

DESAFIOS PARA GOVERNANÇA METROPOLITANA: UMA ANÁLISE DA CAPACIDADE FISCAL DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

Diana Ambrosio de Lima Silva¹

Maria do Livramento Miranda Clementino²

Resumo

O presente estudo apresentou como objetivo analisar a capacidade de investimento dos municípios da Região Metropolitana de Natal e identificar a prioridade de gasto público dos municípios da região metropolitana funcional, em comparação com os demais municípios da RMN, buscando compreender como o cenário da autonomia e/ou dependência fiscal interfere na governança metropolitana e na elaboração de políticas de interesse comum. Para tanto, utilizou-se do método quali-quantitativo, a partir da análise de dados de receita corrente, capacidade de investimento e gasto público municipal extraídos de plataformas como a Secretaria do Tesouro Nacional – STN / Ministério da Fazenda; FINBRA tendo como base a metodologia da economista Sol Garson (2009) para a análise da capacidade fiscal no contexto metropolitano e suas implicações na gestão compartilhada entre os municípios. Como resultado, constatou-se um engessamento na capacidade de investimento na maior parte dos municípios da RMN, o que contribui para a criação de obstáculos ao desenvolvimento da governança metropolitana e de instrumentos que fortaleçam a capacidade fiscal no contexto intra-metropolitano. Verificou-se também que os menores municípios do entorno metropolitano, mais dependentes das transferências intergovernamentais, têm um percentual maior de gasto social que urbano. Enquanto os municípios da região funcional têm um gasto urbano superior.

Palavras-chave: Desafios. Governança Metropolitana. RM Natal. Capacidade Fiscal.

Abstract

The present study presented aims to analyze the investment capacity of the municipalities of the Metropolitan Region of Natal and identify the priority of public spending of the municipalities of the functional metropolitan region, in comparison with the other municipalities of the RMN, seeking to understand how the scenario of autonomy and/or fiscal dependence interferes in metropolitan governance and in the elaboration of policies of common interest. For that, the quali-quantitative method was used, based on the analysis of data on current revenue, investment capacity and municipal public expenditure extracted from platforms such as the National Treasury Secretariat – STN / Ministry of Finance; FINBRA based on Sol Garson's (2009) economics methodology for the analysis of fiscal capacity in the metropolitan context and its skills in shared management between municipalities. As a result, there was engagement in investment capacity in most municipalities in the RMN, which contributes to the creation of obstacles to the development of metropolitan governance and instruments that strengthen fiscal capacity in the intra-metropolitan context. It was also found that the smaller municipalities in the metropolitan area, more dependent on intergovernmental transfers, have a higher percentage of social spending than urban ones. While the municipalities in the region have a higher urban expenditure.

Keywords: Challenges. Metropolitan Governance. RM Natal. Tax Capacity.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 transferiu aos estados o poder para instituir regiões metropolitanas. No entanto, não criou mecanismos institucionais que permitissem construir sistemas de governança adequados ao tratamento dos problemas comuns aos municípios metropolitanos. Evidencia-se, inclusive, a falta de uma política de desenvolvimento urbano que articule a União, os estados e os municípios em torno de projetos cooperativos. Isto implica dizer que, por mais que arranjos metropolitanos existam e busquem a integração entre os municípios, fatores como as disparidades fiscais, estruturais e políticas se situam como obstáculos para o desenvolvimento integrado destes territórios (GARSON, 2009).

Frente a esta discussão é importante destacar que o financiamento público é definido como um dos principais instrumentos para o planejamento da gestão e da governança metropolitana. Sem a existência de recursos orçamentários, as perspectivas para a elaboração de desenhos de arranjos e estruturas de planejamento, gestão e governança das funções públicas de interesse comum (FPICs), no território metropolitano, mostram-se limitadas e urge por capacidades fiscais, inclusive, em razão dos recursos necessários para subsidiar as metrópoles de infraestrutura econômica, social e urbana adequadas com políticas que levem em consideração o interesse social e o desenvolvimento efetivo da realidade local (COSTA, 2018).

Cabe frisar que os recursos orçamentários dos municípios são constituídos, em partes, pelas transferências da União e Estado, bem como pela geração de receita própria por meio da arrecadação tributária. Porém, os recursos municipais não são equitativos, quanto maior o município e, mais complexa a sua infraestrutura urbana, mais diversificada se torna as atividades econômicas prestadas e maior será o retorno em geração de riquezas próprias, no entanto, municípios de pequeno porte, maioria dos municípios brasileiros, são definidos como dependentes diretos das transferências redistributivas, de outros níveis de governo, para cumprir as demandas fixas de despesa, o que os tornam limitados em autonomia fiscal e engessam a capacidade de investimento público.

Por todo o exposto, a discussão acerca das disparidades estruturais e fiscais das RM's será dada, neste estudo, pela análise da RMNatal. A Região Metropolitana de Natal é atualmente composta por 15 municípios, mas apenas 5 são considerados funcionais do ponto de vista da alta integração, da busca e troca de serviços e em relação à infraestrutura urbana no contexto metropolitano. Diante desse contexto, o presente estudo visa responder a seguinte pergunta: Como anda a capacidade fiscal dos municípios da RMNatal, no período recente, e como a autonomia e/ ou dependência fiscal destes municípios reflete na governança metropolitana e na cooperação de políticas de interesse comum?

Portanto, a justificativa para o desenvolvimento dessa pesquisa parte da necessidade de identificar o contexto recente das capacidades de financiamento público na RMNatal, com vistas a compreender como os seus 15 municípios vêm expressando sua capacidade de investimento, autonomia fiscal e governança.

Desse modo, o presente estudo teve como objetivo analisar a capacidade de investimento dos municípios da Região Metropolitana de Natal, bem como identificar a prioridade da despesa (Entre a Função social e a Função urbana) dos municípios da região metropolitana funcional (composta por Natal, Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo e Macaíba) em comparação com os demais municípios da RMN, buscando compreender, inclusive, como o cenário da autonomia e/ou dependência fiscal interfere na governança metropolitana e na integração em ações de interesse comum.

2 METODOLOGIA

Este estudo está vinculado ao Objetivo de desenvolvimento sustentável 11 - Cidades e comunidades sustentáveis que dentre suas metas visa, até 2030, apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

Neste prisma, a pesquisa se enquadra como uma pesquisa de método quali-quantitativo, partindo do uso de instrumentos como o banco de dados, próprio da rede do Observatório das Metrôpoles, criado com base nos dados do SICONFI/FINBRA (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro).

A metodologia da pesquisa tem como base a literatura da economista Sol Garson que analisa a capacidade de investimento dos municípios metropolitanos brasileiros quanto ao gasto social e ao gasto urbano. A análise metodológica trabalhada pela autora, em um contexto geral, foi aplicada, neste trabalho, especificamente para o caso da Região Metropolitana de Natal, buscando analisar a capacidade de investimento, a prioridade de gastos e o reflexo da autonomia fiscal na integração metropolitana dos municípios.

Somado a isto, na busca por identificar como anda a integração metropolitana e os principais desafios da governança entre os 15 municípios da RMNatal, realizou-se uma análise sobre o arranjo institucional do financiamento metropolitano da região metropolitana de Belo Horizonte, buscando entender o modelo de financiamento existente dentro desse território, o qual é considerado como uma das poucas RM's que possui uma ferramenta própria de investimento metropolitano. Esta análise propôs comparar as lacunas que formam o contexto do financiamento de funções públicas de interesse comum na RMNatal diante de um arranjo institucional já consolidado na experiência da RMBH.

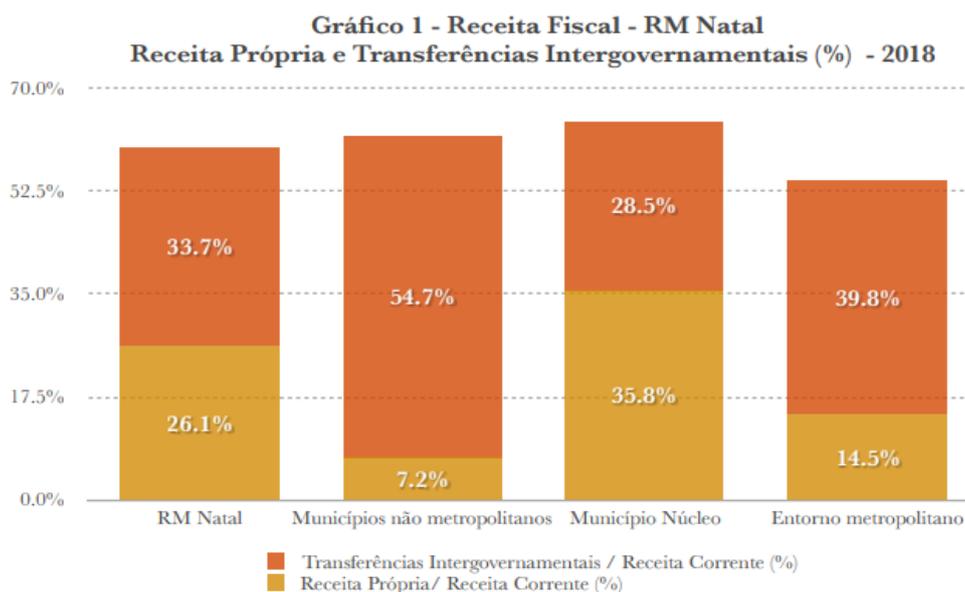
A capacidade de investimento e a autonomia fiscal dos municípios da RMNatal foram analisadas a partir da criação da variável de receita corrente, em duas classificações: a geração de receita própria (que indica a autonomia fiscal) e as transferências redistributivas (que refletem a dependência fiscal de recursos de outros níveis de governo) tomado como período de análise, a série histórica de 2008 a 2018, com base nos dados extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional/ Ministério da fazenda.

Para análise da prioridade de despesa, foi utilizado a representação de mapas para os indicadores de gasto público municipal, referentes aos dados do FIMBRA (2018). O indicador 305 indicando o gasto social e o indicador 306 a função gasto urbano. Nos mapas seguintes, as cores mais fortes representam os municípios que possuem um gasto percentual elevado no respectivo indicador de despesa, o que nos levou a buscar uma interpretação sobre a prioridade de gasto municipal e percentual da despesa correspondente.

3 ANÁLISE DA CAPACIDADE FISCAL DOS MUNICÍPIOS DA RMNATAL

No que diz respeito à capacidade fiscal da Região Metropolitana de Natal, realizou-se uma análise de dois indicadores para a geração de receita corrente: as receitas próprias e as transferências intergovernamentais redistributivas que, neste caso, indicam a falta de autonomia fiscal dos municípios, como representado pelo gráfico da Figura 1.

Figura 1 - Receita Fiscal - RMNatal



Fonte: Elaborado pelo Observatório das Metrôpoles - núcleo Natal (2020) a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN / Ministério da Fazenda (2018).

Conforme apresentado na figura anterior, o gráfico representa, em cada coluna, o cenário da receita corrente composta por transferências intergovernamentais e por geração de receita própria em diferentes territórios da região metropolitana. Observa-se, no contexto da RMNatal, que 33,7% da receita corrente da região é formada por municípios que dependem de transferências redistributivas e 26,1% de municípios que possuem geração de receita própria, em síntese, destaca-se que a autonomia fiscal da RMN não apresenta significativo potencial na geração de riquezas próprias, levando em consideração a expressividade de transferências intergovernamentais para a geração de receita da maior parte dos seus municípios.

No que diz respeito a análise dos municípios não metropolitanos do estado, observa-se que a autonomia fiscal é limitada, concentrada em apenas 7,2% dos municípios, sendo, portanto, o estado do RN constituído em larga escala, por municípios dependentes de transferências redistributivas de outros níveis de governo para a manutenção da máquina pública. No que se refere a Natal, município núcleo desta Região Metropolitana, observa-se uma evidente autonomia fiscal quando compara-se os seus dados com os demais territórios analisados, sendo sua geração de receita própria equivalente ao percentual de 35,8% de sua receita corrente no ano de 2018 e 28,5% representam as transferências intergovernamentais que, em sua maioria, são repasses de recursos financeiros para suprir os gastos municipais previstos na constituição como o suporte à saúde, educação e assistência social.

Conforme o Gráfico 1, os dados do território do entorno metropolitano, constituído pelos municípios que estão em volta da cidade núcleo, quando comparados com os dados do núcleo metropolitano, Natal, apresenta uma grande discrepância entre a dependência e a autonomia fiscal de Natal e o entorno, uma vez que, a geração de receita própria dos municípios do entorno metropolitano equivale há apenas 14,5% e, as transferências redistributivas apontam 39,8% da geração da receita corrente desses municípios.

A condição supramencionada justifica-se pelo fato de Natal ter uma grande infraestrutura urbana e complexo suporte para a prestação de serviços, o que contribui diretamente para o fortalecimento da arrecadação tributária e geração de capacidade fiscal, em contrapartida, a maioria dos municípios do entorno metropolitano são de pequeno porte, com baixa taxa de urbanização e frágil arrecadação tributária.

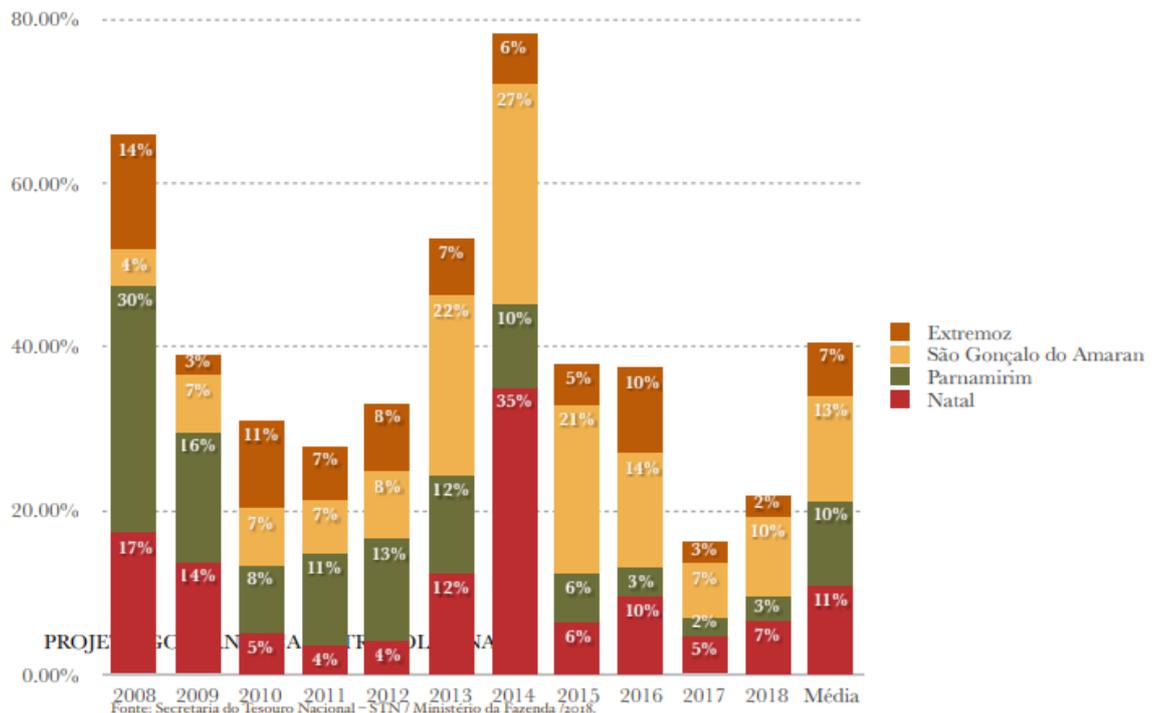
O referido contexto infere que, boa parte desses municípios dependem das transferências intergovernamentais, condição que influencia diretamente na redução da capacidade de investimento público, inclusive, no que diz respeito ao investimento no financiamento de funções públicas de interesse comum dentro da RMNatal. Somado a isso,

pode-se verificar o desempenho médio da capacidade de investimento dos municípios nas figuras 2 e 3.

Os gráficos representam que o desempenho médio da capacidade de investimento dos municípios, no recorte temporal de 2008 a 2018, esteve abaixo dos 10% em grande parte dos municípios da região funcional, com exceção de Parnamirim, Natal e São Gonçalo do Amarante, que apresentaram 10%, 11% e 13%, respectivamente, em relação ao desempenho médio ao longo desse período.

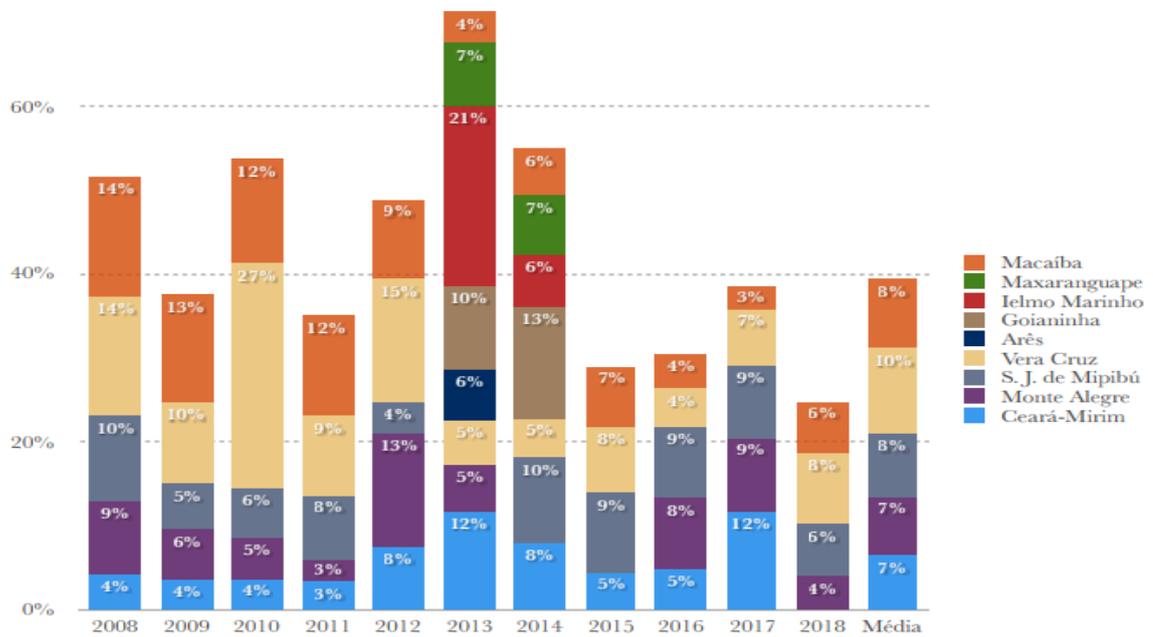
Por outro lado, em relação os demais municípios metropolitanos apenas Vera Cruz apresentou o desempenho mínimo de 10% na capacidade de investir ao longo desses anos, todos os demais municípios que constituíam a RMNatal, até 2018, ficaram abaixo desse percentual, configurando-se como municípios com capacidade de investimento público limitada.

Figura 2 - Capacidade de investimento (%) da RM Funcional (2008-2018)



Fonte: Elaborado pelo Observatório das Metrôpoles - núcleo Natal (2020) a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN / Ministério da Fazenda (2018).

Figura 3 - Capacidade de investimento (%) dos demais municípios da RMN (2008-2018)



Fonte: Elaborado pelo Observatório das Metrôpoles - núcleo Natal (2020) a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN / Ministério da Fazenda (2018).

Diante do exposto, verifica-se, no contexto recente, que há nos aspectos institucionais da RMNatal, um engessamento sobre sua capacidade fiscal, isto porque, a maioria dos municípios que a constituem apresentam uma capacidade limitada de recursos para investir em políticas de desenvolvimento local e, inclusive, em ações públicas de interesse comum, comprometendo, através de disparidades estruturais e sociais, o desenvolvimento dos municípios e a expansão da governança metropolitana, uma vez que, sem recursos disponíveis os municípios não conseguem investir na integração metropolitana por meio do investimento cooperativo em ações públicas de interesse comum.

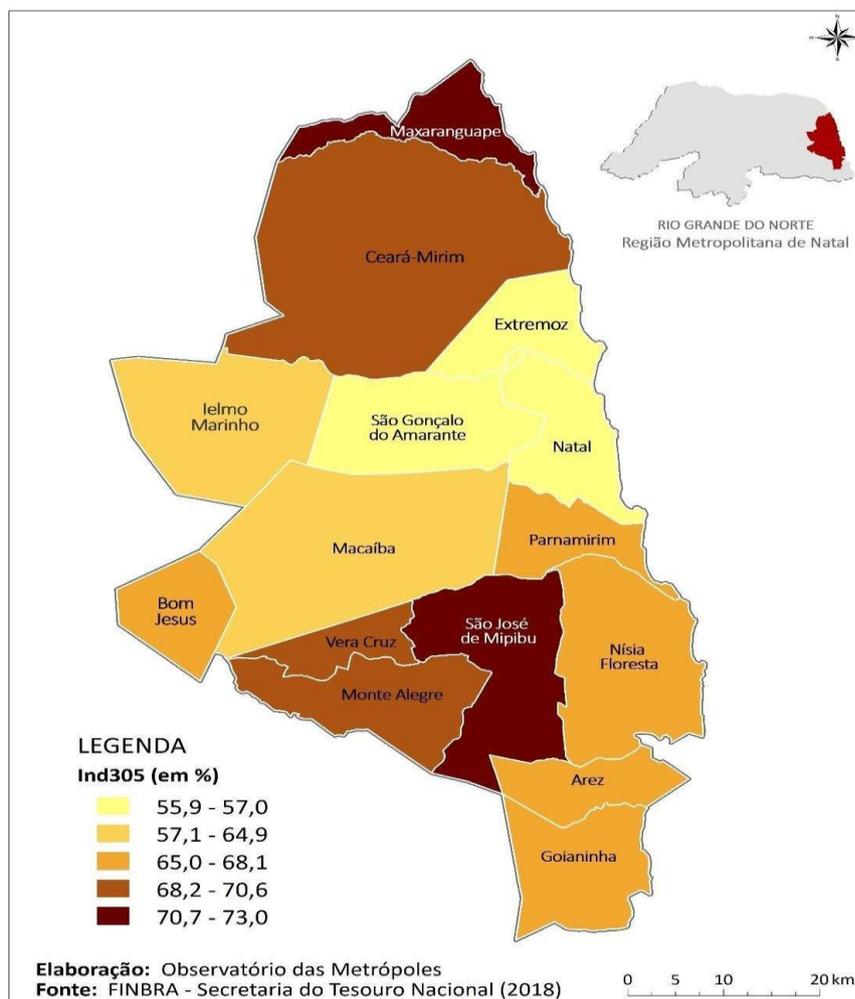
Na concepção das políticas de interesse comum entende-se que “Políticas com objetivos comuns incentivam a cooperação entre governos locais”. A ação coordenada pode resultar em redução de custos na provisão do serviço, resultante de economias de escala que derivam do uso mais intensivo de capacidade produtiva” (GARSON, 2009, p.76). No entanto, diante das disparidades relacionadas à capacidade fiscal e ao déficit de infraestrutura urbana dos municípios metropolitanos essas políticas se tornam distantes da realidade intrametropolitana, não só na RMNatal, mas é um obstáculo para a execução da governança em muitas RM’s no Brasil.

No que se refere à prioridade de gasto municipal na Região Metropolitana de Natal, foram analisados dois indicadores: as funções de Gasto social (indicador 305) e Gasto urbano (indicador 306). A análise do financiamento da prioridade de gastos realizada nos

municípios da RMNatal, foi concebida com destaque para Natal, Parnamirim, Macaíba, Extremoz e São Gonçalo do Amarante que formam a região de maior integração metropolitana na RMNatal.

A referida análise foi representada por meio de mapas elaborados pelo Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal, a partir de dados do FINBRA (Finanças do Brasil). Os municípios que aparecem nos mapas com a coloração em níveis mais escuros representam o maior gasto sobre a função analisada. Na figura 4, o mapa representa a função de Gasto social nos municípios da Região Metropolitana.

Figura 4 - Mapa com a representação dos gastos sobre a Função Social



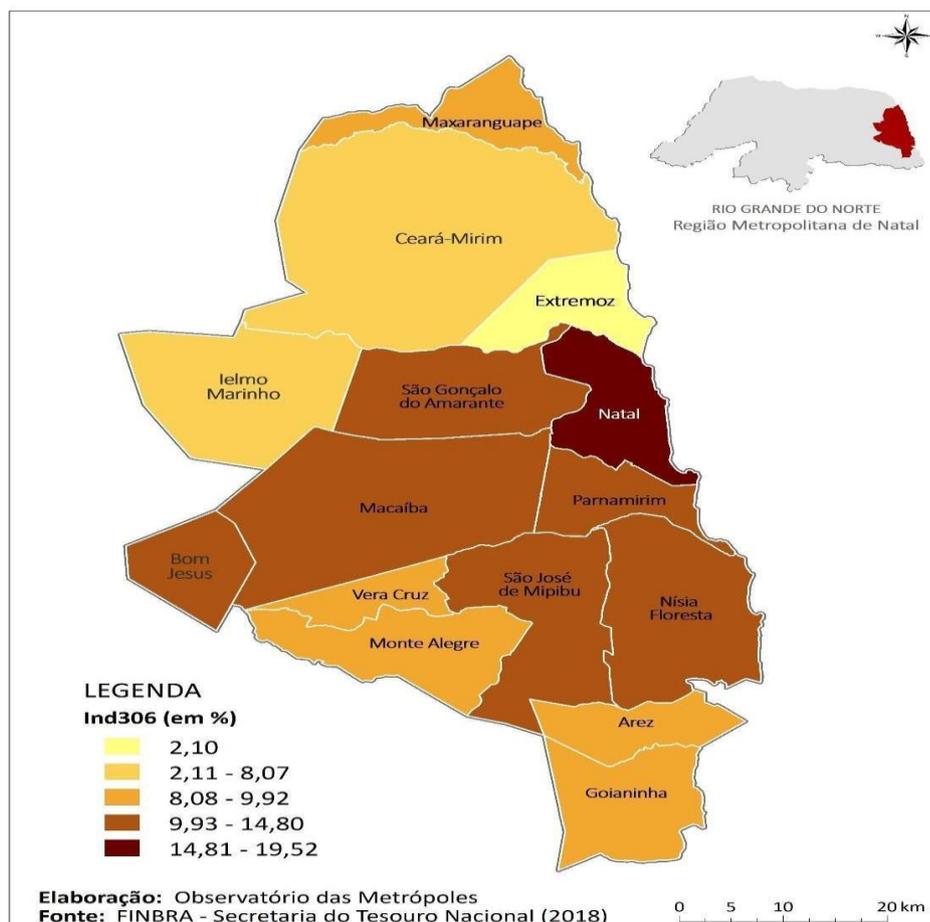
Fonte: Elaboração própria do observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal a partir de dados do FIMBRA (2018).

De acordo com a representação da prioridade dos gastos sobre a Função Social (indicador 305), observa-se que, os municípios que estão fora do arco funcional da região metropolitana, composto por Natal, Extremoz, São Gonçalo do Amarante e Macaíba, corresponderam a um percentual mais elevado com o gasto social, como é o caso dos

municípios de Maxaranguape, São José do Mipibu, Monte Alegre, Ceará-Mirim e Vera Cruz, representadas pela cor mais escura no mapa.

Nesse contexto, uma hipótese para os gastos sociais se mostrarem mais elevados em municípios que estão fora da região de maior integração metropolitana, é o fato do entorno metropolitano ser formado, em sua maioria, por municípios de pequeno porte e com elevada dependência fiscal das transferências intergovernamentais e, como os recursos para os gastos com as políticas sociais como saúde, educação, assistência social são garantidos constitucionalmente, os municípios com menor capacidade de investimento e baixa autonomia fiscal acabam gastando mais sobre a função pública para qual já existe recurso garantido. Na figura 5, o mapa representa o indicador 306 - função sobre o Gasto urbano.

Figura 5 - Mapa com a representação dos gastos sobre a Função Urbana



Fonte: Elaboração própria do observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal a partir de dados do FIMBRA (2018).

Conforme apresentado pela figura 5, o município com maior percentual de gasto sobre a função urbana é Natal, município núcleo da RMN, representado pela cor mais

escura no mapa. A prioridade de gasto com essa função se justifica pelo tamanho e complexidade da rede urbana da cidade do Natal, o que a diferencia do complexo urbano dos demais municípios da região, principalmente, dos que estão mais distantes do pólo e da região funcional que, por se tratarem de municípios com um porte menor e com baixa autonomia fiscal, não priorizam tanto os gastos com funções urbanas como iluminação pública, gestão ambiental e complexas redes de transportes, por exemplo.

Além de Natal, os demais municípios da região funcional também apresentaram prioridade de gasto com o urbano, como verifica-se na referida figura, apresentando o percentual entre 9,93% e 14,80% os municípios de São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Parnamirim, Extremoz, além destes, outros três municípios do entorno metropolitano apresentam esse percentual na prioridade de gastos, que foi o caso de São José do Mipibu, Bom Jesus e Nísia Floresta, os quais estão localizados nos principais corredores de acesso e integração da região metropolitana, para o interior do estado (BR 304), ou ainda, o acesso interestadual e nacional (BR101).

4 INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA E FINANCIAMENTO METROPOLITANO: UM COMPARATIVO COM O CASO DA RMBH

O Estatuto da Metrópole se constitui como o principal mecanismo de institucionalização das Regiões Metropolitanas brasileiras, criado a partir da lei federal 13.089, normatiza as mais importantes diretrizes de governança com foco na regulamentação das funções públicas de interesse comum (FPICs) e de planejamento nas regiões metropolitanas. Este marco regulatório surgiu com o objetivo de reduzir os obstáculos referentes à gestão das regiões metropolitanas no país (CLEMENTINO et al, 2019).

No caso da Região Metropolitana de Natal identifica-se que os avanços na governança metropolitana foram muito ínfimos em relação ao que está estabelecido pela Lei nº 13.089, isso porque não há uma agenda de prioridades voltada a questão metropolitana no estado do Rio Grande do Norte e, o atual governo, representado pelo coordenador da RMNatal, Jan Varela, em entrevista concedida ao grupo de pesquisadores do Observatório das Metrópoles, no ano de 2020, relatou que o contexto metropolitano em Natal apresenta obstáculos para a implementação do Estatuto da Metrópole, diante dos interesses particulares dos municípios e de suas disparidades estruturais.

No que tange o financiamento metropolitano, a RMNatal carece de um instrumento financeiro cujo objetivo seja o financiamento da governança e desenvolvimento de políticas públicas de interesse comum, que trabalhem não só a integração, mas o desenvolvimento

integrado dos municípios metropolitanos, já que ainda não há um arranjo institucional consolidado para o planejamento, gestão e financiamento de projetos cooperativos. Ao longo deste estudo, foram analisados os instrumentos de financiamento e planejamento metropolitano em uma outra RM que apresenta um arranjo institucional mais consolidado para a implementação da governança e financiamento metropolitano, o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

De acordo com Santos et al. (2021), a Região Metropolitana de Belo Horizonte conta com a formação de um Arranjo Institucional Metropolitano responsável por integrar a estrutura de planejamento, gestão e financiamento das FPICS. Observa-se, nesta RM, a formação de um arranjo institucional integrado para o planejamento e execução de propostas que visem o desenvolvimento sustentável e equitativo dos municípios que compõem este território.

O modelo de financiamento metropolitano é executado pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano o qual apresenta o objetivo de financiar programas e projetos, bem como a realização de investimentos sobre as funções públicas de interesse comum (FPICs) nas RMs do estado (RM de Belo Horizonte e RM do Vale do Aço), em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo PDDI de cada RM.

Este fundo é composto de recursos do estado de Minas Gerais e de 34 municípios da região, sendo os aportes de composição do fundo advindos de 50% de recursos do estado e 50% dos recursos dos municípios (dos municípios que integram a região metropolitana, proporcionalmente à receita corrente líquida de cada município). Estes recursos são impostos de forma voluntária pelos entes federativos e os valores aportados são definidos nas reuniões do Conselho Deliberativo, nestas deliberações são calculados os aportes municipais e do Estado que comporão a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Agência RMBH vem, nos últimos dez anos, buscando desenvolver e implementar planos e projetos que promovam o planejamento metropolitano sustentável e reduzam as desigualdades econômicas e sociais entre os municípios. Entre os projetos financiados pelo FDM estão estudos como o do Plano diretor de desenvolvimento integrado, pesquisa de viabilidade técnica para de utilização das linhas férreas existentes na RM de Belo Horizonte para o transporte de passageiros, um sistema de informações metropolitanas, gestão de resíduos sólidos e mobilidade (SANTOS et al., 2021).

Os fundos de financiamento metropolitano, no Brasil, são muito incipientes e a maioria apresenta expressiva fragilidade em termos institucionais e financeiros, a maior parte dos recursos empregados foi na contratação de consultorias para a elaboração de estudos de viabilidade técnica para o planejamento metropolitano ou a adequação da RM ao

Estatuto da Metrópole, como foi o caso dos fundos das RMs de Belo Horizonte e da Grande Vitória (COSTA, 2018).

Em contrapartida, ainda não existe, no país, uma série consolidada de projetos práticos que foram desenvolvidos visando a cooperação e o desenvolvimento equitativo dos municípios metropolitanos, por isso, entende-se que os fundos de financiamento, apesar de incipientes, são um importante instrumento de planejamento e governança que poderia ser aplicado na RMNatal com o intuito de construir um arranjo metropolitano atentando, minimamente, para a elaboração do PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado) e buscando se adequar às normativas do Estatuto da Metrópole.

Portanto, no que se refere ao cenário recente da governança entre os municípios da RMNatal, a partir da análise das ações do governo do Estado, nos últimos anos, observa-se um cenário ínfimo no que tange a gestão compartilhada de funções públicas de interesse comum bem como a falta de uma ferramenta de financiamento metropolitano, fato que limita e/ou desafia a governança local criando obstáculos para o desenvolvimento integrado a partir de projetos de interesses comuns.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que compete ao contexto recente da capacidade fiscal dos municípios da Região Metropolitana de Natal, observa-se uma forte disparidade na geração de receitas próprias justificada pela concentração da autonomia fiscal e capacidade de investimento público no núcleo metropolitano, Natal, e nos maiores municípios do entorno que formam a região funcional da RMN (Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Macaíba), em contrapartida, os demais municípios, na condição de pequeno porte, e de frágil infraestrutura urbana, formam um arco de pouca representatividade fiscal e de expressiva dependência das transferências intergovernamentais, os quais compõem o território numa condição muito mais institucional do que metropolitana, sendo este o caso de 10 dos 15 municípios que compõem a RMNatal.

Quanto à prioridade de gasto público (Função urbana e Função Social), os municípios do entorno metropolitano, com menor arrecadação própria e mais dependentes das transferências intergovernamentais, apresentaram um percentual maior de gasto social em relação ao urbano. Enquanto os municípios localizados nas principais vias de acesso e integração da RMN, mostraram um gasto urbano superior.

Uma hipótese para os gastos sociais mais elevados fora da região de maior integração metropolitana, é o fato do entorno metropolitano ser formado, em sua maioria, por municípios de pequeno porte e com elevada dependência fiscal das transferências intergovernamentais e, como os recursos para os gastos com as políticas sociais como

saúde, educação, assistência social são garantidos constitucionalmente, os municípios com menos capacidade de investimento e baixa autonomia fiscal acabam gastando mais sobre a função pública para qual já existe recurso garantido.

Por outro lado, como o gasto urbano advém, em grande medida, dos recursos da geração de receitas próprias, os municípios da região funcional, por sua vez, apresentaram uma maior capacidade de gastar com esse tipo de investimento público, uma vez que, dispõem de uma estruturação e oferta de serviços condicionadas de forma mais expressiva do ponto de vista da dinâmica econômica, o que reflete diretamente em um retorno tributário suficiente para o mínimo equilíbrio das riquezas próprias e capacidade de investimento em gastos com infraestrutura urbana, por exemplo.

Ressalta-se que os municípios que dependem de transferências redistributivas de outros níveis de governo apresentam baixa autonomia fiscal e não conseguem investir em projetos públicos de inovação e incentivo ao desenvolvimento local. Este fator, também corrobora para o não financiamento cooperativo de ações públicas de interesse comum, entre os municípios de uma Região Metropolitana, colaborando para a não execução de instrumentos e práticas de governança, neste território. O engessamento fiscal, da maioria dos municípios, influencia diretamente o modelo frágil e pouco consolidado de governança, deixando sem prioridade a questão metropolitana e a iniciativa para a construção de projetos públicos de interesse comum, como é o caso da Região Metropolitana de Natal.

REFERÊNCIAS

COSTA, Marco Aurélio. Financiamento metropolitano no Brasil: Um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. In: MARGUTI, B.O.; COSTA, M.A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil Metropolitano em Foco Desafios à Implementação do Estatuto da MetrÓpole**. Brasília: IPEA, 2018. p. 137-177.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: Por que não Cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

CLEMENTINO, M. L.M. et al. Duas Décadas da Região Metropolitana de Natal: Estudo da Governança Metropolitana a partir da Elaboração dos Planos Plurianuais Municipais. livro Duas Décadas da Região Metropolitana de Natal. In: CLEMENTINO, M. L. M. (Org.). **Duas Décadas da Região Metropolitana de Natal**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das MetrÓpoles, 2019. p. 21-41.

SANTOS, D. P. et al. **Fontes e Soluções de Financiamento para o Desenvolvimento Urbano-metropolitano da Região Metropolitana De Belo Horizonte**. Soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10460/1/Pgmb_rm_BH_complemento_c.pdf>. Acesso em 23 de Agosto de 2021.