

Região
Metropolitana de
Natal



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
NÚCLEO AVANÇADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Projeto: "O Mapa Social da Região Metropolitana de Natal
(CNPq - Pronex / FAPERN - UFRN)

PRODUTO 6
**CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS
METROPOLITANOS
E ESTRUTURAS DE GESTÃO METROPOLITANA**

Natal, dezembro de 2007

EQUIPE

Coordenadora :

- Prof^a. Dr^a. Maria do Livramento M. Clementino – PPGCS/UFRN

Ciências Sociais/Núcleo Avançado de Políticas Públicas

- Prof^a. Ms. Zoraide Souza Pessoa - UERN
- Prof. Ms. Marconi Gomes da Silva -DEPEC/UFRN (Doutorando)
- Luis Gustavo de Lima Sales – Mestrando PPGCS/UFRN

Geografia/Programa de Pós-Graduação em Geografia

- Prof^a. Dr^a. Rita de Cássia da Conceição Gomes – PPGGe/UFRN
- Prof. Ms. Sebastião Milton – Doutorando IGE/UNICAMP
- Ricélia M^a. Marinho da Silva – Mestranda PPGGe/UFRN

Estatística/Núcleo de Estudos Demográficos

- Prof. Dr. Flavio Henrique Miranda de Araújo Freire – Depto. Estatística/UFRN

Arquitetura e Urbanismo-Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

- Prof^a. Dr^a. Ângela Lúcia Ferreira de Araújo – PPGAU/UFRN
- Prof^a. Dr^a. Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha – PPGAU/UFRN
- Prof. Ms. Alexsandro Ferreira C. Silva – DARQ/UFRN

Bolsistas:

- Thiago Tito de Araújo – AT/CNPq – Geógrafo
- Franklin Roberto da Costa – AT/CNPq/FAPERN – Geógrafo
- Rosana França – AT/CNPq/FAPERN – Geógrafa
- Rosa Maria Rodrigues Lopes – AT/CNPq - Geógrafa
- Algéria Varela da Silva – PIBIC/CNPq
- Luana Moreira Pamplona– PPPg/UFRN

CONTATOS DA EQUIPE

E-mail - rmnatal@cchla.ufrn.br

Fone: (84) 3215 - 3557

SUMÁRIO

1. CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS METROPOLITANOS

- 1.1 Quadro institucional dos municípios
- 1.2 Ocorrência de equipamentos urbanos

2. ESTRUTURAS DE GESTÃO METROPOLITANA

- 2.1 O Conselho de Desenvolvimento metropolitano de Natal
- 2.2 Tentativas de cooperação inter-governamental
 - 2.2.1 Consórcio para Recuperação do Rio Pitimbu (Macaíba, Parnamirim e Natal)
 - 2.2.2 A interlocução da FEMURB com os municípios metropolitanos
 - 2.2.3 O Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal
 - 2.2.4 O Conselho do Pólo Costa das Dunas

1. CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS METROPOLITANOS

1.1 Quadro institucional dos municípios

Neste item apresenta-se a análise institucional dos municípios da Região Metropolitana de Natal (RMN), a partir dos dados de 1999, disponibilizados pelo Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os temas analisados foram Eleições Municipais de 2000; informações administrativas e de pessoal; legislação municipal; Instrumentos de Planejamento Municipal; Conselhos Administrativos Municipais; Organismos Específicos para Política Habitacional e Participação em Consórcios Intermunicipais.

Considerando-se os resultados das eleições de 2000, os municípios da RMN apresentaram a seguinte estrutura de gestão: foram eleitos 6 prefeitos (Extremoz, Macaíba, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e São José de Mipibu) e duas prefeitas (Ceará-Mirim e Natal), sendo predominantes os partidos PMDB e PSDB. Foram eleitos ainda prefeitos pertencentes aos partidos PDT, PSB e PPB (tabela 01). A média de idade dos prefeitos é de 51 anos sendo que apenas 02 têm escolaridade média. Os demais possuem curso superior completo (tabela 02). Natal foi o município com maior número de vereadores eleitos (21), seguido de Parnamirim (15). Os municípios de Ceará-Mirim, São Gonçalo do Amarante e São José de Mipibu elegeram número igual de vereadores (14), enquanto que Macaíba e Extremoz elegeram 13 e 12 vereadores respectivamente. Nísia Floresta foi o município que apresentou menor número de representantes eleitos para a câmara de vereadores (10).

Tabela 01 - Prefeitos Eleitos e Partido na (posse) nos municípios da RMN 2000

Município	Nome do prefeito	Partido do prefeito	Vereadores	Total de eleitores aptos
Ceará-Mirim	Maria Edinolia Câmara de Melo	PSDB	14	38.709
Extremoz	Enilton Batista da Trindade	PSDB	12	16.957
Macaíba	Fernando Cunha Lima Bezerra	PDT	13	32.931
Natal	Wilma Maria de Faria Meira	PSB	21	397.870
Nísia Floresta	João Lourenço Neto	PPB	10	10.530
Parnamirim	Agnelo Alves	PMDB	15	56.953
São Gonçalo do Amarante	Francisco Potiguar Cavalcanti Junior	PMDB	14	47.336
São José de Mipibu	Arlindo Duarte Dantas	PMDB	14	22.058

Fonte: TSE, Secretaria de Informática

Tabela 02 - Perfil dos prefeitos eleitos em 2000

Cidades	Nome do Prefeito	Sexo	Idade	Nível de instrução	Partido atual	Reeleição - existência
Ceará-Mirim	MARIA EDINOLIA CAMARA DE MELO	F	51	Ens. Médio Completo	PSDB	Não
Extremoz	ENILTON BATISTA TRINDADE	M	42	Ens. Sup. Completo	PSDB	Não
Macaíba	FERNANDO CUNHA LIMA BEZERRA	M	49	Ens. Sup. Completo	PDT	Não
Natal	WILMA MARIA DE FARIA	F	56	Ens. Sup. Completo	PSB	Sim
Nísia Floresta	JOAO LOURENCO NETO	M	47	Ens. Médio Completo	PPB	Sim
Parnamirim	AGNELO ALVES	M	69	Ens. Sup. Completo	PMDB	Não
São Gonçalo do Amarante	FRANCISCO POTIGUAR C. JUNIOR	M	39	Ens. Sup. Completo	PMDB	Sim
São José de Mipibu	ARLINDO DUARTE DANTAS	M	57	Ens. Médio Completo	PMDB	Sim

Fonte: CARDOSO, Adauto Lúcio. Adaptado no Núcleo RMNatal – Observatório das Metrôpoles, 2005.

Em 2004 com a eleição dos novos prefeitos esse perfil foi parcialmente modificado. Em 2002, a então prefeita de Natal, Wilma de Faria (PSB) se elegeu governadora sendo seu mandato concluído pelo vice, Carlos Eduardo Alves, também do PSB e filho do prefeito de Parnamirim Agnelo Alves que se transferiu do PMDB para o PSB. O prefeito de Parnamirim ao abandonar o PMDB rompeu com seu grupo familiar, os Alves, que exercem o controle do PMDB no estado e forma uma dissidência, aliando-se à governadora. Pai e filho são re-eleitos em 2004. Foi re-eleita também a prefeita de Ceará Mirim, do PSDB, esposa do ex-senador Geraldo Melo (atualmente, sem mandato). Atualmente são dois prefeitos de cada partido (PSDB, PMDB, PSB e PFL) demonstrando qual acirrada é a luta política pelo maior colégio eleitoral do estado.

Na análise do quadro institucional das prefeituras um dado da maior importância à verificação é aquele que sugere se o crescimento da despesa corrente das prefeituras não tem como explicação direta o gasto com pessoal. Aquela prática abusiva de se dispor de um número de funcionários bem acima das necessidades dos serviços municipais ou “uma previdência às avessas” tem sido relativamente contida nos últimos anos no Brasil funcionando como variável de ajuste da propalada crise financeira do setor público fiscal brasileiro. Nesse sentido há uma maior preocupação no cumprimento da lei de responsabilidade fiscal e uma maior vigilância por parte dos Tribunais de Contas na fiscalização de contratações

irregulares o que tem feito, de certa forma, reduzir a despesa de pessoal e encargos nos gastos correntes. Entretanto, não tem sido suficiente para reduzir o número de pessoas que prestam serviços aos municípios.

A análise das tabelas referentes à quantificação de pessoal mostra disparidade do total de funcionários da administração direta em relação ao porte do município, supondo-se que quanto maior a população mais complexidade exige-se na oferta de serviços públicos. Sabe-se, porém, que há uma exigência mínima desses serviços que dimensionam a máquina pública municipal independente se o município possui mil ou um milhão de habitantes.

No caso em análise, Natal e Parnamirim têm cerca de 01 funcionário ativo na administração direta por cada 65 habitantes. As prefeituras com população entre 50 000 e 70 000 habitantes Ceará Mirim, Macaíba e São Gonçalo do Amarante têm respectivamente 45, 36 e 38; e, os municípios menores, Extremoz com 01 funcionário para 24 habitantes, Nísia Floresta com 42 e São José do Mipibú 40.

Tabela 03 – Administração Direta

Cidades	Total de funcionários ativos da administração direta	Total de func. Ativos AD-Estatutários	Total de func. Ativos AD - CLT	Total de func. Ativos AD - Outros	Total de func. Ativos AD-Nível Auxiliar	Total de func. Ativos AD - Nível Médio	Total de func. Ativos AD Nível Superior
Ceará-Mirim	1422	1048	0	374
Extremoz	802	802	0	0	295	499	8
Macaíba	1517	1271	0	246	521	883	113
Natal	10742	8107	0	2635	2704	4312	3726
Nísia Floresta	450	0	0	450	300	100	50
Parnamirim	1951	1328	563	60	740	941	270
São Gonçalo do Amarante	1801	1801	0	0	1050	579	172
São José de Mipibu	865	453	0	412	335	429	101

Fonte: CARDOSO, Aduino Lúcio. Adaptado no Núcleo RMNatal – Observatório das Metrôpoles, 2005.

Quanto à questão da situação funcional parece haver sido cumprido o preceito constitucional, pois a quantidade de funcionários estatutários é satisfatória. Na prefeitura de Parnamirim registra-se a ocorrência de que 29% dos funcionários ativos são contratados sob o regime da CLT. Do mesmo modo, registra-se a existência de grande número de outras situações em todos os municípios o que sugerem a existência de contratos temporários.

No aspecto da capacitação técnica do funcionalismo os dados sugerem um elevado número de servidores com nível superior de escolaridade em Natal (cerca de 35%). Nos demais municípios esses percentuais situam-se em torno dos 10%, com exceção do de Extremoz que apresentou um percentual de 1%. E tem mais da metade dos funcionários de nível médio.

Na administração indireta somente Natal possui essa estrutura de administração: fundações, empresas públicas, etc. São 1424 servidores dos quais 1099 de nível auxiliar. Em sua maioria são funcionários da Empresa Municipal de Serviços Urbanos que usa sistema misto: parte do serviço de limpeza da capital é próprio da prefeitura e parte terceirizado.

Tabela 04 - Administração Indireta

Cidades	Total de funcionários ativos da administração indireta	Total de func. Ativos AI - Estatutários	Total de func. Ativos AI - CLT	Total de func. Ativos AI - Outros	Total de func. Ativos AI - Nível Auxiliar	Total de func. Ativos AI - Nível Médio	Total de func. Ativos AI - Nível Superior
Ceará-Mirim	NA*	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Extremoz	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Macaíba	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Natal	1424	0	1373	51	1099	277	48
Nísia Floresta	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Parnamirim	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
São Gonçalo do Amarante	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
São José de Mipibu	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA

* Não se aplica

Fonte: CARDOSO, Adauto Lúcio. Adaptado no Núcleo RMNatal – Observatório das Metrôpoles, 2005.

No que se refere à terceirização, prática muito corrente hoje no serviço público, observa-se quanto menor o município maior dependência de serviços técnicos contratados: serviços advocatícios, de contabilidade, de processamento de dados. Na sua maioria os municípios contratam o serviço de limpeza urbana, hospitalar e industrial, os serviços de água e esgotamento sanitário, obras e manutenção de vias e transporte escolar.

Tabela 05 – Terceirização de serviços

Existência de Serviços Terceirizados															
Cidades	Coleta de lixo domiciliar	Coleta de lixo hospitalar	Coleta de lixo industrial	Varredura de rua e limpeza urbana	Limpeza dos prédios da adm. municipal	Segurança dos prédios da adm. municipal	Obras civis	Processamento de dados	Serviços de advocacia	Transporte escolar	Manutenção de estradas ou vias urbanas	Contabilidade	Serviço de abastecimento de água	Serviço de esgotamento sanitário	Outros serviços terceirizados
Ceará-Mirim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não
Extremoz	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não
Macaíba	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Natal	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
Nísia Floresta	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Parnamirim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim
São Gonçalo do Amarante	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
São José de Mipibu	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não

Fonte: CARDOSO, Adauto Lúcio. Adaptado no Núcleo RMNatal – Observatório das Metrôpoles, 2005.

Uma inferência de ordem qualitativa nos dados elucidaria a suposição de que os municípios estão terceirizando alguns serviços (limpeza Pública, jardinagem, transporte, vigilância, etc.) ou estão realizando contratações irregulares à título de prestação de serviços, cuja conta é debitada às verbas de custeio. É muito provável que os municípios (grandes) estejam terceirizando serviços, embora não seja descartada a possibilidade de burlar a legislação, para continuarem praticando fisiologismo e clientelismo político.

Quanto ao nível de informatização dos serviços operacionais da máquina administrativa há aqueles informatizados em todas as prefeituras. Alguns serviços técnicos apresentam ausência de informatização como cartografia (só tem em Natal e São Gonçalo do Amarante), serviços de estatística (somente existe em Parnamirim, Natal e Macaíba). Modalidades importantes para o planejamento urbano como o mapeamento digital não se encontra em qualquer das prefeituras metropolitanas, incluindo Natal. Há ainda àquelas que não tem sua base cartográfica definida pela prefeitura como Macaíba e Extremoz. Este último é o município que apresenta maiores ausências dos itens mencionados.

Tabela 06 – Nível de informatização da máquina pública

Nível de Informatização da Administração Municipal nos Municípios da RMN, 1999													
Município	Cadastro e/ou Banco de Dados de Saúde	Cadastro e/ou Banco de Dados de Educação	Patrimônio Informatizado	Tesouraria/Contabilidade	Controle de Orçamento	Cadastro de Alvarás	Mapeamento Digital	Folha de Pagamento	Cadastro Imobiliário	Cadastro de ISS	Instituto, Órgão ou Serviço de Cartografia	Instituto, órgão ou Serviço de Estatística	Mapa da Área Urbana
Ceará-Mirim	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	sim	sim	sim	não	não	sim
Extremoz	sim	não	não	sim	sim	não	não	sim	não	não	não	não	não
Macaíba	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	sim	não
Natal	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Nísia Floresta	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	não	sim
Parnamirim	sim	sim	sim	sim	sim	-	-	-	-	-	não	sim	sim
São G. Amarante	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	não	sim
São José Mipibu	sim	não	não	sim	sim	não	não	sim	não	não	não	não	sim

FONTE: Sistema Nacional Indicadores Urbanos (SNIU)

Com relação aos Instrumentos de Planejamento Municipal, verificou-se que em 1999, todos os Municípios da RMN contavam com Lei Orgânica (1990), sendo que apenas Natal possuía Plano Diretor (1994). Entre 1997 e 1998, 50% dos Municípios elaborou Plano de Governo (Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba, Parnamirim) e 75% desenvolveu Plano Plurianual de Investimento. Nesse caso, apenas Macaíba e São José de Mipibu não elaboraram o referido instrumento. Com exceção de Nísia Floresta, todos os demais municípios da RMN instituíram Lei de Diretrizes Orçamentárias (1998) e com exceção de Extremoz, todos os demais municípios instituíram a Lei de Orçamento Anual (1998 e 1999). Nenhum município da RMN elaborou Plano Estratégico nesse período.

Tabela 07 - Legislação Urbana e Planejamento Municipal

Existência e Ano de Criação de Legislação específica e Instrumentos de Planejamento Municipal nos Municípios da RMN, 1999													
Município	Plano de governo	Ano plano de governo	Plano pluri. Invest.	Ano Plano pluri. Invest.	Lei de diretrizes orçament.	Ano Lei diretrizes orçament.	Lei de orçamento anual	Ano Lei de orçamento anual	Plano estratégico	Lei orgânica	Ano Lei Orgânica	Plano diretor	Ano Plano diretor
Ceará-Mirim	sim	1997	sim	1998	sim	1998	sim	1998	não	sim	1990	não	inexistente
Extremoz	sim	-	sim	-	sim	-	não	inexistente	não	sim	1990	não	inexistente
Macaíba	sim	1998	não	inexistente	sim	1998	sim	1998	não	sim	1990	não	inexistente
Natal	não	inexistente	sim	1998	sim	1998	sim	1999	não	sim	1990	sim	1994
Nísia Floresta	não	inexistente	sim	1997	não	inexistente	sim	1998	não	sim	1990	não	inexistente
Parnamirim	sim	1998	sim	1997	sim	1998	sim	1998	não	sim	1989	não	inexistente
São G. Amarante	não	inexistente	sim	1998	sim	1998	sim	1999	não	sim	1990	não	inexistente
São José Mipibu	não	inexistente	não	inexistente	sim	1998	sim	1999	não	sim	1990	não	inexistente

FONTE: Sistema Nacional Indicadores Urbanos (SNIU)

Quanto aos Conselhos Administrativos Municipais na RMN, em 1999 todos os municípios possuíam Conselhos relativos aos setores de Educação e Saúde. Com exceção de Macaíba, todos possuíam Conselho de Assistência e Ação Social e com exceção de Extremoz, todos tinham instituído Conselho dos Direitos das Crianças e Adolescentes. No setor do Turismo, verificou-se a existência de Conselhos Municipais em Natal, Extremoz e Ceará-Mirim. Os setores de Emprego e Trabalho, Habitação, Transporte e Meio Ambiente foram os que apresentaram maior fragilidade em termos de sua implantação por parte dos municípios. Em 1999, apenas Natal e Ceará-Mirim possuíam conselho ligado à Emprego e Trabalho, e Natal e Extremoz possuíam Conselho de Transporte. Somente Natal apresentava Conselho de Habitação, de Política Urbana e Conselho de Meio Ambiente. Com exceção de Parnamirim e Extremoz, todos os demais municípios da RMN declararam possuir *outros* conselhos.

Tabela 08 - Existência de Conselhos Administrativos Municipais nos Municípios da Região Metropolitana de Natal, 2001

Município	Educação	Saúde	Assistência Social	Crianças e Adolescentes	Emprego e Trabalho	Turismo	Habituação	Meio Ambiente	Transportes	Política Urbana	Outros conselhos de políticas setoriais
Ceará-Mirim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	não	sim
Extremoz	sim	sim	sim	não	não	não	não	não	não	não	não
Macaíba	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não	não	não
Natal	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não
Nísia Floresta	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	não	não	não	não
Parnamirim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	sim	não
São G. do Amarante	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não	não	não	não
São José de Mipibu	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não	não	não	não

Fonte: Pesquisa de Informações Municipais, 2001.

Tabela 09 – Indicador do Grau de Atualização da Legislação sobre o Uso do Solo Urbano na RMN

Município	Lei do perímetro urbano	Lei de parcelamento do solo	Lei de zoneamento ou equivalente	Legislação sobre áreas de interesse especial	Legislação de interesse social	Código de obras	Código de posturas
Ceará-Mirim	15	25	-	-	-	25	20
Extremoz	-	-	-	-	-	-	-
Macaíba	9	-	12	-	-	16	25
Natal	5	15	5	12	4	30	-
Nísia Floresta	22	-	-	-	-	-	-
Parnamirim	-	21	21	-	-	-	-
São G. do Amarante	-	2	-	-	-	-	-
São José de Mipibu	20	-	-	-	-	-	52

FONTE: Sistema Nacional Indicadores Urbanos (SNIU).

No campo da Política Habitacional, identificou-se que em 1999, 50% dos municípios da RMN possuíam organismos específicos para a realização da Política, registrando-se nesse caso os municípios de Macaíba, Natal, Nísia Floresta e São Gonçalo do Amarante.

Tabela 10 – Existência de organismo específico para de Políticas Habitacionais

Município	Órgão Específico para Política de Habitação
Ceará-Mirim	não
Extremoz	não
Macaíba	sim
Natal	sim
Nísia Floresta	sim
Parnamirim	não
São G. Amarante	sim
São José Mipibu	não

FONTE: Sistema Nacional Indicadores Urbanos (SNIU)

Tabela 11 – Indicador do Grau de Atualização dos Cadastros para Apoio às Políticas Habitacionais nos Municípios da RMN

Município	Cadastro de Favelas ou Assemelhados	Cadastro de Cortiços	Cadastro de Loteamentos Irregulares
Ceará-Mirim	1	1	1
Extremoz	0	-	-
Macaíba	-	-	-
Natal	1	-	1
Nísia Floresta	3	2	1
Parnamirim	-	-	-
São G. Amarante	-	-	-
São José de Mipibu	2	2	-

FONTE: Sistema Nacional Indicadores Urbanos (SNIU)

Tabela 12 - Tipos de Programas de Política Habitacional nos Municípios de Natal, 1999

Município	Programas na Área de Habitação	Construção de Unidades Habitacionais	Oferta de Lotes	Urbanização de Assentamentos	Regularização Fundiária	Oferta de Material de Construção	Melhoria de Cortiços
Ceará-Mirim	sim	sim	não	sim	não	não	sim
Extremoz	sim	sim	não	não	não	não	não
Macaíba	sim	sim	sim	não	não	sim	não
Natal	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Nísia Floresta	sim	sim	sim	não	não	sim	não
Parnamirim	sim	sim	sim	não	não	sim	não
São G. Amarante	sim	sim	sim	não	não	sim	sim
São José Mipibu	sim	sim	sim	não	não	não	sim

FONTE: Sistema Nacional Indicadores Urbanos (SNIU)

Tabela 13 – Existência de Políticas e Programas de Incentivo para Emprego e Renda nos Municípios da RMN, 1999.

Município	Atração de Atividades Econômicas	Iseção de IPTU	Iseção de ISS	Doação de Terras	Outros Incentivos	Recebimento de Auxílio do Programa Comunidade Solidária	Programas de Geração de Trabalho e Renda	Programa de Capacitação Profissional
Ceará-Mirim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim
Extremoz	sim	sim	não	não	sim	sim	não	não
Macaíba	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim
Natal	sim	não	não	não	sim	sim	sim	sim
Nísia Floresta	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Parnamirim	sim	não	não	não	sim	não	sim	sim
São G. Amarante	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	não
São José Mipibu	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim

FONTE: Sistema Nacional Indicadores Urbanos (SNIU)

Quanto à agenda governamental, sempre associada aos programas federais, observa-se que todos os municípios possuem programas relacionados à atração de atividades econômicas. A política de promoção econômica vem sendo, com exceção de Natal e Parnamirim, implementada com isenção fiscal. Na sua maioria implementam programas de geração de trabalho e renda.

No âmbito dos Consórcios Intermunicipais, os municípios da RMN não apresentaram nenhum nível de participação. Em 1999, os setores pesquisados foram: Saúde, Educação, Habitação, Aquisição de Máquinas e Equipamentos, Serviços de Abastecimento de Água, Serviços de Esgotamento Sanitário e Serviços de Coleta de Lixo.

Tabela 14 - Participação em Consórcios Intermunicipais nos Municípios da RMN, 1999

Município	Área de saúde	Área de educação	Habitação	Aquisição de máquinas e equipamentos	Serviços de abastecimento de água	Serviços de Esgotamento Sanitário	Serviços de Limpeza e Coleta de Lixo
Ceará-Mirim	não	não	não	não	não	não	não
Extremoz	não	não	não	não	não	não	não
Macaíba	não	não	não	não	não	não	não
Natal	não	não	não	não	não	não	não
Nísia Floresta	não	não	não	não	não	não	não
Parnamirim	não	não	não	não	não	não	não
São Gonçalo do Amarante	não	não	não	não	não	não	não
São José Mipibu	não	não	não	não	não	não	não

FONTE: Sistema Nacional Indicadores Urbanos (SNIU)

Em termos de estrutura de gestão, os dados apresentados em 1999 evidenciaram um quadro de fragilidades técnicas e políticas na RMN, sobretudo no campo das Políticas Físico-Territoriais. A maioria dos municípios apresentou instrumentos orçamentários e os setores de educação e saúde apresentaram estruturas de conselhos em todos os municípios. Porém, no que se refere aos Instrumentos de Planejamento Municipal, apenas Natal elaborou Plano Diretor no período e os setores de Emprego e Trabalho, Habitação, Transporte e Meio Ambiente não apresentaram estruturas abrangentes de representação em conselhos na RMN. As inexistências de Consórcios Imobiliárias atestam a frágil articulação entre os municípios para o encaminhamento de questões comuns.

1.2 Ocorrência de equipamentos urbanos

As informações acerca da distribuição dos principais equipamentos urbanos nos municípios da RMN foram retiradas dos dados da Gestão Pública 2005 do Perfil dos Municípios Brasileiros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de pesquisa de campo realizada no ano de 2006 e de informações coletadas nas prefeituras municipais neste mesmo ano.

No tocante à ocorrência de equipamentos urbanos na RMN, observa-se, de acordo com os mapas 01, 02, 03, 04 e 05, que tem-se uma distribuição irregular desses equipamentos no contexto metropolitano. Dessa forma, destaca-se a concentração desses equipamentos na capital metropolitana, Natal e nos municípios mais próximos como Parnamirim e Macaíba.

Analisando a distribuição dos equipamentos de lazer que constam no mapa 01 (museu, teatro, estádio poliesportivo e cinema), observa-se a ocorrência de todos esses equipamentos somente no município de Natal. Enquanto que os demais municípios mostram deficiência, principalmente, em relação à presença de equipamentos como museu, cinema e teatro. Assim, destaca-se que somente o município de Natal possui cinema, os municípios de Natal, Macaíba, Monte Alegre e São Gonçalo do Amarante possuem teatro e os municípios de Natal, Ceará-Mirim, e Macaíba possuem museu. O estádio poliesportivo é o único equipamento de lazer do mapa 01 que consta em todos os municípios da RMN.

O mapa 02 mostra a ocorrência de equipamentos culturais como biblioteca, livraria, unidades de ensino superior e lojas de discos, cd's e dvd's. Nessa representação cartográfica tem-se a presença de biblioteca em todos os municípios

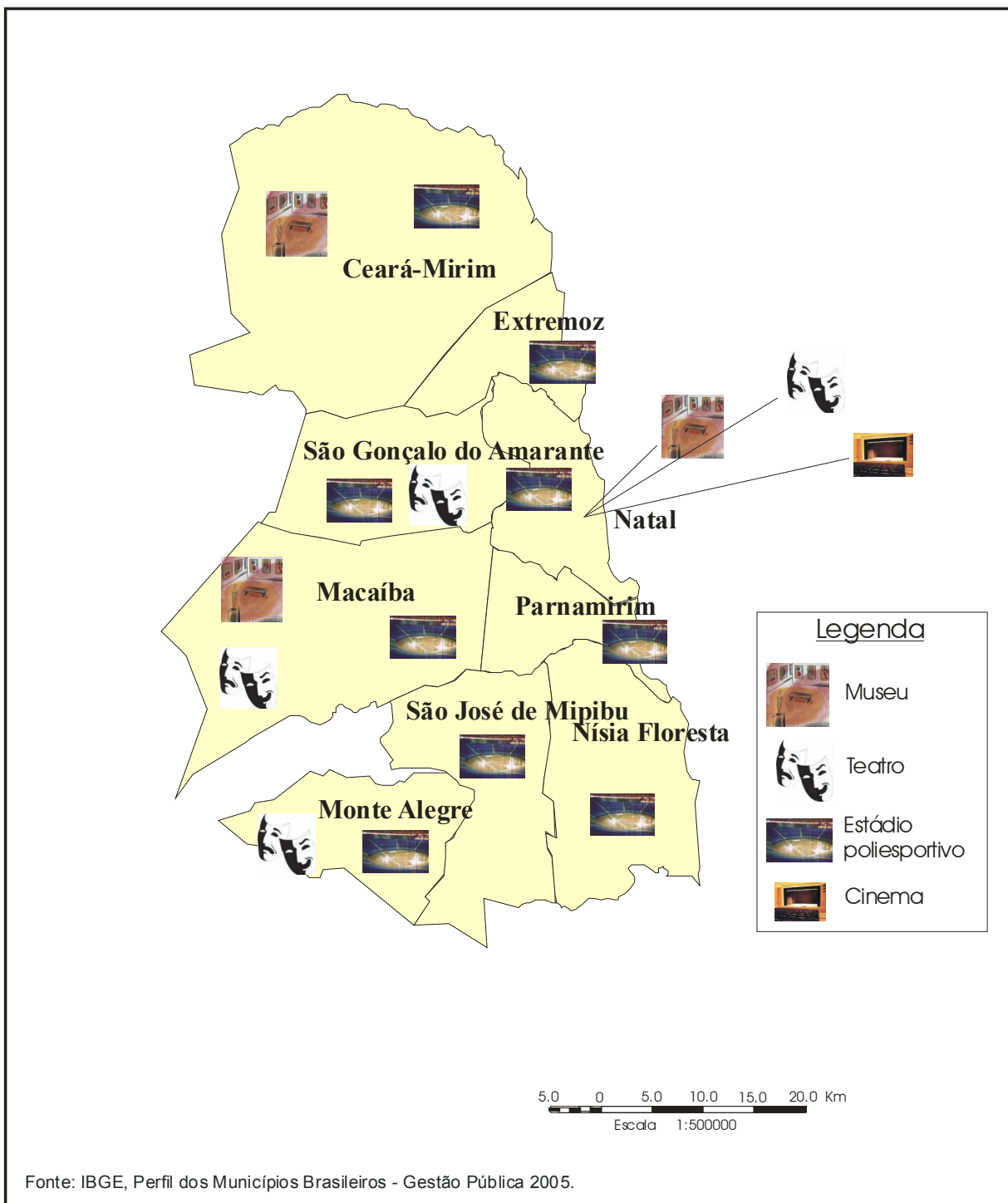
metropolitanos, de livraria em 6 municípios dos 9 existentes, a saber: Ceará-Mirim, Extremoz, Natal, Macaíba, Parnamirim e Nísia Floresta. As unidades de ensino superior aparecem nos municípios de Ceará-Mirim, Extremoz, Natal, Macaíba, Parnamirim, São José de Mipibu e Monte Alegre. No que se refere à presença de lojas de discos, cd's e dvd's observa-se a ocorrência nos municípios de Ceará-Mirim, Extremoz, Natal, Macaíba, Parnamirim e Monte Alegre.

O mapa 03 aborda a distribuição dos seguintes equipamentos: videolocadora, shopping, estação FM, estação AM. Nesse mapa, tem-se de videolocadora em todos os municípios metropolitanos à exceção de São José de Mipibu. A ocorrência de shopping se dá somente em Natal, Macaíba e Parnamirim. No tocante à presença de estação de rádio FM observa-se a ocorrência em todos os municípios com exceção de Extremoz e Ceará-Mirim e de estação AM observa-se a ocorrência somente nos municípios de Natal, Extremoz e Ceará-Mirim.

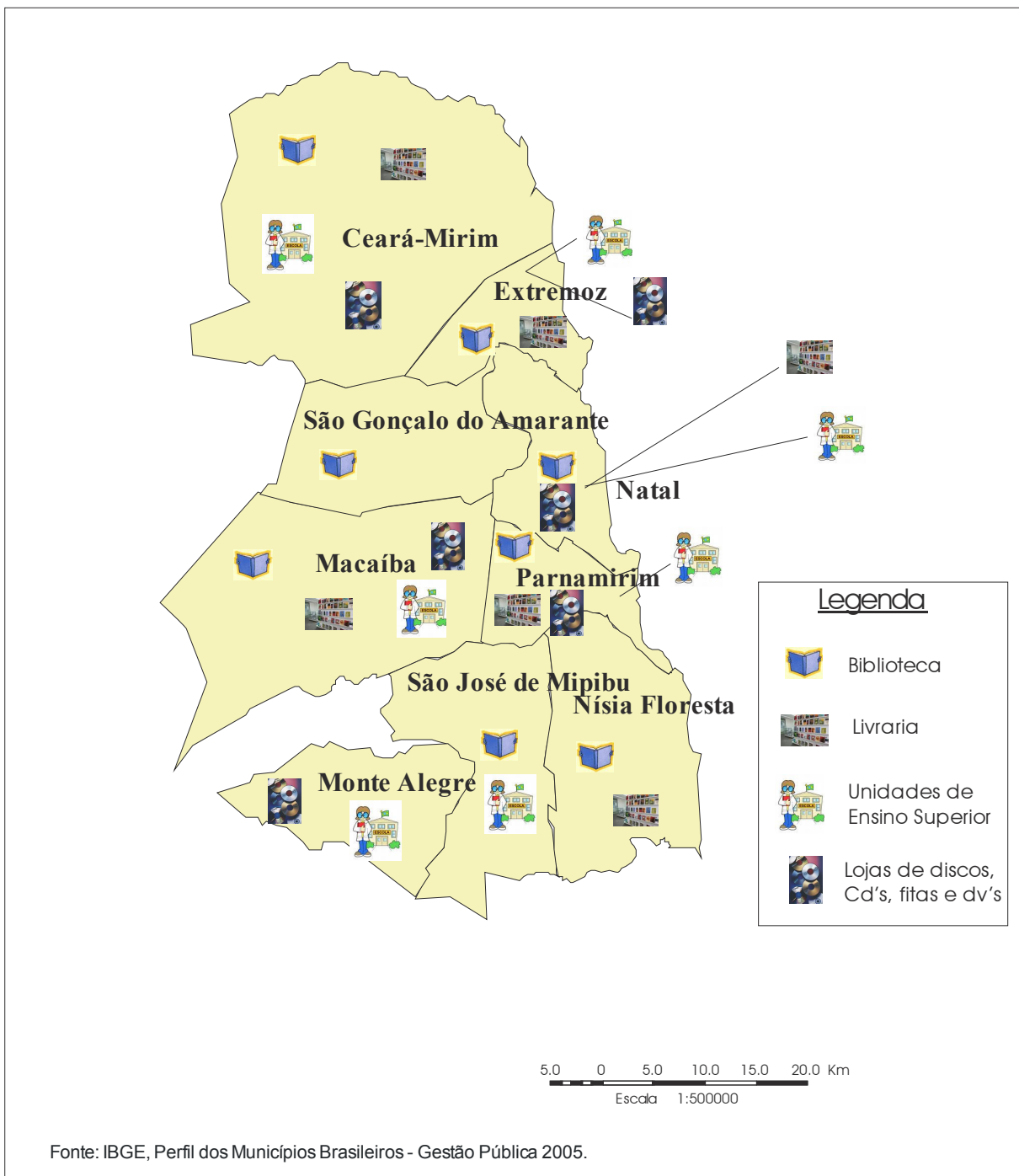
Os equipamentos como gerador de TV, provedor de internet, distrito industrial, área militar e gasoduto estão representados no mapa 04. Nessa representação tem-se a ocorrência de gerador de TV somente em Ceará-Mirim e Natal, a presença de distrito industrial em municípios próximos à Natal e nesse município (Natal, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Parnamirim). A ocorrência de área militar acontece nos municípios de Macaíba, Parnamirim e Natal. No tocante à presença de gasoduto temos a ocorrência nos municípios de Natal, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Parnamirim. E a presença de provedor de internet em todos os municípios com exceção de São José de Mipibu e Nísia Floresta.

É importante destacar que nessa representação os municípios de São José de Mipibu e Nísia Floresta não apresentam ocorrência de nenhum dos equipamentos que constam no mapa.

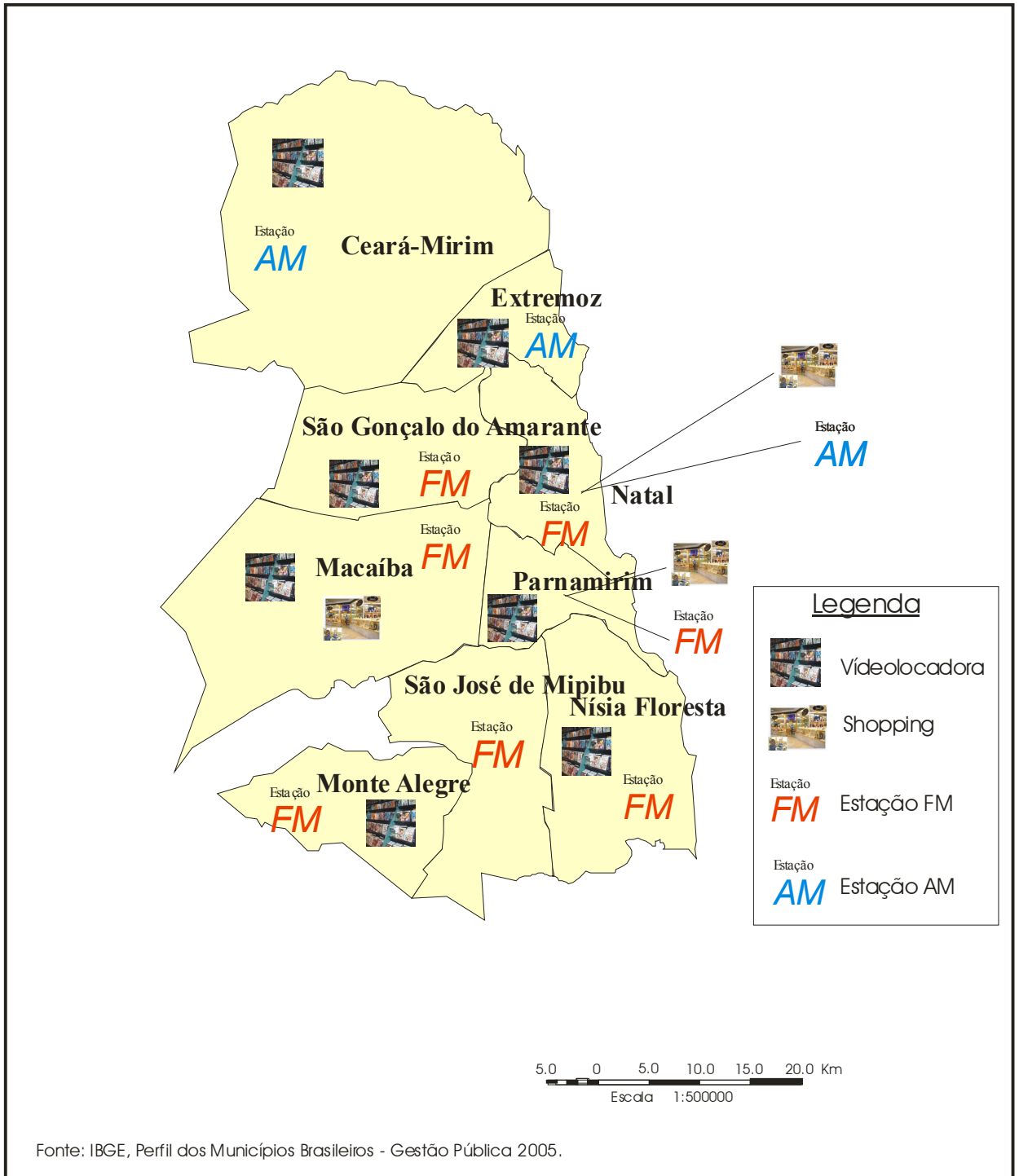
No mapa 05, tem-se a ocorrência de tancagem, aterro sanitário, hospital, hospital especializado e parque temático. Nessa representação, destaca-se a presença marcante de hospital em todos os municípios a exceção de Extremoz e Nísia Floresta. Entretanto, a ocorrência de hospital especializado aparece somente na capital metropolitana. Aterro sanitário é um tipo de equipamento que aparece somente no município de Ceará-Mirim. Os parques temáticos só aparecem nos municípios de Natal e Nísia Floresta e tancagem somente em Natal.



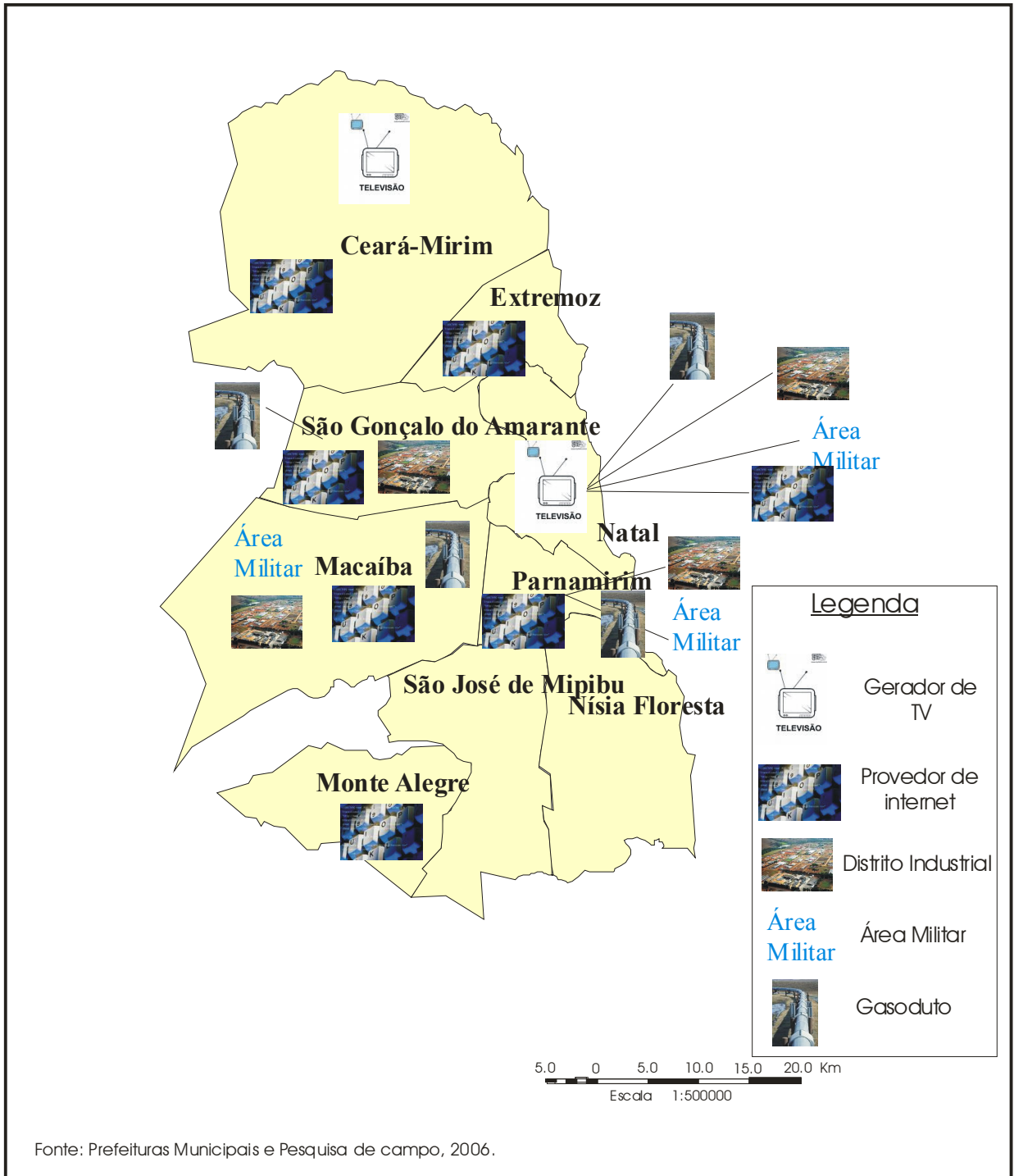
Mapa 01 – Distribuição dos equipamentos urbanos na RMNatal (museu, teatro, estádio poliesportivo, e cinema)



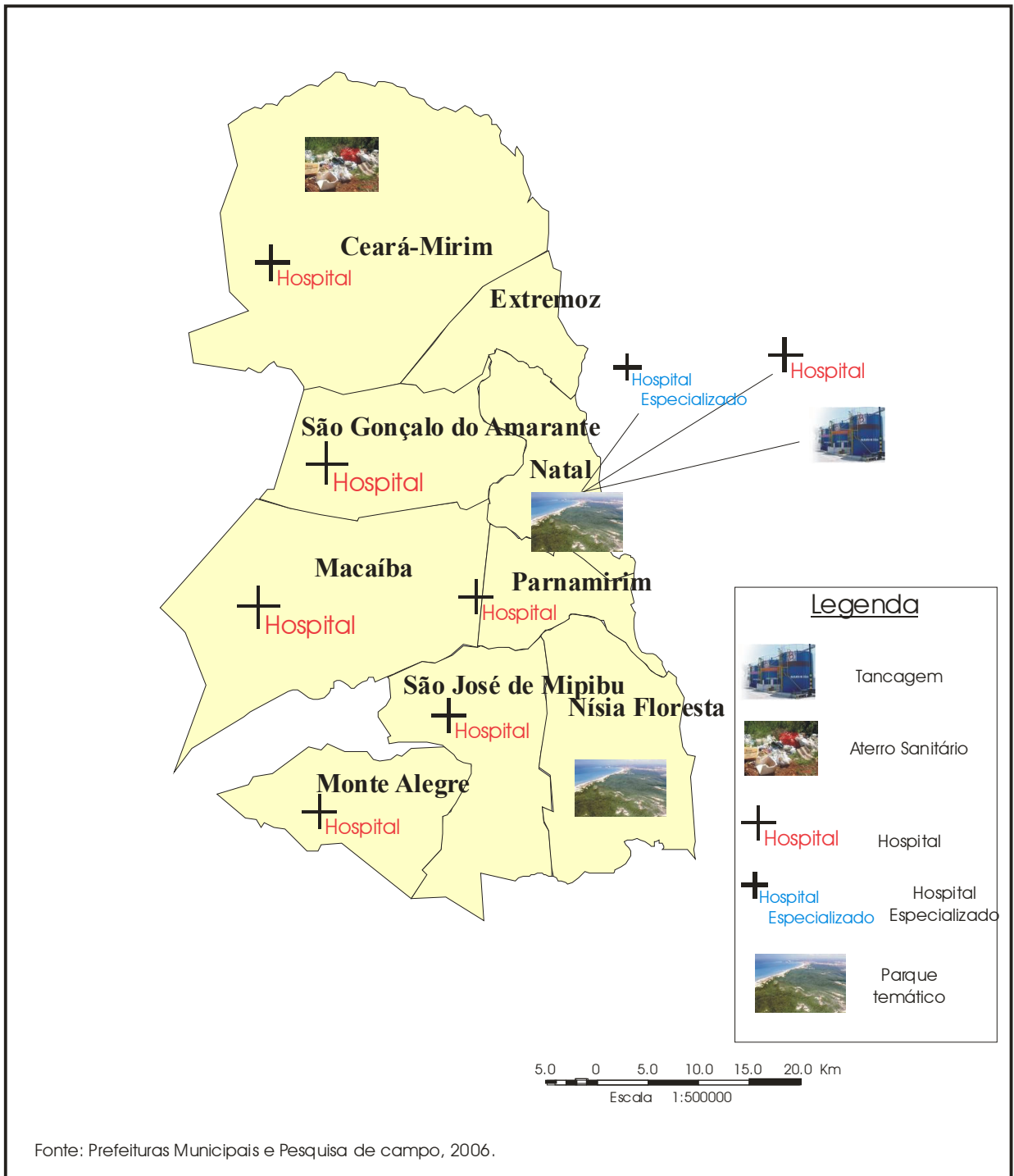
Mapa 02 – Distribuição dos equipamentos urbanos na RMNatal (biblioteca, livraria, unidades de ensino superior, lojas de discos, cd's e dvd's)



Mapa 03 – Distribuição dos equipamentos urbanos na RMNatal (videolocadora, shopping, estação FM, estação AM)



Mapa 04 – Distribuição dos equipamentos urbanos na RMNatal (gerador de TV, provedor de internet, distrito industrial, área militar e gasoduto)



Mapa 05 – Distribuição dos equipamentos urbanos na RMNatal (tancagem, aterro sanitário, hospital, hospital especializado e parque temático)

2. ESTRUTURAS DE GESTÃO METROPOLITANA

A rigor, são insipientes as iniciativas de gestão metropolitana na RMN. O que existe é uma recente legislação que apresenta uma situação política reveladora das dificuldades de sua implementação. O projeto de lei, de autoria parlamentar (da Deputada Fátima Bezerra – PT/RN) teve aprovação legislativa, sendo promulgado em 1997.

Não obstante, no plano formal, foi acrescentado ao projeto original o município de Ceará Mirim e, posteriormente, os de Nísia Floresta e São José de Mipibú, o que veio ampliar o rol de questões a serem equacionadas pela futura RMN. O outro ponto que merece destaque na legislação é a criação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, vinculado à Secretaria de Planejamento Estadual.

2.1 O Conselho de Desenvolvimento metropolitano de Natal

O CDMN é de caráter consultivo e deliberativo, é composto do presidente, o Secretário de Planejamento Estadual, dos prefeitos dos 8 municípios da RMN e uma cadeira ocupada pelo Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal, além de contar com a abertura regimental à participação de entidades da sociedade civil organizada na contribuição de elaboração de atividades como projetos, programas e estudos, cabendo a Assembléia Legislativa do Estado e Câmaras Municipais dos municípios e de Natal, a convocação destas. A criação do Conselho revestiu-se da maior importância haja vista ser de sua competência a gestão metropolitana, dada a sua condição de conselho deliberativo. Entretanto, até o presente as ações do Conselho foram limitadas a debates que somente reconhecem a necessidade conjunta das ações referentes aos problemas da RMN debitando ao governo estadual as dificuldades para o avanço das ações cooperadas. Na realidade a concepção de região metropolitana, parece, começou a sensibilizar o governo estadual. Foi criada recentemente no âmbito da Secretaria de Planejamento Estadual uma Coordenadoria Técnica para assessorar e secretariar o Conselho. Mesmo assim, as ações são desenvolvidas de forma desarticulada e os municípios cuidam de seus problemas particulares.

Apesar de surgir como uma forma positiva de gestão metropolitana, o Conselho teve até hoje uma atuação muito limitada e reduzida. Pouco se reuniu no passado, sendo a primeira reunião, em 2001, ou seja, um espaço de tempo compreendido por quase quatro anos até que fosse utilizado como instrumento para cumprir as finalidades de sua criação; seguido de outras quatro reuniões em 2003 quando debateu a construção do aterro sanitário. Atualmente, há iniciativas por parte do governo estadual e do município de Natal para fazê-lo funcionar. As cinco reuniões efetuadas entre 2004 e 2005 têm sido precedidas de divulgação e debates na imprensa acerca da necessidade de construir-se um “projeto metropolitano” para Natal consubstanciado na idéia da formulação de um “Plano de Desenvolvimento Sustentável”.

Mesmo assim, observa-se a pouca importância dada ao Conselho e a falta de uma visão mais ampla e compartilhada para solução dos problemas metropolitanos.

Conforme cresce a RM agudizam-se os problemas referentes à questão ambiental (utilização e preservação de recursos hídricos, principalmente), ao esgotamento sanitário e à coleta de lixo. As questões do lixo juntamente com a gestão do uso do solo são os problemas que mais têm demandado iniciativas conjuntas. No entanto, sua resolução permanece dependente de iniciativas isoladas das prefeituras e dos burocratas das secretarias de governo. Do ponto de vista dos programas governamentais, tem sido executado em alguns municípios da RMN o PROADI (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial) e o Prodetur (Programa de Desenvolvimento do Turismo), frutos de parcerias entre o governo estadual e o federal e a iniciativa privada.

A implantação desses programas de forma desarticulada reforça a necessidade de fazer funcionar, de fato, o Conselho Metropolitano. Como exemplo dessa desarticulação e dos prejuízos que ela pode causar aponta-se a construção do novo aterro sanitário em 2003. A criação do Aterro Sanitário da Região Metropolitana de Natal, como idéia proposta nas reuniões do Conselho, foi desenvolvida sem que as deliberações ocorressem dentro deste, mas sim, fora dele; as negociações aconteceram somente entre os municípios envolvidos (Natal e Ceará Mirim), enfatizando ainda mais a gradativa não utilização desse espaço de deliberação política.

A ausência de funcionamento do Conselho, de operacionalização de mecanismos institucionais com visão metropolitana, de articulação política com interesses metropolitanos, faz com que a chamada Região Metropolitana de Natal não exista realmente no que tange ao aspecto da gestão de políticas públicas.

A solução aos problemas dita metropolitanos ou de “interesse metropolitano” são buscados pela negociação entre municípios, de forma desarticulada e orientada por interesses próprios de cada ente municipal. No geral o pólo metropolitano (Natal) e entre um ou mais municípios de sua periferia urbana.

2.2 Tentativas de cooperação inter-governamental

Permanece uma grande lacuna no que se refere às experiências de gestão conjunta dos problemas de interesse comum. Os problemas oriundos da coleta de lixo, limpeza das praias, localização de cemitérios, remoção do aterro sanitário e tarifas de transporte intermunicipais, continuam em aberto por não haver iniciativas de ações conjuntas na área.

A necessidade de prestação de serviços de saúde, educação, transporte, segurança e limpeza pública, representam uma forte sobrecarga de serviços ao serem prestados pela capital. Terminam por acirrar os impasses nos espaços de limitação entre um município e outro. Há, por conseguinte, necessidade de implementação efetiva da legislação de modo a proporcionar a RMN uma gestão metropolitana aos moldes de outras existentes no Nordeste, ampliando as possibilidades de resolução de problemas, otimizando recursos e realizando um planejamento compatível com as necessidades da área em questão.

Vale salientar que essa preocupação não é recente na história do planejamento estadual. Por duas vezes órgãos técnicos do governo estadual tentaram institucionalizar uma região metropolitana e implementar projeto de desenvolvimento integrado entre os municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, que não se concretizou. As tentativas foram: em 1977 com o Plano de Desenvolvimento Regional e Urbano da Grande Natal, elaborado pelo urbanista Luís Forte Neto encomendado pelo governo estadual; e em 1988 com o Plano de Estruturação do Aglomerado Urbano de Natal, elaborado pelo escritório do arquiteto e político Jaime Lerner, também por encomenda do governo estadual.

Com o agravamento dos problemas comuns aos municípios que compõem a região o governo do estado publicou em 1994 a Lei Complementar nº 119/94 que institui a regionalização do Rio Grande do Norte, prevendo a criação da Região Metropolitana de Natal. Entretanto só em 1997, por iniciativa parlamentar é que a RMN é formalmente instituída.

Na ausência de um conjunto de instrumentos que incidam sobre a RMN acabam por “valer” legislações aplicáveis à todo o estado ou aquelas de âmbito municipal, principalmente relacionadas ao controle e a preservação ambiental e os de uso e ocupação do solo.

Em relação ao meio ambiente essas legislações se apresentam como diretrizes orientadoras mas que ainda precisam avançar nos procedimentos de sua aplicação. Esses instrumentos demandam regulamentação que definam efetivos mecanismos de controle. Em geral as diretrizes estabelecidas pela legislação federal são repetidas como tal pelo estado e municípios.

Quanto ao uso e ocupação do solo vários instrumentos incidem sobre o espaço urbano, com destaque para a Lei nº 6.766/79 que trata do parcelamento do solo, e que vem sendo utilizada pelos municípios que não têm instrumentos próprios, com exceção de Natal e Parnamirim. Dos oito municípios constituintes da RMN 05 possuem Planos Diretores (Natal, Parnamirim, Extremoz, Nísia Floresta e Ceará-Mirim) e 02 apresentaram propostas para revisão/elaboração nos editais 2004/2005 do Ministério das Cidades (Macaíba e São Gonçalo do Amarante), ficando de fora apenas São José de Mipibu.

Em Parnamirim, constata-se um quadro de legislação urbanística desatualizado frente ao que estabelece a Lei Orgânica Municipal (artigos 192 e 195). Em Natal, desde 1901 existe legislação urbanística. O atual Plano Diretor – Lei Complementar nº 07/94 – avançou na adoção de parâmetros urbanísticos, possibilitando a isonomia quanto à apropriação do solo urbano, provocando mudanças na apropriação dos benefícios públicos pelos diversos agentes. Avançou ainda na visão do Planejamento da cidade devendo esse ser orientado pelo conceito de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido estabelece áreas da cidade que, por suas características sociais, culturais, históricas e ambientais, merecem tratamento diferenciado. Neste aspecto destacam-se as Áreas de Interesse Social, as Áreas de Operação Urbana e as Áreas de Proteção Ambiental. Entretanto, o Plano diretor de Natal carece de detalhamento e regulamentação previsto na própria Lei e nunca

realizado. Atualmente encontra-se em curso um processo de sua revisão. Isso tem gerado muitos conflitos, principalmente entre a prefeitura, os empresários imobiliários e as ONG's que atuam no município, também na questão ambiental.

Um outro ponto que merece ser pensado com muita urgência se refere à disciplina ambiental e de uso e ocupação do solo no espaço costeiro. Na medida em que o turismo se consolida como importante atividade econômica esse problema se agrava uma vez que nem o estado nem os municípios costeiros contam com regulamentação específica.

2.2.1 Consórcio para Recuperação do Rio Pitimbu (Macaíba, Parnamirim e Natal)

O Governo do Estado, por intermédio da Secretaria Estadual de Recursos Hídricos (SERHID) e do Instituto de Gestão das Águas do RN (IGARN), vem desenvolvendo um grande esforço para implementar um Plano de Gestão Integrada para a recuperação da sub-bacia hidrográfica do rio Pitimbu. Um estudo completo sobre a situação do manancial já foi realizado por uma empresa de consultoria, que identificou os usuários do Pitimbu e suas fontes poluidoras.

A vazão média do rio é de 3,1m³/s, sendo responsável pelo abastecimento da Lagoa do Jiqui, uma das fontes de água da zona Sul de Natal. Afluente do rio Pirangi, a nascente do Pitimbu é no município de Macaíba, mais precisamente na localidade de Lagoa Seca, seguindo curso por Parnamirim depois alimentando a Lagoa do Jiqui e por fim desaguando no Pirangi. Por servir a tantas comunidades ao longo do seu trecho, o plano de ação integrado também visa promover o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável destas localidades. Os órgãos convidados a participarem do Plano de Gestão Integrada são: CEFET/RN, CREA/RN, IDEMA, CAERN, SEMURB, EMPARN, ARSBAN, SESAP/SUVAM, Emparn, DER, IBAMA, Patrimônio Público da União, Proágua, Prefeitura Municipal de Macaíba, Prefeitura Municipal de Parnamirim e Promotoria do Meio Ambiente.

Muitos são os problemas já detectados no Rio Pitimbu: - Ocupação irregular do solo (especulação imobiliária e instalações industriais em área ambientalmente sensível) -Degradação ambiental (destruição das matas ciliares, erosão acentuada nas margens do rio) - Poluição doméstica, agrícola e industrial

(associado ao descarte inadequado de esgotos domésticos e industriais, uso incorreto de defensivos agrícolas, construção de curtumes, matadouros, pocilgas e currais nas proximidades do leito) - Barramentos irregulares (que alteram significativamente o curso normal das águas do rio).

“Queremos montar um plano de ação integrado, pois a recuperação do Pitimbu não depende somente do SERHID e IGARN, existem outras entidades importantes que podem somar e tornar o plano viável e executável” (IGARD, 2004).

2.2.2 A interlocução da FEMURB com os municípios metropolitanos

A federação dos Municípios do Rio Grande do Norte- FEMURB - representa os Municípios do RN, procurando integrá-los como comunidade estadual, defendendo os seus interesses. Passou a existir em 2001, sendo oficialmente, uma entidade de natureza civil, de caráter representativo e assistencial, sem fins lucrativos. Muito embora seu objetivo não seja assessorar os prefeitos da região metropolitana, especificamente, tem dado visibilidade à esta questão uma vez que o seu presidente é, desde o início, o prefeito re-eleito de Parnamirim, Agnelo Alves. De modo que a questão regional vem se integrando no objetivo comum de” bem servir às suas comunidades, buscando o desenvolvimento integrado do Estado do Rio Grande do Norte, e, em particular de cada Município e Região”.

2.2.3 O Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal

Entre as dificuldades enfrentadas na implementação do novo modelo no qual são os Estados Federados que criam institucionalmente as metrópoles, observa-se, de início, a inexistência de uma consciência metropolitana entre os oito municípios que dela fazem parte. Prevalece ainda no governo estadual e entre os prefeitos uma visão tradicional, de municipalismo autárquico, essencialmente local, que dificulta ou se opõe à visão regional. A idéia do Parlamento Comum da Região envolve a participação dos 113 vereadores de todas as Câmaras Municipais. Começou a ser objetivada em 2001 quando o vereador George Câmara (PC do B) apresentou à Câmara Municipal de Natal o projeto de Resolução de sua autoria, que no rápido período de 20 dias foi aprovada por unanimidade. Do mesmo modo, em tempo breve o projeto foi absorvido pelas demais Câmaras de vereadores

e após um grande evento realizado foi assinado o Termo de Adesão ao Tratado do Parlamento Comum pelas câmaras dos demais municípios. O “Tratado Metropolitano” é uma espécie de Estatuto que deverá nortear as ações dessa instância política. Nele fica expresso um “acordo de vontades” entre as Câmaras municipais e não cria um ente público. É bom lembrar que no Brasil a Câmara de Vereadores não é uma pessoa jurídica, nem mesmo a prefeitura o é o município, sim (BRUNING, 1995, p.22). Ou seja, o Parlamento não pretende substituir o papel de cada Câmara Municipal.

Os vereadores, na sua opção política de instituir o Parlamento, são guiados “pelos princípios federativos, pela autonomia municipal e pela independência harmônica das instituições políticas e jurídicas, que exercem as funções e poderes outorgados pelo povo” (Parlamento Comum, Regimento Interno). Estabelecem o acordo de vontades com base em orientações jurídicas e políticas e apoiados pela democracia representativa adotada no país, pelas Constituições Federal, Estadual e Leis Orgânicas Municipais e na Lei Complementar 152/97 do estado do Rio Grande do Norte que cria a Região metropolitana de Natal. Aprovam o Tratado “pelo bem comum e desenvolvimento sustentável da Região Metropolitana de Natal” (idem, ibidem).

O órgão é destituído de sede fixa e tem caráter eminentemente político, não se sobrepondo às Casas Legislativas dos municípios que as integram e função meramente sugestiva. Trata da agenda sistêmica e tenta influenciar a agenda de decisões dos governos estaduais e dos municípios metropolitanos.. Reivindica para si um novo papel: o de organizar a agenda metropolitana. É um fórum apropriado para debater problemas comuns e encaminhá-los às instâncias competentes para resolvê-los.

Foram definidas 3 instâncias de decisão na composição do Parlamento Comum, quais sejam: Mesa diretora, Colégio de Comissões e Colegiado Pleno, já consignadas no Tratado assinado e no Regimento Interno. Para pertencer ao Parlamento-nível pleno, basta ser vereador de um dos municípios da região metropolitana. Para os demais níveis prevalecem os princípios básicos: autonomia de cada Câmara e garantia de participação de todas elas nessas instâncias. A Mesa Diretora é a instância mais ágil do Parlamento. É composta por nove membros. O Colégio de Comissões é uma instância intermediária, está composto por 30

membros e representa as respectivas Câmaras Municipais através de Comissões Especiais ou Permanentes. São nomeadas por cada Casa Legislativa.

O Parlamento Comum tem se revelado uma instância muito dinâmica na solução dos problemas metropolitanos em Natal. Através de vários eventos – reuniões, seminários- vem construindo e negociando com outros segmentos e instituições sociais uma Agenda Metropolitana. Em 2002 formulou uma pauta de reivindicações amplamente discutida e consubstanciada na Carta dos Vereadores da Grande Natal assim sintetizada: a) demandas relativas ao uso do solo (plano diretor único e integração urbanística com garantia de crescimento ordenado); b) ao meio ambiente (construção de aterro sanitário, saneamento básico, preservação de mananciais, qualidade da água e zoneamento ambiental); c) a infra-estrutura urbana (tarifas telefônicas, de transporte uniformes, novo abatedouro, integração de trens urbanos, urbanização das praias e novo terminal rodoviário); d) a cultura (calendário único de eventos, feira cultural itinerante e criação de rádios e TV's comunitárias); e) às questões sociais (cobertura integrada de segurança pública, delegacias de defesa da mulher, melhoria na prestação de serviços jurídicos, combate a doenças tropicais, cobertura hospitalar integrada); e, f) gestão urbana (assento no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano e criação de conselhos metropolitanos setoriais).

Chama atenção a ênfase dada à solução de problemas contemporâneos que supostamente afetam mais decisivamente as grandes metrópoles. A ênfase dada à segurança pública, ao transporte e à questão ambiental é exemplos de que esses problemas independem do tamanho da metrópole. (Não resta dúvida que a proposta de criação do Parlamento Comum foi bem sucedida considerando a) a facilidade com que foram mobilizados os vereadores em torno da idéia; b) a construção coletiva dos documentos que o formalizam e o finalizam: o Tratado Metropolitano e a Carta de Vereadores; c) o reconhecimento de sua existência política através da conquista de assento no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano; d) no envolvimento da sociedade civil na formulação de suas propostas; e) na continuidade e regularidade de seu funcionamento e das negociações políticas bem sucedidas.

Poder-se-ia inadvertidamente dizer, que sua construção é muito limitada. Visa tão somente organizar o debate e a discussão de uma agenda metropolitana que seria encaminhada às instancias competentes para encaminhamento e solução.

Entretanto, pouco podendo fazer diretamente, desempenha relevante papel político na construção de um pacto territorial.

2.2.4 O Conselho do Pólo Costa das Dunas

Dando seqüência as ações do PRODETUR/NE I, o Banco do Nordeste do Brasil deu início em 1998, ao processo de estruturação de “Pólos de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável”, visando assegurar o aproveitamento da atividade turística, pela convergência e continuidade de ações, via incorporação de paradigmas empresariais e fortalecimento dos elos da Cadeia Produtiva do Turismo. Nesse contexto, os Pólos de Turismo são uma iniciativa empresarial do banco cujo principal objetivo é promover a estruturação e o planejamento do desenvolvimento do turismo regional sob a ótica do empresariamento, através da formação de parcerias que permitam a mobilização e integração dos atores locais envolvidos com a gestão e organização da atividade turística.

Os Pólos materializam-se a partir da instalação dos Conselhos de Turismo, que constituem espaços sistematizados para planejar, deliberar e viabilizar iniciativas que concorram para o desenvolvimento do Setor, caracterizados por forte senso de co-responsabilidade e parceria institucional. Contam com a participação efetiva de diversos segmentos econômicos e sociais: Governo Federal; governos estaduais e municipais; Terceiro Setor - ONGs ambientais/sociais, universidades, centros de pesquisa, associações comunitárias; setor privado - entidades de classe, “trade” turístico, e instituições do sistema “S”) O Pólo Costa da Dunas foi criado em 1999. Integra 16 municípios do Rio Grande do Norte situados ao sul e ao norte a partir de Natal, quase todos litorâneos e juntos com uma população de 1,1 milhões de habitantes - de acordo com o Censo Demográfico de 2000 do IBGE. Abrange uma área maior que a metropolitana, englobando-a. Na estruturação do Conselho observamos uma espécie de “cooperação intersetorial” que congrega atores dos três segmentos: a) representantes de governos, sendo 3 do governo federal, 7 do governo estadual e 8 dos municipais; b) do setor privado, com 9 representantes de federações, associações, sindicatos patronais, “trade” turístico e instituições do sistema S; e, c) do terceiro setor, com 9 representantes, sendo 2/3 de ONG’s e

associações comunitárias e 1/3 de representantes de universidades e centros de pesquisa, formando o que poderíamos chamar de “rede cooperativa”.

Desde sua instalação o Conselho vem atuando num processo de desenvolvimento regional do turismo dito sustentável. Sua atuação vai além das esferas governamentais, atingindo outros setores importantes para o desenvolvimento da atividade turística, que vivencia forte expansão no Rio Grande do Norte, particularmente na área metropolitana de Natal, desde meados dos anos 80 do século passado. Para isso desenvolve suas atividades de modo sistemáticas e bem estruturadas. É formado por coordenação, gerência executiva, assessoria e 36 membros. Funciona através de Câmaras Técnicas e respectivos coordenadores. O conteúdo de suas ações no período 1999-2002 pode ser observado através das Câmaras que estruturou: artesanato, educação para o turismo, mata estrela (mata atlântica), meios de hospedagem e alimentação, melhoria do sistema de transporte, ordenamento dos equipamentos da orla marítima, qualificação profissional e empresarial do turismo, resíduos sólidos, segurança do turista, selo de qualidade, turismo cultural e Via Costeira (principal cordão de hotéis no Parque das Dunas, em Natal).

Observa-se, a despeito de sua importância, que o Conselho funciona com uma lógica eminentemente empresarial, favorecendo o crescimento da atividade turística, sem uma preocupação maior com as comunidades costeiras que rapidamente modifica e transforma. A sociedade civil ainda não está organizada no mesmo nível do segmento empresarial. Por sua vez, o Estado continua sendo um grande intermediador/facilitador da iniciativa privada, favorecendo o atendimento às demandas empresariais, descurando, muitas vezes, dos problemas sociais e ambientais que o turismo gera, em troca de alguns empregos.

As experiências aqui descritas, e outras similares no Brasil de hoje, têm alentado o vácuo pela ausência de instituições que dêem conta da complexidade dos problemas urbanos e metropolitanos. Nesse sentido, que lições podem ser tiradas das experiências aqui relatadas? A primeira, é que a melhoria das relações intergovernamentais dependerá da capacidade dos governos de mobilizar e envolver a comunidade e o setor privado em ações cooperativas. A segunda, é que os governos das áreas metropolitanas terão de equacionar o relacionamento horizontal entre municípios, evitando dispersão de recursos e conflitos. Por outro lado, seu fortalecimento político viabilizará negociações multinível, inclusive quanto aos

aspectos relevantes do desenvolvimento regional. Por último, as experiências sugerem que a consolidação desse papel de intermediação política será tarefa complexa e não se completará em curto prazo. Requer um continuado aprendizado político. Contudo, o debate nessa direção substituirá com vantagem a disjuntiva público-privado, atenuará a competição entre municípios e fortalecerá a visão regional.

Se esses formatos jurídicos institucionais, como consórcio, parlamento, conselho favorecem pactos territoriais, quebra dos caminhos tradicionais do clientelismo, da corrupção e da apropriação do Estado por interesses particulares e o aumento da eficiência da coisa pública, será preciso incentivá-los. Acreditamos, podem apontar para um modelo inovador de organização regional.

A cooperação entre entes políticos integrantes da Federação tornou-se uma exigência constitucional institucionalizada no Brasil. Fortaleceu-se o federalismo cooperativo impondo-se uma articulação permanente entre União, Estados e Municípios, nem sempre praticada. No nível municipal o que se observa é a ocorrência de uma “autonomia dependente” das instâncias superiores. Logo, no Brasil, a integração entre níveis de governo far-se-á através de negociação política. Como a questão metropolitana é tratada nesse âmbito político a organização dessa cooperação em bases democráticas e participativas é desejável. Problemas comuns devem ser resolvidos no plano da política. No caso, trata-se de partilhar com parceiros o poder de alocar recursos, de priorizar obras, de oferecer programas de ação etc.

Com essa visão supomos, amortece o tom nostálgico com que sempre encaramos a ausência de uma intervenção governamental metropolitana mais articulada entre estados e municípios após o malogro da fase do planejamento eminentemente técnico e do modelo de gestão único e centralizado do tempo dos militares. Sabemos da sua ineficácia, e por isso mesmo acabou. Trazê-lo simplesmente de volta junto com a idéia da institucionalidade metropolitana pode comprometer o nosso frágil arranjo federativo. Mesmo que continue acreditando que precisamos de uma instância que cuide dos graves problemas metropolitanos.