



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES- CCHLA
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - DPP
CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO.**

**DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DO TEMA FÍSICO-TERRITORIAL DO
MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE**

**Natal / RN
2012**

CÁSSIO FELIPE ALVES TAVARES

**DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DO TEMA FÍSICO-TERRITORIAL DO
MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, como requisito parcial à obtenção do título de Gestor de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Alessandro Ferreira Cardoso da Silva

**Natal/RN
2012**

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Região Metropolitana de Natal

Figura 2 – São Gonçalo do Amarante

Figura 3 – Localização do Bairro Jardins

Figura 4 – Empreendimentos imobiliários no Bairro Jardins

Figura 5 – Localização dos Bairros de Regomoleiro, Amarante, Golandim e Novo Amarante.

Figura 6 – Número de Alvarás por ano

Figura 7 – Tipologias de Licença

Figura 8 – Macrozonas urbana e rural em São Gonçalo do Amarante

Figura 9 – Representação do Complexo “Horizontes do Potengi”

Figura 10 – Localização da Indústria Coteminas

Figura 11 – Área da Obra do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante

Figura 12– Representação do Projeto do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante

Figura 13 - Localização da Via Metropolitana

Quadro 01 - Secretarias Municipais de São Gonçalo do Amarante

Quadro 02 – Estrutura Organizacional da SEMINRA

Quadro 03 –Estrutura Organizacional da SEHAB

Quadro 04 - Estrutura Organizacional da SEMSUR

Quadro 05 - Estrutura Organizacional da SEMURB

SUMÁRIO

Conteúdo

1. INTRODUÇÃO	5
2. REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.2. Governabilidade, Governança e Accountability.	16
2.3. Governo Eletrônico (<i>e-gov</i>).....	18
2.4. Gestão Municipal, Sistemas de Informação e Tecnologia da Informação.....	19
2.5. A Importância de um bom Planejamento Urbano	21
2.6. Diagnósticos	24
3. SÃO GONÇALO DO AMARANTE: ASPECTOS FÍSICO-TERRITORIAIS	26
3.1. Construção Civil.....	32
4. MACROZONAS.	35
5. INDICADORES DA SOCIOECONOMIA DO MUNICÍPIO.....	37
6. POTENCIALIDADES FUTURAS.....	39
7. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO	46
8. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DAS SECRETARIAS DA PASTA FÍSICO-TERRITORIAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE.	48
8.1. Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEMINFRA).....	48
8.2. Secretaria de Habitação, Regularização Fundiária e Saneamento (SEHAB).....	52
8.3. Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SEMSUR)	56
8.4. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB).....	59
9. CONCLUSÃO.....	65
10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	70

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DO TEMA FÍSICO-TERRITORIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho em questão consiste em um Diagnóstico Institucional da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Amarante abordando, especificamente, os setores responsáveis pelo controle, gestão e planejamento da dimensão físico-territorial do município. O objetivo principal é caracterizar e analisar as secretarias afins ao tema físico-territorial, entendendo esta dimensão como sendo formada pelos elementos urbanos (ruas, praças públicas, lotes, etc.) e ambientais (áreas verdes, áreas de proteção especial, etc.). Tal desafio insere-se como atividade fundamental da Gestão Pública por compreendermos que sem o devido diagnóstico institucional de um ente do Estado, torna-se mais difícil a elaboração de políticas, planos e projetos atinentes às preocupações mais recentes da Política Urbana no Brasil.

Ressalta-se, assim, a importância de um crescimento urbano ordenado para as cidades, mais precisamente para o município estudado, que apresenta uma situação ímpar em relação a sua expansão territorial urbana mais recente, pois é um município que, além de passar por grandes transformações em sua conjuntura político-econômica, possui grandes potencialidades a serem inseridas em seu território – isto é, grandes projetos urbanos de corte metropolitano, nacional e até internacional – além de apresentar um crescimento territorial conturbado e desordenado.

Com isso, é de grande importância que seja estudado no município o modo como o mesmo está preparado, no que se refere à sua estrutura administrativa, para a elaboração de políticas urbanas e ambientais com o intuito de enfrentar os novos caminhos a serem traçados com as mudanças advindas do forte crescimento já corrente. Ademais, desde 2001, a grande preocupação com o planejamento urbano nas cidades aliado com a preservação ambiental e o cumprimento da função social da cidade, levou a criação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 1.257) que fixa importantes princípios básicos que irão nortear ações que regulamentam exigências constitucionais e reúnem normas relativas a ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana beneficiando o interesse público, a

segurança, o bem estar dos cidadãos, e o próprio equilíbrio ambiental das cidades. O Estatuto colocou maior ênfase não apenas na presença de instrumentos da Política Urbana – como o Plano Diretor, criação de Zonas Ambientais e IPTU progressivo – mas também na efetividade dos programas e projetos urbanos considerando a atuação dos setores técnicos, políticos e administrativos – daí que se o Brasil avançou em legislações urbanas, ainda está para avançar na gestão administrativa da própria política urbana. É nesse sentido que realizar diagnósticos institucionais permitirá, no futuro, a integração das políticas urbanas em um Sistema de Informações Gerenciais (SIGer), alvo de diretrizes no final deste trabalho.

Logo, com a apresentação dos dados e informações obtidos, através de pesquisas e visitas ao município, mais especificamente às instituições estudadas, e levando em consideração as dificuldades que as mesmas enfrentam, bem como as potencialidades que o município possui, foi possível observar que uma alternativa para um aprimoramento na sua gestão físico-territorial, será a implantação de um Sistema de Informações Gerenciais (SIGer), visando assim modernizar e otimizar a gestão urbana em São Gonçalo do Amarante, com uma perspectiva de um crescimento urbano e econômico. Este trabalho, portanto, pretende ser uma primeira contribuição sobre o tema, permitindo no futuro sua construção. Entretanto, justifica-se a elaboração do presente diagnóstico como parte fundamental para equacionar o real tamanho do desafio a enfrentar e a possibilidade da gestão pública também como instrumento de análise, não apenas de proposição. Mas porque São Gonçalo do Amarante? E porque a dimensão físico-territorial?

O município de São Gonçalo do Amarante, situado na Região Metropolitana de Natal, é um dos que mais crescem atualmente no estado do Rio Grande do Norte, e está passando por intensas transformações em seu território, principalmente devido à chegada de grandes empreendimentos, como o futuro Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante (em construção), do Programa Minha Casa Minha Vida e de projetos condominiais privados. A construção do aeroporto – previsto para entrar em operação a partir de 2014 – vem atraindo investimentos na cidade de setores imobiliários, comerciais e industriais, o que aumenta rapidamente a conurbação com Natal e com os bairros da Região Administrativa Norte. O crescimento acelerado do município é evidenciado pela alta

taxa de crescimento populacional entre o ano de 2000 à 2010, taxa essa que atingiu 2,36% ao ano (IBGE Censo Demográfico 2010), posicionando-se como uma das maiores da Região Metropolitana de Natal. Além da elevada taxa de crescimento populacional o PIB do município também apresenta grande avanço no mesmo período saindo de R\$ 193.859,00 no ano de 2000 e chegando em R\$ 953.855,00 em 2010 (IBGE)

A abordagem do tema envolvendo a área das políticas urbanas e ambientais de São Gonçalo do Amarante se deu em virtude da referida transformação da configuração territorial municipal que sofre intensas modificações na medida em que o município é alvo de grandes empreendimentos comerciais, que afetam diretamente a organização do território da cidade como o Aeroporto internacional de São Gonçalo do Amarante; e a implantação do Complexo Imobiliário Horizontes do Potengi que abrangerá, entre outras finalidades, um condomínio residencial com capacidade para 12.000 pessoas. Além disso, como consequência da proximidade com Natal, o município já é uma área de transbordamento da capital norte-rio-grandense e acaba sofrendo com a grande especulação imobiliária decorrente da atração que as potencialidades do município oferecem. Também como consequência da referida proximidade entre as cidades, verifica-se que há entre São Gonçalo do Amarante e Natal uma enorme troca de serviços e comércio o que acaba gerando um grande fluxo de pessoas entre as cidades diariamente. Tendo em vista que, as duas cidades representam pólos de comércio, serviços e indústrias no Estado.

Assim torna-se claro que a cidade, que já enfrenta um grande processo de modificação territorial, sofrerá ainda maior processo de expansão urbana que tende cada vez mais a afetar os municípios vizinhos. Como evidente consequência do crescimento ao qual o município de São Gonçalo do Amarante está submetido tem-se um grande aumento no número de construções, principalmente residenciais, nas áreas urbanas do município, tal crescimento é exposto na quantidade, sempre crescente de alvarás de construção que são emitidos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, sendo mais da metade deles pertencente à construção de condomínios residenciais. Os números serão apresentados mais a frente. Como o município se prepara para isso? Quais as secretarias e como estão organizadas

para fazer frente a essa urbanização intensiva do território? Há alguma contribuição do gerenciamento urbano que as Políticas Públicas possam empreender no sentido de ordenar o crescimento urbano? São questões como essa que provocaram o presente trabalho.

Estas transformações ocorrentes nos últimos anos aumentam a necessidade de eficiência da ação das instituições que tratam da elaboração e do ordenamento das políticas urbanas e ambientais no município. Para que o crescimento ocorra de forma ordenada, o poder público de São Gonçalo do Amarante precisa, cada vez mais, modernizar sua gestão para que atenda as necessidades da complexa realidade em que o município está inserido, aplicando eficientes instrumentos de planejamento, controle e transparência das ações.

Assim torna-se imprescindível a análise de medidas e propostas necessárias ao aprimoramento da gestão das instituições no âmbito das políticas urbanas e ambientais do município de São Gonçalo do Amarante levando em consideração a análise da atual situação da gestão no município, sempre buscando conciliar ferramentas que tenham capacidade de melhorar o desempenho da máquina pública do município pelo menos de modo parcial.

O diagnóstico institucional do município envolvendo as principais instituições que tratam da gestão municipal na área pesquisada; a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEMINFRA); a Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Saneamento (SEHAB); a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SEMSUR); e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB). Abre uma oportunidade para a elaboração de ferramentas que possam dar base a uma modernização da gestão da pasta em questão, seguidas da proposta de implantação de um Sistema de Informações Gerenciais (SIGer).

A análise das secretarias colocadas acima foi de extrema importância para a elaboração de todo o trabalho, pois as referidas instituições são responsáveis diretas e/ou indiretas pela configuração territorial de São Gonçalo do Amarante, uma vez que todas, de certa maneira, trabalham com a expansão físico-territorial do município, ou seja, são responsáveis, ou pelo menos influem diretamente na elaboração das políticas urbanas e ambientais municipais. O estudo das Secretarias

foi, sem dúvida, algo que muito contribuiu para engrandecer as informações e até mesmo idéias que serão apresentadas, não somente pelos problemas que as instituições enfrentam que foram alvo de estudo e que muitas vezes impedem que as mesmas realizem suas funções de modo efetivo, mas também pelo simples fato de todas serem alvos passíveis das propostas apresentadas.

O trabalho como um todo foi baseado através de entrevistas com os gestores das instituições do município, análise de documentos públicos, pesquisas metodológicas acerca das temáticas envolvidas, análise de dados quantitativos e qualitativos e busca de informações em revistas e jornais *on-line*. A elaboração dos diagnósticos institucionais foi feita gradativamente a partir das fundamentais orientações do professor/orientador Alexsandro Ferreira.

O trabalho está dividido fundamentalmente em 4 partes, sendo a primeira a apresentação do referencial teórico que aborda temas referentes a administração pública, políticas públicas e eficiência dos Governos, dando ênfase ao uso de ferramentas associadas ao governo eletrônico e conseqüentemente à tecnologia da informação, ressaltando a importância de um bom planejamento municipal. A segunda parte consiste em uma rápida apresentação do município com indicadores de crescimento e caracterização territorial, como número de construções habitacionais e empreendimentos imobiliários, além de uma exposição de características socioeconômicas do município, bem como de problemas, especialmente estruturais, e potencialidades que o mesmo apresenta. A terceira parte contém o diagnóstico institucional realizado em secretarias que tratam do tema físico-territorial do município, mostrando como as mesmas operam e os problemas que as instituições enfrentam. Já na quarta parte, são mostradas as considerações finais do trabalho, sempre levando em consideração aquilo que foi constatado ao longo da apresentação, com apresentações de propostas que venham a modernizar e otimizar a gestão das políticas urbanas e ambientais do município, responsáveis pela construção de um crescimento urbano ordenado, além de considerar os pressupostos existentes (como Governabilidade, Governança e Accountability) para a atuação de um governo eficaz.

A apresentação do referencial teórico, que se encontra a seguir, é essencial para uma boa compreensão do trabalho a partir do momento que tem como

finalidade explicar termos e características que são indispensáveis para a atuação de um bom governo, principalmente no que se refere a sua eficiência, eficácia, efetividade, transparência e ordenamento do crescimento do seu território. Assim, com o devido conhecimento acerca de alguns termos técnicos a compreensão dos problemas que serão expostos, bem como os das sugestões e propostas apresentadas se torna mais clara e justificável.

2.REFERENCIAL TEÓRICO

2.1.Estado e Políticas Públicas

Para que seja feita uma real introdução ao assunto a ser tratado no trabalho em questão, é necessária inicialmente a apresentação dos conceitos fundamentais que norteiam as propostas a serem apresentadas. Inicialmente deve ser chamada a atenção para o conceito de Estado e as funções do mesmo, bem como o de Políticas Públicas, para que posteriormente seja abordada a relevância de um bom planejamento/desenvolvimento urbano e sua influencia na configuração territorial das cidades. A começar pelo conceito de Estado podemos constatar que o termo ganhou difusão e prestígio no livro “O Príncipe” publicado por Nicolau Maquiavel, e desde então, nas palavras de Bobbio (1987), o termo passou por modificações e começou a ter um significado específico de certa condição de domínio de um território e de comando sobre os seus respectivos habitantes. De modo direto e sucinto, concordando com Bresser (1995) podemos definir Estado como parte da sociedade, como uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo em que dela faz parte;sendo suas funções tradicionais; segundo Montesquieu, divididas em três domínios: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário.

Ainda no contexto das atribuições do Estado deve-se chamar atenção para a definição e, especialmente, para o papel das políticas públicas como ferramenta do Governo. Não há uma única nem melhor maneira de definir o conceito de política pública: Mead (1995 apud Souza,2006 p. 24) define política pública como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; Lynn (1980 apud Souza, 2006 p.24), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; e Saraiva e Ferrarezi classificam a política pública, com uma perspectiva mais operacional:

Poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAIVA Enrique & FERRAREZI, E. 2006 p.29)

Porém, apesar das diversas visões de diferentes autores a respeito do conceito de políticas públicas, podemos observar que todas convergem para um mesmo ponto, a atuação do governo envolvendo atores políticos no processo decisório. Ainda podemos citar como um dos conceitos mais conhecidos, o de Laswell (1936 apud SOUZA, 2006 p.24), que afirma que a análise e decisões acerca de políticas públicas devem levar em consideração a resposta de três perguntas: *quem ganha o quê, por que e que diferença faz*, buscando, assim, compreender todo o contexto que envolve as políticas públicas bem como os envolvidos no seu processo de criação, sejam eles os elaboradores ou os beneficiados.

Nesse conjunto, apesar de abordagens diferentes, as definições de políticas públicas sempre consideram o coletivo em detrimento do individual, ao passo que posiciona instituições, indivíduos e ideologias como elementos fundamentais. Podemos então resumir, nas palavras de Celina Souza:

A política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA; Celina, 2006 p.26)

Ainda no conceito de políticas públicas, é necessário salientar os diversos formatos que as mesmas podem assumir, formatos esses cuja maior contribuição para a literatura na área é atribuída a Theodore Lowi (1972, apud FREY, 2000, p. 223). O autor afirma que existem diferentes tipos de políticas, e cada um desses irá conquistar apoio e também rejeição em diferentes arenas do governo.

São elas as *políticas distributivas*, caracterizadas por beneficiarem uma clientela específica e não gerar grandes conflitos, pois, sendo elas facilmente multiplicáveis vários interesses diferentes podem ser atendidos simultaneamente; as *políticas regulatórias* que estabelecem de forma clara tanto os atores favorecidos quanto os atores desfavorecidos; as *políticas redistributivas*, que atingem um número relativamente maior de pessoas ao mesmo tempo em que impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais; e por último as *políticas*

constitutivas ou *estruturadoras*, que dizem respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes.

Em relação aos tipos de políticas públicas existentes e aplicadas em São Gonçalo do Amarante, que são referentes à área da pesquisa, devemos destacar como as principais a aplicação do programa “Minha Casa, Minha Vida”, representando as políticas distributivas, uma vez que os recursos do programa são oriundos do Orçamento Geral da União (CAIXA) e também ressaltar a recente reforma político-administrativa que foi feita no município, descrita na lei complementar nº50 de 17 de julho de 2009, que pode ser classificada como uma política estruturante uma vez dispõe sobre a reestruturação organizacional do poder executivo do município.

Na medida em que nos adentramos na área das políticas públicas, é imprescindível entender como funciona o ciclo das mesmas para que se possa chegar à compreensão de como elas são desenvolvidas, implementadas e aprimoradas, objetivando alcançar os resultados esperados. O ciclo das políticas públicas é constituído por 4 etapas: a *formação da agenda*, a *formulação e aprovação das políticas*, a *implementação* e, por fim, a *avaliação* e os *resultados obtidos*. A primeira etapa, formação da agenda (*agenda setting*), tem como maior foco o problema, ou seja, essa primeira etapa do ciclo é o momento em que serão escolhidos os problemas que formarão a agenda política, e segundo Kingdon (1995), a definição da agenda, agrega dois elementos chave – a definição do problema e a geração de alternativas.

Estes elementos estão relacionados, apesar de dominados por diferentes atores do Estado e da sociedade civil que interferem sobre a “agenda política” e a “agenda para decisão”. Na segunda etapa, formulação e aprovação das políticas, serão escolhidas as soluções mais adequadas para os problemas vigentes. Nesse intervalo da primeira para a segunda etapa do ciclo é interessante ressaltar a existência de um “modelo” de escolha conhecido como *garbagecan*, ou, lata de lixo. Tal modelo afirma que o número de problemas sempre será muito maior do que o número de soluções, logo, é mais viável dar prioridade a própria solução do que ao problema em si, ou seja, o modelo desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972, apud SOUZA, 2006, p.30) afirma que escolhas de políticas públicas são feitas como

se as alternativas estivessem em uma lata de lixo. Existindo assim vários problemas e poucas soluções o que faz com que as soluções procurem por problemas e não ao contrário.

Seguindo adiante no ciclo, tem-se a etapa da implementação, processo correspondente à execução das atividades que foram elaboradas durante o planejamento objetivando alcançar as metas estabelecidas. Nesse caso é importante levar em consideração as maneiras mais conhecidas no que tange a implementação das políticas, que podem ser implementadas de “cima para baixo” (modelo *top down*) ou de “Baixo para cima” (modelo *bottom up*), primeiro modelo para explicar implementação de políticas considera que a implementação requer um sistema de controle “de cima para baixo”, levando em conta somente a necessidade de que os objetivos da política sejam claramente definidos e entendidos, que os recursos sejam viabilizados, que a cadeia de comando seja capaz de disponibilizar e controlar recursos, ou seja, o top down, não leva em consideração todos os envolvidos no processo de implementação da política pública, pelo contrário, acaba excluindo as camadas que estão abaixo do processo decisório, uma vez que considera somente as idéias daqueles que desenvolveram a política com o intuito de que ela simplesmente cumpra o objetivo imaginado sem envolver na sua implementação outras possíveis variáveis que podem surgir de acordo com o desenvolvimento do próprio processo e principalmente de acordo com as necessidades das demais esferas envolvidas, como os próprios beneficiados. De certo modo podemos classificar o modelo top down, como um modo antidemocrático de implementação, uma vez que, como já foi mencionado, não considera de maneira integral todas as esferas envolvidas no processo de implementação.

Por sua vez o modelo conhecido como “de Baixo para cima” (*bottom up*), ao contrário do top down, afirma que a implementação das políticas deve ocorrer, de fato, de baixo para cima, ou seja, deve ter seu princípio direcionado de acordo com os demais elementos envolvidos no processo de análise, já que no modelo *top down* a política analisada nem sempre é efetivada do modo previsto, exatamente por que o modelo não envolve todos os elementos participantes do processo de implementação, como o fato de que as organizações têm limitações humanas e organizacionais, fato esse que pode ser interpretado como recurso; ou seja, ao

contrário do *top down*, o modelo *bottom up* considera fatos que podem influir de maneira direta e/ou indireta no modo de como a política será executada. E, conseqüentemente, leva em consideração o papel de outros atores e instâncias no processo de implementação.

Já no último período do ciclo encontra-se a avaliação de resultados, momento em que será verificado se a política ou programa atingiu os objetivos estabelecidos e as metas almejadas.

Embora não exista um consenso acerca do conceito “avaliação”, existem diversas metodologias que podem ser seguidas de acordo com o resultado a que o avaliador pretende chegar e/ou o objeto que se está avaliando.

À medida que crescem em popularidade, as avaliações passam a ser reconhecidas sob diferentes formas de *feedback* e consulta. Um sem-número de termos passa a ser utilizado (revisões, acompanhamento, monitoramento, auditoria, escrutínio, avaliação) como referência a atividades avaliativas. (ALA-HARJA.MarjukkaetHELGASON,Sirgurdur 2000, p.7).

Assim sendo, o resultado da avaliação dependerá de modo substancial da metodologia e dos específicos dados que o avaliador tem a intenção de obter. Para o campo em questão do trabalho não se fez análise de nenhuma política específica do município, embora seja importante lembrar que São Gonçalo do Amarante passou por uma recente reforma político-administrativa com o intuito de aprimorar os serviços prestados no município nas áreas de competência do governo.

2.2. Governabilidade, Governança e Accountability.

Prolongando-se ainda no tocante ao Estado, bem como o seu respectivo modo de atuar, e ainda na utilização de políticas públicas, torna-se indispensável também uma breve apresentação dos conceitos de *governabilidade*, *governança* e *accountability*. Antes deve ser apresentada a diferença entre a eficiência e a eficácia das ações de uma organização, ou até mesmo do governo; resumidamente podemos colocar eficiência como o caminho que o governo usa para atingir o seu resultado e eficácia como a qualidade do resultado que foi obtido, ambas estão intimamente ligadas aos referidos termos – Governança, Governabilidade e Accountability – que serão abordados a seguir. De modo um pouco detalhado, serão apresentados os conceitos desses três termos que são indispensáveis para que um governo possa exercer de maneira eficaz e eficiente as funções a ele atribuídas. A começar pela governabilidade, ainda que os conceitos para a expressão não sejam todos especificamente iguais, podemos defini-la como a capacidade estatal do exercício do poder, ligada a “condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, à base da legitimidade dos governos credibilidade e imagem pública da democracia” (BENTO, 2003, apud OLIVEIRA, P.4). Nas palavras de Diniz:

A definição de governabilidade deve levar em consideração três aspectos: capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários a execução dessas políticas, bem como a sua implementação; e capacidade liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas. (DINIZ, Eli1995, p. 394)

Em segundo lugar tem-se a governança, cujo nome vem de *governance*, expressão introduzida pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, Eli.1995, p. 400). Os conceitos de governança e governabilidade se misturam em alguns pontos da literatura voltada para a área de políticas públicas, entretanto, em poucas palavras pode-se depreender que a governabilidade refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder. Diz respeito às condições sob as quais ocorre o exercício do poder, bem como a capacidade político-institucional de governar, enquanto que a governança possui um aspecto mais amplo, que pode englobar

características da governabilidade sem se restringir a elas. A governança pode ser resumida, segundo o Banco Mundial, como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país. Trata-se de uma maneira compartilhada de viabilizar ações dos governos. Saliente-se que, para a total compreensão do vigente trabalho, faz-se necessária a apresentação do termo *governança eletrônica*, que de acordo com Chahin *et al* (2004) trata da capacidade dos governos para usar as tecnologias da informação e comunicação para definir e implementar políticas públicas efetivas e eficazes; A governança eletrônica, de acordo com os autores, abrange entre outras atividades “todo o suporte digital para a elaboração de políticas públicas, bem como para a tomada de decisões, além dos vários gestores de diferentes níveis do poder público”.

Assim tem-se que a utilização de ferramentas cujo uso se dá através dá através de sistemas de governo eletrônico podem ser de grande ajuda na melhoria das gestões, a partir do momento que respectivas ferramentas acabam colaborando para o aumento da governança, governabilidade e accountability nas administrações.

Por último temos accountability, termo ainda sem tradução exata para o português, porém, de acordo com os pressupostos de Filgueiras (2011) o termo remete a obrigação das instituições públicas de prestar contas, esclarecimentos e divulgar toda e qualquer ação e decisão que envolva os habitantes dos municípios, estado ou da federação. O termo é obviamente associado, para não dizer traduzido, à transparência na gestão pública, idéia que tem como objetivo a fiscalização do governo por parte dos cidadãos e, conseqüentemente, a “auto-fiscalização” que aquele irá fazer ao saber que os maiores interessados pelas suas decisões estão observando todas as suas ações.

Assim temos que a accountability acaba por contribuir para uma maior democratização do estado, que deve promover uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais sujeito a ação do público. Dessa forma, é justificável a existência de políticas da transparência que permitam submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania. Em linhas gerais podemos classificar todos os três termos como elementos referentes à capacidade do Estado para atingir plena eficiência e eficácia em suas ações, agindo de modo

transparente e próspero ao mesmo tempo em que exerce democraticamente a sua autoridade de governo para os seus respectivos habitantes.

Ressalte-se que o conhecimento dos conceitos de governabilidade, governança e accountability, é necessário para que se possa apresentar qualquer estudo, análise ou diagnóstico acerca do funcionamento da máquina pública do município de São Gonçalo do Amarante, pois permite uma melhor identificação e discernimento de como ela opera e de como deveria operar, uma vez que tais conceitos dão importância à eficácia e eficiência governamental e devem existir nas instituições públicas, as quais, algumas, foram alvo de estudo no presente trabalho.

Além disso, torna-se mais claro o entendimento das propostas a serem aqui lançadas para que se possa aprimorar, em parte, a gestão municipal, pois toda e qualquer ideia que tenha tal intenção deverá levar em conta os referidos termos em sua implementação com finalidade de estabelecer melhoras na gestão local.

2.3. Governo Eletrônico (e-gov)

Apresentados os conceitos de governabilidade, accountability, governança e governança eletrônica, torna-se ainda mais evidente a necessidade que o Estado possui de maximizar em seu governo esses três aspectos. Com o desenfreado avanço tecnológico no mundo atual, principalmente em relação ao progresso da comunicação mundial após o surgimento da internet, percebeu-se que os governos, sejam eles locais, regionais ou estaduais adquiriram maiores demandas e também novas ferramentas para exercerem de uma maneira aprimorada as suas respectivas funções, pois o fluxo de informações em escala mundial aumentou gradativamente após o surgimento da rede mundial de computadores, o que teve como consequência uma maior fiscalização sobre as atividades públicas. Entretanto, a própria internet pode servir como uma excelente ferramenta do Estado, uma vez que pode permitir que este tenha uma maior agilidade e eficiência em suas ações administrativas além de fornecer meios do cidadão interagir e relacionar-se com as várias esferas do poder público. De acordo com o Ministério da Ciência e Tecnologia (2000):

Na era da Internet, o Governo deve promover a universalização do acesso e o uso crescente dos meios eletrônicos de informação para gerar uma administração eficiente e transparente em todos os níveis. A criação e

manutenção de serviços equitativos e universais de atendimento ao cidadão contam-se entre as iniciativas prioritárias da ação pública. Ao mesmo tempo, cabe ao sistema político promover políticas de inclusão social, para que o salto tecnológico tenha paralelo quantitativo e qualitativo nas dimensões humana, ética e econômica. A chamada “alfabetização digital” é elemento chave nesse quadro. (TAKAHASHI, T. Org. 2000, P.5)

Nesse contexto, devemos considerar também, como coloca Castells (1999), que a internet surge como uma forma de organização da economia e da sociedade como um todo, e não somente como uma nova tecnologia da informação; Na nova era informacional, podemos pensar em governo eletrônico como algo que remete ao uso de Tecnologia da Informação por agências do governo, tecnologia essa que tem capacidade de transformar as relações com os cidadãos, os negócios e outras vertentes do governo. E como coloca o Banco Mundial (2011), Também apresenta outras diversas finalidades, quais sejam: melhores entregas de serviços do governo, interações aprimoradas em relação a negócios e indústrias, e o “*empoderamento*” do cidadão em virtude do acesso a informação.

2.4. Gestão Municipal, Sistemas de Informação e Tecnologia da Informação.

Com o aumento das demandas governamentais no mundo globalizado tornam-se maiores os desafios que os gestores públicos, em especial os municipais, por se encontrarem mais próximos à população, encontram para utilizar novas e eficientes ferramentas que auxiliem suas gestões tornando-as mais eficazes e consequentemente aumentando a sua governança, governabilidade e accountability. Tais demandas aumentaram, pois com o avanço da tecnologia e com a produção de um grande fluxo de informações de fácil acesso, sejam elas oriundas de organizações públicas ou privadas, os próprios cidadãos tendem a pressionar mais os governos não só por respostas para os problemas e dificuldades enfrentados pela população, mas também por maior transparência nas operações governamentais. Além disso, os governos, tanto locais quanto os regionais enfrentam hoje certo clima de competitividade política, econômica e social, com intuito de oferecerem uma qualidade de vida melhor aos seus cidadãos.

Tudo isso compõe um leque de novos desafios aos gestores públicos que devem buscar alternativas inovadoras objetivando a melhoria de sua gestão, como afirmou Rezende:

As prefeituras brasileiras obedecem a novas legislações e enfrentam um ambiente competitivo, globalizante e turbulento, necessitando realizar sua reestruturação, reorganização, flexibilização, adaptação e modificação de forma política, social, ambiental, financeira e econômica, para continuarem atuantes de forma competente e participativa. (REZENDE, Denis Alcides, 2008. P. 880)

Para que os obstáculos citados sejam contornados é de fundamental importância a utilização de ferramentas da administração bem como da tecnologia pelos gestores, em ações do cotidiano e processos estratégicos para que sejam alcançados de modo pleno a qualidade dos serviços municipais, tornando-os produtivos, efetivos e participativos; para isso é necessário que o planejamento municipal envolva todas as esferas responsáveis do poder público, bem como os principais interessados nos seus respectivos resultados, os cidadãos. Assim, vemos que é necessária a gestão integrada do governo, seja ele, municipal, estadual ou federal, pois ao atuar em sinergia os diferentes agentes do poder público acabam atingindo melhores resultados no planejamento de suas ações, exatamente porque os processos decisórios devem levar em consideração todos os envolvidos na elaboração das políticas, programas ou projetos. Nesse processo a tecnologia pode ter uma participação essencial, pois, como salienta Rezende (2005), a mesma oferece alternativas para os diferentes setores do governo fornecendo informações de qualidade, além de promover uma maior integração dos referidos setores.

A tecnologia, cada vez mais integrada às atividades do ser humano, passa a existir como recurso indispensável na melhoria dos processos de gestão, e nessa conjuntura é preciso que sejam conhecidos os conceitos de Sistemas de Informação (SI) e da Tecnologia de Informação (TI). De acordo com Stair (1996) e O'Brien(2004) um sistema de informação propõe como saída o resultado do processamento de dados ou de recursos a serem transformados, por exemplo, em informação, seja por recursos computacionais ou não; Os sistemas de informação podem contribuir significativamente para a solução de muitos problemas municipais, à medida que os mesmos gerem informações efetivamente oportunas e personalizadas.

Os SI podem resolver problemas operacionais e auxiliar na definição de estratégias municipais, ao passo que beneficiam as instituições públicas, os cidadãos e qualquer indivíduo/grupo que interagir com os sistemas municipais.

Segundo Rezende, para facilitar a solução dos problemas de uma cidade, os sistemas de informação devem estar integrados e com relação de interdependência entre os subsistemas envolvidos, que resultam principalmente na troca de informações entre eles. O autor coloca ainda que os SI são classificados em Sistemas de Informação Operacionais (SIO), que fornecem informações no seu detalhe; Sistemas de Informação Gerenciais (SIGer), que disponibilizam informações agrupadas ou sintetizadas; e Sistemas de Informação Estratégicos (SIE); que possibilitam as comparações das informações tanto no meio ambiente interno da prefeitura e externo entre outros municípios, inclusive gerando indicadores e alguns conhecimentos.

Com base no que foi verificado em São Gonçalo do Amarante, a proposta de implantação de um Sistema de Informação pode ser pensada para um sistema de tipo de Informações Gerenciais (SIGer), pois o modo como o citado Sistema opera parece ser o mais adequado para a melhoria da gestão físico-territorial do município, que deve ser meticulosamente pensada uma vez que a gestão das políticas ambientais e urbanas aparece como instrumento de suma importância para o desenvolvimento tanto econômico quanto social das cidades, como é posto a seguir.

2.5.A Importância de um bom Planejamento Urbano

Com o crescente número de pessoas vivendo em áreas urbanas do país, se tornou um grande desafio para os governantes, especialmente os municipais, conseguir controlar o desenvolvimento urbano das cidades conciliando três fundamentais elementos: as necessidades de crescentes e exigentes populações, a preservação ambiental das cidades, e o ordenamento do crescimento urbano. Para que isso seja de fato alcançado, é indispensável um bom Planejamento Urbano, planejamento esse que, se bem elaborado, poderá trazer para os habitantes um desenvolvimento sustentável.

O grande crescimento da população urbana brasileira nas últimas décadas pode ser considerado segmento de um fenômeno mundial, que é a migração da pobreza para os grandes centros urbanos. Segundo o Ministério das Cidades, 2004, afirmou na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), nas últimas duas décadas do século XX a taxa de urbanização dos países desenvolvidos foi de 0,9%, enquanto que nos países não desenvolvidos ela foi em média de 2,9%. Essa grande

migração acabou contribuindo para que as cidades, especialmente os grandes centros urbanos, não conseguissem acompanhar o aumento dos seus respectivos números de habitantes.

Para que tal situação seja contornada e futuramente evitada é necessário que o planejamento urbano das cidades ocorra de maneira eficaz e efetiva, abrangendo, principalmente, as áreas de regularização fundiária, saneamento, habitação, transporte, educação, atendimento à saúde e lazer.

A execução de um planejamento urbano eficaz está intimamente ligada à elaboração de um plano diretor adequado, como é evidenciado pelo Ministério das cidades na PNDU, 2004:

A aplicação dos instrumentos que visam à realização da função social da cidade e da propriedade, previstos no Estatuto da Cidade, significa o combate à apropriação privada dos investimentos públicos na construção da cidade e, como tal, é um objetivo central na Política de Desenvolvimento Urbano.

Como a aplicação desses instrumentos se dá por meio do Plano Diretor, o planejamento urbano assume uma importância ímpar para os anos de 2005 e 2006, quando o Estatuto das Cidades obriga a elaboração ou revisão de Plano Diretor Participativo nos municípios com população acima de 20 mil habitantes e de Plano de Transportes nos municípios com mais de 500 mil habitantes. (Ministério das Cidades - PNDU , 2004. P. 55)

Assim temos que, para que a elaboração de um plano diretor adequado - o que é fundamental, pois deverá conter as normas para o controle do crescimento territorial da cidade - seja possível, ele deve estar centrado na execução de um planejamento urbano que definirá as diretrizes a serem seguidas no referido plano.

No caso do município de São Gonçalo do Amarante, devemos salientar como principais características do plano diretor da cidade a definição dos objetivos e das diretrizes das políticas setoriais, sendo elas indispensáveis e possivelmente estruturantes no desenvolvimento urbano.

Ademais, tem-se na composição do plano diretor de São Gonçalo do Amarante a articulação das políticas urbana e de desenvolvimento sócio ambiental, envolvendo, de modo breve, as áreas abaixo listadas:

1. Regularização fundiária e habitação, abrangendo planos e programas habitacionais, assim como a firmação da legislação específica.
2. Proteção do meio ambiente e uso sustentável dos recursos naturais, envolvendo a política setorial de proteção ao meio ambiente e relacionando-a com a política urbana de São Gonçalo do Amarante.
3. Desenvolvimento econômico sustentável, compreendendo a geração de emprego e renda que garanta o acesso por parte dos cidadãos aos seus direitos sociais e ambientais.
4. Mobilidade Urbana, que tem como principal objetivo assegurar o acesso dos cidadãos as diversas áreas das cidades.
5. Políticas setoriais de educação, saúde, cultura, lazer e turismo.

Logo, temos que para que de fato as cidades, consigam alcançar um crescimento urbano ordenado, é essencial que seja feito um planejamento urbano adequado e que articule as diversas políticas setoriais, para que assim as diretrizes a serem firmadas no plano diretor, que será o guia do desenvolvimento urbano municipal, sejam executáveis e seguidas de modo pleno objetivando o alcance de um ordenamento urbano no município, bem como um desenvolvimento que possa ser chamado de sustentável levando em consideração os aspectos econômicos, social e ambiental.

2.6. Diagnósticos

É de extrema importância, ao se tentar modificar a realidade de um município, estado, país ou até mesmo uma organização, a realização de um diagnóstico para que se possa entender a real situação em que se encontra o local ou instituição em questão. O diagnóstico pode estar inserido, por exemplo, em uma proposta de implementação de uma política pública ou de mudança de um modelo de gestão, como é o caso deste trabalho, através da consequente aplicação de ferramentas e demais propostas que auxiliem na gestão da pasta físico-territorial. Segundo Candido *et al* (1999), “Existem muitos roteiros que podem direcionar a elaboração de um diagnóstico, essas formas podem se basear em diferentes perspectivas, necessidades, valores e particularidades que cercam o local a ser pesquisado.”

Assim dependendo do objetivo que se pretende com a análise seja ela apenas para exame do aspecto político-institucional, socioeconômico ou físico-territorial do objeto a ser diagnosticado, o caminho da pesquisa pode seguir diferentes rumos.

Vale salientar que o presente trabalho não tem pretensões de exibir um diagnóstico completo de São Gonçalo do Amarante, mas sim apresentar a situação das áreas de interesse e relevância para as propostas a serem apresentadas, focando no aspecto político-institucional das Secretarias municipais responsáveis pela elaboração das políticas ambientais e urbanas do município, e em certa medida, no físico-territorial da cidade, sempre levando em consideração a realidade e a dinâmica nas quais está inserido o município. De acordo com Araújo (1983 apud CANDIDO *et al*, 1999, p.7), “o diagnóstico organizacional focado sobre o aspecto, contingências internas ou externas, apresenta como pontos a serem investigados o tocante ao comportamental, estrutural, tecnológico e estratégico”. Nesse aspecto, o diagnóstico institucional auxilia na tomada das decisões que envolvem as medidas a serem tomadas no que se refere aos objetivos pretendidos, referentes às instituições analisadas e suas respectivas atividades.

Resgatando que o diagnóstico contido no corpo deste trabalho tem como objetivo uma representação geral da realidade vigente em apenas alguns aspectos das características municipais, deve-se esclarecer que os dados e informações

expostos foram obtidos da maneira mais confiável possível, sempre através de consultas a fontes oficiais como, por exemplo, o site do IBGE, da própria Prefeitura Municipal e principalmente, no que tange a informações das Secretarias municipais, através de entrevistas aplicadas aos gestores públicos (Secretários) e a alguns funcionários das instituições visitadas. A confiabilidade e a veracidade dos dados analisados configuram o eixo central para a elaboração de um diagnóstico factível, uma vez que representam como está a realidade e, a partir daí, torna possível definir os objetivos e metas a serem atingidos.

3. SÃO GONÇALO DO AMARANTE: ASPECTOS FÍSICO-TERRITORIAIS

O município de São Gonçalo do Amarante está localizado na Região Metropolitana de Natal, ocupando uma área total de 249,122 km², possuindo limites com os municípios de Ceará-Mirim, Macaíba, Extremoz, Natal e Ielmo Marinho (vide Figura 1). O município foi criado pela Lei Nº 2.323, datada de 11/12/1958, desmembrado do município de Macaíba. São Gonçalo do Amarante apresenta uma população de 87.668 habitantes, compreendidos em 33 comunidades, 56 distritos e distribuídos em 24.451 domicílios (IBGE, 2010), constituindo o quarto município mais populoso do estado. Segundo o Censo realizado em 2010, somente 15,48% da população se encontrava em zona rural até o referido ano, em grande contraste com o ano de 2000, período no qual 85,89% da população habitava a área rural do município (IBGE, 2010). É importante frisar que, não necessariamente, todo esse contingente populacional “migrou” da área rural para a área urbana, já que diversas áreas rurais no município passaram a receber, ao longo desses dez anos, uma infraestrutura que veio a caracterizar estas regiões como urbanas, alterando a tipologia da área em que a população habita.

Figura 01 - Região Metropolitana de Natal



Fonte: Prefeitura municipal de Natal.2012

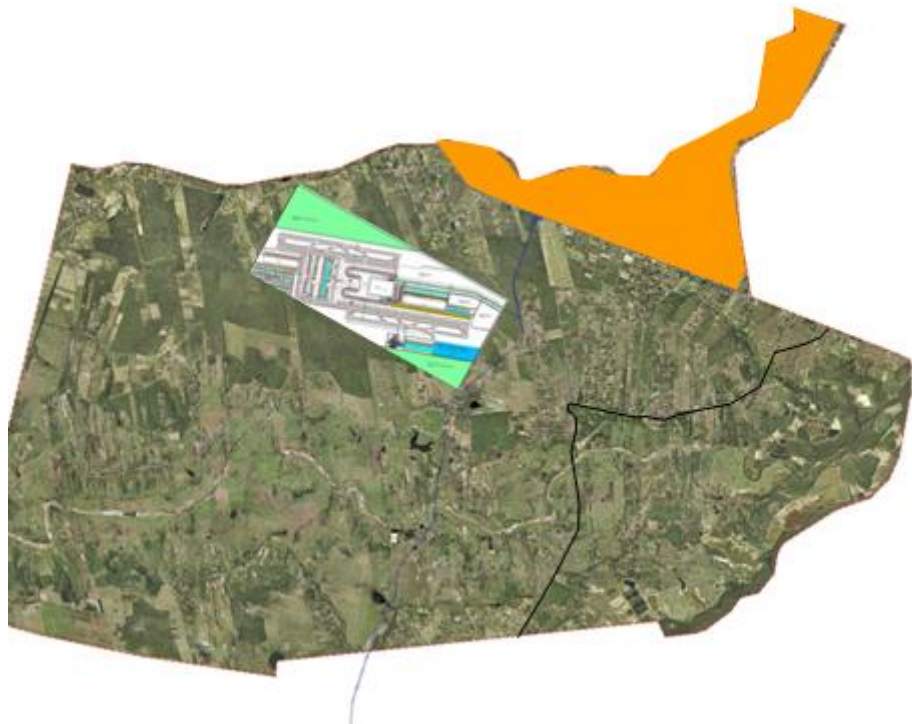
Figura 02 - São Gonçalo do Amarante



Fonte: <http://www.blogdedaltroemerenciano.com.br/>. 2011

Apesar de apresentar um número razoável de habitantes, distritos e domicílios, o município até, meados de 2011, não possuía nenhum bairro oficial. Até o fim do ano passado a Câmara Municipal aprovou a criação de cinco bairros – Jardim Lola, Golandim, Amarante, Regomoleiro e Jardins – e mais seis encontram-se em fase de elaboração de projeto – Centro, Santa Terezinha, Santo Antônio, Olho D'Água, Guajirú e Massaranduba. A definição de bairros é um passo importante para a gestão do município, uma vez que constitui uma unidade de planejamento fundamental, já que define unidades territoriais homogêneas e com características específicas, facilitando a implementação de políticas públicas e demais intervenções.

Figura 03 - Localização do Bairro Jardins



Fonte: SEMURB 2012.

O bairro Jardins (destacado em laranja no mapa), localizado próximo a cidade de Ceará-Mirim, constitui a principal região aonde vem se desenvolvendo empreendimentos construtivos, em grande parte, localizados na Zona Leste do município, entre Ceará-Mirim, parte do limite com Natal e a área do futuro Aeroporto Internacional a ser implantado no município. Este bairro (além de alguns loteamentos mais atuais dos bairros Santa Terezinha, Santo Antônio, Olho D'Água, Guajirú e Massaranduba) apresenta um maior ordenamento em relação aos bairros mais antigos, uma vez que foi constituído num contexto mais recente, em que as diretrizes do Plano Diretor passaram a ser consideradas no processo de expansão ao passo que as obras tiveram que passar pelo licenciamento e seguir tais diretrizes.

Figura 04 - Empreendimentos imobiliários no Bairro Jardins



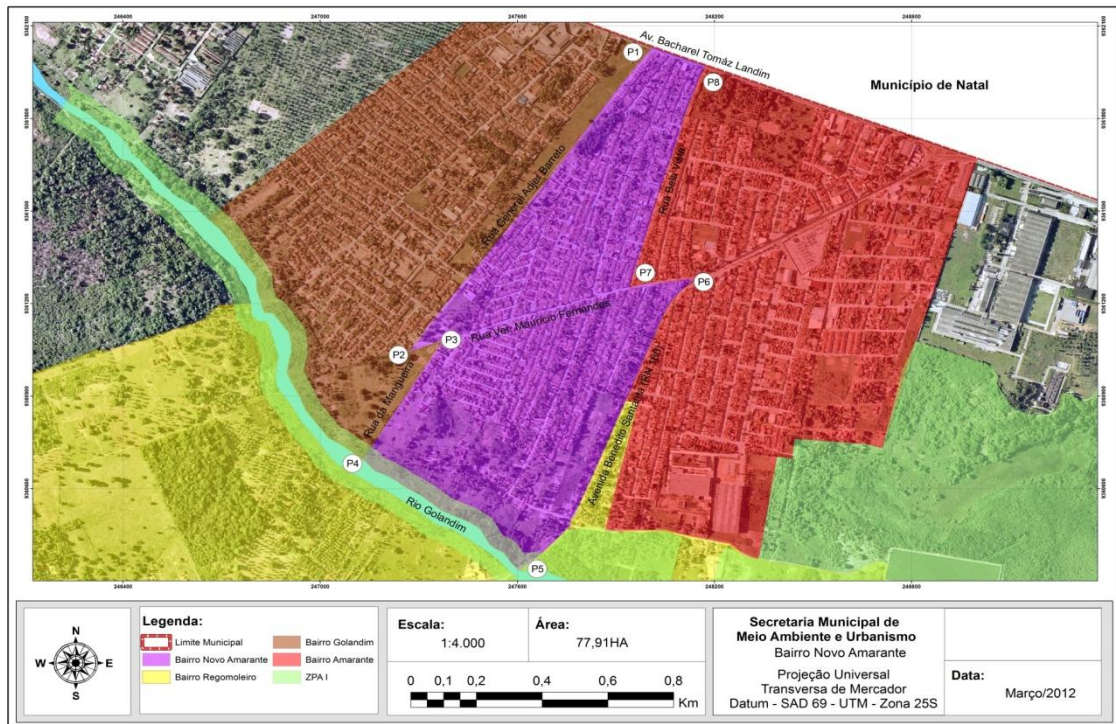
Fonte: SEMURB –São Gonçalo do Amarante. 2012.

Os bairros mais antigos, localizados na sede do município e no decorrer da RN-160 (via de ligação entre a sede municipal e a Av. Tomaz Landim) apresentam considerável desordenamento territorial, pois grande parte das ocupações nestas áreas são mais antigas e não ocorreu de forma planejada. Nesses bairros é possível identificar parte dos problemas físicos do município, uma vez que é grande o número de construções irregulares, moradias impróprias, vias precárias e saneamento irregular. Entretanto o bairro do Golandim é onde se concentra o maior número de ocupações irregulares, e menor área saneada, pois de acordo com o SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto – órgão municipal, até maio de 2012, somente quatro setores¹ de São Gonçalo do Amarante possuíam esgotamento sanitário, são eles: a sede do município com um total de 3.641 ligações de água, das quais somente 1.681 (46.17%) contam com esgotamento sanitário; Santo Antonio do Potengi com 2.740 ligações de água das quais 762 (27.81%) são ligadas a esgotamento; Regomoleiro com 4.372 ligações de água e 1.723 (39.41%) com

¹Denominação utilizada pelo SAAE para denominar territórios de atuação, cada setor pode conter mais de um bairro.

esgotamento sanitário; e por último o setor de Golandim que possui 2614 ligações de água e somente 38 com esgotamento sanitário (1.45%).

Figura 05 - Localização dos Bairros De Regomoleiro, Amarante, Golandim e Novo Amarante.



Fonte: SEMURB São Gonçalo do Amarante. 2012.

Nesses bairros, onde é possível identificar os maiores problemas físicos do município, há como consequência uma maior presença de problemas sociais, constituindo as áreas que abrigam grande parte da população de baixa renda.

No que se refere à infraestrutura do município, como será discutido nos itens posteriores, numa visão geral pode-se dizer que houve uma preocupação maior da administração pública para com a questão físico-territorial (pavimentação de ruas, implantação de redes de água encanada e energia elétrica, reformas e ampliações de prédios públicos, etc.), embora a situação ainda esteja distante do ideal, principalmente no contexto em que a cidade se encontra.

Atualmente o município é um dos que mais crescem na Região Metropolitana de Natal, fato que pode ser evidenciado pelo aumento do contingente populacional, que em 10 anos apresentou um acréscimo de quase 20.000 habitantes já que, de

acordo com o IBGE, no ano de 2000 contava com uma população de 69.435 pessoas, o que acabou posicionando o município hoje como o quarto mais populoso do Estado. Nesse contexto, os investimentos em infraestrutura – saneamento básico, pavimentação de vias, ordenamento territorial e implantação de equipamentos de uso coletivo, por exemplo – são essenciais para que o município não venha a enfrentar problemas relativos ao crescimento demográfico e físico, já que, além da população residente, o fluxo de pessoas e veículos vem aumentando cada vez mais com a integração de São Gonçalo do Amarante às demais cidades da região metropolitana, enxergada principalmente na conurbação que ocorre com a Zona Norte de Natal.

O fato de São Gonçalo do Amarante estar localizado em uma região banhada por dois rios², Rio Golandim e o Rio Pontengi – fazendo parte da bacia hidrográfica deste último – torna ainda mais justificável a existência de Zonas de Proteção Ambiental no Plano Diretor Municipal. O alto índice de poluição da bacia hidrográfica do Golandim, que foi severamente afetada após a implantação de um Distrito Industrial na cidade nas últimas duas décadas, fez com que a água do rio se tornasse imprópria para a existência de fauna e flora típicas na região da bacia (IDEMA, 2004). O próprio bairro do Golandim, região da cidade com as mais precárias condições de infraestrutura, apresenta ruas com esgoto a céu aberto, com uma consequente inviabilidade de trânsito em determinados pontos do bairro e proliferação de mosquitos e animais vetores de doenças. Esse é um exemplo do contraste existente na instituição das ZPAs no território municipal, uma vez que estas foram definidas em áreas já bastante degradadas e/ou ocupadas pela população (como é o caso das ZPAs II em torno dos bairros Golandim e Jardim Lola), ao passo que provavelmente também irá gerar conflitos na medida em que houver a expansão da mancha urbana em direção às zonas.

Tudo isso se dá principalmente devido ao fato de que as ZPAs só foram instituídas recentemente com a criação de instrumentos como o Plano Diretor, mas é positivo na medida em que existe a preocupação do município em conservar e proteger essas áreas no contexto de expansão urbana em que São Gonçalo do

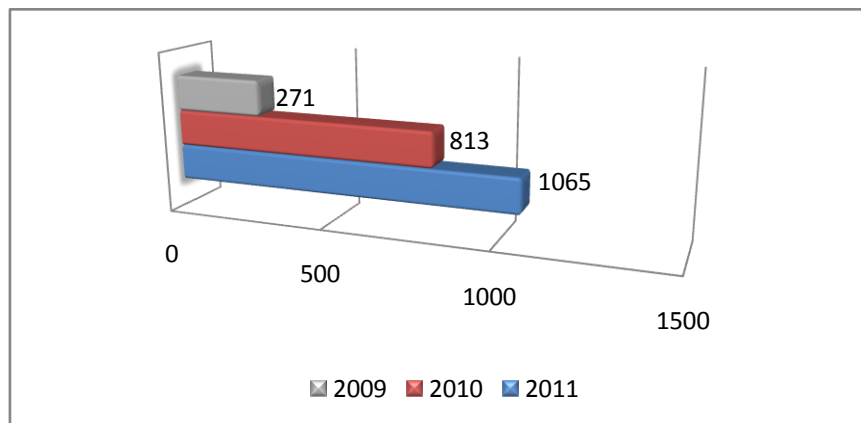
²Disponível em projeto de educação ambiental comunitária em Golandim – São Gonçalo do Amarante/RN.

Amarante se encontra hoje. Cabe ao próprio município o compromisso de adotar ferramentas de gestão que sejam capazes de proteger efetivamente essas áreas na medida em que o crescimento urbano passar a ocorrer com mais intensidade nos próximos anos, e não permitir que os interesses particulares se sobreponham às áreas ambientalmente protegidas que são fundamentais para a preservação da fauna, flora e cultura local e, sobretudo, para a qualidade de vida da população.

3.1. Construção Civil

Com o constante crescimento ocorrido nos últimos anos em São Gonçalo do Amarante, obteve-se como imediato reflexo o aumento na emissão de alvarás de construção, reforma/ampliação e reconstrução/demolição que são emitidos pela Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) do município: observa-se que no ano de 2009 o número de alvarás foi de 271, ao passo que em 2011 o número passou para mais de 1000 alvarás emitidos, o que pode ser observado no gráfico seguir:

Figura 06 - Número de alvarás por ano – SEMURB (2011)

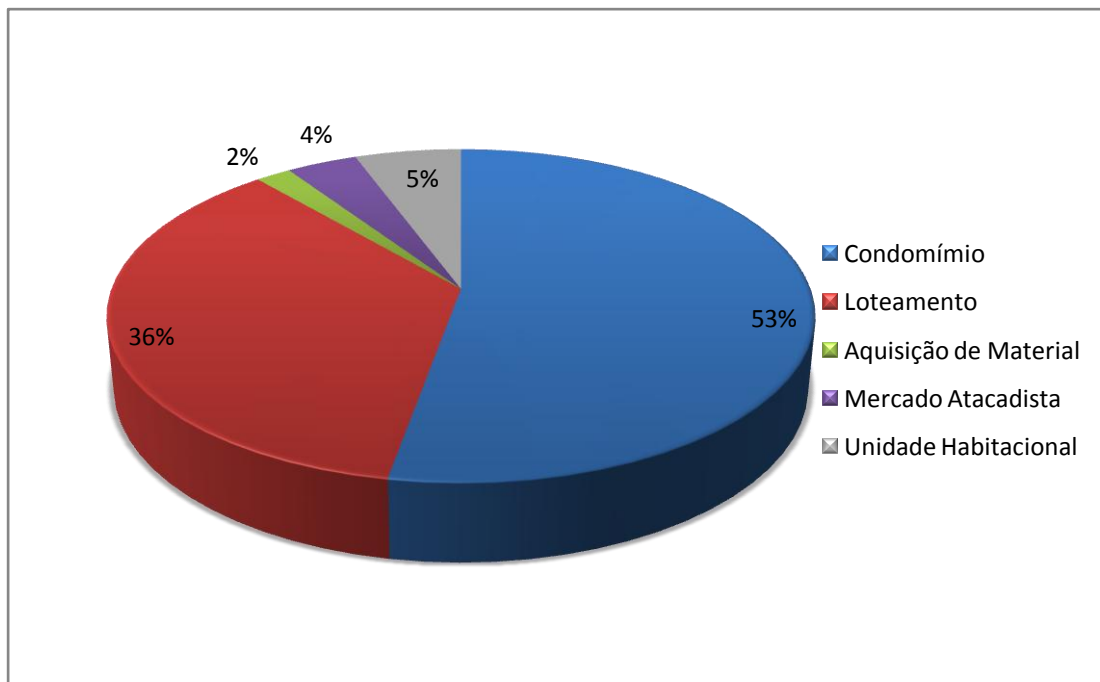


FONTE: SEMURB São Gonçalo do Amarante. 2011.

Embora deva-se levar em consideração que muitos dos alvarás emitidos são referentes à construções que já existiam há certo tempo porém só foram regularizadas recentemente, é inegável que o aumento do número de alvarás é um elemento que reflete o forte crescimento urbano no município, pois, pode-se observar pelo expressivo aumento no número de habitantes que passou de 69.435 em 2000 (Censo IBGE) para 87.668 em 2010 (Censo IBGE), que o município está

em constante e intenso crescimento, especialmente no contexto da expansão imobiliária devido ao já conhecido transbordamento da cidade de Natal para São Gonçalo do Amarante e das suas potencialidades que acabam tornando-se atrativos da cidade por serem vistas como sinônimo de progresso. Segundo dados da SEMURB, no ano de 2011, dentre os vários tipos de licenciamento, 53% foram referentes a condomínios residenciais, seguidos pelos loteamentos com mais de 35%. Esses números revelam o grande processo de urbanização que está ocorrendo no âmbito municipal, principalmente no setor da construção civil voltado, sobretudo, para habitação. A quantidade de unidades habitacionais que foram licenciadas pela SEMURB em 2011 corresponde à cerca de 4.500 (Relatório de Gestão – SEMURB, 2011), sendo o maior número de unidades localizadas no bairro Jardins, nos loteamentos Cidade das Flores I e II; Cidade das Rosas I e II; Plaza Garden; Jardim; e Jardim Petrópolis, demonstrando o vetor de crescimento do município nas bordas da capital e refletindo a influência que o futuro Aeroporto Internacional a ser instalado no território municipal, como será discutido mais a frente, já exerce sobre a área.

Figura 07 - Tipologias de licença



Fonte SEMURB, São Gonçalo do Amarante. 2011.

Tais dados reforçam o reflexo de crescimento do município, que tem como uma das causas o fato de que hoje “São Gonçalo do Amarante é uma área de transbordamento de Natal, pois às margens da Av. Tomaz Landim e via de acesso à sede do município percebe-se a abertura de loteamentos mais populares, conjuntos habitacionais de cooperativas em lotes de 200m².” (Plano Estratégico da RM de Natal – Observatório das Metrôpoles, 2011). De acordo com dados da Secretaria de Habitação, Regularização Fundiária e Saneamento (SEHAB) parte dos empreendimentos imobiliários em São Gonçalo do Amarante é voltada, sobretudo, para a habitação de interesse social, inseridas em sua maioria pelo programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal, que funciona em parceria com os Estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos, direcionando a população de baixa renda à moradia popular oferecendo condições especiais de compra como descontos e redução de valores de taxas como seguros habitacionais. Além de fornecer, em certos casos, financiamento de 100% do valor do imóvel a ser adquirido. Deve-se lembrar que o programa em questão existe de forma bastante expressiva no município de São Gonçalo do Amarante, tendo destaque como uma das grandes atividades do poder público local, como será evidenciado mais adiante.

crescimento nos próximos anos e, provavelmente, foi traçada levando em conta a localização do futuro aeroporto (no centro do mapa).

No macrozoneamento também foram instituídas as ZPAs do município (em verde) – o que demonstra também a preocupação com a questão ambiental atrelada ao crescimento urbano – que estão divididas em quatro categorias: a ZPA I, constituída por áreas destinadas à recuperação ambiental urbana, à proteção dos mananciais hídricos, das áreas estuarinas e seus ecossistemas associados, e às várias formas de vegetação natural de preservação permanente, onde quaisquer atividades modificadoras do meio ambiente só serão permitidas perante a liberação de licenciamento ambiental; a ZPA II, que abriga áreas que venham a ser classificadas pelo órgão ambiental do município como áreas de risco sujeitas aos eventos ambientais, ou que apresentem espécies ameaçadas ou em risco de extinção; a ZPA III, destinadas a áreas que possuem proteção integral onde não serão permitidas quaisquer atividades modificadoras do meio ambiente; e a ZPA IV, composta por territórios inseridos na área de abrangência de unidades de conservação da natureza e destinam-se à conservação do sistema natural.

5.INDICADORES DA SOCIOECONOMIA DO MUNICÍPIO.

O Município de São Gonçalo do Amarante apresenta um número elevado de habitantes de baixa renda ganhando até um salário mínimo, total de 24.746 habitantes; e de um a dois salários mínimos, total de 13.977 habitantes, enquanto pequena parcela da população concentra seus rendimentos de dois a três salários mínimos, total de 2.948 habitantes; de três a cinco salários mínimos, 1760 habitantes; e de 5 a 10 salários mínimos, 823 habitantes segundo dados do IBGE (2010). Ainda assim, segundo o IBGE (2010), o município possui o terceiro maior PIB dentre as cidades que compõe a Região Metropolitana, com R\$ 953.855,00 (e PIB per capita R\$ 10.876,34). Valor inferior somente ao da capital Natal e do município de Parnamirim, que apresentam, respectivamente, PIB de R\$ 11.997.401,00 e R\$ 2.350.562,00. Apesar de apresentar o terceiro maior PIB da RMN, podemos observar que o mesmo não constitui um valor muito elevado, já que ainda está bem abaixo do PIB de Parnamirim e não apresenta nem um décimo do valor do PIB de Natal.

As atividades exercidas no município que mais contribuem para o valor do PIB são originárias de áreas como os serviços e a indústria. No que tange ao setor de serviços, grande parcela é voltada para o comércio, direcionado principalmente à venda de produtos alimentícios – supermercados e mercearias –, somado ao ramo de alimentos prontos – restaurantes, bares e lanchonetes – que também correspondem a uma parcela significativa do comércio local. O setor da indústria, representado principalmente no Distrito Industrial (que abriga funcionários do próprio município e da Grande Natal, constituído fonte de renda para significativa parte das famílias da região) é localizado no limite do município com Natal, apresentando destaque na produção têxtil através de uma fábrica da Coteminas, e na produção de bebidas através de uma filial da Ambev, com uma produção que atende, atualmente, os estados do Rio Grande do Norte e Ceará (Site da Prefeitura Municipal, 2012). Ademais, São Gonçalo do Amarante ainda abriga pequenas indústrias de transformação espalhadas pelo município, especializadas na produção cerâmica, sobretudo de telhas e tijolos.

Devido à existência de diversas áreas de características ainda rurais, atividades voltadas para a agropecuária, além da pesca e apicultura, ainda se dão

de forma relevante no município, servindo como fonte alternativa de renda para grande parte da população residente no campo. A produção municipal baseada principalmente em frutas e hortaliças é direcionada ao consumo próprio ou vendida em feiras livres e comércios da região, ao passo que uma pequena parte é comercializada com outras cidades. Com a grande área propícia ao desenvolvimento de atividades agropecuárias que São Gonçalo do Amarante apresenta, é perceptível a importância do fomento ao desenvolvimento dessas atividades no município, principalmente às produções familiares, já que tais atividades podem se tornar cada vez mais inviáveis com o crescimento urbano e o surgimento de áreas de interesse construtivo.

6. POTENCIALIDADES FUTURAS

A maior integração existente entre São Gonçalo do Amarante e a Região Metropolitana de Natal, atrelado ao conseqüente crescimento físico que vem ocorrendo nos últimos anos no município, fez com que atividades agropecuárias passassem a ser menos expressivas, ao passo que houve um crescimento significativo do comércio e a chegada de indústrias, constituindo um Distrito Industrial na Zona Leste da Cidade. A dinâmica econômica do município passou a ser mais diversificada, mas não trouxe mudanças radicais no que tange à sua economia ou ao seu território. No entanto, com a implantação do futuro aeroporto e a construção de diversos condomínios residenciais, São Gonçalo do Amarante tornou-se área de interesse de grandes empreendimentos, atraídos, sobretudo, pelo fluxo econômico que tomará forma quando o aeroporto entrar em operação efetivamente. O maior exemplo de mega empreendimento é um projeto da própria Coteminas: “Com um investimento de R\$ 1,1 bilhão, o complexo imobiliário Horizontes do Potengi promete ser um novo eixo de desenvolvimento do lado Norte da Região Metropolitana de Natal.” (DN Online, 2012). De acordo com o Diário de Natal, o complexo terá uma área construída de 552 mil metros quadrados e contará com um condomínio residencial para 12 mil pessoas, shopping Center com 300 lojas, hotel com 720 apartamentos, centro comercial, de convenções e de artesanato, além de espaços para escola, creche, biblioteca, posto de saúde e parque ecológico.

Figura 09 - Representação do Complexo “Horizontes Do Potengi”



.Fonte: <http://www.sgarn.com.br/?p=2980>

A previsão de conclusão do empreendimento é de 4 a 5 anos, e parte das obras provavelmente já terá início este ano, uma vez que já passaram pelo licenciamento na SEMURB do município. Apesar de uma previsão de 5.000 empregos na fase de construção e mais de 6.000 empregos diretos quando entrar em funcionamento, o projeto já é alvo de críticas e discussões, já que o Grupo Coteminas, responsável pelo empreendimento, abrigará o mesmo na área onde hoje é situada sua unidade de produção têxtil no Parque Industrial de São Gonçalo do Amarante, em um terreno concedido pelo estado em “troca” dos empregos fornecidos à população com a instalação da unidade ainda na década de 80. A principal crítica é a de que, após anos de isenção fiscal, o Grupo Coteminas utilizará a área concedida para uma destinação completamente diferente do acordo que fora firmado, deixando cerca dos seus 1.600 funcionários desempregados em detrimento da construção do novo empreendimento. (Carta Potiguar, 2012).

Apesar de o Grupo afirmar que parte dos atuais funcionários será deslocada para a unidade da Coteminas no município de Macaíba e os demais receberão treinamento para trabalhar no próprio empreendimento quando este for concluído, existe o risco de que um projeto desse porte, a exemplo de outros ocorridos no estado, não se efetive como planejado, inviabilizando a área de construção e

deixando a população desempregada. Existe também a questão pertinente do trânsito em torno da área do empreendimento, que tem seu ponto mais crítico no Gancho de Igapó, encontro das vias de acesso à sede de São Gonçalo do Amarante, Zona Norte de Natal e Ceará Mirim, e que pode ser agravado quando o empreendimento entrar em funcionamento.

Apesar da vinda de recursos do governo federal para a implantação da Via Metropolitana que viabilizará os acessos ao aeroporto e um escoamento para a futura Zona de Processamento de Exportação de Macaíba, existe a preocupação de que os engarrafamentos fiquem concentrados em outros pontos da Região Metropolitana, uma vez que o fluxo de veículos aumentará consideravelmente. A figura 5 representa a área onde está localizada atualmente a Coteminas (no centro da foto, na área verde). As aglomerações urbanas aos lados esquerdo e direito constituem os bairros do Amarante e Jardim Lola, respectivamente. É possível identificar a conurbação deste último com a Zona Norte de Natal, situada na parte de cima da figura (paralela à Av. Tomaz Landim).

Figura 10 - Localização da Indústria Coteminas



Fonte: Google Maps (2012)

Atualmente é possível afirmar que a maior potencialidade econômica que São Gonçalo do Amarante apresenta é a instalação do futuro Aeroporto Internacional do estado, cujo início do projeto é datado do ano de 1997 e a previsão de término das obras e início de funcionamento é de até o ano de 2014. De acordo com a Carta

Potiguar, o aeroporto será o primeiro do país a ser administrado pela iniciativa privada, tendo sua concessão realizada através de leilão, no qual o consórcio Inframérica – formado pela Infravix, do grupo Engevix, e pela argentina Corporación América – venceu a disputa. De acordo com o Portal2014, o aeroporto, com vocação para se tornar o quarto *hub* (centro de irradiação de vôos para outros aeroportos) do Brasil, tem uma previsão de fluxo turístico de aproximadamente seis milhões de turistas por ano quando entrar em completa operação. Assim, é estimado um significativo crescimento econômico em todo o Rio Grande do Norte, especialmente no município de São Gonçalo e nas demais cidades de Região Metropolitana, notadamente no que diz respeito ao aumento do fluxo de turistas na região, e também no que tange ao comércio e transporte de grandes cargas, uma vez que o aeroporto é projetado para ser intermodal, ou seja, trabalhar com transporte não só de passageiros, mas também de grandes cargas, o que provavelmente irá atrair a atenção das empresas transportadoras de cargas de todo o país.

Figura 11 - Área das Obras do Aeroporto e Representação do Projeto



FONTE: <http://www.airportinfraexpo.com.br> -2011

Figura 12 - Representação gráfica do Aeroporto



FONTE :<http://blog.planalto.gov.br/definidas-regras-para-concessao-do-aeroporto-de-sao-goncalo-do-amarante/> 2011

Vale salientar que o projeto do aeroporto de São Gonçalo do Amarante nasceu de uma necessidade nacional (um *hub*³ de cargas no Nordeste), mas ainda ligado ao desenvolvimento do comércio exterior: sua apropriação no sentido de um aeroporto-indústria é uma proposição estadual, no sentido de criar, como dito anteriormente, uma área de processamento especial para exportações, no município de Macaíba. Outro aspecto que contribui para a potencialidade econômica do empreendimento é o fato de que ele será um aeroporto-cidade, abrigando indústrias, hotéis, shopping center e diversos serviços.

O futuro aeroporto localiza-se a apenas 2,2 Km da BR-406, separado desta por uma faixa de terra que, de acordo com o Plano Estratégico da Região Metropolitana de Natal (2011) já apresenta parcelamentos voltados para expansão urbana, que recentemente vem sendo explorado pelo segmento imobiliário, o que, numa perspectiva de médio prazo, terá impacto direto sobre a economia local.

“Embora o município de São Gonçalo do Amarante apresente apenas 2,3% do total de empreendimentos identificados no estudo da dinâmica imobiliária metropolitana, isso não significa a inexistência de áreas de interesse imobiliário. A análise dos tipos de empreendimentos em licenciamento ou

³ Hub – designações dadas ao aeroporto utilizado por uma companhia aérea como ponto de conexão para transferir seus passageiros para o destino pretendido

executados, no município, permite apontar certas tendências estabelecidas que, para se tornarem realidade, dependerão do incremento de investimentos em infraestrutura na Região Norte”. (Plano Estratégico da RM de Natal – Observatório das Metrôpoles, 2011).

No entanto, o fato de que o próximo aeroporto a entrar em operação no estado estará instalado na cidade de São Gonçalo do Amarante não só constitui uma grande contribuição para a potencialidade do âmbito econômico. A chegada do aeroporto e a eleição de Natal como cidade sede dos jogos da Copa do Mundo FIFA, 2014 (e as possíveis obras de mobilidade advindas através do evento) contribuirão ainda mais para a intensa conurbação da Zona Norte de Natal com o município, fato que pode representar vantagens a partir do momento que ocorra de uma forma planejada, mas que pode trazer, para ambos os municípios, grandes problemas de caráter estrutural, notadamente no que tange à mobilidade urbana, problema já enxergado na Av. Tomaz Landim. A figura a seguir representa a localização do empreendimento além da representação da futura Via Metropolitana (traçada em preto) que dará acesso ao aeroporto e aumentará ainda mais a integração de São Gonçalo do Amarante às demais cidades da Região Metropolitana presentes no seu entorno, especialmente com Natal. A Via Metropolitana é diretamente ligada à BR-406, área em que, como colocado anteriormente, vem ocorrendo a conurbação entre a Zona Norte da capital e o bairro Jardim Lola, constituindo a maior área urbana do município de São Gonçalo do Amarante.

Figura 13 - Localização da Via Metropolitana



Fonte: <http://www.vagneraraujo.com/2010/03/via-metropolitana.html>

Nesse contexto, surge a imprescindível necessidade de que o planejamento municipal – atrelado ao metropolitano – se dê de forma eficiente, priorizando um crescimento ordenado, de forma sustentável e com a inerente participação da sociedade, que é quem sentirá os impactos (sejam positivos ou negativos) de todo o processo. Portanto, não cabe aos gestores de São Gonçalo do Amarante somente aumentar a atuação na gestão das políticas de caráter urbano e ambiental ou criar instrumentos que tratem desse campo de atuação, como veremos na análise a seguir, mas sim tentar rever, atualizar e inovar seus processos e ferramentas de gestão, que é o que está à frente dos recursos humanos e financeiros e o que efetivamente faz a diferença no desenvolvimento das ações.

7. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO

A gestão do atual prefeito de São Gonçalo do Amarante teve como uma das maiores realizações uma reforma na estrutura político-administrativa do município que acabou caracterizando a forma como a elaboração e execução das políticas ocorre atualmente. Tal reforma foi instituída através da Lei Complementar nº 50, de 17 de julho de 2009, que cita em seu título III a estrutura organizacional da administração direta, listando, no artigo 9º, os órgãos que compõe tal estrutura. A administração direta do município dispõe de 17 secretarias, e para este trabalho, dividimos as instituições de acordo com a área de atuação nas questões municipais, como pode ser observado no quadro a seguir:

QUADRO 01 - Secretarias Municipais de São Gonçalo do Amarante

ÁREA DE ATUAÇÃO	INSTITUIÇÃO
Político-Institucional	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Municipal de Governo e Projetos Especiais Secretaria Municipal de Relações Institucionais
Financeiro-Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Municipal de Administração e dos Recursos Humanos Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo Secretaria Municipal de Tributação Secretaria Municipal de Finanças
Socioeconômica	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Municipal de Defesa Social Secretaria Municipal Desenvolvimento Econômico e Turismo Secretaria Municipal de Educação e Cultura Secretaria Municipal de Saúde Secretaria Municipal de Agropecuária e Desenvolvimento Agrário Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer Secretaria Municipal de Trabalho, Assistência Social e Cidadania
Físico-Territorial	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Municipal de Infraestrutura Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Saneamento

- Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar da criação de um ambiente institucional mais voltado aos assuntos de demanda crescente no território do município, o que pode ser evidenciado através da criação de órgãos e instrumentos que tratam das questões físico-territoriais, além de um significativo aumento de contratações de profissionais especializados, o município ainda apresenta grande dificuldade nos processos de gestão. São Gonçalo do Amarante, ao longo da sua história sempre apresentou uma dinâmica bastante interiorana, tanto nos aspectos físicos como na forma em que a política e a administração são conduzidas, e a importância que vem sendo atribuída à cidade nos últimos anos faz surgir uma maior preocupação no que tange à necessidade do aprimoramento dos processos de gestão: nenhum benefício será realmente alcançado pela sociedade e pela administração pública se todos os avanços advindos dos investimentos realizados nas pastas físico-territoriais não vierem acompanhados de ações e instrumentos de planejamento, gestão e controle social que garanta sua eficiência.

A fim de obter um retrato consistente acerca de como se dá a gestão das políticas urbanas e ambientais em São Gonçalo do Amarante atualmente e, conseqüentemente, identificar os problemas e as potencialidades enfrentadas pelos gestores e pela sociedade, analisamos documentos oficiais do município, notícias presentes em jornais on-line e visitamos as secretarias relacionadas ao tema, entrevistando gestores de diversas áreas de atuação dentro de cada instituição. Dada importância da pasta para o contexto atual de São Gonçalo do Amarante, concentramos a análise nas quatro secretarias que elegemos como sendo do grupo da “pasta físico-territorial”, representado no quadro anterior e que engloba as instituições responsáveis pela gestão das políticas urbanas e ambientais no município, com a finalidade de elaborar propostas que sejam capazes de auxiliar no atendimento de suas demandas, aumento de suas potencialidades e solução dos problemas mais pertinentes.

8. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DAS SECRETARIAS DA PASTA FÍSICO-TERRITORIAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE.

Para alcançar a finalidade deste trabalho, no que tange à análise da situação da gestão da pasta físico territorial e elaboração das propostas de aprimoramento da referida pasta, faz-se necessária a descrição de um breve diagnóstico acerca das secretarias escolhidas, para que seja exposta a normativa institucional em suas atribuições legais e a efetividade das ações executadas, a partir da pesquisa que realizamos em campo. Objetiva-se assim verificar se cada uma age realizando efetivamente as funções que lhe foram atribuídas – de acordo com a Lei Complementar nº50 do ano de 2009, que trata da reforma administrativa do município – como fazem, qual corpo técnico responsável e se há delegação de funções de uma secretaria para outra.

8.1. Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEMINFRA)

Atribuições legais

A secretaria Municipal de Infraestrutura tem como principal atividade o acompanhamento e fiscalização de qualquer tipo de obra, seja ela construção, reforma, ampliação ou demolição que seja de responsabilidade do poder público municipal, ou até mesmo de interesse do Governo do Estado ou da União, desde que sejam realizadas no território do município. Porém, a função da Secretaria não se resume somente a acompanhar a parte técnica das obras, é estendida também ao controle da verba dos recursos disponibilizados para tais, garantindo que os contratos e as normas estabelecidas nos editais de contratação das empresas sejam cumpridos seguindo as normas municipais. Todo o equipamento utilizado na fiscalização das obras públicas é alugado, já que a instituição não possui equipamentos próprios referentes às fiscalizações das obras. Estima-se que o gasto da Secretaria com o pagamento dos alugueis ultrapasse os R\$ 20.000,00 como coloca o funcionário da instituição, José Walter dos Santos Junior, assessor da secretaria de infraestrutura há aproximadamente um ano:⁴

Todo o maquinário é alugado por licitação, tanto as máquinas como os veículos, a secretaria não possui maquinário e nenhum carro próprio. Todos os alugueis giram em torno de 20 a 30 mil reais mensais.

⁴ Entrevista realizada em 26 de julho de 2012

Todo o corpo de funcionários que atua efetivamente na Secretaria constitui um total de 12 pessoas, divididas da seguinte forma: quatro engenheiros, sendo três efetivos e um cargo comissionado (secretário adjunto); três assessores, todos cargos comissionados; dois arquitetos, um efetivo e um cargo comissionado; um estagiário técnico em edificações e um técnico efetivo; e o próprio secretário. Vale ressaltar que esse é o número de funcionários que estão atuando de maneira efetiva na SEMINFRA, já que há um número maior de servidores cedidos a outras instituições. O orçamento total da Secretaria, incluindo todas as despesas como aluguel, folha de pagamento dos funcionários e demais gastos, é de cerca de 8 milhões e 500 mil reais, de acordo com a Secretaria de Planejamento do município. A administração da instituição é subdividida em diversos setores, listados abaixo, conforme é descrito na Lei de Reestruturação Administrativa:

QUADRO 02 – Estrutura Organizacional da SEMINRA

GABINETE	PROJETOS E PLANEJAMENTO	EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria; • Secretaria Adjunta; • Subcoordenadoria de comunicação social; • Coordenação Geral de Gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenadoria Geral de Planejamento e Projetos de Infraestrutura; • Subcoordenadoria de Projetos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenadoria Geral de Obras; • Coordenadoria Geral de fiscalização de obras; • Coordenadoria de Convênios e Contratos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dentre todas as funções atribuídas a secretaria pela Lei de Criação, podemos citar como mais relevantes:

- I. Promover a coordenação das políticas de obras públicas do município, abrangendo construções, reformas e reparos;
- II. Promover a execução de obras de saneamento, pavimentação, construção civil, drenagem, calçamento e outras afins relacionadas à área de obras públicas;
- III. Fiscalizar as obras em andamento e elaborar relatório de acompanhamento e pareceres técnicos de todas as obras do município;
- IV. Participar do Desenvolvimento do planejamento urbano em articulação com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e do Urbanismo;

- V. Realizar levantamentos topográficos e projetos de obras civis, de responsabilidade do município.

Efetividade da Secretaria

Das funções acima listadas foi verificado que todas são realmente realizadas pela própria Secretaria, ressaltando que as de número IV e V são feitas em parceria com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, a última, especialmente, com a concessão de topógrafos da SEMINFRA para a SEMURB, em virtude do quadro técnico desta não dispor de um topógrafo para tal atividade. A Secretaria não elabora os editais das construções, é responsável somente pela realização do projeto arquitetônico, a realização da topografia, a estipulação do orçamento, e a fiscalização, que é realizada por três funcionários que agem com certas limitações orçamentárias, mas mesmo assim conseguem dar conta da demanda de obras na cidade. Porém, esse número de fiscais necessita ser ampliado gradativamente, uma vez que, como discutido anteriormente, a cidade está crescendo e sofrendo um intenso processo de transformação físico-territorial, e tal número representa uma quantidade mínima que se não for ampliada será insuficiente para a demanda das futuras obras da cidade.

Com relação ao funcionamento da Secretaria foi verificado que as principais dificuldades enfrentadas hoje pela mesma estão relacionadas, em maior parte, a dois fatores. O primeiro é a dificuldade de acesso a dados, informações ou documentos de outras secretarias, principalmente se esses forem oriundos de gestões anteriores; o segundo é a deficitária infraestrutura que a instituição apresenta, especialmente em relação ao prédio em que a Secretaria funciona que, além de não possuir uma estrutura de boa qualidade, ainda não apresenta o tamanho necessário. Foi verificado que a sala do próprio subsecretario é dividida entre o gestor e mais três funcionários, ao passo que o número de computadores não corresponde ao número de funcionários que necessitam do equipamento para realizar suas funções de maneira plena. Este último fator constitui o maior empecilho para a realização de algumas atividades básicas na secretaria, como foi afirmado por Marcio Barbosa, engenheiro civil, um dos funcionários do local, em entrevista⁵:

⁵Entrevista realizada no dia 19 de abril de 2012

Outro grande problema que nos afeta hoje, é o fato de que muitos funcionários utilizam computadores próprios para exercer o trabalho aqui na secretaria, e às vezes eles são demitidos e acabam levando as informações que são do município com eles.

Logo podemos observar que a questão da infraestrutura aliada à falta de gestão de pessoas pode contribuir para que a eficiência da instituição seja comprometida, uma vez que uma infraestrutura deficitária muitas vezes desestimula os funcionários do local, e a ausência de gestão do pessoal pode acabar contribuindo para atos de improbidade administrativa, uma vez que os funcionários que utilizam computadores pessoais no trabalho deveriam ter devida orientação para tornarem-se cientes de que os dados que se encontram em seu poder não são de propriedade sua, mas sim do município. De certo modo tais funcionários, acabam colaborando para a perda de dados importantes para a gestão da instituição, o que, muitas vezes, atrapalha o andamento de algumas obras. Tem-se como exemplo a construção do Mercado Central da cidade, que ficou paralisada por aproximadamente um ano devido à dificuldade de se acessar os contratos, projetos, plantas e orçamentos da gestão anterior. Situação semelhante ocorreu com a obra de pavimentação no distrito de Santo Antônio, que começou na gestão anterior e encontrava-se paralisada na época da visita do grupo, pois a Secretaria necessitava ter acesso a um contrato para atualizar os dados da obra, pois se isso não for feito, a Caixa Econômica Federal não liberaria a verba necessária.

Vale ressaltar, nesse caso, que a displicência dos funcionários ao lidarem com as informações que são de propriedade pública acaba interferindo na transparência da gestão, já que as informações e os dados que são extraviados acabam deixando uma lacuna que definitivamente pode atrapalhar o andamento não só da gestão atual, como também de gestões futuras. Isso faz com que as premissas expostas ainda no referencial teórico, no que diz respeito ao accountability, que remete a obrigação das instituições públicas de prestar contas e esclarecimentos aos cidadãos, não sejam cumpridas o que acaba colaborando para existência de uma gestão, até certo ponto, falha. Nos dois últimos casos citados é claramente verificado que a referida ausência na transparência da gestão contribuiu diretamente para que dados, informação e documentos relevantes fossem perdidos ou até mesmo extraviados do local de origem. É importante lembrar que a

transparência no poder público não só acaba exibindo as falhas no mesmo, mas contribui para a construção de um governo mais democrático.

É possível afirmar que a atuação da SEMINFRA é de suma importância, pois, além de garantir que as obras sejam realizadas com a verba necessária, ela contribui de maneira essencial para a configuração físico-territorial do município na medida em que tem participação na construção de todas as estruturas públicas municipais. Percebemos que uma das maiores necessidades que a secretaria possui hoje é a criação de uma ferramenta que tenha capacidade de armazenar todo e qualquer tipo de dado ou documento referente à infraestrutura do município, para que possam ser acessados pelas próprias secretarias, tornando possível armazenar todas as informações necessárias que possam ser de interesse da gestão municipal. No entanto, a demanda por uma infraestrutura (predial e de equipamentos) configura uma necessidade de caráter ainda mais urgente, já que para que se efetivem sistemas de gestão mais eficientes, são necessários os equipamentos adequados e os profissionais capacitados para o manuseio.

8.2. Secretaria de Habitação, Regularização Fundiária e Saneamento (SEHAB).

Atribuições Legais

A Secretaria de Habitação Regularização Fundiária e Saneamento tem como principal função facilitar o acesso da população carente à moradia digna. Esse é o segmento no qual o órgão mais atua, pois suas demais atribuições, como a regularização fundiária e o saneamento, na realidade, são desempenhadas efetivamente por outras secretarias, como será comentado a seguir. A SEHAB se encaixa no grupo das instituições selecionadas para análise a partir do momento em que ela age na questão habitacional – além de, pelo menos em tese, tratar da questão fundiária e do saneamento municipal –, o que acaba interferindo na estrutura física da cidade.

A SEHAB possui um corpo técnico-administrativo composto por um total de 14 funcionários, contando com o Secretário e o Subsecretário, três assistentes sociais, uma gestora de RH, um engenheiro civil, um arquivista, dois técnicos em informática, três recepcionistas e um assistente de serviços gerais. Do total desse

quadro, constatamos que somente três funcionários (o engenheiro civil, uma recepcionista e uma assistente social) são efetivados, enquanto os demais são cargos comissionados. De acordo com a Secretaria Municipal de Planejamento, a SEHAB conta com um orçamento anual de 1 milhão e 500 mil reais, destinados a diversos tipos de custos da instituição e pagamento da folha de servidores, além dos repasses federais relativos, especialmente, a programas habitacionais. A Lei de nº050 afirma que a Secretaria deve ser subdividida em:

QUADRO 03 –Estrutura Organizacional da SEHAB

GABINETE	PROJETOS E PLANEJAMENTO	ASSISTÊNCIA SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria; • Secretaria Adjunta; • Subsecretaria de Saneamento; • Subsecretaria de Habitação e Regularização Fundiária; • Assessoria Jurídica I. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenadoria de Contratos e Convênios de Habitação, Regularização Fundiária e Saneamento; • Coordenadoria de Serviços de Saneamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenadoria de Cadastro e Acompanhamento Social; • Subcoordenadoria de comunicação social.

Fonte: Elaborado pelo autor

Dos setores listados, verificou-se que a Secretaria não apresenta a Coordenadoria de Contratos e Convênios de Habitação, que não existe no prédio da instituição, mas sim, na sede da Prefeitura Municipal, o que, muitas vezes, pode acabar atrasando processos.

Ainda baseando-se na Lei de Criação, observamos que as funções da secretaria devem ser as seguintes:

- I. Elaborar o plano municipal de habitação, para ordenamento da política habitacional do município;
- II. Elaborar o plano municipal de saneamento para ordenamento da política de saneamento do município;
- III. Promover programas de habitação popular em articulação com os organismos municipais, estaduais, federais e internacionais, públicos ou privados, visando

- obter recursos financeiros e tecnológicos para o desenvolvimento urbano e de programas habitacionais, no âmbito do Município;
- IV. Estimular a pesquisa de formas alternativas de construção possibilitando a redução dos custos;
 - V. Estabelecer, de acordo com as diretrizes do Plano Diretor do município de São Gonçalo do Amarante e de forma integrada à Região Metropolitana, programas destinados a facilitar o acesso da população de baixa renda à habitação, bem como às condições de habitabilidade como elemento essencial no atendimento do princípio da função social da cidade;
 - VI. Estimular a iniciativa privada a contribuir para promover a melhoria das condições habitacionais e aumentar a oferta de moradias adequadas e compatíveis com a capacidade econômica da população;
 - VII. Articular a regularização e a titulação das áreas ocupadas pela população de baixa renda, passíveis de implantação de programas habitacionais;
 - VIII. Elaborar as metas da Secretaria para compor o Plano Plurianual, de acordo com o plano de gestão da Prefeitura.

Efetividade da Secretaria

Foi observado que das atribuições citadas muitas ficam a cargo de outras secretarias como é caso das funções de número VIII e IV, sendo realizadas de maneira integral pela Secretaria de Planejamento, e a de número II em parceria desta com a própria SEHAB e também com a SEMURB, que, por sua vez, exerce de maneira plena a atribuição de número VI. É importante ressaltar que a função VII (articular a regularização e a titulação das áreas ocupadas pela população de baixa renda, passíveis de implantação de programas habitacionais) não é realizada por nenhuma das secretarias; deveria ser realizada na SEHAB, contudo, a secretaria não a exerce e não a delega para nenhuma outra instituição, o que acaba de certa forma, interferindo para a disseminação de construções irregulares, por exemplo.

Segundo o Secretário da SEHAB, Carlos Filipe Emerenciano Pereira que atua na Secretaria desde a sua criação há aproximadamente quatro anos, o maior foco da Secretaria é de fato a habitação no município, que, segundo ele, representa em torno de 70% das atividades realizadas. Esse é o segmento no qual o órgão

mais atua, pois suas demais atribuições – regularização fundiária e o saneamento – na realidade, ficam em segundo plano e são tratados em parceria com outras secretarias do município, uma vez que a SEHAB trabalha apenas no âmbito do planejamento das questões relativas ao saneamento (elaboração de planos, programas, etc.), mas não realiza atividades operacionais nessa área, o que pode se dever ao fato de que a própria Lei que dispõe sobre suas atribuições não especifica tais atividades. Já no que se tange à regularização fundiária, também há um conflito na Lei nº50 sobre essa atribuição, pois, apesar de constar no próprio nome da SEHAB, a Lei coloca que a política de regularização fundiária deve ser exercida pela SEMURB, cabendo à SEHAB apenas articular a regularização e titulação das áreas ocupadas pela população de baixa renda, passíveis de implantação de programas habitacionais.

Em relação aos principais problemas de caráter operacional percebidos na secretaria, pudemos verificar que a falta de comunicação se destaca entre os principais, como foi exposto pela Assistente Social e funcionária da SEHAB, Francied Gomes⁶:

Hoje nós temos dificuldade, não tanto como antes, mas temos, em entrar em contato com algumas secretarias. Acredito que elas deveriam se comunicar mais, por mais que a Secretaria de Habitação seja um pouco mais “independente”, nós precisamos de contato com a SEMURB, e trabalhamos muito com a SEMTAS - Secretaria Municipal de Trabalho, Assistência Social e Cidadania devido - à necessidade de consulta dos cidadãos lá cadastrados.

Ainda referindo-se as dificuldades existentes no cumprimento das funções da SEHAB, a funcionária comenta sobre a falta de comunicação completando:

Às vezes, quando há a disponibilidade de algum programa, como o “Minha Casa Minha Vida”, é necessário checar as informações dos cidadãos que estão cadastrados na SEMTAS, porque se houver alguma incompatibilidade nos dados cadastrados os beneficiados podem ter que esperar até mesmo um mês para as informações serem corrigidas e os mesmos serem beneficiados pelo programa. Mas os dados, nesse caso, também podem ser de responsabilidade de secretarias diferentes.

⁶ Entrevista realizada em 19 de abril de 2012

Como foi colocado, pudemos perceber que a repartição apresenta a função quase que restrita, de direcionar os cidadãos de baixa renda a programas sociais, mais especificamente ao programa “Minha Casa Minha Vida”, promovido pelo Governo Federal, deixando outras atribuições que seriam de sua competência a serem realizadas por outras secretarias, ou sem serem sequer exercidas. Isso faz com que Secretaria de Habitação, Regularização Fundiária e Saneamento apresente uma situação diferenciada já que até certo ponto, nem justifica o nome que possui, na medida em que praticamente não atua na gestão de alguns assuntos centrais na situação de crescimento em que São Gonçalo do Amarante encontra-se atualmente, como é o caso da regularização fundiária e do saneamento básico, pautas que necessitam cada vez mais de elaboração de projetos e ações executivas. A revisão acerca das competências de tais atribuições é indispensável para a resolução do problema pertinente, ao passo que a falta de comunicação com outras instituições, como foi colocado pelos gestores da SEHAB e que acaba dificultando a realização de certas atividades, necessita ser solucionada com um maior incentivo à articulação entre as instituições.

8.3. Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SEMSUR)

Atribuições Legais

A Secretaria Municipal de Serviços Urbanos tem como principal finalidade a manutenção da estrutura física da cidade (parques, praças e iluminação pública), bem como gerir a limpeza urbana municipal. A instituição, apesar de ser uma das menores em estrutura física do município, apresenta um elevado número de funcionários, tanto efetivos, como cargos comissionados, que somados formam um total de oitenta e um servidores, sendo cinquenta e um efetivos e trinta cargos comissionados. A previsão orçamentária anual da Secretaria é calculada geralmente em torno de 7 milhões de reais, valor que normalmente não é alcançado uma vez que os gastos da mesma, geralmente, atingem um valor aproximado de 5 milhões de reais, incluindo a folha de pagamento dos funcionários, a mão de obra terceirizada, e gastos destinados à manutenção dos equipamentos operacionais que a instituição possui.

De todas as funções que a instituição realiza deve ser destacada como principal atividade a limpeza urbana do município, uma vez que mais da metade dos

seus funcionários, um total de 43, mais precisamente, são garis, enquanto que mais de 30 cargos comissionados estão cedidos a outras instituições, ou seja, existe hoje atuando de modo pleno e efetivo na Secretaria um total de cinquenta e um servidores dos quais quarenta e três são garis. A Lei de criação determina que a secretaria deve possuir a seguinte estrutura administrativa:

QUADRO 04 - Estrutura Organizacional da SEMSUR

GABINETE	PROJETOS, EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria; • Secretaria Adjunta; • Assessoria Técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenadoria de Manutenção dos Cemitérios; • Coordenadoria de Iluminação Pública; • Gerência de Equipamentos Comunitários e Logradouros Públicos • Coordenadoria de Limpeza e Conservação; • Coordenadoria de Parques, Praças e Jardins; • Coordenadoria de Feiras e Mercados.

Fonte: Elaborado pelo autor

Ainda de acordo com a lei de criação, as atribuições da secretaria são as seguintes:

- I. Administrar e acompanhar a utilização dos equipamentos de drenagem, manutenção viária e serviços gerais;
- II. Desenvolver em articulação com outras Secretarias, eventos de prestação de serviços públicos nos diversos bairros;
- III. Disponibilizar os equipamentos solicitados para a realização de serviços nas regionais do município de São Gonçalo do Amarante;
- IV. Prestar colaboração à Defesa Civil, bem como na prevenção e combate a incêndios, inundações e outras atividades de vigilância e fiscalização que lhe forem atribuídas;
- V. Promover, o planejamento, a execução, a manutenção e a fiscalização da iluminação pública municipal e da iluminação especial de logradouros públicos e articular-se com os órgãos responsáveis pela energia elétrica e pela iluminação pública;

- VI. Gerir a limpeza urbana, bem como a manutenção de praças, parques, jardins e canteiros;
- VII. Controlar, acompanhar, manter e conservar os equipamentos e veículos do Município destinados a manutenção urbana de coleta de lixo; - Implantar um padrão de serviços públicos diferenciados, visando integrar todos os programas e projetos do poder público municipal;
- VIII. Elaborar as metas da Secretaria para compor o Plano Plurianual, de acordo com o plano de gestão da Prefeitura.

Efetividade da Secretaria

Dentre os principais problemas que a Secretaria enfrenta, o próprio secretário, Diogo Henrique dos Santos Silva, que atua na função há seis meses, sendo anteriormente secretário da SEMINFRA, chama a atenção para a escassez de mão de obra especializada, apesar de ressaltar a eficiência da Secretaria, como foi exposto em sua entrevista⁷:

A Secretaria hoje carece de pessoal qualificado, como técnicos ambientais e fiscais de equipamentos públicos. No momento não possuímos nenhum desses. Mas, a estrutura ainda é suficiente para atender às demandas do município.

Foi verificado em visita a SEMSUR que a instituição exerce de fato todas as funções a ela atribuídas por lei, exceto pela função de número I, que fica a cargo da SEMINFRA, em virtude dessa já possuir um plano de drenagem para o município e também os equipamentos necessários para as atividades. Foi possível observar, com a visita à Secretaria, que a repartição é dotada de todas as estruturas acima citadas, porém, apesar de cumprir, ao menos nesse quesito, as determinações da Lei nº50, a Secretaria é a menor e com estrutura mais simples dentre todas as visitadas. Esse fato aliado às reais funções que a Secretaria hoje possui, faz com que a repartição não apresente grande influência quanto à gestão da estrutura física da cidade, apesar de ter sua importância a partir do momento em que é responsável pelos serviços de manutenção e, pelo menos em tese, planejamento urbano. Portanto, torna-se necessário um aprimoramento dos serviços prestados pela

⁷ Entrevista realizada em 26 de julho de 2012

secretaria, incentivando uma maior articulação de suas atividades às de outras repartições mais estruturadas, como a SEMURB e a SEMINFRA.

8.4. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB)

Atribuições legais

A SEMURB – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo – é responsável pela formulação e implantação da política de urbanismo e meio ambiente no município, através de licenciamentos urbanísticos e ambientais, realização do planejamento urbano, fiscalização de obras como construções, reformas, reparos e ampliação que sejam de origem privada ou pública, além de emissão de certidões e toponímia (aferição de nome próprio a lugares, identificando acidentes geográficos, povoações, logradouros, etc.). A existência da SEMURB é de extrema relevância no município atualmente, pois permite o ordenamento físico-territorial e ambiental, além da gestão de uso e ocupação do solo, configurando a estrutura do município no que se refere às construções realizadas, considerando a preservação das suas características ambientais.

No período de criação da Secretaria, com a reforma administrativa, o licenciamento ambiental era realizado pelo IDEMA, mas, segundo o Secretário de Meio Ambiente e Urbanismo, Hélio Duarte, a instituição junto à prefeitura municipal tomou as iniciativas para se adequar às determinações da Lei Complementar nº140 (8/12/2011), para que o município pudesse realizar as atividades de licenciamento. Para atender as prerrogativas da Lei, foi criado no município o conselho de meio ambiente, além da definição de uma estrutura necessária no órgão ambiental responsável pelas atividades (no caso, a própria SEMURB), a partir da contratação de profissionais como geólogos, técnicos ambientais, biólogos, entre outros. Foi necessária também a instituição de um fundo de meio ambiente, que é a maior fonte de recursos que a instituição possui. Ainda segundo o secretário Hélio Duarte⁸:

O orçamento da Secretaria gira em torno 1 milhão e 200 mil reais por ano, do qual parte é retirada do fundo de meio ambiente do município, reserva que tem destino para uso exclusivo em ações ambientais e de fortalecimento institucional, como capacitação de profissionais, equipar o órgão e realizar reformas de infraestrutura. O acesso a esses recursos do

⁸ Entrevista realizada em 01 de agosto de 2012

fundo tem que ser aprovado pelo conselho de meio ambiente de São Gonçalo do Amarante, e ao ser aprovado é feita a licitação.

Apesar de a secretaria possuir receitas advindas de taxas, uma parcela destas, as taxas urbanísticas, é direcionada para a conta única de orçamento do município, já as taxas de licenciamento e referentes à parte ambiental, são todas direcionadas para o fundo de meio ambiente. Mesmo contando com um fundo reservado para as suas despesas e necessidades, a SEMURB ainda esbarra na burocracia para auferir efetivamente dos recursos, já que, além de ter que ser aprovado pelo conselho de meio ambiente, posteriormente devem ser realizadas as licitações para todo o tipo de material e/ou equipamento solicitado, o que depende da própria prefeitura. Atualmente o corpo técnico da Secretaria conta com dois técnicos de controle ambiental efetivos, e os demais concursados, sendo um agente administrativo, uma bióloga, seis fiscais de obras, um porteiro, um técnico em saneamento, um técnico em edificações, quinze assessores, quatro estagiários e o secretário e secretário adjunto. De acordo com a sua respectiva Lei de Criação a SEMURB deveria constar com a estrutura administrativa descrita a seguir:

QUADRO 05 - Estrutura Organizacional da SEMURB

GABINETE	PROJETOS E PLANEJAMENTO	EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria; • Secretaria Adjunta; • Subsecretaria de Meio Ambiente; • Subsecretaria de Urbanismo; • Assessoria Técnica; • Assessoria Jurídica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenadoria de Educação Ambiental; • Coordenadoria de Planejamento Urbanístico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenadoria de Ações de Meio Ambiente; • Coordenadoria de Expedição de Licenças e Fiscalização.

Fonte:- Elaborado pelo autor

Foi verificado que na Secretaria ainda não existem efetivamente as Subsecretarias de Meio Ambiente nem de Urbanismo, ademais também são ausentes a Coordenadoria de Educação Ambiental, bem como a de Planejamento Urbanístico. As atividades que deveriam ser realizadas por tais setores acabam

sendo delegadas às outras coordenadorias e assessorias, caracterizando, muitas vezes, uma sobrecarga de funções nesses setores. Segundo o Secretário Hélio Duarte, os setores ainda não existem efetivamente porque, para isso, seria necessária a contratação dos cargos específicos para as funções, ao passo que teria que haver uma ampliação de estrutura física e compra de equipamentos. Ainda de acordo com o Secretário, tais mudanças encontram-se nos planos da secretaria, já que apesar de os setores não existirem, na prática, as atividades são desempenhadas, e a prioridade no momento é a melhoria na atual estrutura física e compra de material, já que atualmente a SEMURB foi transferida para outro prédio.

São inúmeras as funções que a secretaria possui, entre as mais importantes podemos destacar:

- I. Implantar, avaliar e operacionalizar o plano diretor de desenvolvimento urbano do município.
- II. Definir, coordenar e executar as políticas e diretrizes relacionadas com o planejamento urbano municipal.
- III. Controlar, fiscalizar e orientar o processo de crescimento urbano, promovendo a integração dos espaços povoados de forma racional, tendo por objetivo a melhoria das condições de vida no âmbito municipal;
- IV. Expedir atos de autorização, permissão ou concessão de uso e parcelamento do solo, tais como: alvarás de construção, certidões de características, "habite-se", alvarás de funcionamento, efetivação de embargos de obras e notificações de controle urbanístico e realizar consultas prévias de natureza diversa (remembramento, cordeamento, desmembramento);
- V. Realizar o exame e aprovação dos pedidos de licenças urbanísticas para uso do solo, loteamentos, construções, edificações e condomínios no território do Município;
- VI. Coordenar e executar a produção e divulgação de informações para o planejamento urbano, de naturezas socioeconômicas, físicas, cadastrais de imóveis, logradouros, redes de infraestrutura e cartografia digital georeferenciados;

- VII. Promover políticas e diretrizes de preservação e proteção dos recursos ambientais, normas e ações necessárias ao controle, prevenção e correção do ambiente urbano;
- VIII. Executar projetos paisagísticos e de serviços de jardinagem e arborização;
- IX. Exercer a política de regularização fundiária do Município.

Efetividade da Secretaria

Das funções acima expostas, algumas não são realizadas plenamente pela SEMURB, às vezes em virtude da falta de recursos físicos e humanos, como é o caso da função VI; da necessidade de se fazer parcerias com outras secretarias que acabam não se efetivando, no caso da função VIII (feita em parceria com a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos); ou até mesmo em decorrência de conflitos de atribuições como acontece com a função IX, que também é de responsabilidade da Secretaria de Habitação, Regularização Fundiária e Saneamento. Em relação a esta última atribuição, obtivemos a informação de que a SEMURB chegou a trabalhar na elaboração de planos referentes à regularização fundiária no município, porém, verbas recebidas para este fim, como do governo federal, por exemplo, são direcionadas à SEHAB, travando a realização das ações prevista nos planos, já que falta articulação entre as secretarias. Com relação a esta falta de articulação entre as instituições, que acaba se tornando um empecilho para a otimização dos serviços oferecidos à sociedade, o arquiteto Francisco Júnior, funcionário da SEMURB, colocou⁹:

Não existe comunicação entre as Secretarias correlacionadas e quando existe ocorre de maneira 'improvisada'. Algumas Secretarias não sabem quais suas funções e atribuições remetendo a outros locais.

Questionado sobre as principais dificuldades que a Secretaria apresenta atualmente, o funcionário completou:

Falta de infraestrutura física, recursos humanos e ausência de informações relacionadas aos processos realizados em gestões anteriores, além de alguns entraves políticos.

⁹ Entrevista realizada em 01 de agosto de 2012

Na opinião do Secretário Hélio Duarte, também é relevante a dificuldade no controle dos processos e seu monitoramento. De acordo com o Secretário, documentos de gestões passadas, muitas vezes necessários, são muito difíceis de serem localizados, não sendo encontrados em instituições públicas na maioria dos casos. Ele chama a atenção para o fato de que, na época de criação da Secretaria, teve que procurá-los, por conta própria, em cartórios, imobiliárias e com corretores antigos. Após a localização, houve a preocupação em digitalizar e arquivar os documentos encontrados, sendo estes hoje mais acessíveis aos funcionários e à população. O Secretário também coloca que a Secretaria apenas liberava os documentos solicitados, sem registrar os procedimentos nem manter vias em arquivo, ao passo que não era realizada qualquer tipo de análise, ou seja, não havia controle, os cidadãos iam somente ter suas obras licenciadas, por exemplo, e conseguiam sem nenhum tipo de critério. Ainda de acordo com o Secretário, a qualidade dos equipamentos utilizados na Secretaria é fundamental para a qualidade dos serviços da instituição¹⁰:

Equipamento de trabalho é o mínimo que podemos oferecer para os profissionais que aqui estão. Hoje é inadmissível o trabalho da forma como estamos executando, pois precisamos de mais investimento e compra de equipamentos, principalmente para atividades como a fiscalização e controle de processos, e a informática é uma ferramenta indispensável na questão desse controle. Mas esse investimento infelizmente se dá de forma lenta, muitas vezes devido a entraves na liberação de recursos e contratações, mas trabalhamos constantemente nisso.

Podemos concluir que além de problemas relacionados à sua infraestrutura – o que contribui para que a realização das atribuições da Secretaria não seja, muitas vezes, concluída de forma plena –, a falta de comunicação que existe hoje entre as repartições também é um fator de entrave. Tal fato acaba fazendo com que alguns processos sejam iniciados em uma secretaria e direcionados a outra sem que ocorra a finalização ou o retorno. Saliente-se também que, às vezes, as atribuições que foram dadas a secretarias específicas podem não estar sendo realizadas onde deveriam, e sim sendo delegadas a outras instituições, o que muitas vezes pode gerar conflitos na estrutura político-administrativa do município, como acontece entre

¹⁰ Entrevista realizada em 01 de agosto de 2012

a SEMURB e a SEHAB, como foi colocado. Essa falta de compreensão das obrigações e atribuições de cada secretaria também faz com que departamentos diferentes elaborem projetos separados, os quais poderiam ser desenvolvidos de maneira conjunta, tendo um maior aproveitamento de tempo, recursos e, conseqüentemente, um melhor resultado.

9. CONCLUSÃO

A Gestão de Políticas Públicas é um campo multidisciplinar que abarca diferentes campos de saber e intervenção, quanto são os desafios impostos. A compreensão da realidade (não apenas física, mas social e institucional) é fundamental à construção de ferramentas mais eficazes e eficientes na gestão urbana. Os diagnósticos são uma dessas ferramentas de conhecimento que existem para auxiliar essa gestão de cidades a empreender transformações no seu território. Entretanto, como vimos neste trabalho, os municípios mais intensamente afetados pela urbanização expressiva são aqueles que necessitam de fortes melhorias no seu sistema de gestão, controle e fiscalização.

Com o que foi apresentado conseguimos conhecer um pouco mais da realidade de São Gonçalo do Amarante que, sem dúvida, apresenta um dinamismo que não deve ser deixado de lado quando se tentar aplicar no município qualquer mudança na Gestão, pois, como foi verificado, o mesmo passa no momento por fortes mudanças que irão afetar de maneira bastante intensa o modo como o seu território se organiza.

Dentre essas mudanças foi chamada atenção, principalmente, para dois empreendimentos de grande magnitude que são o Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante e o Complexo Habitacional “Horizontes do Potengi”, ambos são, inquestionavelmente, objeto de grande atenção que acabam se transformando em excelentes potencialidades para o município. Logo, fazem com que ocorra no município grandes expectativas de progresso, devido ao significativo fluxo comercial que irão proporcionar, expectativas essas que são refletidas no aumento do número de pessoas que têm o interesse em residir em São Gonçalo do Amarante, fato comprovado pela grande especulação imobiliária e também pelo expressivo crescimento no número de alvarás de construção da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo.

Assim, pode-se perceber que a gestão das políticas urbanas e ambientais de São Gonçalo do Amarante é uma área da administração do município que requer uma atenção especial dos gestores, uma vez que a configuração físico-territorial do local passa por grandes mudanças, que não são decorrentes somente dos fatores acima listados, mas também de um forte processo de conurbação que o município

sofre com a cidade de Natal já há muitos anos, processo marcado por um forte transbordamento da Capital potiguar para o município vizinho, e que se não for controlado pode acabar contribuindo ainda mais para um crescimento desordenado do mesmo.

É importante frisar também que o perfil da população de São Gonçalo do Amarante influi significativamente na organização urbana do município, uma vez que em sua maioria a população é formada por pessoas que ganham até um, ou de um a dois salários mínimos (IBGE 2010), assim essa maior parcela dos habitantes acaba influenciando no crescimento municipal a partir do momento que tende a representar um número que é alvo de políticas habitacionais como o Programa “Minha Casa, Minha Vida” que segue como maior atuação do município na área de habitação; além de geralmente residirem, como já foi mencionado, em áreas que são ocupadas de modo irregular, quando não assistidas por programas habitacionais.

Ademais, é importante salientar também que apesar do município possuir instituições responsáveis pela elaboração e/ou execução de suas políticas urbanas e ambientais, foi verificado que nem todas realizam suas funções com toda a eficiência e plenitude que seria necessária. Vimos que as principais instituições da pasta enfrentam problemas, principalmente na estrutura física, na ausência muitas vezes de material de trabalho ou de profissionais especializados em certas funções, além da dificuldade no acesso aos recursos financeiros. Embora estejam caminhando para uma melhoria na área, foi percebido que muitas das deficiências existentes nas Instituições analisadas, no que se refere à execução de suas atividades ou processos, é proveniente de uma maior falta de articulação entre algumas das citadas instituições, que muitas vezes realizam sozinhas funções que poderiam ser exercidas em conjunto, para um maior alcance de eficiência, ou não exercem atividades de sua obrigação delegando-as para outras instituições.

Esses fatores aliados podem acabar gerando certo insucesso na gestão do desenvolvimento do aspecto físico territorial do município, uma vez que uma maior articulação entre as secretarias contribuiria para a otimização dos recursos municipais além de aumentar a agilidade na execução das atividades.

Atestada a realidade vigorante nas Secretarias Municipais de São Gonçalo do Amarante é perceptível a necessidade de melhoria na atuação das instituições, com vistas a alcançar uma gestão que seja capaz de acompanhar as mudanças que ocorrem no município atualmente, devendo dar importância aos preceitos contidos nos conceitos de Governabilidade, Governança e *Accountability*. Preceitos que precisam ser utilizados para a elaboração de diretrizes que encaminhem a atuação das referidas Instituições de modo que a mesma chegue a compor uma gestão que seja eficaz e eficiente, levando em consideração a participação de todos os envolvidos nos processos decisórios e a transparência nas ações com a prestação de contas para o público.

Dessa forma, percebe-se que a criação de uma ferramenta que articule as atividades de cada Secretaria poderia ajudar a potencializar a atuação das Instituições, para que assim fossem compartilhadas as funções e as informações de interesse comum. É importante ressaltar que, para a efetivação desse tipo de ferramenta, a distribuição de atividades entre as secretarias necessita ser revista, adequando-se as atribuições à capacidade que cada uma possui na sua estrutura e no seu quadro profissional. Também é necessário o inerente investimento em recursos humanos e materiais, para que seja garantida tanto a eficiência na realização das funções administrativas quanto o atendimento à sociedade, além da transparência das informações.

A partir do contexto de transformação que São Gonçalo do Amarante vem se inserindo tornam-se cada vez mais necessários instrumentos de operacionalização físico-territorial mais eficientes, que considerem as necessidades da população e que atendam as demandas do município com eficiência. A criação de um SIGer (Sistema de Informação Gerencial) é uma relevante sugestão acerca de uma base para a modernização dessa importante pasta para o município, buscando basicamente reorganizar o desenho institucional, sintetizar as principais necessidades encontradas nas secretarias e propor soluções baseadas principalmente nos preceitos do governo eletrônico (e-gov).

Para isso é importante destacar algumas diretrizes que um futuro Sistema de Informação Gerencial, a ser implantando em São Gonçalo do Amarante, deverá

seguir objetivando suprir as atuais e futuras necessidades que a pasta da gestão físico-territorial do município possui:

- O SIGer deverá ter como característica a construção de uma ligação entre o poder público e a sociedade objetivando assim uma maior e mais eficiente transparência na gestão local.
- O Sistema deverá ter como uma de suas principais finalidades uma maior articulação entre as Secretarias da pasta de formulação de políticas urbanas e ambientais para que assim todas as decisões referentes à composição do aspecto físico-territorial do município sejam tomadas em perfeita sinergia.
- Como atribuição atrelada ao item anterior o sistema necessitará dar importância a clareza das atividades exercidas pelos setores das Secretarias, a fim de simplificar e facilitar articulação entre os funcionários das instituições e a sociedade. Tendo em vista que muitas instituições não têm o conhecimento de suas devidas responsabilidades.
- É de fundamental importância que o Sistema venha atribuído de ferramentas específicas para cada setor de atuação das Secretarias, para que dessa forma possa ser facilitado tanto o acesso como a adição de informações ao sistema, contribuindo para o uso do mesmo.
- É indispensável o conhecimento por parte de todas as Secretarias envolvidas sobre o Sistema de Informação Gerencial, para que de fato seu objetivo seja cumprido e o mesmo seja acessado de forma continuada.

Saliente-se que as diretrizes acima expostas foram colocadas de forma mais ampla, devendo ser desmembradas e especificadas em subitens que garantam a eficiência do Sistema de Informação Gerencial. Contribuindo de forma efetiva para a atuação das Secretarias e conseqüentemente para a elaboração de políticas urbanas e ambientais, resultando assim no aperfeiçoamento da gestão na pasta estudada. Logo, desde já se torna clara a necessidade da criação de tal ferramenta que, se bem elaborada e implementada, vai colaborar para a criação de uma gestão mais moderna que consiga acompanhar o ritmo de crescimento que o município se encontra atualmente.

Desse modo, objetivamos construir à gestão municipal agregando às ferramentas de controle e integração administrativa, dados concretos da realidade não apenas como objeto de conhecimento, mas, sobretudo como potencial de transformação para cidades melhores e mais qualificadas.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALA-HARJA, MarjukkaetHELGASON, Sigurdur. Em busca de melhores praticas de avaliação. **Revista do serviço público**. Brasília, ano 51, nº 4, 2000.

BAZZOTI, Cristiane. Garcia, Elias. **A importância do sistema de informação gerencial para tomada de decisões**.

BRESSER, Luiz Carlos. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade democrática. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. Brasil, nº36, p.85-104, 1995.

CASTELLS , Manuel. **Sociedade em Rede**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

CÂNDIDO, Pereira Antonio et AL. **Proposta de Um Modelo de Diagnóstico Institucional Baseado em Teoria Sobre O Ciclo de Vida das Organizações**. Santa Catarina: UFSC, 1999.

CELSO, Rafael Prado et AL. **Análise Comparativa Das Políticas De Governança Eletrônica Nos Bric(S)**. REVISTA DEBATES: Porto Alegre, Brasil, v.6,2012.

CHAHIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra, et al. **E-gov.br: A próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DINIZ, Eli. “**Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90**”. In: **DADOS Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. p. 385 415.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability política da Publicidade**. São Paulo: Lua nova, 2011.

FREY. K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à pratica da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas (IPEA)**, Brasília, v. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de Governança**. Brasil, 2005.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York, Longman, 1995.

LETENSKI, GislaineCristine et AL. **Relações entre sistemas de informação, sistemas de indicadores, recursos da tecnologia da informação, planejamento de cidades e gestão municipal apoiados: pesquisa em 21 cidades brasileiras**. Brasil,

NOBERTO, Bobbio. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. tradução Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

O'BRIEN, J. A. **Sistemas de Informação e as decisões gerenciais na era da internet**. São Paulo: Saraiva 2001.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Governança, Governabilidade e Accountability: Qualidade na Gestão Pública.**

PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL. **Diagnóstico para o Plano Estratégico Natal** - uma metrópole em formação. volume 1. Relatório Geral. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Natal – Natal 2020, Recife. 2006.

PEREIRA, Sidnei Aparecido *et AL.* **Governança Eletrônica Na Administração Pública: Estudo De Caso Sobre A Nota Fiscal Eletrônica – NF-e.** Brasil.

REZENDE, Denis Alcides *et AL.* **Sistemas de informação e tecnologia da informação integrados Com planejamentos municipais: estudo de caso em 14 pequenas Cidades do rio grande do sul, Brasil.** México, 2008.

REZENDE, Denis Alcides. Guagliardi, José Augusto. **Sistemas de Informação e Conhecimento para contribuir na Gestão Municipal.** Produto & Produto vol. 8, Brasil, 2005.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios.** Rio de Janeiro, 2007.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamentos municipais, gestão de prefeituras E tecnologia da informação: estudos de casos em Pequenos municípios paranaenses.** *Revista de Ciências da Administração* v. 10 n. 22 set/dez 2008.

SANTOS, Luiz Alberto dos; Cardoso, Regina Luna Santos. **Governo eletrônico no brasil: modernização do estado e políticas para inclusão digital no contexto do ajuste fiscal.** Brasil.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **Plano diretor de São Gonçalo do Amarante.** Lei complementar Nº049, DE 17 DE JULHO DE 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de São Gonçalo do Amarante e dá outras providências.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **Reestruturação Organizacional do poder Executivo de São Gonçalo do Amarante.** Lei complementar Nº 50, DE JULHO DE 2009. Dispõe sobre a Reestruturação Organizacional do poder Executivo de São Gonçalo do Amarante e dá outras providências.

SARAIVA, Enrique & FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas.** Brasília, ENAP, p.7-42 2006. 1 v.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias.** Porto Alegre, ano 8, N º16, p. 20 – 40, 2006.

STAIR, R. M. **Principles of information systems: a managerial approach.** 2th ed. USA: Thomson Publishing, 1996.

TAKAHASHI, T. (Org.). **Sociedade da Informação no Brasil: livro verde**. MCT, Brasília, 2000.

Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html> - Acessado em: 10 de setembro de 2012.

Disponível em: <http://apertaenter.com.br/minha-casa-minha-vida-como-funciona-e-como-participar.html> Acessado em 19 de dezembro de 2012.

Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/habitacao/mcmv/index.asp> Acessado em 19 de dezembro de 2012.

Disponível em: <http://www.saogoncalo.rn.gov.br/saogoncalo.php> - Acessado em 08 de junho de 2012.

Disponível em: http://www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_natal.pdf
<http://www.veracruzrn.net/grandenatal.html> - Acessado em 15 de junho de 2012.

Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/Transporte_A%C3%A9reo_Aeroportos_Licita%C3%A7%C3%A3o%20do%20Aeroporto%20de.pdf - Acessado em 10 de julho de 2012.

Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Aeroporto_Internacional_de_S%C3%A3o_Gon%C3%A7alves_do_Amarante - Acessado em 05 de junho de 2012.

Disponível em: <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2011/08/22/inframerica-fica-com-aeroporto-no-rn-por-r170-milhoes.jhtm> - Acessado em 28 de abril de 2012.

Disponível em: http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=24 - Acessado em 15 de abril de 2012.

Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD91> - Acessado em 15 de abril de 2012.

Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/rehi/atlas/rgnorte/relatorios/SGDA136.PDF> - Acessado em 06 de março de 2012

Disponível em: http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/1PoliticaNacionalDesenvolvimentoUrbano.pdf - Acessado em 10 de setembro de 2012.

Disponível em: <http://www.revistaea.org/artigo.php?idartigo=1169&class=02> - Acessado em 10 de setembro de 2012.

Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/amostra/> - Acessado em 11 de setembro de 2012.

Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/Ficha%209%20-%20PAC.pdf - Acessado em 13 de agosto de 2012.

Disponível em: <http://www.cartapotiguar.com.br/2012/02/29/a-lorota-da-coteminas/> - Acessado em 14 de agosto de 2012.

Disponível em: <http://www.portal2014.org.br/noticias/9099/SAO+GONCALO+DO+AMARANTE+VEJA+DETALHES+DO+FUTURO+AEROPORTO+DE+NATAL.html> - acessado em 15 de agosto de 2012.

Disponível em: <http://www.portal2014.org.br/noticias/309/DESAFIOS+DE+NATAL+PARA+2014.html> - acessado em 15 de agosto de 2012.

Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/sai_ba_mais.asp - acessado em 18 de fevereiro de 2013