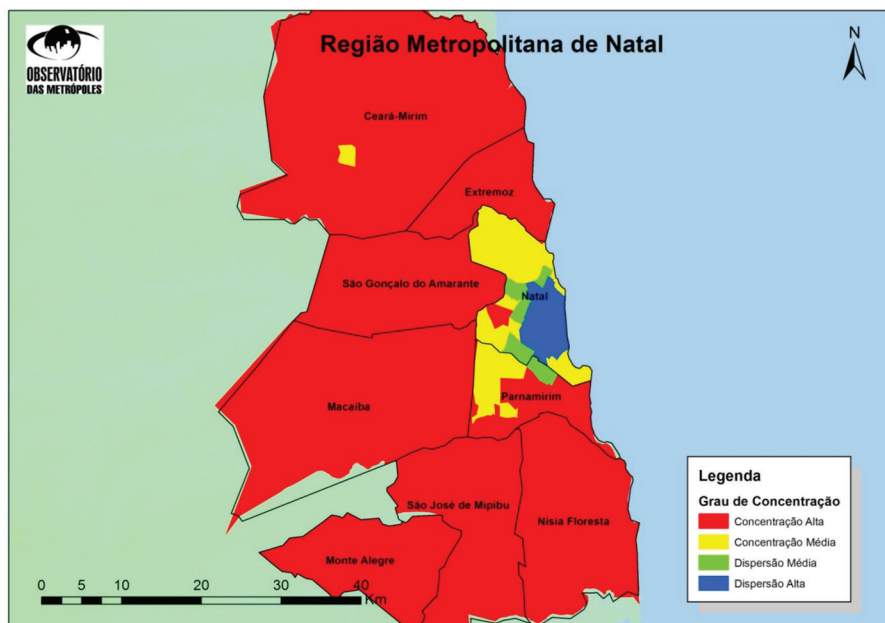
**Figura 12.2 – Locais de votação segundo o grau de competitividade por votos para deputado estadual.**



Fonte: Elaboração do Observatório das Metrôpoles - UFRJ a partir dos dados do TSE - 2006.

Os dados geocodificados do grau de competitividade por votos nos locais de votação na RMNATAL apresentam uma assimetria na sua distribuição espacial. Como podemos ver no Mapa acima, os locais de votação identificados como de concentração alta dos votos, em poucos candidatos, têm uma ocorrência maior nos municípios que compõem o entorno metropolitano, que se caracterizam pelo número pequeno de população e pela dominância da atividade rural. Em alguns casos todos os locais de votação do município foram classificados como sendo de concentração alta. Esse é o caso de São José de Mipibu, Monte Alegre e Nísia Floresta, municípios não pertencentes à metrópole funcional de Natal. Por outro lado, municípios como Ceará-Mirim e Parnamirim apresentam tendência a uma disputa eleitoral mais dispersa. Parnamirim, o segundo colégio eleitoral da RMN, é um município completamente conurbado com Natal, sendo uma importante área de expansão da região. Concentra atividades econômicas importantes para a dinâmica metropolitana, mas é, também, local de concentração de empreendimentos imobiliários voltados para a classe média natalense. Por sua vez, Ceará-Mirim tem uma realidade de concentração em sua extensa área rural, mas, a votação apresenta-se um pouco menos concentrada no núcleo urbano. No entanto, a grande maioria dos locais de votação classificados como de dispersão média e alta ocorrem no município de Natal. O resultado espacializado da tipologia do grau de competitividade pode ser visto na figura 12.3.

Figura 12.3 – Áreas de votação segundo o grau de competitividade por votos para deputado estadual.



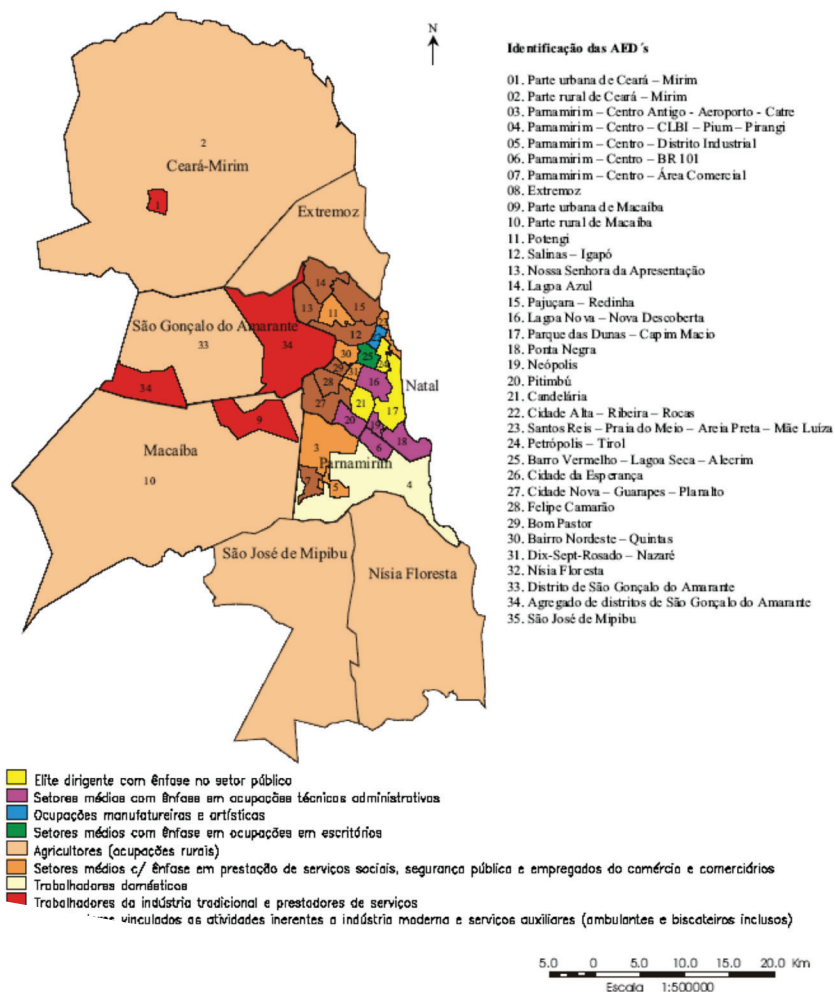
Fonte: Elaboração do Observatório das Metrópoles -UFRJ a partir dos dados do TSE - 2006.

Na Figura acima, pode-se perceber, com mais clareza, a competição por votos na RM de Natal, na eleição para deputado estadual no pleito de 2006. O que sobressai nesse resultado é que as áreas classificadas como de disputa eleitoral altamente concentrada correspondem em grande medida às áreas periféricas da RM de Natal, enquanto que as áreas classificadas como de dispersão alta estão circunscritas apenas ao município polo da região metropolitana.

Comparando a figura anterior com o que se segue, referente à tipologia socioespacial da RMN, encontramos uma forte correlação entre o grau de competitividade do voto em cada área da região com a distribuição de características socioeconômicas da população da região metropolitana.

**Figura 12.4 – Tipologias sócio-ocupacionais – RMN.**

Tipologias Socio-ocupacionais - RMNATAL - 2000.



Fonte: UFRN - Núcleo RMNatal - Rede Metrôpoles, 2005.

As áreas da RMN onde o voto é mais disperso entre os candidatos são, justamente, as áreas onde se localizam as elites dirigentes e os setores médios com ocupações técnicas e administrativas. Esses grupos populacionais têm, geralmente, um grau de instrução mais alto e são mais bem informados, no sentido de que têm mais acesso aos diferentes meios de comunicação. Por sua vez, as áreas com

maior concentração de votos são as áreas rurais, onde predominam as atividades agrícolas, a baixa escolaridade, o analfabetismo e a precariedade das comunicações, favorecendo relações políticas baseadas no contato pessoal, na troca de favores e no apadrinhamento. Uma concentração um pouco menor predomina nos bairros periféricos de Natal onde está localizada uma classe média ligada à prestação de serviços, segurança pública e empregados do comércio. Nessas regiões há uma grande heterogeneidade de graus de instrução, de acesso à informação, mas é também grande a participação da população no sistema de serviços da sociedade, o que garante uma visão mais crítica da realidade social.

Esses dados levam à confirmação de hipótese já bastante testada por estudiosos do tema, de que há uma diferença entre o voto rural e o voto urbano. Na RMN o voto rural tem concentração alta e o voto disperso está localizado nas áreas mais urbanizadas – o município de Natal, que não tem área rural, e as áreas conurbadas dos municípios de Parnamirim, São Gonçalo e Macaíba. O mesmo pode ser dito do núcleo urbano de Ceará-Mirim, que apresenta uma realidade diferente do restante do município, em termos de concentração do voto. Ali predominam trabalhadores da indústria tradicional (açúcar e álcool) e prestadores de serviço. Do ponto de vista político, podemos ressaltar também a diversidade de partidos políticos na disputa municipal, criando na área urbana um leque maior de opções à escolha eleitoral.

## **2,2 Padrões espaciais de votação e competitividade eleitoral nos municípios do estado do Rio Grande do Norte para os deputados estaduais eleitos em 2006**

A análise do padrão de distribuição dos deputados eleitos no espaço geográfico do Rio Grande do Norte, que vai identificar a concentração/dispersão da votação, teve início com a construção do *índice do número efetivo de municípios* ( $N^{mun}$ ) por deputados eleitos. Isso nos permitiu aproximar o número médio de municípios onde os deputados estaduais obtiveram expressiva votação. Ou seja, a partir desse índice podemos obter o grau de concentração ou dispersão espacial da votação dos deputados, considerando o eixo horizontal da distribuição de sua votação.

**Quadro 12.4 – Estatísticas descritivas do índice do número efetivo de municípios para os deputados estaduais.**

	Nº Deputados	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Número efetivo de municípios (Ncand)	24	1,72	6,32	3,13	1,24

Fonte: Elaboração do Observatório das Metrôpoles -UFRJ a partir dos dados do TSE - 2006.

A partir da informação dos índices do número efetivo de municípios por deputado, foi construída uma tipologia que compreende diferentes graus de concentração/dispersão de sua votação no interior do estado do Rio Grande do Norte. Mantendo-se os quatro tipos de concentração/dispersão da votação identificados por Ames (2001) e Carvalho (2003), foi novamente utilizado o procedimento de análise de *cluster*, considerado uma alternativa à determinação de cortes arbitrários de votação.

**Quadro 12.5 – Análise de *cluster* do índice do número efetivo de municípios por deputado estadual.**

Cluster	Deputados	Percentual	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
1	10	41,7	1,72	2,50	2,06	0,26
2	7	29,2	2,65	3,66	3,06	0,33
3	6	25,0	3,85	5,32	4,47	0,56
4	1	4,2	6,32	6,32	6,32	.

Fonte: Elaboração do Observatório das Metrôpoles -UFRJ, a partir dos dados do TSE - 2006.

Com base no quadro anterior, percebemos que a maior parte dos deputados (41,7%) apresenta um perfil de votação concentrado em poucos municípios, com uma média de 2,06 no índice do número efetivo de municípios. O número se torna ainda mais surpreendente quando observamos que, dos 24 deputados eleitos, dezessete tem votação concentrada em, no máximo, 3,66 municípios.

Conhecendo a distribuição espacial da votação dos deputados eleitos no espaço geográfico do estado, passamos a analisar a dimensão política da representação expressa na competição eleitoral nos locais de votação. A competitividade eleitoral tem a sua fundamentação no conceito de dominância tal como utilizado por Barry Ames (2003) e Nelson de Carvalho (2003). Ele permite apreender o grau em que um determinado deputado consegue polarizar a votação em relação

aos demais candidatos nos municípios onde obtém a maior parte dos seus votos. Portanto, o conceito de dominância nada mais é, segundo a formulação original de Barry Ames (2003, p. 65), do que um índice de dominância média que leva em consideração a percentagem da votação do deputado nos municípios, ponderada pelo peso de sua votação nesse município em relação ao total de sua votação no estado como um todo (CARVALHO, 2003, p. 100).

**Quadro 12.6 – Índice de dominância média de municípios dos deputados estaduais.**

Dominância média de municípios ( $D_{muni}$ )	5+	0'0050	0'5055	0'0285	0'0280
	Deputados No	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão

Fonte: Elaboração do Observatório das Metrôpoles, a partir dos dados do TSE - 2006.

Partindo das informações dos índices de dominância média calculados para cada deputado eleito, foi construída uma tipologia que compreende os diferentes graus de dominância com o intuito de identificar perfis diferenciados de dominância entre os deputados. A análise feita por Carvalho (2003) considerou quatro graus de dominância de votação entre os deputados federais, utilizando o desvio padrão do índice de dominância para classificar os deputados de acordo com os quatro diferentes graus de dominância/compartilhamento. Para este trabalho, foi utilizado o mesmo procedimento de agrupamento aplicado na construção do grau de concentração/fragmentação espacial da votação dos deputados.

**Quadro 12.7 – Análise de cluster do índice de dominância média de municípios dos deputados estaduais**

Cluster	Deputados	Percentual	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
1	3	12,5	0,1755	0,2022	0,1851	0,0148
2	1	4,2	0,1362	0,1362	0,1362	.
3	11	45,8	0,0382	0,0841	0,0547	0,0155
4	9	37,5	0,0026	0,0247	0,0115	0,0079

Fonte: Elaboração do Observatório das Metrôpoles a partir dos dados do TSE - 2006.

Interessante notar que o compartilhamento de votação é a tendência para a distribuição vertical da grande maioria dos deputados potiguares. 45,8% dos deputados apresentaram uma votação de com-

partilhamento médio com outros concorrentes e 37,5% apresentaram um elevado compartilhamento de votação.

De acordo com a análise de Ames (2001), desenvolvida a partir do modelo distributivista de atuação parlamentar, a existência de dois eixos de configuração da distribuição espacial da votação dos deputados eleitos (concentração/fragmentação e dominância/compartilhamento) permite a sua combinação numa tipologia de padrões espaciais que leva em consideração esses dois eixos, definindo assim quatro diferentes perfis de incentivos para uma atuação parlamentar num *continuum* paroquialista/universalista.

É interessante ressaltar que,

No caso norte-americano, origem dos estudos sobre conexões eleitorais, todos os parlamentares apresentam uma conexão eleitoral de perfil concentrado-dominante já que são eleitos em distritos uninominais de acordo com o sistema de representação majoritário. Ou seja, sua representação apresenta uma clara identificação territorial o que resulta num comportamento parlamentar paroquialista já esperado pelo sistema. Já os parlamentares brasileiros, devido ao nosso sistema de representação proporcional de lista aberta, apresentariam padrões espaciais de votação diferenciados que corresponderiam tanto em estratégias diferenciadas de obtenção de votos no distrito, quanto de uma atuação parlamentar que garanta a manutenção deste eleitorado como seu reduto (CORREA, 2011:14).

Em outras palavras, enquanto no modelo americano os benefícios desagregados para a sua *constituency* são uma conduta já esperada pela forma como o sistema eleitoral é organizado, no Brasil, a manutenção de redutos eleitorais por meio de uma atuação parlamentar paroquialista seria o oposto do comportamento esperado pelos defensores das virtudes do sistema de representação proporcional.

No Quadro 12.10 apresentamos a classificação dos padrões espaciais de votação a partir da combinação das tipologias de concentração e dominância de votação. Percebemos, a partir desses resultados, a preponderância do padrão espacial de votação classificado como concentrado-compartilhado, correspondendo a 58,3% dos deputados eleitos no pleito de 2006.

**Quadro 12.8 – Padrão espacial de votação dos deputados estaduais nos municípios.**

Número	Candidato	Partido	Votação	Grau de concentração	Grau de dominância	Padrão espacial
15.000	Poti Júnior	PMDB	30.678	Concentração média	Dominância alta	Concentrado-dominante
31.111	Arlindo Dantas	PHS	20.074	Concentração média	Dominância alta	Concentrado-dominante
33.333	Ricardo Motta	PMN	36.998	Concentração alta	Dominância média	Concentrado-dominante
33.133	Antônio Jácome	PMN	40.774	Concentração alta	Compartilhamento médio	Concentrado-compartilhado
45.607	Luiz Almir	PSDB	31.064	Concentração alta	Compartilhamento médio	Concentrado-compartilhado
12.000	Gesane Marinho	PDT	46.221	Concentração alta	Compartilhamento médio	Concentrado-compartilhado
43.007	Mícarla de Sousa	PV	43.936	Concentração média	Compartilhamento médio	Concentrado-compartilhado
12.222	Álvaro Dias	PDT	40.400	Concentração média	Compartilhamento médio	Concentrado-compartilhado
40.111	Márcia Maia	PSB	53.349	Concentração média	Compartilhamento médio	Concentrado-compartilhado
40.888	Gustavo Carvalho	PSB	40.632	Concentração média	Compartilhamento médio	Concentrado-compartilhado
13.666	Mineiro	PT	22.433	Concentração alta	Compartilhamento alto	Concentrado-compartilhado
15.222	Nelzer Queiroz	PMDB	42.042	Concentração alta	Compartilhamento alto	Concentrado-compartilhado
23.123	Wober Júnior	PPS	33.007	Concentração alta	Compartilhamento alto	Concentrado-compartilhado
25.110	Getúlio Rêgo	PFL	29.298	Concentração alta	Compartilhamento alto	Concentrado-compartilhado
33.222	Raimundo Fernandes	PMN	33.903	Concentração alta	Compartilhamento alto	Concentrado-compartilhado
40.000	Larissa Rosado	PSB	34.073	Concentração alta	Compartilhamento alto	Concentrado-compartilhado
25.111	Leonardo Nogueira	PFL	45.975	Concentração média	Compartilhamento alto	Concentrado-compartilhado
33.111	Robinson Faria	PMN	70.782	Dispersão alta	Dominância alta	Fragmentado-dominante
43.333	Gilson Moura	PV	45.364	Dispersão média	Compartilhamento médio	Fragmentado-compartilhado
15.141	José Dias	PMDB	29.973	Dispersão média	Compartilhamento médio	Fragmentado-compartilhado
15.678	Walter Alves	PMDB	55.296	Dispersão média	Compartilhamento médio	Fragmentado-compartilhado
40.333	Lavoisier MAia	PSB	35.278	Dispersão média	Compartilhamento médio	Fragmentado-compartilhado
25.221	José Adécio	PFL	32.122	Dispersão média	Compartilhamento alto	Fragmentado-compartilhado
33.456	Ezequiel F. Souza	PMN	36.784	Dispersão média	Compartilhamento alto	Fragmentado-compartilhado

Fonte: Elaboração do Observatório das Metrópoles-UFRJ a partir dos dados do TSE - 2006.

Os dados apresentados mostram que, ao menos no nível de agregação dos municípios, o localismo como perfil de votação, expresso nos padrões concentrado-dominante e fragmentado-dominante, não é uma variável predominante, no caso do Rio Grande do Norte, o que poderia corresponder a uma conduta parlamentar menos paroquialista por parte dos deputados estaduais. Apenas três deputados apresentaram um grau de dominância alta: o deputado Robson Faria (presidente da Assembleia), o mais votado no estado, tem votação dominante em um número significativo de municípios, o que se explica pelo trabalho realizado junto aos prefeitos, favorecido pela sua posição na Assembleia. E os deputados Poty Júnior e Arlindo Dantas, ex-prefeitos dos municípios de São Gonçalo do Amarante e São José de Mipibu, respectivamente, que tiveram uma votação expressiva nos municípios que governaram.

No geral predomina um padrão de votação concentrado-compartilhado, com um elevado grau de compartilhamento e concentração.

**Quadro 12.9 – Padrão espacial e região de votação dos**

Número	Candidato	Partido	Votação	Grau de concentração	Grau de dominância	Padrão espacial	Região de Votação
33.133	Antônio Jácome	PMN	40.774	C. alta	C. médio	Concentrado-compartilhado	Capital
45.607	Luiz Almir	PSDB	31.064	C. alta	C. médio	Concentrado-compartilhado	Capital
43.007	Micarla de Sousa	PV	43.936	C. média	C. médio	Concentrado-compartilhado	Capital
43.333	Gilson Moura	PV	45.364	D. média	C. médio	Fragmentado-compartilhado	Capital
15.000	Potí Júnior	PMDB	30.678	C. média	D. alta	Concentrado-dominante	RM
31.111	Arlindo Dantas	PHS	20.074	C. média	D. alta	Concentrado-dominante	Interior
33.333	Ricardo Motta	PMN	36.998	C. alta	D. média	Concentrado-dominante	Interior
12.000	Gesane Marinho	PDT	46.221	C. alta	C. médio	Concentrado-compartilhado	Interior
12.222	Álvaro Dias	PDT	40.040	C. média	C. médio	Concentrado-compartilhado	Interior
40.111	Márcia Maia	PSB	53.349	C. média	C. médio	Concentrado-compartilhado	Interior
40.888	Gustavo Carvalho	PSB	40.632	C. média	C. médio	Concentrado-compartilhado	Interior
13.666	Mineiro	PT	22.433	C. alta	C. alto	Concentrado-compartilhado	Interior
15.222	Nelter Queiroz	PMDB	42.042	C. alta	C. alto	Concentrado-compartilhado	Interior
23.123	Wober Júnior	PPS	33.007	C. alta	C. alto	Concentrado-compartilhado	Interior
25.110	Getúlio Rêgo	PFL	29.298	C. alta	C. alto	Concentrado-compartilhado	Interior
33.222	Raimundo Fernandes	PMN	33.903	C. alta	C. alto	Concentrado-compartilhado	Interior
40.000	Larissa Rosado	PSB	34.073	C. alta	C. alto	Concentrado-compartilhado	Interior
25.111	Dr. Leonardo	PFL	45.975	C. média	C. alto	Concentrado-compartilhado	Interior
33.111	Robinson Faria	PMN	70.782	D. alta	D. alta	Fragmentado-dominante	Interior
15.141	José Dias	PMDB	29.973	D. média	C. médio	Fragmentado-compartilhado	Interior
15.678	Walter Alves	PMDB	55.296	D. média	C. médio	Fragmentado-compartilhado	Interior
40.333	Lavô	PSB	35.278	D. média	C. médio	Fragmentado-compartilhado	Interior
25.221	José Adécio	PFL	32.122	D. média	C. alto	Fragmentado-compartilhado	Interior
33.456	Ezequiel	PMN	36.784	D. média	C. alto	Fragmentado-compartilhado	Interior

Fonte: Elaboração do Observatório das Metrôpoles – UFRJ a partir dos dados do TSE - 2006.

A distribuição dos diferentes padrões de distribuição espacial segundo a região de concentração de votação do deputado demonstra que quase todos os deputados potiguares que concentram a sua votação na capital apresentaram um padrão de votação concentrado-compartilhado. É importante chamar a atenção para o fato de que os três deputados situados nessa situação são pessoas ligadas aos meios de comunicação. Dois deles (Luiz Almir e Gilson Moura) são titulares de programas de televisão com muita penetração nos meios populares, e a deputada Micarla de Sousa (que posteriormente foi prefeita

de Natal) e que tem a concessão, no estado, da rede SBT de televisão, mantendo também uma presença marcante na tela.

Os deputados com votação predominante no interior do estado também seguiram o padrão de votação concentrado-compartilhado. Isso pode ser explicado pela predominância, no estado, de pequenos municípios. Ainda que o deputado tenha uma votação significativa em determinado município (supostamente sua base eleitoral), ele necessita buscar votos, pelo menos, na região circunvizinha, para obter a votação necessária para a sua eleição. Daí a importância que assumem os prefeitos, no processo de arregimentar apoio eleitoral para os candidatos ao legislativo.

Por sua vez, os tipos ligados a um padrão de comportamento legislativo mais paroquialista, concentrado-dominante e fragmentado-dominante, aparecem em apenas três casos: os deputados Poty Júnior, Arlindo Dantas e Ricardo Mota.

### 3. Padrões espaciais de votação nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de Natal para os deputados estaduais eleitos em 2006

A análise da geografia do voto na Região Metropolitana de Natal parte da identificação dos chamados deputados metropolitanos, entendendo-se como tais aqueles que tiveram mais de 50% de sua votação na região. A tabela abaixo apresenta o resultado da eleição com foco na Região Metropolitana constituída legalmente em 2006.

**Quadro 12.10 – Resultado da eleição de 2006 na RMN.**

	Total no RN	Natal	Parnamirim	Macaíba	São Gonçalo	Extremoz	Ceará-Mirim	Monte Alegre	São José Mipibu	Nisia Floresta	Total votos na RMN	%
<b>Robson Farias</b>	70.782	3.918	1.415	545	825	1.705	581	2.917	4.559	1.308	17.773	25,11
<b>Walter Alves</b>	55.292	11.379	2.895	1.358	412	600	1.820	1.143	756	1.256	21.619	39,10
<b>Márcia Maia</b>	53.349	10.500	1.805	1.552	1.264	361	1.150	22	536	57	17.247	32,33
<b>Gesane Marinho</b>	46.221	13.951	854	234	1.410	205	258	101	1.078	783	18.874	40,83
<b>Leonardo da Vinci</b>	45.975	1.689	343	228	53	42	60	16	10	11	2.452	5,33
<b>Gilson Moura</b>	45.364	19.696	5.697	1.985	2.077	1.330	2.539	398	192	138	34.052	75,06
<b>Micarla de Souza</b>	43.936	24.124	5.341	2.766	1.851	660	1.792	242	299	238	37.313	84,93
<b>Nelter Queiroz</b>	42.042	2.923	348	149	125	49	52	20	33	51	3.750	8,92
<b>Antônio Jacome</b>	40.774	15.105	2.400	665	1.600	389	796	292	195	86	21.528	52,80
<b>Gustavo Carvalho</b>	40.632	10.632	1.051	150	558	96	1.136	19	75	2.228	15.945	39,24
<b>Álvaro Dias</b>	40.040	9.353	414	107	1.182	54	2.542	29	23	486	14.190	35,44
<b>Ricardo Mota</b>	36.998	4.027	391	5.040	672	339	665	164	142	69	11.509	31,11
<b>Ezequiel E.Souza</b>	36.784	1.212	708	872	63	30	158	191	24	10	3.268	8,88
<b>Lavoisier Maia</b>	35.278	7.125	763	2.218	558	724	1.408	35	59	92	12.982	36,80
<b>Larissa Rosado</b>	34.073	1.016	71	19	36	4	14	6	2	89	1.257	3,69
<b>Raimundo Fernandes</b>	33.903	860	126	55	49	11	58	46	5	5	1.215	3,58
<b>Wober Júnior</b>	33.007	8.917	503	371	391	142	1.076	15	19	29	11.463	34,73
<b>José Adécio</b>	32.122	1.409	509	202	248	136	990	7	13	25	3.539	11,02
<b>Luiz Almir</b>	31.064	23.271	684	342	2.286	300	1.354	112	54	38	28.441	91,56
<b>Potiguar Júnior</b>	30.678	4.206	475	1.034	10.008	346	885	365	20	103	17.442	56,86
<b>José Dias</b>	29.973	2.677	1.181	67	117	183	923	1.033	61	130	6.372	21,26
<b>Getúlio Rego</b>	29.298	2.709	324	66	81	33	75	6	6	24	3.324	11,35
<b>Fernando Mineiro</b>	22.433	8.683	853	533	409	44	280	45	64	75	10.986	48,97
<b>Arlindo Dantas</b>	20.074	2.732	608	251	310	141	268	297	6.648	794	12.049	60,02

Fonte: Elaboração do Observatório das Metrôpoles – UFRJ a partir dos dados do TSE - 2006.

Os dados acima mostram que, dos vinte e quatro deputados eleitos em 2006, seis obtiveram mais de 50% de sua votação na RMN, sendo por isso considerados deputados metropolitanos. Destes, quatro tiveram a votação concentrada na capital, um concentrou a sua votação na “metrópole funcional”<sup>2</sup> de Natal (Poty Júnior) e um outro (Arlindo Dantas) teve sua votação mais expressiva em municípios da RMN que não fazem parte da metrópole funcional.

Conforme metodologia aplicada anteriormente, a fim de caracterizarmos como se comporta a votação dos deputados eleitos a partir do primeiro eixo de análise da geografia do voto (concentração/fragmentação), construímos o *índice do número efetivo de áreas de votação* ( $N^{áreas}$ ) para os 05 deputados eleitos no espaço da metrópole funcional. Esse índice nos mostra, portanto, o número médio de áreas onde a votação dos deputados eleitos foi expressiva. Podemos, a partir desse resultado, comparar as votações desses deputados considerando a distribuição horizontal de sua votação. Índices mais elevados indicam uma votação mais fragmentada em muitas áreas, e índices mais baixos indicam votação mais concentrada em poucas áreas.

**Quadro 12.11 – Estatísticas descritivas do *índice do número efetivo de áreas para os deputados estaduais metropolitanos.***

	Nº Deputados	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Número efetivo de áreas ( $N^{áreas}$ )	5	5,60	26,30	18,61	9,22

Fonte: Elaboração do Observatório das Metrópoles –UFRJ a partir dos dados do TSE - 2006.

O pequeno número de deputados considerados metropolitanos – ou seja, aqueles que recebem mais de 50% dos seus votos oriundos da região metropolitana – impede que tenhamos clara definição de tendências em relação às distribuições de voto dos deputados. No Quadro 12.15 apresentamos a lista dos deputados eleitos com uma maioria de votos oriundos dos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Macaíba. A chamada metrópole funcional, e a sua classificação de acordo com o grau de concentração de votação medido pelo índice do número efetivo de áreas de votação da RMN.

<sup>2</sup> A metrópole funcional é um conceito utilizado para designar os municípios que têm um nível de integração alta ou média com o município polo.

**Quadro 12.12 – Índice do número efetivo de áreas e o grau de concentração/dispersão dos votos dos deputados estaduais nos municípios que constituem a metrópole funcional de Natal.**

Número	Deputado	Partido	Votação na RMNATAL	Nº Efetivo de Áreas	Nº de áreas de votação	Grau de Concentração
15.000	Poti Júnior	PMDB	30.678	5,60	36	Concentração Alta
45.607	Luiz Almir	PSDB	31.064	12,15	36	Concentração Média
43.333	Gilson Moura	PV	45.364	23,77	36	Dispersão Média
33.133	Antônio Jácome	PMN	40.774	25,21	36	Dispersão Alta
43.007	Micarla de Sousa	PV	43.936	26,30	36	Dispersão Alta

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE - 2006.

O deputado Poti Júnior, que teve a concentração de votos mais elevada entre os deputados metropolitanos, obteve 32,62% do total de sua votação no município de São Gonçalo do Amarante, onde ele já ocupou a prefeitura, obtendo ainda 13,71% de votos no município de Natal, nas áreas contíguas ao município de São Gonçalo do Amarante, como podemos ver na tabela abaixo:

**Tabela 12.1 – Votação do deputado Poti Júnior na RMN/2006.**

MUNICÍPIO	VOTOS	%-RMN	%-RN
São Gonçalo do Amarante	10.008	57,38	32,62
Natal	4.206	24,11	13,71
Macaíba	1.034	5,93	3,37
Ceará-Mirim	885	5,07	2,88
Parnamirim	475	2,72	1,55
Monte Alegre	365	2,09	1,19
Extremoz	346	1,98	1,13
Nísia Floresta	103	0,59	0,34
São José de Mipibu	20	0,11	0,07
<b>Total – RMN</b>	<b>17.442</b>	<b>100,00</b>	<b>56,86</b>
<b>Total-RN</b>	<b>30.678</b>	<b>-</b>	<b>100,00</b>

Já o deputado Luiz Almir, que teve 91,56% dos votos na RMN, teve 74,91% de sua votação no município de Natal, tendo 43,00% des-

ses votos concentrados na 69ª zona eleitoral que compreende as quatro AEDs localizadas na Zona Norte da cidade, razão porque o deputado se autodenomina representante dessa região.

**Tabela 12.2 – Votação do deputado Luiz Almir na RMN – 2006.**

MUNICÍPIO	VOTOS	% -RMN	% -RN
São Gonçalo do Amarante	10.008	57,38	32,62
Natal	4.206	24,11	13,71
Macaíba	1.034	5,93	3,37
Ceará-Mirim	885	5,07	2,88
Parnamirim	475	2,72	1,55
Monte Alegre	365	2,09	1,19
Extremoz	346	1,98	1,13
Nísia Floresta	103	0,59	0,34
São José de Mipibu	20	0,11	0,07
<b>Total – RMN</b>	<b>17.442</b>	<b>100,00</b>	<b>56,86</b>
<b>Total-RN</b>	<b>30.678</b>	<b>-</b>	<b>100,00</b>

Essa é uma área de expansão da cidade, limítrofe com os municípios de Extremoz e São Gonçalo do Amarante, municípios onde o deputado também conseguiu uma votação considerável.

**Tabela 12.3 – Deputado Luis Almir na capital – 2006.**

MUNICÍPIO	VOTOS	% -RMN	% -RN
Natal	23.271	81,82	74,91
São Gonçalo do Amarante	2.286	8,04	7,36
Ceará-Mirim	1.354	4,76	4,36
Parnamirim	684	2,40	2,20
Macaíba	342	1,20	1,10
Extremoz	300	1,05	0,97
Monte Alegre	112	0,39	0,36
São José de Mipibu	54	0,19	0,17
Nísia Floresta	38	0,13	0,12
<b>Total – RMN</b>	<b>28.441</b>	<b>100,00</b>	<b>91,56</b>
<b>Total-RN</b>	<b>31.064</b>	<b>-</b>	<b>100,00</b>

A receptividade do deputado nessa parte da cidade deve-se a uma atuação parlamentar totalmente voltada para essa região, e ao programa que o deputado mantém em um canal de televisão, que serve de mecanismo de denúncias da precariedade de serviços públicos na área. Através do programa os moradores apontam os problemas dos bairros da região e solicitam ao deputado a solução.

O deputado Gilson Moura (de dispersão média) obteve 43,42% do total de seus votos nas zonas eleitorais de Natal, sendo que 15,13% deles também na Zona Norte da cidade. O restante dos seus votos na RMN esteve dividido entre os municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz, municípios que têm integração forte/média com Natal. É importante ressaltar que o município de Parnamirim é considerado reduto eleitoral do deputado, tendo o mesmo disputado a prefeitura do município em algumas ocasiões.

**Tabela 12.4 – Votação de Gilson Moura na RMN.**

<b>QUANTIDADE DE VOTOS POR BAIRROS NA 69ª ZONA</b>			
<b>BAIRROS</b>	<b>SEÇÃO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
Lagoa Azul	59	2.259	7,27
Potengi	125	6.458	20,79
Redinha	12	144	0,46
Pajuçara	26	944	3,04
Nossa Senhora da Apresentação	21	1.169	3,76
Igapó	37	2.385	7,68
<b>Total</b>		<b>13.359</b>	

Nas AEDs que compõem a zona Norte da cidade a sua votação ficou assim distribuída:

**Tabela 12.5 – Votação do deputado Gilson Moura na 69ª zona.**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>% -RMN</b>	<b>% -RN</b>
Natal	19.696	57,84	43,42
Parnamirim	5.697	16,73	12,56
Ceará-Mirim	2.539	7,46	5,60
São Gonçalo do Amarante	2.077	6,10	4,58
Macaíba	1.985	5,83	4,38
Extremoz	1.330	3,91	2,93
Monte Alegre	398	1,17	0,88
São José de Mipibu	192	0,56	0,42
Nísia Floresta	138	0,41	0,30
<b>Total - RMN</b>	<b>34.052</b>	<b>100,00</b>	<b>75,06</b>
<b>Total-RN</b>	<b>45.364</b>	<b>-</b>	<b>100,00</b>

Os deputados que tiveram um padrão de concentração mais disperso – Antônio Jácome e Micarla de Sousa tiveram a seguinte distribuição:

**Tabela 12.6 – Votação nos municípios da Região Metropolitana de Natal do Deputado Estadual Antônio Jácome.**

<b>QUANTIDADE DE VOTOS POR BAIRROS</b>			
<b>BAIRROS</b>	<b>SEÇÃO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>%</b>
Lagoa Azul	59	1.703	3,75
Potengi	125	3.221	7,10
Redinha	12	154	0,34
Pajuçara	26	447	0,99
Nossa Senhora da Apresentação	21	480	1,06
Igapó	37	858	1,89
<b>Total – RMN</b>	<b>34.052</b>	<b>6.863</b>	

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Antônio Jácome também obteve 37,05% do total de seus votos em Natal, tendo também uma votação significativa na Zona Norte

(11,01%). Na região metropolitana obteve 52,80% de sua votação total, com votações significativas em Parnamirim e Macaíba. O deputado é o representante dos evangélicos na Assembleia Legislativa e sua votação é mais significativa naquelas áreas da região onde as igrejas evangélicas têm uma maior difusão – geralmente na periferia da cidade.

Micarla de Sousa teve 24.124 votos em Natal, representando assim 54,91% do seu total de votos. Porém, em Natal, esses votos foram distribuídos de forma homogênea. Ela obteve 6541 votos na 69ª zona eleitoral, 5225 na 3ª zona, ficando as três zonas restantes com aproximadamente 4000 votos cada uma. Foi bem votada também em Parnamirim e Monte Alegre. Como ressaltado anteriormente, a deputada Micarla de Sousa, prefeita da cidade de Natal no período 2009-2012, é proprietária da TV Ponta Negra, concessionária da rede SBT de televisão. A deputada, que é jornalista, é dotada de um forte carisma e, em sua emissora tinha a direção/apresentação dos jornais do dia, onde entrevistava, discutia e analisava temas de interesse geral da população.

O último deputado eleito com a grande maioria dos votos da Região Metropolitana de Natal foi Arlindo Dantas, apresentando, no entanto uma situação diferente dos demais. A sua grande votação concentrou-se nos municípios da região que têm um nível baixo de integração e que, por isso, não fazem parte da chamada metrópole funcional de Natal, o que levou a sua identificação, no Quadro 12.9 como “deputado do interior”.

**Tabela 12.7 – Votação de Arlindo Dantas – 2006.**

MUNICÍPIO	VOTOS	% -RMN	% -RN
São José de Mipibu	6.648	55,17	33,11
Natal	2.732	22,67	13,60
Nísia Floresta	794	6,58	3,95
Parnamirim	608	5,04	3,02
São Gonçalo	310	2,57	1,54
Monte Alegre	297	2,46	1,48
Ceará-Mirim	268	2,22	1,33
Macaíba	251	2,08	1,25
Extremoz	141	1,17	0,70
<b>Total - RMN</b>	<b>12.049</b>	<b>100,00</b>	<b>60,02</b>
<b>Total-RN</b>	<b>20.074</b>	<b>-</b>	

O deputado Arlindo Dantas teve 33,11% de sua votação no município de São José de Mipibu, onde já ocupou a prefeitura, seguida da votação de Natal, onde obteve 13,60% de seus votos. Se somarmos os votos do deputado no município de São José de Mipibu e no seu entorno (Nísia Floresta, Monte Alegre) verificamos que 64,21% de seus votos foram provenientes desses três municípios, que não têm integração significativa com a capital, núcleo da metrópole funcional de Natal.

## 5. Comportamento legislativo dos “deputados metropolitanos”

A concentração da votação dos parlamentares em uma determinada região tem levado, como consequência, a uma ação legislativa geralmente voltada para essa região, a um comportamento pautado muito mais pelo paroquialismo do que pelo universalismo da ação. Essa é a tônica de qualquer sistema de representação no mundo. Diante disso, é esperado que os deputados eleitos com mais de 50% de sua votação na Região Metropolitana, funcional ou formal, transformem as demandas dessas regiões em pauta de trabalho legislativo.

O que se vê, no entanto, é um localismo exacerbado na construção da agenda parlamentar, localismo que se expressa na priorização das partes (municípios ou bairros) em detrimento do todo. Estudo realizado no legislativo estadual do Rio Grande do Norte no período anterior à eleição de 2006 (OLIVEIRA, 2004) demonstra que a grande maioria das proposições dos deputados, na legislatura 2003-2006, esteve voltada para as regiões de atuação dos deputados, aquelas regiões onde estes obtêm o maior percentual de votação. Essas proposições “não possuem um alcance amplo, quase sempre têm um caráter local e são puramente imediatistas” (OLIVEIRA, 2004, p. 61). Os deputados com votação concentrada em determinados espaços geográficos tinham mais de 80% de sua atuação legislativa voltada para esses espaços específicos, numa clara opção por um tipo de comportamento essencialmente paroquialista. Isso demonstra a ausência de uma visão mais global do estado e a inexistência de um compromisso com um projeto de desenvolvimento integrado para o mesmo.

O mesmo pode ser observado na atuação parlamentar dos “deputados metropolitanos”. Estes têm a sua atuação extremamente localiza-

da nas suas bases de votação e um alheamento com a questão geral da região metropolitana.

O que nos parece é que a ausência de uma identidade metropolitana, comum entre os gestores municipais da região, parece ecoar também na Assembleia Legislativa, o que tem provocado um certo descaso com as importantes questões que dificultam a vida do cidadão na RMN. Olhando a chamada “bancada metropolitana”, vemos que quatro deputados dessa bancada têm sua votação concentrada em Natal e apenas um concentra votação no aglomerado urbano da capital. O sexto deputado da bancada concentrou sua votação nos municípios da região que estão fora do aglomerado urbano, o que dificulta a sua identificação com as verdadeiras questões metropolitanas.

A concentração de votos na capital leva o parlamentar a agir muito mais como “vereador” do bairro ou município, intermediando as reivindicações dos moradores nas áreas onde receberam mais votos. O comportamento legislativo é, assim, altamente paroquialista e se realiza através da aprovação de requerimentos ao governo do estado para realização de serviços específicos em suas áreas de votação. O exemplo mais paradigmático desse tipo de comportamento é o do deputado Luiz Almir em relação à chamada Zona Norte da capital, reduto eleitoral do deputado.

O mesmo acontece com o deputado Arlindo Dantas, cuja atuação na Assembleia esteve sempre voltada para o município de São José de Mipibu e o seu entorno, pequenos municípios de base rural, com problemas bem específicos e nada identificáveis com as questões metropolitanas. Foi ele o autor da proposta de inclusão do pequeno município de Vera Cruz, localizado em sua base eleitoral, na região metropolitana de Natal.

Isso tem ocasionado uma certa ausência das questões metropolitanas na pauta da Assembleia Legislativa. Inexiste na casa uma discussão profunda sobre o significado das questões metropolitanas para a melhoria dos problemas dos municípios componentes da RMN, assim como um compromisso com ações de planejamento para melhoria dos problemas que atingem o coletivo metropolitano.

A Região Metropolitana de Natal, ao contrário de um número significativo de RMs no Brasil, teve sua origem na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, através de proposta da então deputada estadual Fátima Bezerra – PT. No entanto, esse fato, significativo por se tratar de uma iniciativa do legislativo na direção do reconhecimento

das questões metropolitanas, não tem recebido a atenção devida dos parlamentares do Rio Grande do Norte.

Segundo dados da antiga Secretaria Executiva da Região Metropolitana da SEPLAN, apesar de o Conselho Metropolitano ter um representante da Assembleia Legislativa em seu colegiado, a ausência desse representante sempre se fez sentir. É importante ressaltar que essa representação no Conselho foi concebida pelo entendimento de que esse era um espaço de discussão das questões metropolitanas e os deputados estaduais eram interlocutores importantes para o encaminhamento de resoluções para os problemas urbanos da região.

O alheamento dos deputados quanto à questão metropolitana (existência de problemas comuns a municípios que estão integrados a Natal do ponto de vista funcional) pode ser comprovado pelo comportamento da Assembleia nas diversas mudanças aprovadas pela casa, na composição da RMN, sem qualquer discussão ou compromisso acerca dos problemas que podem ser gerados a partir dessas mudanças. Vale chamar a atenção aqui para o fato de que a maioria dessas mudanças (introdução de novos municípios na RMN) é aprovada por unanimidade pelo conjunto dos parlamentares, numa atitude puramente eleitoral. Parlamentares elaboram projeto de lei e encaminham à Assembleia, propondo a inclusão de novos municípios na RMNatal em troca de apoio eleitoral (votos) dos prefeitos nas eleições proporcionais, embora o ser metropolitano não tenha muita importância para o município, a não ser pela garantia do pulso local na telefonia fixa metropolitana.

A última mudança na composição da região foi vetada pela governadora, que alegou acertadamente a inexistência de razões que atendessem aos critérios técnicos definidos por lei na composição da região metropolitana, mas o seu veto foi derrubado na Assembleia. Dessa forma, pouco a pouco a RMN vai sendo desfigurada, aumentando cada vez mais o problema da ausência de uma identidade metropolitana que dê coesão às ações dos representantes dos municípios que compõem a região. O que torna o comportamento legislativo dos chamados “deputados metropolitanos” origem do difícil problema de constituição da região.

No fundo de tudo isso está a questão da constituição desse espaço regional como espaço metropolitano. Na verdade o município de Natal e seu entorno ainda não se configuram como espaço caracteristicamente metropolitano, e isso se reflete na ação dos parlamentares

estaduais. O que existe, de fato, é um processo de metropolização de Natal, principalmente na direção do município de Parnamirim, hoje com um nível alto de integração com a capital. A despeito disso, a ação governamental ainda se dá de forma isolada, mesmo quando existem condições políticas para ações coordenadas e cooperativas entre esses dois municípios. É interessante lembrar que esses dois municípios já há algum tempo são administrados pelo mesmo partido e pelas mesmas coalizões políticas, mas a gestão municipal de ambos ainda se dá de forma totalmente isolada e localista.

O próprio governo do estado não comporta em seu planejamento a realidade metropolitana. Há um esvaziamento gradativo dessa questão na agenda estadual e até os instrumentos de gestão metropolitana contidos na lei de criação da RMN estão esvaziados e sem funcionamento. Nesse sentido, não causa surpresa a falta de visão metropolitana dos parlamentares que têm votação concentrada na região, e o comportamento paroquialista dos que fazem o legislativo estadual.

## Referências

AMES, Barry. **The deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **Concentração e dispersão eleitoral: um estudo sobre a geografia do voto e os mecanismos de competição política no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 1996.

CORREIA, Felipe Souza. **Geografia do voto para deputados estaduais nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de Natal**. Observatório das Metrôpoles, IPPUR/UFRJ: Rio de Janeiro, 2011.

OLIVEIRA, Bruno Cesário. **Legislativo e políticas públicas no RN**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais-UFRN, Natal, 2004.

OLIVEIRA, Bruno Cesário; ANDRADE, Ilza Araújo Leão. **Dinâmica eleitoral do Rio Grande do Norte (1960/1998)**. Natal: UFRN, Diário de Natal, 2000.

SOARES, Gláucio A. D. **Sociedade e política no Brasil**. São Paulo, Editora DIFEL, 1973.

---

## A metropolização de Natal em debate

---

*Maria do Livramento Miranda Clementino*

*Angela Lúcia Ferreira*

*Zoraide Souza Pessoa*

*Ilza Araújo Leão de Andrade*

As investigações que deram origem a essa coletânea foram realizadas tendo em vista a procura de resposta às questões que substanciam o nosso problema de pesquisa, contextualizado no Capítulo Introdutório, que diz respeito à dinâmica da Região Metropolitana de Natal. Direcionados no sentido de dar elementos para caracterizar a continuidade do fenômeno metropolitano em sua fase mais recente, os estudos apontaram, ao considerarem o período de 2000 a 2010, para um quadro que permite qualificar as mudanças e permanências no processo de metropolização de Natal. Diante dos novos dados apresentados, voltamos à questão central: Natal deixa de ser uma metrópole em formação, para se constituir numa verdadeira metrópole?

As discussões sobre a dinâmica de constituição do espaço metropolitano de Natal – seu poder de articulação e de polarização no território regional e nacional – e os novos arranjos espaciais e suas conexões com as transformações territoriais e demográficas levam à conclusão da ocorrência de poucos deslocamentos na rede urbana po-tiguar.

Processos ocorridos na zona Oeste do estado, com ênfase no município de Mossoró, não são suficientes para abalar a confirmação da macrocefalia urbana de Natal em relação ao RN e a sua região metropolitana, na medida em que esta concentra, excessivamente, os equipamentos urbanos de produção de bens e serviços (públicos e privados). Dos municípios que compõem a RMN, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz apresentam elevado grau de integração metropolitana com Natal, tendo em vista a considerada metropolização no Brasil. Embora o município de Macaíba não apresente alto grau de integração, a conurbação de Natal com Parnamirim tem provocado transbordamentos em sua direção, aproximando-o de São Gonçalo do

Amarante e consolidando o segundo arco metropolitano, mencionado no Capítulo Introdutório, no seu território.

Do ponto de vista da estrutura urbana da RMN, confirma-se o avanço da posição de Natal no processo de metropolização e de sua inserção na rede urbana brasileira pela estrutura produtiva e pelo mercado de trabalho. Os dados indicam que as recentes transformações ocorridas no RN estão marcadas não somente por movimentos econômicos ocorridos em âmbito nacional, mas por mudanças substanciais próprias da dinâmica econômica local.

Diferentemente das décadas de 1970 a 1990, nos anos 2000, os governos estaduais passam a ser responsáveis, em primeira instância, pelo desenvolvimento econômico, o que vai contribuir para a dinamização econômica da RMN. Observa-se a ausência de uma política de desenvolvimento voltada para o estado como um todo e a ocorrência do direcionamento dos investimentos para os municípios metropolitanos. Isso implicou uma excessiva concentração de riqueza, empregos e salários na RMN, demarcada pela clara tendência do PIB do RN nessa localidade, confirmando a direção historicamente determinada. Dentro dela, Natal continua concentrando excepcionalmente a renda, os salários e a ocupação. Entretanto, a Capital perdeu participação relativa no PIB do RN e também desconcentrou a massa salarial. Mesmo assim, entre 2003 e 2010, Natal absorveu aproximadamente 75% do PIB estadual.

A relação com a transição demográfica experimentada pela sociedade brasileira foi fundamental para a constituição do fenômeno urbano-metropolitano. No contexto atual de diminuição da pressão demográfica – especialmente pela baixa fecundidade e redução dos ritmos de crescimento populacional – há elementos da estrutura social que atuam sobre o comportamento da população e seu deslocamento no espaço. No período de 2000 a 2010, ocorreu a continuidade na expansão de aglomerações urbanas, como Natal, a qual apresenta os efeitos da transição demográfica em curso no país com perda de concentração populacional no polo, com índices de fecundidade e mortalidade inferiores à média do RN e com saldo migratório negativo em algumas áreas, além de evidências de envelhecimento da população. Conformam-se, desse modo, novos arranjos familiares e domiciliares no seu território.

Essas características demográficas vão configurar Natal como uma Região Metropolitana com intensas diferenciações internas, com

índices de PIB, de educação e de IDH muito diferenciados resultando na produção de um território desigual. As desigualdades sociais no espaço intrametropolitano são muito acentuadas em relação aos índices de pobreza, educação e renda.

A estrutura de desenvolvimento territorial urbano, relacionada à dinâmica populacional e seus rebatimentos na economia urbana, traz à tona as manifestações concretas dessas desigualdades sobre a organização social do território metropolitano de Natal. Os estudos que aprofundaram a “Dimensão sócio-ocupacional da exclusão/integração na metrópole” foram, em sua maioria, realizados sob um enfoque clássico, cuja abordagem toma o município como a principal referência de composição da escala regional. A RMN foi, assim, analisada pelo enfoque das diferenças intermunicipais sem a devida apropriação das segmentações do fenômeno metropolitano que explorem diferenciações intraurbanas ou intrametropolitanas. Daí a dificuldade de evidenciar, de forma mais precisa, o fenômeno propriamente metropolitano, uma vez que, no caso de Natal, é empiricamente visível a distância entre a RM institucionalizada e a região funcional; especialmente, quando a discussão recai sob a perspectiva intrametropolitana, desconsiderando os limites municipais e focalizando a estrutura socioespacial das áreas que compõem o seu território.

Cabe destacar, no entanto, a exceção possibilitada, no decorrer da pesquisa pelos dados do IBGE, da explicação das mudanças/permanências na organização social do território metropolitano de Natal pelas dinâmicas sócio-ocupacionais. Esse estudo específico, teve como viés a análise intrametropolitana das formas de organização socioespacial do seu território com base na sua estrutura ocupacional. Os resultados da aplicação da tipologia socioespacial na RMN evidenciam a concentração de atividades produtivas nas áreas intraurbanas que compõem a capital, com forte seletividade sobre sua estrutura social, bem como naquelas de sólida expressão do fenômeno urbano de conurbação entre Natal e Parnamirim, deixando patente a importância adquirida por Natal em relação ao RN.

Os principais achados acerca da dinâmica do mercado de trabalho nos anos 2000 e 2010 apontam relativa melhora no que concerne às taxas de ocupação da força de trabalho, com redução das taxas de empregos informais nos anos comparados. A elevação no grau de proteção social pode ser explicada pelo próprio nível de renda gerado na economia, apesar da manutenção do baixo nível de remuneração.

Constata-se uma estrutura ocupacional marcada, predominantemente, por ocupações médias e de baixo impacto em termos de qualificação da mão de obra.

De modo geral, a estrutura sócio-ocupacional entre os anos de 2000 e 2010 manteve características semelhantes à estrutura da década anterior, com poucas alterações significativas em sua composição. É importante reiterar que essa composição social reflete o fato de a RMN se constituir numa economia urbana essencialmente de serviços. Por isso, apresenta o predomínio de categorias sócio-ocupacionais de caráter manual e do tipo “inferiores” em sua maioria, sendo as ocupações médias e do terciário especializado o principal padrão ocupacional dos trabalhadores. Isso espelha, também, uma estrutura ocupacional demandada por um mercado de trabalho de baixa qualificação e níveis de renda baixos, com abertura crescente para absorção de mão de obra feminina e de inserção da população negra.

Em síntese, o quadro sócio-ocupacional da RMN é caracterizado por um mercado de trabalho compatível com a dinâmica metropolitana que se caracteriza, essencialmente, por ocupações de ocupações de características medianas e inferiores, manuais e tradicionais, e de baixo impacto tecnológico. O perfil sócio-ocupacional metropolitano de Natal se distingue por diferenciações quanto ao nível educacional e de renda, que conforma um território com graves assimetrias sociais no seu interior.

Essas assimetrias sociais são nitidamente observáveis nos resultados da aplicação da tipologia socioespacial que aponta ser o território metropolitano de Natal fragmentado e fortemente hierárquico do ponto de vista da organização social. As áreas superiores coincidem com os espaços de reprodução das ocupações superiores no polo metropolitano com poucas manchas de contiguidade. Espacialmente, a RMN é constituída por áreas identificadas como médias, que se configuram em razão da maior densidade populacional ser formada, sobretudo, por ocupações médias que, cabe inferir, tenderão a se expandir na periferia metropolitana nas próximas décadas. As áreas inferiores se caracterizam por agregar as ocupações de baixo impacto tecnológico, as manuais e populares. Estas estão localizadas fora dos espaços integrados, ampliando a relação polo-periferia-entorno também pela segmentação espacial e pelo nível de organização ocupacional do mercado de trabalho.

A perda de agregação das densidades em categorias ligadas ao

setor secundário afirma o caráter popular de parte significativa das ocupações no território da metrópole potiguar, caracterizada pelo domínio das ocupações médias e populares, afirmando-a como uma metrópole não urbano-industrial, mas sim urbana de prestação de serviços. Tal afirmação se respalda na densidade das ocupações médias e do terciário especializado que são as estruturas ocupacionais de maior impacto no território metropolitano, responsáveis por integrar a metrópole e definir o seu padrão organizacional. A tendência é que esse processo evolua e se expanda num futuro próximo.

Entretanto, isso não significa dizer que a RMN está menos hierárquica em relação aos níveis de estratificação social. Ao contrário, está mais diferenciada, e as áreas com participação dos tipos superiores estão concentradas no polo e se estendem de forma descontínua em direção à área de conurbação com Parnamirim. As áreas identificadas por tipos médios se ampliaram do polo em direção às áreas de maior integração, e as áreas identificadas por tipos inferiores mantêm a condição de pouca especialização, distanciamento e baixo impacto de qualificação.

Esse é o padrão da ordem social da RMN que avançou seu processo de metropolização na década de 2000, caracterizando-se hoje como uma área fortemente urbanizada e de serviços. Nas últimas décadas, a estrutura social da RMN mostra uma nítida diferenciação social entre a população e as condições de vida dos que residem no polo metropolitano e daqueles que habitam o seu entorno, coexistindo diferentes níveis sociais de acesso aos benefícios do desenvolvimento urbano. Conseqüentemente, as condições de vida e os espaços públicos são apropriados distintamente, devido aos fatores socioeconômicos e ocupacionais que interferem nas formas em que se dá sua apropriação.

Mesmo que no estudo não tenha sido possível realizar uma análise mais aprofundada, devido às limitações estatísticas<sup>1</sup>, pode-se dizer

---

<sup>1</sup> A análise intrametropolina tendo como referência as AED's, embora reconhecida como necessidade de uma análise mais completa neste livro não foi realizada em todos os capítulos da Parte II – como sugerido no roteiro original- devido à impossibilidade de tempo no tratamento dos dados censitários de 2010. O IBGE fez a divulgação da base amostral do referido Censo e, posteriormente, divulgou correções na base de dados do município de Natal, o que terminou por restringir sua plena utilização. Foi por essa limitação que a leitura do território se constituiu basicamente por recortes municipais. Ou seja, por uma escala tradicional na interpretação dos fenômenos metropolitanos, em prejuízo de uma análise propriamente

que o padrão de ordem social na RMN sugere mudanças, mas, muitas e significativas permanências, como são evidenciadas na interpretação de vários aspectos expostos à continuação. Do ponto de vista da mobilidade urbana, está em curso um processo caracterizado por novos contextos sociais, econômicos e políticos que favorecem a disseminação de oportunidades de desenvolvimento regional e urbano. No entanto, Natal é, e continuará sendo, tendencialmente, sendo o polo integrador da região metropolitana, mesmo diante do cenário atual que aponta para mudanças importantes na dinâmica regional dos municípios que a compõem, sobretudo, dos municípios de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante.

Esses dois municípios têm características diversas dos demais, assim como uma dinâmica urbana diferenciada e em crescimento em relação aos mesmos. Essa condição favorece a inserção regional desses municípios no contexto metropolitano. Os papéis desempenhados por eles passam a ser de complementariedade e atração (principalmente, em termos migratórios), e não apenas como válvula de escape da pressão da sede-metropolitana, pois ambos apresentam indicadores que não condizem com a abordagem tradicional de uma cidade-dormitório. No caso de São Gonçalo do Amarante, a instalação do novo equipamento aeroportuário internacional em seu território produzirá, como já se observa, novas configurações socioespaciais que podem redesenhar toda a RMN nas próximas décadas, realocando as dinâmicas de organização espacial da região. Do mesmo modo, a desativação da aviação civil no aeroporto anterior em Parnamirim provocará mudanças na dinâmica econômica desse município.

As implicações das novas dinâmicas produtivas de Natal com esses dois municípios refletirão, mais adiante, diretamente na RMN, dado que o ritmo de crescimento populacional vem diminuindo de forma gradativa, enquanto o ritmo de crescimento de domicílios não decresce com a mesma intensidade, sobretudo no entorno metropolitano. Aspectos ligados à alta taxa de crescimento tanto de domicílios como de pessoas na RMN relacionam-se com o aumento em todos os municípios da proporção de domicílios unipessoais e dos domicílios compostos por casais sem filhos, embora o arranjo domiciliar predominante seja ainda o de casais com filhos. Outros fatores alteram a

---

intraurbana. Para suprir essa lacuna, nos apoiamos em resultados de pesquisas anteriores e documentos oficiais.

forma de ocupação urbana, como a redução do número médio de pessoas por domicílio e a expansão de outros arranjos para além da estrutura tradicional de domicílios constituídos por famílias nucleares.

A expansão de Natal em direção à periferia metropolitana, iniciada em momentos anteriores e intensificada na última década, está, também, relacionada com o processo de crescente valorização da terra semirrural do entorno de Natal, provocado por fatores como: a expressividade do mercado imobiliário em Natal (em preços e produção de imóveis) voltado a estrangeiros, principalmente, no período de 2000 a 2007; a relativa escassez de terras qualificadas para atividades urbanas em áreas contíguas a Natal, que propicia o acirramento da concorrência entre as empresas incorporadoras (nacionais, regionais e locais) entre 2005 e 2008; e a entrada de recursos financeiros – crédito – pelo Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2009. Na ausência de uma expressiva (ou pelo menos crescente) economia metropolitana, essa expansão não se explica por uma recomposição da força de trabalho, evitando custos do movimento pendular, mas pela necessidade de criação, por parte do mercado imobiliário, de novos eixos de expansão, mantendo aquecidos os preços e, em constante alta, a produção de imóveis.

O Déficit Habitacional, observado no estudo, indica a existência de grandes desafios relacionados à provisão da moradia para as famílias pobres na RMN. Acrescenta-se a inadequação por carência de infraestrutura (de forma especial nos indicadores socioambientais), evidenciando que a questão da moradia está fundamentalmente ligada à melhoria das condições gerais dos municípios metropolitanos, ou seja, à instalação de redes adequadas de saneamento básico, drenagem e pavimentação. No entanto, ao considerar a implementação das políticas públicas voltadas à moradia, o esforço de criação de estruturas de Planejamento e Gestão – fundos e conselhos – produziu resultados com pouca efetividade, revelada na desarticulação institucional na escala da RMN, o que impede uma atuação mais coordenada por parte dos municípios.

É justamente esse último aspecto que nos remete a um dos grandes entraves para a consolidação da região metropolitana de Natal: o campo político-institucional. A despeito da existência formal de uma institucionalidade definida em lei para assegurar o “governo” da metrópole, do ponto de vista do planejamento e de ações comuns entre os entes metropolitanos (municípios), a realidade aponta para a fragili-

dade desses instrumentos. O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana, que deveria ser um espaço de deliberação acerca das questões metropolitanas, é um órgão esvaziado no que diz respeito ao seu poder decisório. O conselho não é legitimado pelos gestores municipais, que não reconhecem a sua importância e, deliberadamente, esgotam as tentativas de dinamização desse importante instrumento de gestão metropolitana. Estão ausentes iniciativas de coordenação de ações públicas de interesse comum, de convocar as reuniões e de manter ativo um órgão técnico que sirva de suporte para as decisões que poderiam ser tomadas pelo Conselho e que, formalmente, deveria estar situado na Secretaria Estadual de Planejamento.

A explicação para esse problema situa-se no campo da política. Primeiro, se elucida no âmbito do governo estadual, que não assume o seu papel de intermediação entre os gestores municipais e não garante as condições necessárias para o funcionamento dos instrumentos de gestão. A segunda razão encontra-se na relação entre os municípios que compõem a RMN: a realidade do sistema federativo brasileiro, na medida em que garante “autonomia administrativa e financeira” aos municípios, termina dificultando a cooperação intermunicipal e limitando a possibilidade da gestão metropolitana. A gestão municipal não atenta para os problemas que transbordam os limites dos municípios e que exigem soluções mais amplas e complexas e os gestores rejeitam pactuar investimentos coletivos.

Os municípios ainda não estão afeitos à utilização de mecanismos capazes de incorporar formas de gestão compartilhada, como os consórcios. A falta de recursos financeiros para subsidiar as ações conjuntas; as dificuldades de negociação entre as partes, bem como a inexistência de uma coordenação que seja reconhecida e legitimada pelos entes municipais são aspectos que evidenciam claramente a dificuldade de cooperação entre os gestores metropolitanos. Embora a maioria tenha elevado sua arrecadação própria na última década, pelo aumento das transferências dos programas sociais do governo federal (saúde, educação e assistência social), os municípios têm apresentado uma situação financeira, em geral, pouco equilibrada. Tal desequilíbrio financeiro pode comprometer, em curto prazo, o atendimento à demanda crescente por serviços públicos, principalmente, pelo crescimento populacional das cidades periféricas ao município-polo. Em se tratando de Natal, a sua reduzida capacidade de investimento e de endividamento e os limites e constrangimentos à capacidade do muni-

cípio de protagonizar determinada articulação/cooperação com os demais, diminuam as expectativas de mudanças rápidas nesse contexto.

A terceira razão situa-se no plano do poder legislativo. Apesar de existir na Assembleia uma “bancada metropolitana”, isto é, deputados com alta concentração de votos nos municípios da RMN, a ação legislativa desses deputados é completamente alheia a essa realidade. O comportamento parlamentar ainda é extremamente “paroquialista”, sem a compreensão do contorno de sua base eleitoral. Soma-se a isso o fato de a Assembleia Legislativa ser a fonte de um dos principais problemas da RMN: a mudança em sua composição. Ao ocorrer sem critérios técnicos, atende apenas a interesses eleitorais dos proponentes. Disso resulta uma região com um nível de integração muito baixo, o que dificulta cada vez mais a existência da cooperação indispensável ao governo da metrópole. Dessa forma, se a Região Metropolitana de Natal formalmente configurada não se superpõe ao território metropolizado, a inexistência de um sistema de governança que sirva de base a essa aproximação torna ainda mais difícil a sua consolidação como uma metrópole.

Por fim, ao considerar a última década e as tendências recentes, o conjunto dos estudos que compõe esta publicação indicou “situações novas”, cujos traços revelam deslocamentos no sentido da consolidação da metrópole. Natal, no período de 2000 a 2010, acentuou sua integração à metropolização brasileira e ao seu processo interno.

O potencial endógeno de crescimento não pode ser desprezado e tem sido possibilitado, desde os anos 1990, não apenas pelos processos de reestruturação produtiva, mas também pela emergência e consolidação do turismo. Com certeza houve uma mudança de natureza na economia urbana com o advento do turismo e suas relações com o setor imobiliário, reforçando uma área ampliada de articulação urbana formada e comandada a partir do polo, suscitando, entre outras consequências, a valorização da terra urbana.

A dinâmica recente do desenvolvimento urbano de Natal sugere, assim, como tendência, a continuidade de seu processo de metropolização. Se antes metrópole em formação, agora área urbana metropolizada pelos resultados de uma reestruturação produtiva incentivada pelo Estado e por uma economia subsidiada por fortes investimentos públicos em infraestrutura, decididos de forma exógena à vontade política local de reforçar a estrutura da RMN, embora, constate-se sua complementação por ações públicas municipais. Pode-se dizer que se

reafirma um desenho territorial descontínuo, fragmentado e desintegrado que tende a articular-se e a consolidar-se espacialmente por meio de uma malha infraestrutural básica, principalmente a rodoviária, interligando áreas e equipamentos estratégicos.

## AUTORES

**Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva** – É professor do Departamento de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Arquiteto pela UFRN, Doutor em Arquitetura e urbanismo pela UFRN. Coordena o programa de Pós-Graduação em estudos urbanos e Regionais da mesma Universidade. Integra como pesquisador o Núcleo Natal da Rede Observatório das Metrôpoles.

**Angela Lúcia Ferreira** – Professora do Departamento de Arquitetura e dos Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Arquitecta pela Universidade de Brasília, Doutora em Geografia pela Universitat de Barcelona/Espanha e com estágio pós-doutoral na Universidad de Murcia e Universitat de Barcelona. Coordena o Grupo de Pesquisa História da Cidade, do Território e do Urbanismo (HCUrb) e o Grupo de Estudo sobre Processos Urbanos e Regionais (GEPUC/ ECoHabitat). Integra o Núcleo Natal da Rede Observatório das Metrôpoles (UFRJ/BR) e a Rede Internacional Geocrítica (UB/ES). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: [angela.ferreira@pq.cnpq.br](mailto:angela.ferreira@pq.cnpq.br)

**Ana Patrícia Dias** – Doutora em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Professora Adjunta do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Colaboradora da Rede Observatório das Metrôpoles – Núcleo RMNatal.

**Denilson da Silva Araújo** – Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba (1993), Mestrado em Economia Rural [C. Grande] pela Universidade Federal da Paraíba (1997) e Doutorado pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP/2009), com Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Espaço e Meio Ambiente. Atualmente é professor Adjunto no Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Política do Governo, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento regional, desequilíbrios regionais, cidades, guerra fiscal.

**Felipe Ferreira Monteiro** – Arquiteto (UFPI) e mestrando em Demografia (UFRN). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Departamento de Demografia e Ciências Atuariais (DDCA). E-mail: [felipefmonteiro@gmail.com](mailto:felipefmonteiro@gmail.com)

**Flávio Henrique Miranda de Araújo Freire** – Professor Associado II da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) desde 2002, onde foi Vice Coordenador do curso de graduação em Ciências Atuariais, Vice Chefe do Departamento de Estatística e coordenador do curso de graduação em Estatística. Leciona disciplinas na graduação, no Programa de Pós-Graduação em Demografia e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. É formado em Estatística pela UFRN (1994), possui mestrado e doutorado em Demografia pelo CEDEPLAR/UFMG, títulos obtidos em 1997 e 2001 respectivamente. Desenvolve pesquisa em áreas como Estimacão de Componentes Demográficas em Pequenas Áreas; Mortalidade; Demografia Espacial; e Projeções Populacionais. Atua como pesquisador nos seguintes grupos de pesquisa: Grupo de Estudos Demográficos (UFRN); Núcleo de Políticas Públicas (UFRN) e Observatório das Metrôpoles. É membro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP) desde 1996, sendo membro da diretoria no biênio 2013-2014.

**Glenda Dantas Ferreira** – Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1999) e mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Campinas (2005).doutoranda do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. Foi secretária de Planejamento e Orçamento Participativo da Prefeitura de São Gonçalo do Amarante/RN. Atuou como assessora técnica na Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças da Prefeitura Municipal do Natal. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional e Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão de políticas públicas, elaboração de planos, programas e projetos, monitoramento de projetos de urbanização integrada, planejamento e gestão de políticas públicas integradas, desenvolvimento socioeconômico, relações intergovernamentais, sociologia do desenvolvimento e planejamento governamental e urbano.

**Ilza Araújo Leão de Andrade** – Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1974), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (1980) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1994), na área de concentração: Estado e Políticas Públicas. Atualmente é professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia Urbana, Sociologia Política e em Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: participação, políticas públicas, gestão pública, estado e cidadania.

**José Vilton Costa** – Pós-Doutorando (PNPD/CAPES) no Programa de Pós-Graduação em Demografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (atual), possui doutorado em Saúde Coletiva (2013), área Epidemiologia, na Universidade Estadual de Campinas, mestrado em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (2005) e graduação em Estatística pela Universidade Estadual de Campinas (2002). Tem experiência na área população e saúde, epidemiologia, indicadores de saúde, análise de dados espaciais em saúde e bioestatística.

**Larissa da Silva Ferreira Alves** – Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Ceará UFC (2013), Mestre em Geografia (2009), Especialista em Geoprocessamento e Cartografia Digital (2009) e Graduada em Geografia - Licenciatura (2006) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. É Professora Adjunta II (D.E.) e Coordenadora do Curso de Geografia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte UERN, Campus de Pau dos Ferros. Tem experiência na área de Geografia, atuando principalmente nos seguintes temas: ordenamento territorial, culturas de ordenamento territorial, turismo, políticas públicas e análise regional.

**Lindijane de Souza Bento Almeida** – Possui graduação em Ciências Sociais, com habilitação em Sociologia e Ciência Política, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1998), mestrado (2001) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2006), na área de concentração Desenvolvimento Regional. Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Sociologia e Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: estado, democracia, participação, gestão pública, políticas públicas e cidadania.

**Lucieide Carneiro da Silva** – Cientista social (UFRN). E-mail: lucieidecarneiro@gmail.com.

**Joseney Rodrigues de Queiroz Dantas** – Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (1996), mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal de Campina Grande (2002) e Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2014). É professora Adjunto IV da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, lotada no Departamento de Economia do Campus Avançado “Profa. Maria Elisa de Albuquerque Maia” em Pau dos Ferros. É líder do “Grupo de Estudos e Pesquisas em Economia, Cultura e Território” e membro dos grupos de pesquisa ‘Núcleo de estudos em Geografia Agrária e Regional’ do Departamento de

Geografia da UERN e 'Espacialidades Econômicas e Desenvolvimento Regional e Urbano', do Departamento de Economia da URCA. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional e Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: economia regional e urbana, planejamento territorial, políticas públicas, desenvolvimento regional, economia social e do trabalho.

**Marcos Roberto Gonzaga** – Mestre e Doutor em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/FACE/UFMG). Possui graduação em Estatística pelo Instituto de Ciências Exatas da mesma Universidade. Atualmente, é Professor Adjunto no Departamento de Demografia e Ciências Atuariais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. A linha de pesquisa acadêmica baseia-se nos Componentes da Dinâmica Demográfica, atuando, principalmente, nos seguintes temas: Mortalidade e Morbidade Adulta, Envelhecimento Populacional, Projeção Populacional e Métodos Quantitativos.

**Marconi Gomes da Silva** – Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1986), Mestrado em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (1995) e Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2008). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: Região Metropolitana de Natal, Mercado de Trabalho, Economia do Rio Grande do Norte e Economia do Trabalho. Integrante dos seguintes grupos: Grupo de Estudos e Pesquisas em Economia Política do Desenvolvimento Econômico (GEEPD), Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade (GEPETIS) e Observatório das Metrôpoles/Natal-RN.

**Maria do Livramento Miranda Clementino** – Professora Titular do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Coordenadora do Núcleo Natal do INCT Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática, pesquisa em rede envolvendo estudos comparativos sobre 15 metrôpoles brasileiras. Socióloga e Economista. Doutora em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pós-doutorado na Université Lumière, Lyon2). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq, Nível B1. É autora de livros e artigos sobre estudos urbanos e regionais e economia do Rio Grande do Norte.

**Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha** – Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1982), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1993) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2001). Atualmente é professora do Departamento de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DARQ). Coordena o Grupo de Estudos em Habitação, Arquitetura e Urbanismo -GEHAU / Grupo de Pesquisa Estudos do Habitat e o Laboratório de Habitação Habitat e Cidadania - (LabHabitat). Tem experiência na área de Legislação Urbanística, com ênfase nos estudos de Áreas Especiais de Interesse Social e Ambiental. Integra o quadro de professores permanentes do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFRN) e de professores colaboradores do Programa de Pós Graduação em Estudos Urbanos e Regionais do Depto. de Políticas Públicas (PPEUR/UFRN). Atualmente orienta pesquisas no campo da gestão urbana e ambiental, política e projeto urbano e territorial, política e projeto da habitação de interesse social.

**Marise Costa de Souza Duarte** – Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Mestre em Direito Público e Especialista em Serviço Social, todos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora Assistente do Departamento de Direito Público da UFRN. Procuradora do Município de Natal. Conselheira Regional e Presidente da Comissão de Direito Ambiental da OAB/RN.

**Matheus Frederico de Melo** – Graduando em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN. Técnico em Turismo pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte - CEFET-RN. Estagiário da Procuradoria Geral do Município de Natal

**Pedro Albuquerque** – Bacharel em Gestão de Políticas Públicas – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Mestrando em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR – UFRN).

**Ricardo Ojima** – Professor adjunto do Departamento de Demografia e Ciências Atuariais (DDCA), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Coordenador do Observatório das Migrações Nordestinas (UFRN/FUNDAJ) e do curso de graduação em Ciências Atuariais (DDCA/UFRN). Sociólogo e doutor em demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) realizou estágio pós-doutoral junto ao Núcleo de Estudos de População (NEPO/Unicamp). Sua produção acadêmica recente tem se direcionado para as áreas de mobilidade espacial da população, população e ambiente e estudos urbanos e regionais.

**Richardson Leonardi Moura Câmara** – Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN) e Graduado em Ciências Sociais (UFRN). Acumula experiência na área de Ciência Política, com ênfase nos temas Políticas Públicas, Governos Locais, Governança, Desenvolvimento Local e Promoção Econômica, em escala regional e metropolitana. Atualmente, desempenha atividades no Observatório das Metrópoles/ Núcleo RM Natal como Pesquisador do Projeto Território, Coesão Social e Governança Democrática, sob a coordenação da Rede Observatório das Metrópoles/INCT/IPPUR/UFRJ. Acumula experiência no Terceiro Setor na ONG Transparência Brasil, em estudos sobre o combate a corrupção e transparência na Gestão Pública.

**Rita de Cássia da Conceição Gomes** – Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1979), mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco (1989) e doutorado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1998) e Pós-doutorado pela Universidade do Porto - Portugal (2013). Atualmente é professora Associado IV da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e participa dos Programas de Pós-graduação em Geografia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência acadêmica na área de Geografia Humana, com ênfase em história do Pensamento Geográfico e Teoria Geográfica. Desenvolve pesquisa que contemplam os estudos do ordenamento do território, as pequenas cidades, Estudos sobre o comércio e serviços, turismo, desenvolvimento local e políticas públicas.

**Rosana Silva de França** – Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2003) e mestrado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2005). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/UFRN. É Professora Assistente II da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (CERES/ Campus Currais Novos). Tem experiência na área de Geografia atuando principalmente nos seguintes temas: meio ambiente, turismo, planejamento territorial urbano e cartografia.

**Soraia Maria do Socorro Carlos Vidal** – Possui doutorado em Ciências Sociais (Sociologia) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000). Realizou estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRN (2007). A experiência de trabalho inclui docência, pesquisa acadêmica e serviços técnicos. Atualmente exerce atividades de docência e pesquisa (professor adjunto), na Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN, Departamento de Políticas Públicas - DPP,

Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes - CCHLA. É professora no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais - PPEUR, no Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas - GPP e professora colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Demografia - PPGDEM, todos na UFRN. Seus interesses atuais de pesquisa incluem: desenvolvimento urbano e regional, migração, sociabilidade urbana, gestão de cidades e políticas urbanas e sociais.

**Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros** – Doutoranda na UFPE no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Possui bacharelado em Ciências Sociais (2007) optando pela Sociologia e Ciências Políticas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente é professora da UNIFACEX e foi professora substituta (2011-2012) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte no curso de Gestão de Políticas Públicas. Esta vinculada ao projeto Observatório das Metrôpoles. Tem experiência na área de Desenvolvimento Regional, com ênfase em Estado e Políticas Públicas, atuando principalmente no seguinte tema: Gestão Pública, Políticas Públicas, Participação e Cultura Política.

**Victor Hugo Dias Diógenes** – Atuário (UFRN) e mestrando em Demografia (UFRN). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Departamento de Demografia e Ciências Atuariais (DDCA). Servidor efetivo da Subcoordenadoria de Vigilância Ambiental da Secretaria Estadual de Saúde do RN. E-mail: victordiogenes@gmail.com

**William Eufrásio Nunes Pereira** – Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba (1994), especialização em Gestão dos Recursos Humanos pela UFRN (2003), mestrado em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (1998) e doutorado em Ciências Sociais pela UFRN (2008). Atualmente é professor adjunto do Departamento de economia e coordenador do programa de Mestrado em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Economia, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento socioeconômico, macroeconomia, economia do trabalho, economia regional. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade - GEPETIS. Participa do Grupo de Estudos em Economia Política do Desenvolvimento - GEEPD, do Observatório das Metrôpoles núcleo RMNatal e grupo de pesquisas em Estado e Políticas Públicas. Editor da Revista Eletrônica de Economia Regional, Urbana e do Trabalho.

**Zoraide Souza Pessoa** – Doutora em Ambiente e Sociedade pela Universidade Estadual de Campinas (2012). Mestrado (2003) e Graduação (2000) em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Especialização em Demografia (2005) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Norte no Departamento de Gestão de Políticas Públicas e pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos Socioambientais e Territoriais (NESAT) e do Grupo de Estudos em Gestão Ambiental da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Ciências Sociais, atuando principalmente em estudos e pesquisas com ênfase nas seguintes temáticas: Políticas Públicas, Sustentabilidade, Desigualdades Sociais e Gestão Ambiental.

Esta obra foi impressa em processo digital,  
na Oficina de Livros para a Letra Capital Editora.  
Utilizou-se o papel Pólen Soft 80g/m<sup>2</sup>  
e a fonte ITC-NewBaskerville corpo 11 com entrelinha 14.  
Rio de Janeiro, março de 2015.