



Núcleo RMNatal

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

Duas décadas da REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

Maria do Livramento M. Clementino
(organizadora)



**Observatório
das Metrôpoles**
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETR**C**APITAL

Copyright © Maria do Livramento Miranda Clementino (Organizadora) 2019

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

EDITOR João Baptista Pinto

CAPA Luíz Guimarães

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO Luíz Guimarães

REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

D875

Duas décadas da Região Metropolitana de Natal / organização Maria do Livramento Miranda Clementino. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2019.
310 p. : il. ; 15,5x23 cm.

ISBN 978-85-7785-702-9

1. Planejamento urbano - Natal (RN) - História. 2. Comunidade urbana - Desenvolvimento - Natal (RN) - História. I. Clementino, Maria do Livramento Miranda.

19-60011

CDD: 307.76098132

CDU: 316.334.56(813.2)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária CRB-7/6439

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

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

Comitê Gestor

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

Comitê Editorial

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

Sumário

Apresentação	11
Maria do Livramento Miranda Clementino	
Parte I: Dimensão Governança Metropolitana e Regimes Urbanos	19
Capítulo 1 Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais	21
Maria do Livramento Miranda Clementino	
Brunno Costa do Nascimento Silva	
Lindijane de Souza Bento Almeida	
Raquel Maria da Costa Silveira	
Capítulo 2 Capacidade institucional nos municípios e a governança metropolitana: uma análise da MetrÓpole Funcional de Natal/RN	42
Lindijane de Souza Bento Almeida	
Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros	
Richardson Leonardi Moura da Câmara	
Raquel Maria da Costa Silveira	
Capítulo 3 Governança urbana e participação social: o caso da efetividade deliberativa do Conselho da Cidade de Natal/RN	61
Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira	
Lindijane de Souza Bento Almeida	
Capítulo 4 Direito urbanístico, governança e regimes urbanos: uma reflexão teórica a partir da cidade de Natal/RN...89	
Ana Mônica Medeiros Ferreira	
Rita de Cássia da Conceição Gomes	

Capítulo 5	Formação de coalizão à luz dos regimes urbanos: agentes, expansão do Porto de Natal e reassentamento da Comunidade do Maruim	107
	Cícero Wildemberg Matias Gomes Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva	
Parte II: Dimensão Habitação		125
Capítulo 6	Produção e promoção imobiliária na Região Metropolitana de Natal: lógica dos agentes entre 2011 a 2016	127
	Huda Andrade Silva de Lima Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva	
Capítulo 7	Produção habitacional de interesse social e agentes: um olhar sobre a implementação do PMCMV na Região Metropolitana de Natal/RN	148
	Glenda Dantas Ferreira	
Capítulo 8	Na periferia da periferia: o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 nos municípios de menor integração da Região Metropolitana de Natal	167
	Beatriz Medeiros Fontenele Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros	
Parte III: Dimensão Econômica		183
Capítulo 9	Estrutura produtiva e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Natal: o crescimento do Terciário Urbano.....	185
	Rodolfo Finatti Maria do Livramento Miranda Clementino Juliana Bacelar de Araújo Rebeca Marota da Silva	

Capítulo 10	Ocupação do espaço público e direito à cidade: uma análise a partir do comércio de rua no entorno dos principais <i>shoppings</i> da cidade do Natal/RN.....	202
	Ana Mônica Medeiros Ferreira Rita de Cássia da Conceição Gomes	
Capítulo 11	Políticas de inovação na Região Metropolitana de Natal: um estudo sobre as Tecnologias da Informação e Comunicação e suas áreas de atuação na porção funcional metropolitana potiguar	221
	Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo	
Parte IV:	Dimensão Socioambiental.....	255
Capítulo 12	Cidades, mudanças climáticas e planejamento: um estudo da cidade de Natal/RN	257
	Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira Zoraide Souza Pessoa	
Capítulo 13	Adaptação climática e sua interface com a dinâmica metropolitana no caso da Região Metropolitana de Natal (RMN).....	272
	Edilza Paula Queiroz Alves Zoraide Souza Pessoa	
Capítulo 14	Mobilidade urbana para quem? Os atores na política de mobilidade urbana em Natal	289
	Gabriela Baesse Iglesias Alves Pereira	
Autores	302

Lista de figuras, quadros e tabelas por capítulo

Capítulo 1

Quadro 1 – Espaço de Planejamento Compartilhado na RMN.....	32
Quadro 2 – Municípios da Região Metropolitana de Natal que previram nos PPAs a ação de “Fortalecimento da governança metropolitana”	34
Mapa 1 – Municípios da Região Metropolitana de Natal que previram nos PPAs a ação de “Fortalecimento da governança metropolitana”	36

Capítulo 2

Gráfico 1 – Investimento Efetivo RM Natal (%) – Municípios de Alta Integração	47
Gráfico 2 – Endividamento Bruto RM Natal (R\$) – Municípios de Alta Integração.....	49
Figura 1 – Municípios com a coalizão governista da RMN, 2016.	54
Tabela 1 – Associativismo na RMNatal à luz da classificação de Lüchmann (2016).....	56
Figura 2 – Mapeamento das associações na RMNatal.....	57

Capítulo 3

Quadro 1 – Padrão de expansão dos conselhos no Brasil	66
Quadro 2 – Composição do Conselho da Cidade de Natal.....	69
Quadro 2 – Marcos regulatórios dos Conselhos/Câmaras Temáticas do ConCidade.....	73
Quadro 4 – Natureza dos Conselhos/Câmaras Temáticas do ConCidade	74
Tabela 1 – Frequência da categoria por todos os pontos de pauta em valores absolutos e relativos.....	76
Tabela 2 – Frequência da categoria por pontos de pauta sem repetição em valores absolutos e relativos.....	76
Tabela 2 – Número de reuniões ordinárias e Extraordinárias do ConCidade Natal de novembro de 2014 a dezembro de 2017	77
Tabela 3 – Frequência da categoria por todos os pontos de pauta em valores absolutos e relativos.....	78
Tabela 4 – Frequência da categoria por pontos de pauta sem repetição em valores absolutos e relativos.....	79
Quadro 5 – Resoluções do ConCidade Natal	82
Gráfico 1 – Números em porcentagem da presença dos representantes por segmento.....	83

Capítulo 5

Figura 1 – Mapa de localização do Porto de Natal.....	112
Figura 2 – Área do conflito fundiário em 2008.....	115
Figura 3 – Localização da Comunidade do Maruim e foto do Residencial São Pedro.....	121

Capítulo 6

Figura 1 – Região Metropolitana de Natal.....	128
Figura 2 – Incorporadoras com maior número de registros de unidades habitacionais, <i>apart-hotel</i> , <i>flat</i> e lotes	131
Figura 3 – Localização da atuação das incorporadoras com maior número de registros de unidades habitacionais, <i>apart-hotel</i> , <i>flats</i> e lotes	132

Capítulo 7

Figura 1 – Localização da produção habitacional do PMCMV por faixa e fase na Região Metropolitana de Natal	151
Tabela 1 – Déficit habitacional (0 a 3 s.m.) e Produção do PMCMV (0 a 3 s.m.) por município e na MetrÓpole Funcional	152
Quadro 1 – Radiografia das empresas	158
Tabela 2 – Produção habitacional de interesse social por empresa na MetrÓpole Funcional da RMNatal (%).....	161
Figura 1 – Principais intervenções de política habitacional na RMN.....	172

Capítulo 8

Quadro 2 – Empreendimentos do MCMV, faixa em Ceará Mirim, Monte Alegre, Nísia Floresta e São José do Mipibu	174
Mapa 2 – Entornos dos empreendimentos da RMNatal Não Funcional	175
Mapa 3 – Uso e ocupação no Res. Natureza	177
Mapa 4 – Uso e ocupação no Res. Novo Monte.....	177
Figura 1– Uso misto no Res. Natureza	178
Figura 2 – Uso misto no Res. Alto da Floresta	178

Capítulo 9

Tabela 1 – Produto Interno Bruto – Grandes setores de atividades econômicas na RMN (2006, 2014 e 2015).....	189
Tabela 2 – Região Metropolitana de Natal, participação dos municípios no Produto Interno Bruto (2006/2015)	190
Figura 1 – Região Metropolitana de Natal, taxa de crescimento do PIB municipal (2006-2014 / 2014-2015)	191
Tabela 3 – Distribuição do emprego formal nos setores	

econômicos na RMNatal (2006, 2014 e 2016)	193
Tabela 4 – Região Metropolitana de Natal - Distribuição do emprego formal, segundo subsetores de serviços (2006 e 2014)	196
Tabela 5 – Região Metropolitana de Natal - Distribuição do emprego formal, segundo subsetores de serviços (2014 e 2016)	197
Figura 2 – Distribuição do emprego formal em serviços na Região Metropolitana de Natal (2006, 2014, 2016).....	199

Capítulo 11

Mapa 1 – Região Metropolitana de Natal, nível de integração funcional (2012)	233
Tabela 2 – Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios funcionais da Região Metropolitana de Natal	234
Tabela 3 – População dos municípios funcionais da Região Metropolitana de Natal.....	235
Tabela 4 – População e PEA dos municípios funcionais da Região Metropolitana de Natal.....	235
Tabela 5 – PIB <i>per capita</i> dos municípios funcionais da Região Metropolitana de Natal.....	236
Tabela 6 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) na RMN funcional.....	237
Figura 4 – Mapa do Parque Tecnológico Metr�pole Digital, no município de Natal.....	241
Mapa 2 - Região Metropolitana de Natal - Principais estruturas relacionadas às TICs (2018).....	245
Tabela 7 – Síntese dos projetos e TICs pesquisados.....	246
Tabela 8 – Políticas e TICs atuantes na RMN funcional e sua área de atua�o.....	248

Capítulo 13

Tabela 1 – Percentual do nível de instru�o educacional da RMN	282
Tabela 2 – Percentual das faixas de rendimento da RMN.....	284
Gráfico 1- �ndice de vulnerabilidade social da Região Metropolitana de Natal	285

Capítulo 14

Quadro 1 – Atribui�o dos Entes Federativos na Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012.	296
Quadro 2 – �rg�os e institui�es governamentais da mobilidade urbana do município de Natal	298
Quadro 3 – Operadoras do serviço de transporte da mobilidade urbana do município de Natal.....	299
Quadro 4 – Organiza�es da sociedade civil da mobilidade urbana do município de Natal	299

Apresentação

Maria do Livramento Miranda Clementino

Reunimos nesta publicação alguns textos produzidos em 2018 no Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles, expressando a nossa interpretação da transição urbana da Região Metropolitana de Natal (RMN) em sua fase recente. Traz as nossas preocupações e os desafios dessa RM depois de 22 anos de sua criação. A RMN foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 152, de 16 de janeiro de 1997, na forma do artigo 18, inciso III, da Constituição do Rio Grande do Norte, que compete ao estado instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Integrada, naquele momento, pelos municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Ceará-Mirim, a RMN alterou ao longo do tempo sua composição inicial integrando outros municípios. Atualmente, 15 municípios compõem a RMN.

Até hoje são incipientes as iniciativas de gestão compartilhada na RMN, sempre permeadas por conflitos que inviabilizam a concretude das ações públicas de interesse comum. O que existe é uma legislação que, pela sua inoperância, apresenta uma situação política reveladora das dificuldades de sua implementação. A solução aos problemas e/ou interesses metropolitanos vem sendo buscada pela negociação entre municípios, de forma desarticulada com o planejamento estadual e orientada por interesses próprios de cada ente municipal. Permanece uma lacuna no que se refere às experiências de gestão conjunta dos problemas de interesse comum. Os problemas oriundos da coleta de lixo, limpeza das praias, localização de cemitérios, fiscalização de matadouros, remoção do aterro sanitário, tarifas de transporte intermunicipais e segurança pública continuam em aberto por não haver iniciativas conjuntas na região que concentra 40% da população do estado. A necessidade de prestação de serviços de saúde, educação, transporte, habitação, segurança e limpeza representam uma forte sobrecarga de serviços a serem prestados pela capital. Logo, terminam por acirrar os impasses nos espaços de limitação entre municípios. Há,

por conseguinte, necessidade de implementação efetiva da legislação de modo a proporcionar para a RMN uma gestão metropolitana aos moldes de outras existentes no Nordeste do Brasil, ampliando as possibilidades de resolução de problemas, otimizando recursos e realizando um planejamento compatível com as necessidades da RMN. Tudo isso, associado a questões ligadas à economia, ao meio ambiente e ao desenvolvimento do território urbano potencializam temas que carecem de estudo e reflexão.

O título deste livro expressa nossa compreensão e preocupação a respeito desses impasses presentes na realidade urbano-metropolitana de Natal diante dos desafios do desenvolvimento urbano brasileiro no momento em que o país vivencia uma inflexão ultraliberal no seu processo de desenvolvimento. Seu conteúdo é resultado de uma agenda de pesquisa desenvolvida no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles através do projeto “As metrôpoles e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”, realizada pelo Núcleo Natal.

Estruturado em quatro partes, o livro aborda a Região Metropolitana de Natal nas seguintes dimensões: 1) Governança metropolitana e Regimes urbanos; 2) Habitação; 3) Dimensão econômica; e, 4) Dimensão socioambiental.

A **primeira** parte busca compreender a governança metropolitana e caracterizar os regimes urbanos na Região Metropolitana de Natal, identificando as principais coalizões de poder hegemônicas e os processos decisórios associados à dinâmica urbana, incluindo suas relações com a participação crescente das empresas (incorporadoras, construtoras, financiadoras, prestadoras de serviços públicos, entre outras), avaliando seus impactos, de forma a trazer novos aportes ao debate sobre os modelos hegemônicos de regime urbano, identificados como neoliberalização do desenvolvimento urbano.

A **segunda** parte, referida à dimensão da habitação, analisa o crescente processo de metropolização da RMN e as configurações espaciais daí resultantes, com ênfase na estrutura interna e nos processos de expansão das aglomerações de natureza metropolitana. Particularmente, a produção habitacional, provocada pelos investimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, a partir de 2009.

A **terceira** parte volta-se para a análise da estrutura econômica e do modo como o mercado de trabalho se organiza, destacando a importância do terciário urbano na RMN e dos investimentos em

tecnologia de informação e comunicação necessárias para o seu futuro e desenvolvimento.

A **quarta** e última parte trata da mobilidade urbana e das questões ambientais, explorando aspectos relativos à adaptação e às mudanças climáticas.

Adentrando no conteúdo dos capítulos, a Parte I – Dimensão Governança metropolitana e Regimes urbanos – é composta por cinco capítulos. No **Capítulo 1**, “Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais”, Maria do Livramento Clementino, Brunno Costa, Lindijane Almeida e Raquel Silveira encaminham o leitor a entender como os gestores municipais compreendem o planejamento no contexto metropolitano, bem como verificar os esforços realizados pelo ente estadual para a concretização da coordenação. Destaca o debate realizado entre os municípios da RMN, durante o processo de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) municipais para o período de 2018-2021. Diante das ausências do governo estadual e a despeito dos esforços feitos pela Prefeitura de Natal, constata que o diálogo entre os municípios não se mostrou suficientemente forte para que se afirme a existência de uma governança metropolitana. O **Capítulo 2**, “Capacidade institucional nos municípios e a governança metropolitana: uma análise da metrópole funcional de Natal/RN”, de autoria de Lindijane Almeida, Terezinha Cabral, Richardson Leonardi Câmara e Raquel Silveira apresenta a capacidade institucional dos municípios da Região Metropolitana de Natal para a implementação da governança urbana a partir de três elementos: político-institucional; financeiro (no que se refere à dinâmica fiscal) e de organização social. A falta de recursos financeiros para subsidiar as ações conjuntas, as dificuldades de negociação entre as partes tendo em vista diferentes interesses político-partidários, bem como a inexistência de uma coordenação que seja reconhecida e legitimada pelos atores municipais, são aspectos que evidenciam claramente a dificuldade de cooperação entre os gestores metropolitanos. Foi possível inferir que a existência de fragilidades institucionais e de problemas gerenciais não geram políticas públicas voltadas para o território metropolitano. No **Capítulo 3**, “Governança urbana e participação social: o caso da efetividade deliberativa do Conselho da Cidade de Natal/RN”, Pedro Henrique Oliveira e Lindijane Almeida relatam como o Conselho da Cidade de Natal tem contribuído para os processos de governança urbana municipal,

deixando claro que o processo de governança urbana de Natal ocorre em várias arenas decisórias menos naquela que realmente importa ao planejamento urbano: o ConCidade. O **Capítulo 4**, “Direito urbanístico, governança e regimes urbanos: uma reflexão teórica a partir da cidade de Natal/RN”, de autoria de Ana Mônica Ferreira e Rita de Cássia Gomes, discute a relação entre direito urbanístico, governança e regimes urbanos para uma melhor compreensão sobre os atuais fenômenos urbanos na cidade de Natal/RN. O estudo se debruça sobre as normas de direito urbanístico postas numa perspectiva objetiva e pretende ir além através da compreensão do sistema hermenêutico urbanístico desvendando o seu alcance e limitações. Observa que a cidade está mergulhada no contexto da globalização e do crescimento capitalista desordenado, inferindo que os problemas urbanos se agravaram com tais transformações ocorridas nas áreas urbanas e nos espaços regionais. Da mesma forma que a ação da política social e do planejamento urbano tem sido fundamental para expandir as fronteiras do capitalismo financeirizado sobre o território, ocorre um novo movimento político no sentido inverso na governança urbana que aponta na direção da cidadania efetiva, do dissenso e da criação. O **Capítulo 5**, “Formação de coalizão à luz dos regimes urbanos: agentes, expansão do Porto de Natal e reassentamento Comunidade do Maruim”, escrito por Cícero Wildemberg Gomes, Dulce Bentes e Alexsandro Cardoso, mostra que os interesses econômicos dos grupos de pressão podem, em alguns casos, evidenciar conflitos com os interesses de parcelas mais vulneráveis da população e agravar questões referentes à moradia social. Abordando os temas formação de coalizões (grupos de pressão) e reassentamento de comunidades tradicionais num estudo de caso, verificam o agrupamento de agentes que se articulam com base em agendas de desenvolvimento através do urbano.

A Parte 2 – Dimensão Habitação – se estrutura em três capítulos. O **Capítulo 6**, “Produção e promoção imobiliária na Região Metropolitana de Natal: lógica dos agentes entre 2011 a 2016”, escrito por Huda Andrade e Alexsandro Cardoso, identifica que os processos de expansão da mancha urbana na Região Metropolitana de Natal, na última década, foram fortemente influenciados pelo avanço da incorporação imobiliária – produção residencial formal. Observa que um conjunto de incorporadores e seus parceiros institucionais faz da cidade um tipo de organização empresarial no sentido de ampliar seu capital através da utilização da terra e da valorização imobiliária,

procurando influenciar o mercado de imóveis e os investimentos públicos e privados.

O **Capítulo 7**, “Produção habitacional de interesse social e agentes: um olhar sobre a implementação do PMCMV na Região Metropolitana de Natal/RN”, escrito por Glenda Dantas Ferreira, examina o PMCMV na faixa 1 – produção de interesse social – visando conhecer os agentes diretamente envolvidos no processo de implementação do programa, suas características e formas de inserção, no período de 2009 a 2014. Constata que a dinâmica do imobiliário formal engendrada pelo PMCMV, tem influenciado no processo de organização socioespacial do território e nas condições gerais de produção do espaço urbano e metropolitano a partir do protagonismo dos agentes privados. O **Capítulo 8**, “Na periferia da periferia: o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 nos municípios de menor integração da Região Metropolitana de Natal”, elaborado por Beatriz Fontenele e Sara Medeiros, apresenta uma perspectiva pouco explorada sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV): a dinâmica do programa em pequenos/médios municípios. Foram analisadas as peculiaridades do PMCMV – faixa 1 em cidades pequenas e médias da RMN, identificando sua inserção urbana, tipologias e dinâmicas socioespaciais. Com relação às mudanças de uso e ocupação do solo, identifica a existência de atividades econômicas do “circuito inferior da economia urbana” ali instaladas para atender às expectativas de suprimento e demandas imediatas de uma população de baixos rendimentos. Pequenos negócios comerciais e de serviços de iniciativa dos próprios moradores.

A Parte 3 – Dimensão Econômica – está composta por três capítulos. O **Capítulo 9**, “Estrutura produtiva e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Natal: o crescimento do terciário urbano”, escrito por Rodolfo Finatti, Maria do Livramento Clementino, Juliana Bacelar e Rebeca Marota, apresenta uma caracterização atualizada da dinâmica econômica da Região Metropolitana de Natal, bem como identifica e analisa permanências e possíveis alterações nas atividades relacionadas ao setor terciário, apoiando-se no fato de que esse setor tem apresentado, em outras cidades e regiões metropolitanas, gradual aumento em sua importância. A estrutura produtiva e do mercado de trabalho na Região Metropolitana de Natal mostra a diminuição da representatividade do setor industrial, o que se acompanha pela maior participação do terciário urbano. Os autores constataam que a

Região Metropolitana de Natal intensifica a sua natureza concentradora, quer seja na produção (PIB), quer seja no emprego, identificado pelos vínculos formalizados, com relação ao Estado do Rio Grande do Norte. Essa concentração se verifica também internamente à Região Metropolitana, com maior dinamismo no polo Natal e nos municípios de alta integração, em relação ao subconjunto dos demais municípios. O **Capítulo 10**, “Ocupação do espaço público e direito à cidade: uma análise a partir do comércio de rua no entorno dos principais *shoppings* da cidade de Natal/RN”, de autoria de Ana Mônica Medeiros e Rita de Cássia Gomes, discutiu o uso do espaço público e sua relação com o comércio de rua no entorno dos principais *shoppings* na cidade de Natal/RN. Considera que o espaço é um produto do trabalho humano, logo, histórico e social, e por isso mesmo é uma importante vertente analítica a partir da qual se pode fazer a leitura do tecido social da cidade. Constata uma forte presença de ambulantes no entorno dos *shopping-centers*, indicando a urgência do poder público encarar a questão no âmbito do planejamento urbano, que deve ser realizado com a participação de todos os grupos e atores que podem contribuir para a melhoria do espaço público, com políticas públicas de inclusão social visando o direito à cidade. O **Capítulo 11**, “Políticas de inovação na Região Metropolitana de Natal: um estudo sobre as tecnologias da informação e comunicação e suas áreas de atuação na porção funcional metropolitana potiguar”, escrito por Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo, apresenta as principais políticas de inovação atuantes na porção funcional da Região Metropolitana de Natal, focando na área das Tecnologias da Inovação e Comunicação (TICs). Constata que o governo do estado, apesar das parcerias assinadas, não prioriza o tema, ausentando-se do seu papel de promotor e mediador dessas políticas, cabendo às instituições de ensino superior presentes no território metropolitano a iniciativa em promovê-las e desenvolvê-las.

A Parte 4 – Dimensão Socioambiental – está composta de três capítulos. No **Capítulo 12**, “Cidades, mudanças climáticas e planejamento: um estudo da cidade de Natal/RN”, cujos autores são Rylanneive Teixeira e Zoraide Pessoa e investigam a gestão da cidade do Natal relacionada às questões do clima, verificando o que ela tem feito e busca fazer para responder aos efeitos das mudanças climáticas. Constatam que para enfrentar os efeitos ou riscos associados às mudanças climáticas, os gestores e técnicos municipais da cidade sugerem **ações e/ou medidas que podem ser tomadas para enfrentar os problemas**

urbano-ambientais resultantes de tais mudanças no sistema climático

A análise sobre Natal colabora para o debate nacional sobre respostas locais frente às mudanças climáticas em curso, além de servir como fonte de embasamento teórico-empírico para os gestores e técnicos, sobretudo ligados às questões ambiental e climática da cidade, alertando-lhes para a necessidade de construção ou até mesmo utilização das políticas públicas ou ações já existentes de resposta aos efeitos das mudanças climáticas. O **Capítulo 13**, “Adaptação climática e sua interface com a dinâmica metropolitana no caso da RMN”, escrito por Edilza Paula Alves e Zoraide Pessoa, investiga se existe relação entre a organização socioespacial na RMN e as condições de vulnerabilidade socioambiental aos impactos das mudanças climáticas. As autoras sugerem que as cidades precisam de mecanismos que respondam aos efeitos das mudanças climáticas de modo que o contexto de vulnerabilidade diminua, pois existe uma fragilidade social correlacionada à exclusão social, atrelado aos problemas dos arranjos socioespaciais, que possui relação com os fatores socioeconômicos. Esses mecanismos correspondem aos planos de ações de políticas públicas à prevenção de desastres, relacionados aos efeitos das mudanças climáticas, com iniciativas de monitoramento e mapeamento de áreas de risco às populações expostas. Portanto, as atenções precisam estar voltadas para o ordenamento com segurança das cidades, a fim de, construir cidades resilientes e planejáveis aos eventos climáticos extremos. No **Capítulo 14**, “Mobilidade urbana para quem? Os atores na política de mobilidade urbana em Natal”, Gabriela Baesse constata uma condição de transporte não satisfatória no cenário da mobilidade urbana em Natal, dado o aumento da congestão das ruas, a qualidade do serviço de tráfego e transporte público, além de problemas de financiamento. Afirma que a resolução técnica dos problemas de mobilidade não é fácil tarefa, pois trata-se de um sistema complexo influenciado diretamente e indiretamente por diversos fatores, sendo necessário a integração do transporte com o uso da terra. Além disso, os conflitos de interesses e ideias também dificultam a clarificação das possíveis respostas a serem dadas à população usuária do transporte urbano.

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

Antes de encerrar esta apresentação, gostaria de agradecer, primeiramente, a colaboração e o empenho dos autores dos capítulos e registrar a relevante contribuição aos textos através do debate realizado durante o Congresso 20 Anos da Rede Observatório das Metrôpoles, ocorrido no Rio de Janeiro em dezembro de 2018, na tentativa de, a partir dos enfoques específicos, alcançarmos respostas às questões gerais norteadoras do estudo. Sou grata, particularmente, a Lindijane Almeida e Brunno Costa pelo incentivo e entusiasmo acerca desta publicação e pelo minucioso e importuno trabalho de normatização e formatação do livro; e aos bolsistas, que têm colaborado na incorporação de normas aos trabalhos do Núcleo Natal.

PARTE I
Dimensão Governança
Metropolitana e Regimes Urbanos

Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais¹

*Maria do Livramento Miranda Clementino
Brunno Costa do Nascimento Silva
Lindijane de Souza Bento Almeida
Raquel Maria da Costa Silveira*

Introdução

Os anos que sucederam à promulgação da Constituição de 1988 revelaram fortes transformações na gestão pública brasileira, a exemplo da elevação dos municípios a entes federativos (dotando-os de capacidade normativa e de auto-organização). Entretanto, o arranjo tripartite que configura o Estado federativo no Brasil gerou diversos impasses políticos, institucionais e administrativos nas Regiões Metropolitanas (RMs), tendo como exemplo a ausência de processos de coordenação e cooperação nesses espaços. De modo similar, as Constituições Estaduais trataram a temática metropolitana com pouca ou nenhuma importância, o que corroborou sumariamente para a não efetivação da coordenação nas RMs pelos entes estaduais (SCHASBERG, LOPES, 2011).

Procurando solucionar essa questão, conforme apontado por Silva (2017), o Estado brasileiro vem se esforçando em estabelecer um arranjo institucional que responda aos desafios inerentes à governança metropolitana no tocante aos processos de coordenação e cooperação. Nesse sentido, podem ser elencados quatro demonstrações desse esforço: 1) a aprovação da Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade); 2) a criação do Ministério das Cidades, em 2003; 3) a aprovação da Lei n° 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Consórcios Públicos); e, por fim, 4) a promulgação da Lei n° 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole - EM).

O Estatuto da MetrÓpole se configura como o ápice do processo de institucionalização das RMs brasileiras (SANTOS, 2018), pois é o marco regulatório que estabelece diretrizes gerais direcionadas à regulação das funções públicas de interesse comum (FPICs) e de planejamento nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos (AUs). Sancionado em 12 de janeiro de 2015 (revisado pela Lei n° 13.683, de 19 de junho de 2018), o EM tem como objetivos reduzir as problemáticas referentes à governança metropolitana.

No caso prático da Região Metropolitana de Natal (RMN), estudos desenvolvidos por Silva (2017), Silva et al. (2018) demonstram que poucos foram os avanços na construção de uma governança metropolitana baseada no Estatuto da MetrÓpole. Nesse sentido, as pesquisas destacam, por exemplo, a inexistência de ações efetivas oriundas do poder estadual, o que leva à omissão do seu papel de coordenador da região, colocando para os municípios da RMN a tarefa de se articularem para discutir a metrÓpole e o seu desenvolvimento.

O presente artigo se configura como uma continuidade de pesquisas anteriormente iniciadas, que investigam os processos de coordenação e cooperação na Região Metropolitana de Natal (SILVA, 2017; SILVA et al., 2018). O objetivo principal do estudo foi de compreender os reflexos do debate realizado entre os municípios da RMN, no que tange ao fortalecimento da governança metropolitana, durante o processo de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) municipais para o período de 2018-2021.

Para tanto, foi necessário entender como os gestores municipais compreendem o planejamento no contexto metropolitano, bem como verificar os esforços realizados pelo ente estadual para a concretização da coordenação.

Metodologicamente, a pesquisa foi sistematizada em três momentos. No primeiro momento, realizou-se pesquisa bibliográfica sobre a governança metropolitana, o que foi complementado pela pesquisa documental. A análise documental foi executada sob duas perspectivas: a primeira relacionada aos PPAs dos municípios da RMN referentes ao período de 2018-2021. Buscou-se, nesse sentido, verificar se os entes municipais aderiram à proposta realizada pelo município de Natal, prevendo a ação de fortalecimento da governança metropolitana. No tocante à segunda perspectiva, procurou-se identificar a

justificativa para inserção dos 14 municípios que compunham a RMN no momento da pesquisa, a partir da leitura das respectivas leis complementares. No segundo momento foram realizadas oito entrevistas de ordem semiestruturada: uma com o representante da Coordenadoria da RMN (governo estadual) e sete com os Secretários de Planejamento Municipais². Por fim, no último momento, foi empreendida a observação participante, por meio do acompanhamento de quatro reuniões do Fórum de Secretários de Planejamento dos Municípios da RMN, da Oficina de Capacitação para Elaboração do PPA 2018-2021 dos municípios que integram a RMN e do Fórum Interconselhos³ de Natal, especificamente, participando nas discussões do Grupo de Trabalho voltado ao “Desenho da cidade”, eventos esses realizados no contexto da elaboração do Plano Plurianual do município de Natal.

O presente artigo se encontra estruturado, além desta introdução e considerações finais, em mais três seções. Na primeira seção estão apresentados alguns apontamentos sobre coordenação e cooperação. Posteriormente, na segunda seção, são abordados os avanços e retrocessos na Região Metropolitana de Natal. Por fim, na terceira seção, são expostos os resultados do estudo realizado.

Coordenação e cooperação no contexto da gestão metropolitana

As regiões metropolitanas brasileiras, assim como a dos demais Estados em desenvolvimento, configuram-se – politicamente, institucionalmente e administrativamente – como os espaços territoriais onde ações de coordenação e cooperação não foram construídas no decorrer do processo de metropolização, como bem destacou Souza (2008).

Apesar da relevância estratégica no tocante ao dinamismo econômico e sociocultural, as RMs no Brasil não são amparadas por uma estrutura de governo que se responsabilize por seus impasses. É sob essa circunstância, portanto, que as RMs se convertem em um problema político, institucional e administrativo.

² Conforme frisam Palhano, Fraga e Wojciechowski (2010), são nas pastas de planejamento que ocorre a construção de ações que operacionalizam a governança metropolitana.

³ Evento realizado no contexto da elaboração do Plano Plurianual do município de Natal.

Conforme frisam Andrade e Clementino (2007, p. 240), a metrópole “[...] não é uma unidade política, não tem as prerrogativas político-institucionais de uma unidade federativa”. No entanto, ressaltam que ela “[...] existe como espaço fundamental na dinâmica econômica de qualquer país, na medida em que é o desenvolvimento das regiões metropolitanas que puxa as economias regionais e mundial [...]” (ANDRADE; CLEMENTINO, 2007, p. 240). Ou seja, as metrópoles, apesar de não terem as mesmas capacidades das entidades políticas nas esferas de governo, são as peças-chave para o desenvolvimento econômico e social de qualquer espaço em que estiverem inseridas.

Todavia, as ações de coordenação e cooperação que tornariam as RMs as peças-chave para o desenvolvimento são escassas nas unidades metropolitanas (SOUZA, 2008), devido ainda não se constatar a existência da abertura de um espaço para discussão acerca desses mecanismos na escala regional. Nesse sentido, Souza (2008) chama atenção para o arcabouço institucional, uma vez que o desenho estabelecido poderá criar ou não a possibilidade da construção de ações de coordenação e cooperação metropolitana.

Seguindo essa linha de raciocínio, Garson (2009, p. 74) explana que a coordenação e a cooperação “entre os governos locais pode ser a chave para reduzir desigualdades e melhorar a eficiência econômica”, contudo, observa que os mecanismos para estimulá-la são escassos e estão no centro dos grandes debates da gestão pública. Dessa forma, faz-se necessário detectar quais as possíveis situações para desenvolver “a cooperação em políticas locais com algum nível de coordenação entre os governos” (GARSON, 2009, p. 74).

No tocante à definição de ambas as ações, cabe destacar que existe distinção entre elas, em razão de requererem desenhos institucionais diversos, apesar de ambas demandarem “barganha” e “negociação” dos administradores públicos. A coordenação, para Almeida et al. (2015), é compreendida como essencial, pois através de seu intermédio é possível estruturar e ordenar as prioridades das ações governamentais na metrópole, assim como estabelecer um caráter normativo no que compete à divisão de trabalho entre as esferas de poder (relações governamentais).

Já a cooperação, por sua vez, pode ser entendida como uma forma de adesão voluntária por parte das administrações locais ao planejamento compartilhado, ou seja, a aprovação de medidas conjuntas e integradas que têm por finalidade alcançar objetivos comuns

(ALMEIDA et al., 2015). Almeida et al. (2015, p. 305) acrescentam que “normalmente quando as instâncias atuam de forma cooperativa elas acabam encontrando soluções para problemas que, pelo menos em princípio, não poderiam ser solucionados se cada uma delas atuasse individualmente”.

Corroborando com o que foi exposto por Almeida et al. (2015), Souza (2008, p. 215) acrescenta que a “cooperação tende a manter a autonomia dos entes que dela participam e a coordenação tende a centralizar decisões, por requerer medidas ‘de cima para baixo’”. Contudo, convém ressaltar que ambas as ações, para os autores, podem decorrer concomitantemente, o que pode vir a alternar é a ênfase concedida a cada uma (ALMEIDA et al., 2015; SOUZA, 2008).

Na perspectiva de estabelecer o processo de cooperação entre os poderes municipais e estaduais, o Estado brasileiro promulgou alguns instrumentos com o intuito de implementar ações setoriais. A respeito disso pode ser citado como exemplo a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, como um mecanismo que também possibilitou oferecer um conjunto de instrumentos a serem utilizados pelos governos locais para alcançar a cooperação. Em seu art. 34 é posto que nas RMs ou AUs, instituídas por Lei Complementar Estadual, trabalhos urbanos consorciados interfederativos poderão ser realizados e executados, mediante a aprovação de leis estaduais específicas.

Outro dispositivo que merece ser enfatizado é a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, Lei dos Consórcios, que dispõe acerca das normas gerais de contratação de consórcios públicos. A partir da Lei, os consórcios públicos poderão reunir os municípios em torno de políticas setoriais específicas. No entanto, os consórcios públicos devem estar acima dos interesses particulares dos atores que operam no território metropolitano.

A Lei dos Consórcios, mesmo que não tenha sido traçada para a governança metropolitana, pode auxiliar na superação de alguns desafios impostos pela ausência de cooperação municipal, em razão da adoção de instrumentos firmados que promovam maior confiança entre os poderes políticos, institucionais e administrativos.

Almeida et al. (2015) chamam atenção para o âmbito político, na escala metropolitana, uma vez que é nesse campo que se pode formar a cooperação, em razão da inexistência de uma esfera de governo metropolitano. Ao problematizar tal aspecto, Souza (2008) enfatiza

ainda a necessidade de criação de incentivos que visem à realização das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), atributo constitucional das regiões metropolitanas no Brasil.

Buscando responder a essa lacuna, o Estatuto da Metrópole (Lei n° 13.089/2015 revisada pela Lei n° 13.683/2018) inseriu no seu texto ambos os elementos. O EM determina a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), sob responsabilidade do governo estadual, como instrumento orientador – coordenação – das ações que devem ser executadas nas unidades metropolitanas (BRASIL, 2015). Ademais, de acordo com o art. 12, § 1º, inciso I da Lei, é estabelecido que o PDUI contemple as diretrizes para as FPICs, inserindo as ações prioritárias e projetos estratégicos. A respeito dessa questão, Clementino (2018) lembra que temas como educação, saúde e segurança pública passam a obter mais expressão, implicando maior dedicação por parte das autoridades políticas.

Com a relação à cooperação, o Estatuto enfatiza inicialmente a importância da ação ao definir as FPICs como políticas públicas que não podem ser viabilizadas sem a integração e colaboração dos entes envolvidos na gestão e na governança metropolitana. Ademais, prevê a compatibilização dos Planos Diretores dos municípios metropolitanos ao PDUI (BRASIL, 2015). Cabe destacar ainda que no art. 7º, inciso VI, a Lei determina diretrizes específicas sobre a governança ao inserir a “compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos” (BRASIL, 2015, p. 4). A partir de tais diretrizes, o EM, portanto, indica o compartilhamento do processo de tomada de decisão com o intuito de operacionalizar o planejamento coletivo entre os atores inseridos na questão metropolitana.

Apesar do estabelecimento de instrumentos que visem à coordenação e cooperação metropolitana, o Estatuto da Metrópole se encontra ameaçado por ter sido retirado o caráter impositivo da principal ferramenta de sua implementação: o PDUI (BRASIL, 2018). A superação desses obstáculos demanda, portanto, um diálogo entre os níveis de governos locais com o intuito de “elaborar estratégias de ação, estabelecer metas e buscar alternativas para os inúmeros problemas que acontecem nas metrópoles” (ALMEIDA et al., 2015, p. 305).

Após alguns apontamentos acerca da coordenação e cooperação, a sessão a seguir apresentará um breve panorama da Região Metropolitana de Natal, na qual destacam-se seus avanços e retrocessos.

A Região Metropolitana de Natal: um panorama dos seus avanços e retrocessos

O movimento de formação da Região Metropolitana de Natal é datado a partir da década de 1970, quando se detectou o início do processo de metropolização na área através da insurgência dos interesses comuns entre os municípios que compõem a metrópole funcional da região. Ou seja, foi identificada a presença do fenômeno metropolitano, que entre outros aspectos poder-se-ia resgatar dois elementos: o da conurbação e o do transbordamento.

Esse fato ocorreu, conforme frisam Clementino e Ferreira (2015), por meio da desconcentração do setor industrial que ocorria na época no Brasil. Somado a esse episódio, chama-se atenção para o *boom* econômico que o Estado do Rio Grande do Norte (RN) vivenciou nos anos 1980 em detrimento da crise econômica que assolava os demais estados no país. Esse fator foi determinante para indicar Natal como uma “Metrópole em Formação”, posto a concentração da riqueza estadual na capital.

No entanto, somente no ano de 1997, mediante projeto da deputada Fátima Bezerra, é que oficialmente a Região Metropolitana de Natal foi instituída pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152, de 16 de janeiro. Na sua gênese, a RMN contou com a inserção de seis municípios, a saber: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará-Mirim. Atualmente, 15 municípios⁴ compõem a região.

No tocante ao aspecto físico-territorial, a RMN apresenta uma extensão 3.677,804 quilômetros quadrados, o que representa aproximadamente 7% do território potiguar. Em termos demográficos, cerca de 1.606.218 habitantes residem na RMN, isto é, 46% da população total do estado, em conformidade com a estimativa mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017).

No que se refere ao aspecto econômico, a RM potiguar apresenta dependência em relação ao polo metropolitano: o município de Natal, que concentra aproximadamente 71% do PIB total (R\$ 28.044.696.000)

⁴ Compõe a RMN: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba e Ceará-Mirim (LCE nº 152/1997); São José de Mipibu e Nísia Floresta (LCE nº 221/2002); Monte Alegre (LCE nº 315/2005); Vera Cruz (LCE nº 391/2009); Maxaranguape (LCE nº 485/2013); Ielmo Marinho (LCE nº 540/2015); Arês e Goianinha (LCE nº 559/2015); e Bom Jesus (a informação sobre a LCE não se encontra disponível nos *sites* dos poderes estadual e municipal).

(IBGE, 2014). O PIB é formado, em sua maior parte, por atividade do setor terciário, principalmente o turismo, tendo menor representatividade os setores primário e secundário (GOMES et al., 2015).

Com relação à institucionalidade da RMN, embora seja formalmente definida, muitos são os entraves políticos, institucionais e administrativos existentes, a exemplo da ausência dos processos de coordenação e cooperação na região. Há de se chamar atenção ainda para a questão da dicotomia institucional *versus* funcional⁵ que acomete a RMN, e isso porque a maior parte dos municípios integrantes da RM potiguar podem ser caracterizados como a “metrópole institucional” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012), dificultando tanto o diálogo entre os entes para a definição de um consenso do que são FPICs, quanto no incentivo para cooperar.

No que compete à coordenação, nas duas décadas de existência, não foi possível detectar a atuação permanente do governo do Estado do Rio Grande do Norte como ente responsável por esse processo na RMN (CLEMENTINO, 2018; SILVA, 2017), dada a inoperância do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN).

O CDMN se constitui, institucionalmente, como o principal mecanismo de gestão metropolitana do estado; foi criado em 1997, pela LCE n° 152/1997, recebendo como atribuições funções consultivas e deliberativas com o objetivo de promover a integração de serviços de interesse comum metropolitanos da RMN. Atualmente, o CDMN⁶ se encontra vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN). Em 2010, o conselho foi desativado em virtude da ausência de coordenação por parte do governo estadual e da inexistência de cooperação entre as administrações municipais metropolitanas. Entretanto, em virtude da promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2015, tal esfera foi reativada dada a exigência de implementação do PDUI por parte do EM. Aliado à reativação do CDMN, foram instituídos oito grupos

⁵ A metrópole funcional, como destacado pelo Relatório do Observatório das Metrópoles (2012), concentra o maior fluxo de atividades, dinâmicas e migração, integrando-se através da conurbação físico-territorial, configurando-se como o centro produtivo-acumulativo das RMs. Na RMN a metrópole funcional é composta pelos municípios: Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. Os demais municípios metropolitanos integram a chamada “metrópole institucional”.

⁶ Para maiores informações acerca do processo de instituição e operacionalização do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, ver: Almeida et al. (2015), Clementino (2018), Silva (2017).

temáticos de discussão metropolitana⁷, contudo, os debates realizados, nessa conjuntura, não lograram êxito, impossibilitando mais uma vez a viabilização da governança metropolitana na região.

É nesse sentido que Silva et al. (2018) destacaram a fragilidade institucional da administração estadual em promover a coordenação da RMN. Sob essa perspectiva, Clementino (2016, p. 12) lembra que:

há de se considerar, ainda, que a governança metropolitana nunca foi prioridade dos governos locais e que, portanto, tem um histórico de descaso de quase duas décadas. Somente pela obrigatoriedade legal de cumprir os dispositivos da Lei, é que se nota movimentos, ainda discretos, de articulação intrametropolitana.

Em vista disso, Clementino (2018) menciona casos que comprovam a afirmação, a exemplo da criação do Parlamento Comum que se configura como uma movimentação por parte do Poder Legislativo, em 2001, dada a ausência de iniciativas do governo do Estado do RN.

O Parlamento Comum teve sua origem por meio de um movimento em prol do estabelecimento da governança metropolitana na RMN, devido à ineficiência do CDMN em responder aos problemas comuns na RM potiguar. Em 2001, o parlamento foi criado mediante a Resolução n° 304/2001, sendo aprovada pela Câmara Municipal de Natal – e demais Câmaras de vereadores dos municípios metropolitanos – como um instrumento de natureza eminentemente política, pois não se sobrepunha às Casas Legislativas dos demais municípios metropolitanos (SOUZA, 2016).

De acordo com Clementino (2004), o parlamento se revelou como uma instância dinâmica que discutia a solução dos problemas que perpassam os municípios da RMN. Todavia, Clementino (204, p. 13) ressalta que “sua construção é muito limitada”, visto que não conseguiu penetrar na agenda governamental.

Silva et al. (2018), ao discutirem recentemente os desafios da configuração político, institucional e administrativo da Região Metropolitana de Natal, chamam atenção para o surgimento de discussões no Fórum dos Secretários de Planejamento da RMN conduzido pelo município-polo metropolitano (Natal). Como afirmam, em 2017, esse

⁷ Grupos temáticos instituídos em 2015: resíduos sólidos; mobilidade metropolitana; segurança pública e defesa social; saúde; educação, cultura e esportes; agricultura familiar; cidades inteligentes e Estatuto da Metrópole.

espaço de diálogo passou a debater a possibilidade de promover ações conjuntas nos PPAs municipais com vistas à implementação do Estatuto da Metrópole na RMN. Tal iniciativa, por sua vez, fundamentou-se na ausência de atuação do governo estadual, enquanto ente responsável pela coordenação dos municípios (SILVA et al., 2018).

Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Planejamento de Natal, em parceria com o Observatório das Metrôpoles (Núcleo Natal), realizou uma Oficina de Capacitação⁸ para Elaboração dos PPAs (2018-2021) dos municípios que compõe a RMN. Como resultado das discussões realizadas entre os municípios metropolitanos, Natal previu a ação de “Fortalecimento da governança metropolitana” em seu Plano Plurianual, sugerindo aos demais municípios que previssem a mesma ação em seus PPAs com as seguintes metas:

- Elaborar o Plano de Desenvolvimento Natal Cidade Integrada.
- Fortalecer o Fórum dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana.
- Criar o Fundo Municipal de Políticas Metropolitanas.
- Envolver 100% dos municípios da Região Metropolitana de Natal nas discussões sobre soluções dos problemas comuns.

Diante do quadro exposto e após o acompanhamento do processo de diálogo entre os municípios no Fórum dos Secretários Municipais de Planejamento, a sessão a seguir apresenta os resultados da pesquisa proposta.

A construção do planejamento e da gestão metropolitana: o caso da Região Metropolitana de Natal

A almejada governança nos espaços metropolitanos brasileiros resulta da necessidade de convergência de ações de coordenação e cooperação. Todavia, a individualidade e o olhar próprio à sua gestão se constituem como os principais desafios políticos, institucionais e administrativos a serem superados para o pleno desenvolvimento das ações metropolitanas.

⁸ A Oficina de Capacitação, como destacam Silva et al. (2018), teve como principal objetivo auxiliar os municípios metropolitanos na elaboração de seus Planos Plurianuais, bem como na inserção da ação proposta pelo Município de Natal nos PPAs (2018-2021) dos municípios metropolitanos.

A partir de tal afirmação, o ponto inicial da pesquisa partiu de entrevista realizada com a administração estadual responsável pela temática metropolitana em 2017.

Após diálogo como o coordenador da RMN, este frisou que a responsabilidade do ente estadual é “[...] concomitante com mesma responsabilidade que têm os gestores municipais [...] isso porque todos eles perpassam por suas camadas de responsabilidade diante do pacto federativo” (Coordenador CRM, 2017).

A despeito da compreensão do gestor, deve-se destacar que o governo estadual tem como competência coordenar o processo de planejamento, o que ocorreria por meio do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN). Quando indagado a respeito da atuação do CDMN, o coordenador deixa claro que o conselho existe, mas que hoje “[...] na medida em que se tem eleição no Brasil de governo intercalada com eleição de prefeito, de dois em dois anos, inevitavelmente você tem alteração nesse Conselho e que muitas das vezes você perde um trabalho todo que foi construído [...]” (Coordenador CRM, 2017).

No que tange à adesão dos municípios nas ações desenvolvidas pelo estado, por meio do CDMN, o gestor enfatizou que “[...] nenhum (município) dialogou com o outro e nem muito menos com o estado”. Ainda destacou que no ano de 2015 foram criados grupos de trabalho para discutir a integração entre os municípios em relação a temáticas específicas, como resíduos sólidos, segurança pública. Essas foram, por sua vez, as iniciativas citadas pelo gestor entrevistado.

Em face da constatação do gestor estadual, tornou-se necessário também investigar tais aspectos junto aos secretários de Planejamento dos municípios metropolitanos da RMN. As entrevistas elucidaram dois pontos: o primeiro salientando a dinâmica de funcionamento da Região Metropolitana de Natal como frágil, e, o segundo ressaltando a necessidade de cooperação entre as próprias gestões municipais posto a ausência do governo estadual no tocante à coordenação da região, chamando-se a atenção para o Fórum de Secretários de Planejamento da RMN como um possível órgão capaz de solucionar os problemas metropolitanos.

Com relação ao primeiro ponto, os sete secretários de Planejamento foram enfáticos ao destacar a fragilidade da dinâmica de funcionamento da RM potiguar, uma vez que “a forma formal existe, mas não é posta em prática” (secretário de Planejamento de Parnamirim,

2017). Ainda de acordo com eles, “a funcionalidade dessa dinâmica é quebrada” (secretário de Planejamento de Nísia Floresta, 2017) e “quando existe está quase parando” (secretário de Planejamento de Macaíba, 2017). Ratificando a posição dos demais gestores, a secretária de Planejamento de Natal apontou inclusive que “[...] não é possível identificar nenhuma dinâmica, tendo em vista a inoperância do principal mecanismo de gestão: o Conselho Metropolitano” (secretária de Planejamento de Natal, 2017).

No que diz respeito à segunda particularidade da RMN, pode-se frisar a relevância que os gestores municipais deram ao Fórum de Secretários de Planejamento e ao apontamento sobre a ineficácia do CDMN como espaço de planejamento compartilhado da região. O Quadro 1 apresenta o posicionamento dos secretários entrevistados em relação ao tema.

Quadro 1 – Espaço de Planejamento Compartilhado na RMN

Secretários de Planejamento	Respostas
Município de Natal	“Não existe. Deveria ser o CDMN, mas o Conselho apresenta muitos problemas em sua operacionalização. Atualmente, utilizamos o Fórum.”
Município de Parnamirim	“Existe o Conselho, mas ninguém se reúne mais. O governo do estado o abandonou [...] Mas o espaço mesmo entre os municípios é o Fórum dos Secretários.”
Município de Extremoz	“[...] acho que não. Tem o Fórum que Natal está tentando instituir.”
Município de São Gonçalo do Amarante	“[...] Se é que podemos falar que aquele Conselho existe [...] A Secretaria de Planejamento de Natal está tentando integrar os municípios por meio do Fórum que nos reúne. Esse, talvez, seja o espaço de planejamento compartilhado que vamos ter.”
Município de Macaíba	“O Fórum! Nesse Fórum a gente discute os problemas comuns na RMN.”
Município de Nísia-Floresta	“Existe. O Conselho é o espaço, mas ele é inoperante [...] Estamos participando do Fórum dos Secretários de Planejamento que a Secretaria de Planejamento de Natal nos convidou e está coordenando [...] age de forma embrionária, mas em breve será o espaço de planejamento da região.”
Município de Ceará-Mirim	“Desconheço!”

Fonte: Elaboração própria dos autores com base nas entrevistas realizadas (em 2017), 2018.

Uma das saídas encontradas para superar a ausência de mediação oriunda do governo do estado foi a criação do Fórum dos Secretários de Planejamento, e tal instância buscou integrar ações de coordenação e cooperação na RMN. A partir das reuniões do fórum⁹, bem como da liderança do polo metropolitano, foi proposta a inserção de uma ação nos PPAs pela Secretaria Municipal de Planejamento de Natal visando o fortalecimento da governança na região.

Sob essa perspectiva, Clementino e Andrade (2007) lembram que dada a ausência dos governos estaduais na proposição de ações de coordenação nas RMs, podem surgir experiências nas quais os municípios metropolitanos se articulam para estabelecer ações de cooperação visando a coordenação das regiões. Souza (2008) ainda acrescenta que a construção dessas ações teria como objetivo primordial romper com o isolamento político, institucional e administrativo visando incentivos para a execução das FPICs nas RMs.

No caso específico da RMN, Silva et al. (2018, p. 81) destacam que os municípios metropolitanos podem ter adotado uma “forma legal de blindagem por não terem cumprido o que determina o EM acerca das suas atribuições (compatibilização de seus Planos Diretores ao PDUI), em razão da omissão do Governo do Estado para se instituir o PDUI”.

A lacuna da atuação estadual chamou atenção de Silva et al. (2018) para a coordenação exercida pelo município de Natal nas questões metropolitanas ao propor uma ação conjunta a ser inserida nos Planos Plurianuais referentes ao quadriênio de 2018-2021.

Ao verificar se a ação proposta pelo município de Natal nos Planos Plurianuais foi prevista, foi possível averiguar uma baixa adesão à ação e o descaso que as administrações municipais têm pela gestão da RMN. A seguir o Quadro 2, que demonstra se a ação proposta por Natal foi prevista, prevista parcialmente ou não foi prevista nos municípios da Região Metropolitana de Natal.

⁹ Foram acompanhadas todas as reuniões do Fórum de Secretários de Planejamento da RMN (que totalizam quatro encontros), ocorridas, respectivamente, nos dias 22 de julho de 2016; 14 de março, 9 de maio e 14 de julho de 2017. Todas as reuniões foram realizadas no prédio da Secretaria Municipal de Planejamento de Natal.

Quadro 2 – Municípios da Região Metropolitana de Natal que previram nos PPAs a ação de “Fortalecimento da governança metropolitana”

Municípios	Ação de “Fortalecimento da governança metropolitana” Prevista nos PPAs Municipais				
	Sim	Sim (Parcialmente)	Não	PPA não Disponibilizado	Município inserido na RMN após realização da pesquisa
Natal	X				
São Gonçalo do Amarante	X				
Parnamirim		X			
Ceará-Mirim		X			
Macaíba			X		
Nísia Floresta			X		
Monte Alegre			X		
Vera Cruz			X		
Arês			X		
Goianinha			X		
Ielmo Marinho			X		
Extremoz				X	
São José de Mipibu				X	
Maxaranguape				X	
Bom Jesus					X

Fonte: Elaboração dos autores com base nos Planos Plurianuais 2018/2021 dos municípios que compõem a RMN, 2018.

Para a identificação da ação foram considerados três pontos. Se a ação foi prevista do modo igual à proposição por Natal a partir das reuniões do Fórum dos Secretários e da Oficina de Capacitação do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal –, o *status* foi classificado como “Sim”. Caso a ação prevista estivesse relativamente similar, foi assinalado como “Sim (Parcialmente)”. Por fim, caso a ação não estivesse prevista no PPA, foi apontado como “Não”. Cabe destacar que durante a pesquisa, três PPAs (Extremoz, São José de Mipibu e Maxaranguape) não estavam disponíveis no sítio eletrônico das páginas referentes à Lei de Acesso à Informação dos municípios. Foi realizado o contato com as administrações locais, todavia, não foi conferido acesso aos Planos Plurianuais dos municípios. Já com relação ao muni-

cípio de Bom Jesus, esse foi inserido na RMN em momento posterior à pesquisa. Ademais, deve-se ressaltar que a gestão do município (Bom Jesus) não se fez presente nas discussões dos eventos citados anteriormente, uma vez que naquele período o ente municipal não fazia parte da região.

Ao observar o Quadro 2, é possível destacar que somente quatro dos seis municípios que compõe a metrópole funcional e que, originalmente, foram anexados a RMN, previram a ação, embora dois (Ceará-Mirim e Parnamirim) tenham parcialmente incorporado. Em relação a Macaíba – apesar de o secretário de Planejamento se fazer presente em todas as reuniões e na Oficina de Capacitação –, o PPA municipal não previu a ação estipulada, apresentou no mecanismo de planejamento uma preocupação com a urbanização local da área. No tocante ao município de Extremoz, não foi possível realizar a pesquisa, porquanto o PPA não foi disponibilizado.

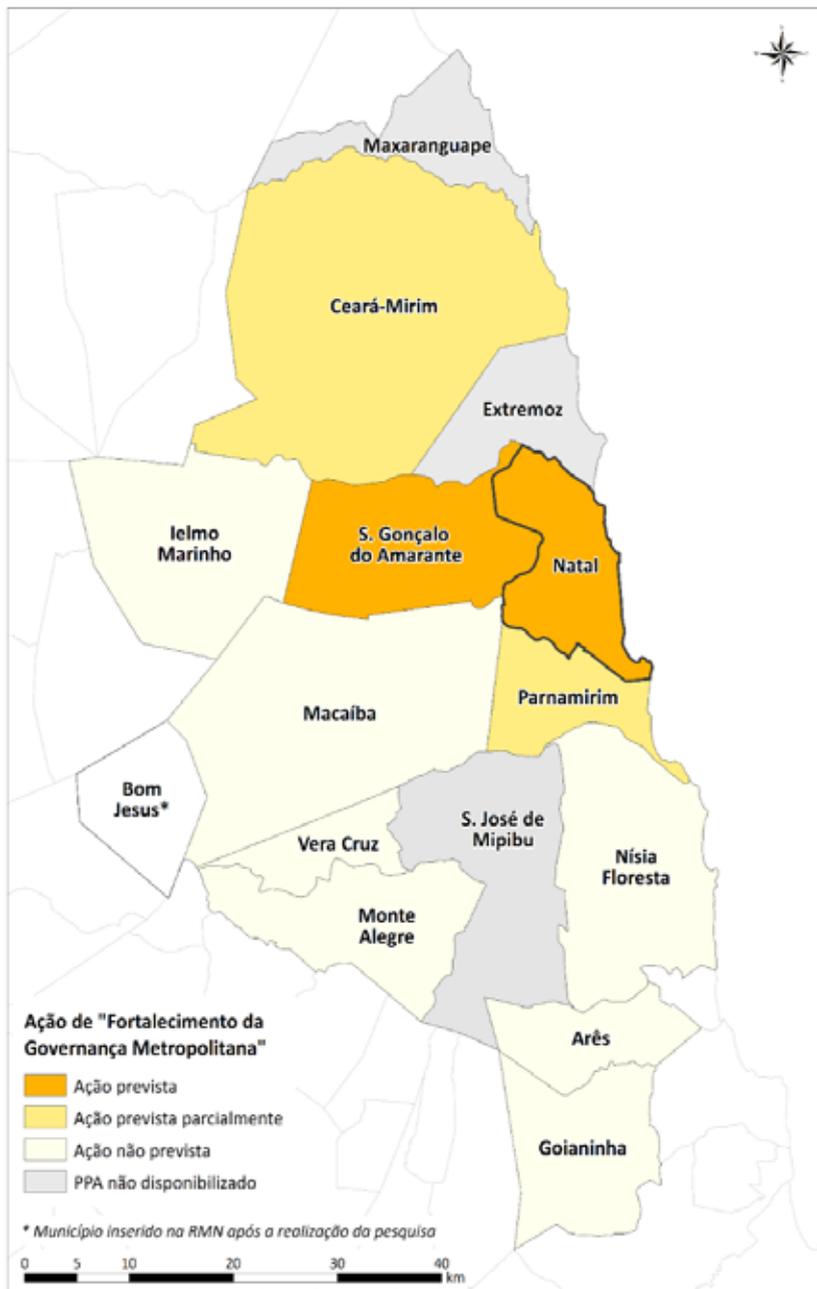
Em vista disso, destaca-se a fragilidade da RMN, tendo em vista que nem mesmo a “metrópole funcional” previu por completo a ação de fortalecimento da governança na região.

Após a identificação das ações em cada PPA, foi realizado o mapeamento dessa realidade, observando quais municípios haviam proposto a ação em seu planejamento governamental. Segue o Mapa 1.

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

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

Mapa 1 – Municípios da Região Metropolitana de Natal que previram nos PPAs a ação de “Fortalecimento da governança metropolitana”



Fonte: Pesquisa com base nos PPAs 2018/2021 dos municípios que compõem a RMN.
Elaborado por: Matheus Ferreira e Rodolfo Finatti (2018).

A falta de articulação entre os municípios impede a previsão de ações comuns nos seus instrumentos de planejamento de médio prazo. Tal aspecto pode ser explicado pela observância da motivação que fundamentou a inserção dos municípios na RMN. Deve-se ressaltar que a versão final do projeto de criação da região, segundo Albuquerque Neta (2004, p. 6), “[...] foi fruto de negociações meramente políticas que comprometeram, na origem, o avanço do debate metropolitano”, tendo em vista a inclusão do município de Ceará-Mirim, uma vez que os deputados da Assembleia Legislativa do Estado do RN impuseram essa condição, pois tinham base eleitoral no local. Tal peculiaridade, como destacado por Clementino (2004), quebrou com a lógica conceitual de região metropolitana já na instituição da RMN, em razão da inexistência de uma consciência metropolitana por parte dos gestores públicos.

Nos últimos 16 anos é possível apontar que mais nove municípios foram incorporados gradativamente à RMN. Estes sequer são limítrofes ao polo, município de Natal, além de não possuírem traços de municípios metropolitanos e tampouco evidenciam fenômenos de metropolização expressivos. Mesmo assim, em 2015 e 2018, os municípios de Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus passaram a integrar a Região Metropolitana de Natal. Totalizando 15 municípios em sua composição.

Ressalta-se o polêmico caso de inserção do município de Ielmo Marinho à região como um dos mais graves, que desde o ano de 2013 ocorreu a tentativa de incorporá-lo. Tal incorporação, segundo matéria do jornal *Tribuna do Norte* (2015)¹⁰, estava pautada na justificativa de que o município se encontrava próximo ao Aeroporto Aluizio Alves, localizado no município de São Gonçalo do Amarante. Proposta esta apresentada pelos deputados do PR, George Soares e do MDB, Poti Júnior. Na perspectiva de ambos os deputados, o município iria adentrar as “situações próprias” de uma RM. Contudo, o projeto foi vetado pela ex-governadora do RN, Rosalba Ciarline, que justificou o veto em razão da ausência de questões técnicas, dada a inexistência do processo de conurbação entre Natal e Ielmo Marinho. Porém, dois anos depois o município passou a fazer parte da lógica metropolitana da RMN sob o governo de Robinson Farias.

¹⁰ Disponível: <<https://goo.gl/eh6k5p>>

No presente ano (2018), mais uma incorporação foi realizada: o município de Bom Jesus. Os motivos para tal inserção ainda não são claros, pois o Projeto de Lei Complementar (026/2015), de autoria do deputado Ricardo Motta (PSB), que previu a incorporação de tal ente, alterou o dispositivo da LCE nº 485/2013 e não a última Lei Complementar Estadual – nº 559/2015 – apresentada em 2015 na inserção dos municípios de Arês e Goianinha.

A partir de tais casos é possível afirmar que há uma racionalidade essencialmente política na inserção dos municípios à RMN. Nesse contexto, Andrade e Clementino (2007, p. 241) acrescentam que as racionalidades políticas predominam e as RMs vão se “desfigurando ainda mais, tornando quase impossível a busca de saídas consensuais para os problemas metropolitanos”. Denotando assim, que para efetivação do atual mecanismo de gestão e governança metropolitana, o Estatuto da MetrÓpole, o interesse político é primordial.

Considerações finais

Dado o cenário de implementação da Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole), a Gestão Estadual do RN (2015-2018), responsável pela administração da RMN, promoveu debates acerca da questão metropolitana na região através da reativação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal em 2015. Contudo, as atividades no Órgão não foram mantidas em torno do tema metropolitano, uma vez que o desenvolvimento da RMN, nas suas duas décadas de existência, fora tratado com descaso por parte dos administradores estaduais e municipais.

Diante desse contexto, o polo metropolitano (município de Natal) propôs uma ação de fortalecimento da governança metropolitana através dos instrumentos de planejamento municipais: os Planos Plurianuais. Vale ressaltar que não se trata de uma obrigatoriedade de previsão das ações nos PPAs, mas sim de liberalidade da gestão municipal já que o gestor estadual (2015-2018) não se mostrou atuante durante a pesquisa. Entretanto, a despeito do protagonismo de Natal, diante das ausências do governo estadual, o diálogo entre os municípios não se mostrou suficientemente forte para que se afirme a existência de uma governança metropolitana na RMN.

Em suma, as iniciativas e a continuidade do planejamento, gestão e governança metropolitana na Região Metropolitana de Natal até

hoje se mostram incipientes diante da resolução dos problemas de interesse comum. O que existe é uma legislação que, pela sua inoperância, apresenta uma situação política reveladora das dificuldades de sua implementação. Tal aspecto pode ser motivado pela inserção de natureza política dos municípios membros.

Referências

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; ALBUQUERQUE NETA, Terezinha Cabral de; FERREIRA, Glenda Dantas; CÂMARA, Richardson Leonardi de Moura da. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. (Org.) *Natal: transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 295-324.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Descentralização e impasses da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. (Org.) *As metrópoles e a questão social brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007, v. 1, p. 239-258.

ARÊS. Lei n. 521, de 11 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Arês/RN para o quadriênio de 2018-2021 e dá outras providências. Plano Plurianual. Arês, p. 1-25, dez. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n^{os} 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n^{os} 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n^o 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Brasília: Edição Administrativa do Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: <<https://goo.gl/HXwTS4>>. Acesso em: 30 de maio de 2018.

BRASIL. Lei n^o 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n^o 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/S6i53N>>. Acesso em: 30 de junho de 2018.

BRASIL. Lei n^o 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis n^{os} 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <<https://goo.gl/8c2WPb>>. Acesso em: 30 de junho de 2018.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A (não) implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno. (Org.) *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018, v. 1, p. 367-390.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Inovando no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial. In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro, 2004, Coimbra. *Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro*, 2004.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Regiões Metropolitanas no Brasil: visões do presente e do futuro. In: XIV Colóquio Internacional de Geocritica: Las utopias y la construcción de la sociedad del futuro, 2016, Barcelona, Espanha. *Regiões Metropolitanas no Brasil: visões do presente e do futuro*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2016. v. 1. p. 1-25.

GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2009, v. 500, 247p.

GOIANINHA. Lei Complementar n. 1.826, de 23 de nov. de 2017. Institui o “Plano Plurianual de Aplicação/PPA” e dá outras providências. Plano Plurianual. Goianinha, n. 2017, p. 1-112, nov. 2017.

IELMO MARINHO. Lei Municipal n. 457, de 14 de nov. de 2017. Institui o “Plano Plurianual de Aplicação/PPA” e dá outras providências. Plano Plurianual. Ielmo Marinho, p. 1-88, nov. 2017.

MACAÍBA. Lei n. 1897, de 20 de dez. de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual/PPA do município de Macaíba para o quadriênio 2018-2021, e dá outras providências. Plano Plurianual. Macaíba, p. 1-204, dez. 2017.

MONTE ALEGRE. Lei n. 910, de 15 de dez. de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Monte Alegre para o quadriênio de 2018-2021 e dá outras providências. Plano Plurianual. Monte Alegre, p. 1-56, dez. 2017.

NATAL. Lei n. 6.704, de 1º de ago. de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021, e dá outras providências. Plano Plurianual. Natal, p. 1-170, ago. 2017.

NÍSIA FLORESTA. Lei Ordinária n. 868, de 26 de out. de 2017. Institui o “Plano Plurianual de Aplicação/PPA” e dá outras providências. Plano Plurianual. Nísia Floresta, p. 1-68, out. 2017.

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

PALHANO, Ana Luiza Nabuco; FRAGA, Eugenia Bossi; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. O papel das Secretarias de Planejamento no Fortalecimento da Governança Colaborativa Metropolitana: um olhar sobre duas experiências da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: CASTRO, Érika de; WOJCIECHOWSKI, John. (Org.) *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. 1. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2010, v. 1, p. 295-318.

PARNAMIRIM. Lei Ordinária nº. 1.861, de 29 de dez. de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual/PPA 2018-2021 para o Município de Parnamirim, e estabelece outras providências. Plano Plurianual. Parnamirim, p. 1-55, dez. 2017.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. Lei Ordinária n. 1.653, de 11 de out. de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018-2021 e dá outras providências. Plano Plurianual. São Gonçalo do Amarante, p. 1-202, out. 2017.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento. Estatuto da Metrópole: como anda na RMNatal. 2017. 93 f. TCC (Graduação), Curso de Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Políticas Públicas, Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento; MELO, Cadmiel Mergulhão Onofre de; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento;

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Perspectiva de uma Metrópole em Formação: cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Natal/RN. *Interfaces científicas – Direito*, v. 6, p. 71-86, 2018.

SOUZA, Arnaldo de. *Políticas públicas territoriais: cooperação intermunicipal e gestão metropolitana*. 2016. 7º Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável – PLURIS, 2016.

SOUZA, Celina. Cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Salvador: o contexto institucional. In: CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto Corso. (Org.) *Como anda Salvador*. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2008, v., p. 213-228.

VERA CRUZ. Lei Municipal n. 527, de 14 de dez. de 2017. Institui o “Plano Plurianual de Aplicação/PPA” e dá outras providências. Plano Plurianual. Vera Cruz, p. 1-29, dez. 2017.

Capacidade institucional nos municípios e a governança metropolitana: uma análise da Metrópole Funcional de Natal/RN

*Lindijane de Souza Bento Almeida
Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros
Richardson Leonardi Moura da Câmara
Raquel Maria da Costa Silveira*

Introdução

O objetivo deste artigo é investigar a capacidade institucional dos municípios da Região Metropolitana de Natal para a implementação da governança urbana a partir de três elementos que, no nosso entender, caracterizam a governança metropolitana: político-institucional; financeiro (no que se refere à dinâmica fiscal); e de organização social.

Inicialmente são discutidos os aspectos político-institucionais da RMNatal. Em seguida, parte-se para a análise da questão fiscal financeira dos municípios. Para tanto, metodologicamente, o estudo utiliza como base teórico-metodológica os estudos empreendidos por Sol Garson e Luiz Cesar Ribeiro (2005, 2012), visando a análise da capacidade de investimento dos municípios metropolitanos brasileiros. O estudo considera três categorias: a) recursos de geração externa, obtidos a partir de operações de crédito e de transferências de capital; b) recursos de geração interna, com destaque para a receita de valores mobiliários e para a parcela de poupança corrente após a amortização de dívidas; e, c) as despesas liquidadas e não pagas no exercício fiscal – os restos a pagar processados –, quando parte do investimento está sendo direta ou indiretamente financiada por credores do município que deverão ser pagos em momento futuro.

Os dados, para a Região Metropolitana de Natal (RMN), nos anos de 2008 a 2016, foram obtidos a partir do banco de dados do Finanças do Brasil (FINBRA), disponível diretamente na página virtual da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Sistema de Informações

Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para caracterizar o associativismo na Região Metropolitana de Natal à luz do banco de dados do IPEA, utilizamos a classificação apresentada por Lüchmann (2016). Em seguida, buscamos visualizar como as associações acima mencionadas estão distribuídas na mancha urbana dos municípios da RMNatal, por meio de mapeamento. Ainda, analisamos a capacidade político-eleitoral, utilizando o banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A Região Metropolitana de Natal e os seu aspecto político-institucional

A Região Metropolitana de Natal (RMN) foi criada, em 1997, por meio da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152. Localiza-se na porção leste do Rio Grande do Norte (Região Nordeste do Brasil), especificamente em sua faixa de ocupação litorânea. Em termos territoriais, sua extensão equivale a 3.555,7 km², o que representa aproximadamente 7% do território potiguar, comportando, aproximadamente, 1.577.072 habitantes (46% de toda a população do estado), de acordo com a estimativa mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016). Inicialmente, era composta por cinco municípios, sendo eles: Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Parnamirim e Natal. Atualmente, o arranjo conta com 15 entes, tendo sido acrescentados: São José de Mipibú, Nísia Floresta (LCE nº 221/2002), Monte Alegre (LCE nº 315/2005), Vera Cruz (LCE nº 391/2009), Maxaranguape (LCE nº 485/2013), Ielmo Maranhão (LCE nº 540/2015), Arês e Goianinha (LCE nº 559/2015) e, recentemente, Bom Jesus.

No que tange aos aspectos econômicos, apresenta dependência em relação ao município de Natal, que concentra aproximadamente 71% do PIB total (R\$ 28.044.696.000) (IBGE, 2014). O PIB é formado, em sua maior parte, por atividade do setor terciário, principalmente o turismo, tendo menor representatividade os setores primário e secundário.

Em relação às características da RMN, Clementino e Pessoa (2009) destacaram uma dinâmica demográfica com grandes desequilíbrios; grande fragilidade ambiental; dinâmica sócio-habitacional sob pressão pela ocupação no entorno do polo; no geral, com indícios de

conurbação mais acentuada ao longo da orla marítima e também com o município de Parnamirim; ocorrência de áreas com grande vulnerabilidade social; e notáveis diferenças no grau de integração dos municípios. Ao caracterizar a RMN, deve-se destacar, ainda, a existência de entraves à sua consolidação no que tange ao campo político institucional (ALMEIDA et al., 2015). Ao longo dos anos, não foi possível constatar a atuação constante do governo do estado como esfera responsável pela coordenação, bem como são pontuais as estratégias de cooperação. A principal ferramenta de gestão metropolitana do estado se constitui no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN), com função consultiva e deliberativa, criado em 1997 e que tem como função promover a integração dos serviços comuns da RMN. O CDMN é vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN). O conselho, por sua vez, foi desativado em 2010, em virtude da ausência de cooperação dos gestores municipais acerca da discussão metropolitana, bem como pela ausência de coordenação por parte do governo estadual. Tal esfera, contudo, foi reativada com a promulgação do EM pelo governo federal em 2015, que exigia a funcionalidade desse órgão. Junto com a sua reativação, foram instituídos oito grupos temáticos de discussão metropolitana: resíduos sólidos; mobilidade metropolitana; segurança pública e defesa social; saúde; educação, cultura e esportes; agricultura familiar; cidades inteligentes; e Estatuto da Metrópole. Porém, as discussões ocorridas nesse contexto não foram capazes de promover a governança metropolitana.

Como destacaram Silva et al. (2018), apesar da existência do conselho, as atividades do ente estadual direcionadas à gestão metropolitana não possuem expressão significativa. Em virtude disso, Clementino (2018) aponta que a despeito da existência formal de uma institucionalidade definida em lei para assegurar o “governo” da metrópole, o planejamento metropolitano e a busca pela implementação de ações comuns entre os entes metropolitanos ainda pode ser descrita como frágil. “Nesse sentido, as iniciativas na direção da implementação do Estatuto da Metrópole são muito tímidas na RM de Natal, ou mesmo não existem” (CLEMENTINO, 2018, p. 370). A autora cita casos que comprovam a afirmação, a exemplo da criação do Parlamento Comum, enquanto uma movimentação por parte do Poder Legislativo, em 2001, em virtude da ausência de iniciativas do governo estadual.

Outro exemplo que comprova os desafios da configuração político-institucional foi discutido por Silva et al. (2018) ao apresentar o surgimento de debates no Fórum dos Secretários de Planejamento da RMN capitaneado pelo município de Natal. Como afirmam, em 2017, esse espaço de diálogo passou a discutir a possibilidade de promover ações conjuntas nos PPA municipais com vistas à implementação do Estatuto da Metrópole na RMN. Tal iniciativa, por sua vez, se baseou na ausência de atuação do governo do Estado do Rio Grande do Norte, enquanto ente responsável pela coordenação dos municípios. Nesse sentido, destacaram os autores. A partir dessa estratégia, os municípios adotaram uma “forma legal de blindagem por não terem cumprido o que determina o EM acerca das suas atribuições (compatibilização de seus Planos Diretores ao PDUI), em razão da omissão do Governo do Estado para se instituir o PDUI”. (SILVA, 2018, p. 81). A lacuna da atuação estadual chamou a atenção dos autores (SILVA et al., 2018) para a coordenação exercida pelo município de Natal nas questões metropolitanas, dada a ausência de ações por parte do governo do Estado do RN nesse aspecto. Diante desses exemplos, é possível reafirmar, conforme Clementino (2004), que, a rigor, não existe experiência metropolitana em Natal. Há, na verdade, uma legislação e que se apresenta uma situação política reveladora das dificuldades de sua implementação.

A partir desse contexto, a RMNatal apresenta município com maior ou menor nível de integração com o polo, Natal. A *Metodologia de hierarquização das áreas metropolitanas brasileiras* (OBSERVATÓRIO, 2012) definiu a hierarquização das áreas metropolitanas brasileiras. Os municípios são, portanto, classificados hierarquicamente em função do maior ou menor nível de integração metropolitana, podendo apresentar-se como alto, médio e baixo – e suas variações – a partir do município-polo. Neste artigo procura-se analisar a capacidade financeira dos municípios de acordo com o nível de integração, separando aqueles de alta integração dos de integração média, baixa e muito baixa. Nesse estudo, focaremos nos municípios da metrópole funcional (alta integração) da RMNatal¹.

¹ Para uma discussão mais detalhada sobre a metrópole funcional e institucional da RM Natal ver Clementino & Ferreira (2015).

Grau de autonomia fiscal-financeira dos municípios e a Coordenação Metropolitana na RMNatal

Inicialmente, adotamos como referência a metodologia apresentada por Garson et al. (2005) que analisa, de forma detalhada, a capacidade de investimento dos municípios metropolitanos brasileiros. A hipótese dessa etapa do estudo é de que os municípios da RM Natal têm percorrido um caminho da redução da sua capacidade de investimento e de endividamento crescente. À medida que se intensifica o processo de metropolização em Natal e a demanda crescente pela oferta maior de serviços públicos, a possibilidade de cooperação entre os municípios da região metropolitana se vê ameaçada.

Esse movimento tem levado que municípios menores acabem delegando a responsabilidade pela oferta de serviços sociais essenciais ao polo metropolitano (CLEMENTINO et al., 2009). Tomamos para análise os indicadores de investimento e endividamento nos municípios da RMNatal a partir de uma série temporal atualizada (2008-2016) que compreende ciclos de governo (início e fim de uma gestão). Embora possa parecer um *continuum*, não é².

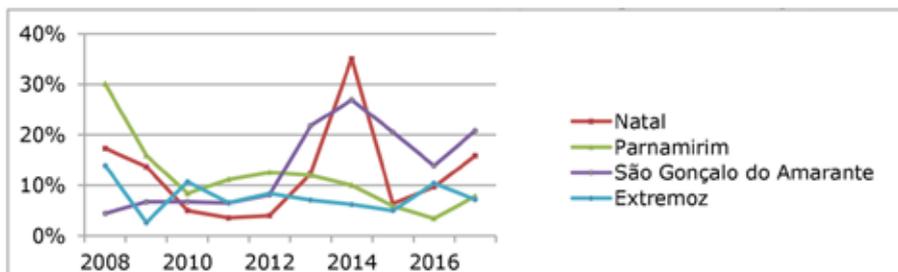
A capacidade de investimento³ desempenha um papel fundamental para a avaliação da sustentabilidade e da possibilidade de cooperação entre os municípios metropolitanos. Principalmente, porque a solução para muitos dos problemas urbanos comuns entre as cidades metropolitanas requer, principalmente, gastos com investimento. Quando se toma um prazo mais longo, fica clara a especificidade dos gastos no desenvolvimento urbano: eles diferem dos

² Nesse estudo, os procedimentos e cálculos utilizados foram atualizados, principalmente no que tange aos cálculos do endividamento bruto e capacidade de investimento efetivo em relação ao estudo anterior de Almeida et al., 2015. Maiores detalhes sobre a metodologia apresentada também encontram-se nesse estudo.

³ A capacidade de investimento é obtida pela soma dos investimentos e inversões financeiras realizadas pelo município, dividido pela receita total líquida. A receita líquida provém da diferença entre receita corrente e a soma das deduções da receita corrente e da receita de contribuições sociais. Trata-se da parcela de investimento da receita corrente que o município conta para fazer a política urbana. Os investimentos realizados pelos municípios são basicamente financiados por recursos gerados ao longo de cada exercício fiscal, principalmente pela poupança corrente. Segundo Garson (2009), se um município tem comprometida sua capacidade para investimento ou possui maior endividamento, ele tende a cooperar menos e se beneficiar mais do bem público gerado por municípios mais empreendedores, por exemplo (GARSON, 2004, p. 13).

gastos correntes com a manutenção de serviços de educação e saúde, por exemplo, menos o montante dos recursos envolvidos e mais pelo fato de que são principalmente gastos de capital, logo sua demanda se concentra no tempo e requer recursos assegurados (GARSON & RIBEIRO, 2004, p. 5-7).

Gráfico 1 - Investimento Efetivo RM Natal (%) - Municípios de Alta Integração



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2008-2016).

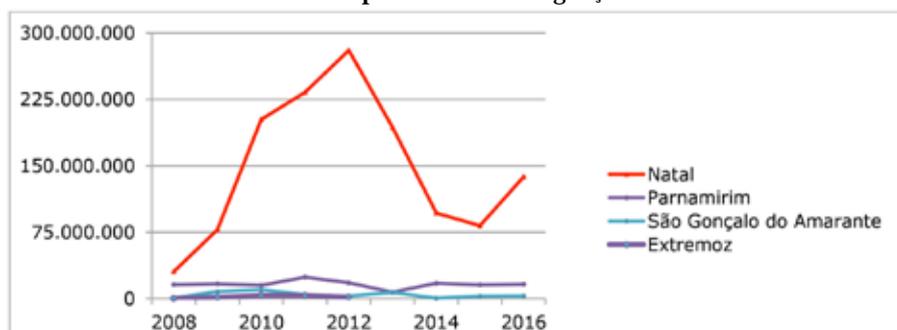
Partindo desse raciocínio, os municípios mais integrados poderiam apresentar maior capacidade de investimento no sentido de poder atuar na defesa de uma agenda mais direcionada à promoção do bem-estar urbano metropolitano. Na análise da série histórica, ao longo de dois mandatos (2008-2016), todos os municípios mais integrados apresentaram um desempenho médio da capacidade de investimento, relativamente baixo, inferior a 20%. Parnamirim, que tinha uma capacidade de investimento efetivo de 30% em 2008, tem perdido, ao longo do período, sua capacidade de investimento para um desempenho médio abaixo de 15%. Esse resultado foi seguido por Extremoz, que manteve um índice abaixo de 10% ao longo do período. São Gonçalo do Amarante é o único município que possui uma trajetória de crescimento da capacidade de investimento efetivo saindo de 5% (2008) para 28% (2014), quando retorna à média geral dos municípios mais integrados, ficando abaixo de 20% em 2016. A partir da segunda gestão municipal (2012-2016), somente os municípios de Natal e São Gonçalo do Amarante se destacam dos demais por apresentar melhores índices de investimento efetivo, superior à média de 20%, acima de 35% para Natal e de 26% para São Gonçalo do Amarante.

Essa inversão na capacidade de investimento, a partir de 2012, pode estar relacionada ao fato de alguns municípios absorverem o

influxo de políticas de localização com investimentos do megaevento da Copa do Mundo (2014). Para receber os investimentos federais criados com o novo arranjo da *matriz de responsabilidades* do megaevento, os municípios signatários precisaram apresentar uma relativa capacidade de investimento de contrapartida para receber os recursos. Contudo, apenas São Gonçalo apresentou maior capacidade de investimento ao longo das duas gestões, enquanto que Parnamirim, outro município conurbado com Natal, seguiu uma trajetória de queda da sua capacidade de investimento ao longo dos últimos anos. Esse fato poderia ser explicado pelo aumento no volume de investimentos da política de localização do megaevento, intensificado pela disputa dos municípios pelos investimentos federais, de capital móvel, no caso do município de São Gonçalo do Amarante (com a construção do novo aeroporto de Natal, uma concessão privada) e em Parnamirim, (com a perda do antigo aeroporto, administrado pela Infraero, uma empresa pública). Logo após o megaevento, o município de Natal retorna do seu “voou breve” de desenvolvimento, a sua capacidade de investimento inicial, atingindo a casa dos 6% em 2015 e se mantendo abaixo dos 10% em 2016. São Gonçalo do Amarante acompanhou a queda na sua capacidade de investimento, embora de forma mais estável que Natal e abaixo dos 15%, no último ano (2016). Extremoz, outro município integrado ao município-polo, por estar mais afastado do mapa de investimentos do megaevento na região apresentou um desempenho na capacidade de investimento praticamente inalterado, inferior a 10%.

A análise do investimento público municipal e estadual é um componente de extrema importância na identificação dos possíveis impactos econômicos do megaevento nas cidades-sede, visto que o discurso governamental apontou para o aumento no fluxo dos investimentos em infraestrutura urbana, dinamizando, dessa forma, a economia por meio dos seus efeitos multiplicadores. Um município que mantenha um bom equilíbrio entre receita e investimento possui maiores chances de empreender programas e projetos que deem continuidade às ações pontuais, após a realização do megaevento. Entretanto, tais investimentos podem atuar também de maneira adversa ao sobrecarregar a dívida pública local, pressionando as contas públicas em um contexto de baixa arrecadação fiscal. De forma que, a análise da capacidade de investimento deve ser avaliada por períodos mais longos das gestões municipais.

**Gráfico 2 – Endividamento Bruto RM Natal (R\$) –
Municípios de Alta Integração**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2008-2016).

Para a disposição do endividamento bruto, conforme supracitado, foram extraídos os valores da rubrica “Restos a pagar processados pagos” (2013-2016)⁴. Os *restos a pagar não processados* é a rubrica orçamentária que mostra os valores das dívidas feitas pelos municípios no exercício e que serão pagas nos anos posteriores. Nesse caso, percebemos uma relação inversa à capacidade de investimento efetivo⁵.

No município-polo, Natal, o destaque são os elevados e constantes valores de endividamento, maiores em todos os anos entre os municípios de alta integração. Tendo passado por dois gestores municipais – 2009-2012 e 2013-2016 –, o gráfico mostra um crescimento do endividamento ao longo da primeira gestão, com destaque nos anos de 2009 e 2012, quando o endividamento chegou a aproximadamente R\$ 280 milhões. Nesse período de quatro anos, o endividamento bruto de Natal cresceu aproximadamente 815%.

⁴ Embora os municípios possam manter uma capacidade de investimento elevada em relação à receita, uma parcela razoável desse financiamento pode repousar em fontes não asseguradas como a formação de Restos a Pagar – dívidas com fornecedores (GARSON, 2004). No longo prazo, esses investimentos podem ser uma fonte de endividamento que põe em risco a possibilidade de integração e cooperação entre os municípios metropolitanos (GARSON, 2004, p. 2). Em um contexto de rigidez orçamentária, o recurso do Executivo municipal de obter receita para a implementação de políticas públicas essenciais pode vir através do crescimento do montante de restos a pagar.

⁵ Para os dados de 2013 para Natal e São Gonçalo do Amarante, e 2014 para Natal, foram obtidas as informações dos restos a pagar nos portais de transparência do município, devido à ausência dos dados na prestação de contas ao FINBRA desses municípios nesses anos. Os dados de Extremoz em 2013 e 2014 não foram reportados ao FINBRA e não existem as informações no portal de transparência do município, para acessá-los.

No segundo período (2013-2016), quando assume a nova gestão municipal em 2013, tem-se uma retração desse endividamento, chegando a seu menor valor em 2015 com aproximadamente R\$ 83 milhões. A estratégia de ajuste funcionou, com o endividamento caindo o equivalente a 189% de 2012 a 2014, tendo os menores valores de dívidas atingidos em 2014 e 2015. No final da gestão, a trajetória de endividamento volta a subir a partir de 2016, embora em uma taxa mais discreta de aproximadamente 67% em comparação ao ano anterior.

Os demais municípios (de maior integração) seguiram uma lógica inversa ao município-polo, Natal, na primeira gestão: todos eles seguiram uma lógica de manutenção dos níveis de endividamento ao longo dos dois mandatos, embora com breve elevação do endividamento apenas em 2010 (São Gonçalo do Amarante e Extremoz) e 2011 (Parnamirim). Nesses municípios, o nível de endividamento praticamente se manteve nas mesmas condições ao longo das duas gestões.

Ao longo do período estudado, observou-se uma tendência de crescimento acentuado do endividamento bruto no município de Natal, ao final de cada gestão. Merece destaque mais uma vez analisar o ciclo de gestão que, apesar dessa tendência ser constante em todos os anos, apresenta um incremento desse valor a partir da mudança da administração municipal em 2012. Enquanto nos demais municípios, de menor integração, os valores do endividamento bruto se encontravam próximos dos patamares iniciais do levantamento, nos primeiros anos de mandato e com uma discreta elevação do nível de endividamento a partir da segunda metade da gestão municipal (a partir de 2012). Contudo, o incremento dessa rubrica entre o primeiro e o segundo intervalo do mandato não alterou os limites iniciais de endividamento, dada a alta dependência dos municípios menos integrados dos recursos dos governos federal e estadual.

De forma que, não basta apenas a vontade de cooperar do município, mas a existência de incentivos políticos, financeiros e sociais para ser solidário com os demais. Os problemas de ação coletiva associados aos obstáculos fiscal-financeiros nas estratégias de metropolização são, portanto, consideráveis no sentido de reforçar a competição por investimentos e conseqüente fragmentação do território metropolitano.

Caracterização da cultura política eleitoral e o associativismo na RMNatal

As metrópoles abrigam a grande malha populacional do país, assim como as principais dinâmicas econômicas e os dilemas sociais. Em outras palavras, além de agregar as possíveis soluções tecnológicas, econômicas, político-administrativo etc., também concentram os principais problemas.

Os debates acerca desses espaços complexos não acontecem sem considerar o cenário político, até porque pensar uma governança metropolitana cujos atores possam construir compromissos com a metrópole requer saber quem são eles e como a arena político-eleitoral é construída. Problematicar as dinâmicas político-eleitorais dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal (RMN) é de relevância uma vez que esta concentra o “maior colégio eleitoral do estado”, os 14 municípios juntos somam a 986.667 eleitores correspondendo a 41% do total de eleitores do estado (TSE, 2018)⁶. Das 10 cidades do estado com o maior número de eleitores, seis pertencem à RMN. O ambiente político-eleitoral irá determinar se os atores encontrarão um cenário que oportunizará ou não atividades de coordenação e cooperação horizontal ou vertical entre os atores, o que proporcionará ações integradas na região, a fim de possibilitar um denominador comum para a resolução das demandas sociais, econômicas, ambientais.

A análise político-eleitoral possibilita-nos detectar como os municípios se organizam partidariamente, o que permitirá compreender os possíveis mecanismos de articulação necessários para uma governança metropolitana. De acordo com a análise realizada, o Partido Social Democrático (PSD) ganhou na eleição de 2016 em quatro municípios metropolitanos, tornando-se o partido mais presente na RMN, em parte justifica-se por ser o partido do então governador do estado (gestão 2015-2019). Já o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da República (PR), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) obtiveram, cada um, dois municípios. E com apenas um, foram o Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Socialista Brasileiro (PSB). Apesar de não ser garantia, consi-

⁶ As análises foram realizadas antes da inserção do município de Bom Jesus na Região Metropolitana de Natal, considerando, portanto, a composição da RMN com 14 municípios.

deramos a existência de um cenário metropolitano onde a arena político-partidária seja de partidos com perfis ideológicos que dialogam entre si, o que se constitui como elemento importante para o estabelecimento de relações que em conjunto construam pactos para que de fato sejam enfrentados os problemas comuns.

Partidos historicamente conflitantes no estado podem interferir ou impedir que se atinjam finalidades conjuntas, como também podem pensar o bem comum para tornar as bases da cooperação possível. A construção de governança trabalha na perspectiva de resolução de conflitos com o propósito de atingir objetivos comuns. E o enfrentamento de possíveis obstáculos requer uma análise dos comportamentos e interesses políticos dos atores. Para isso, é necessário fazer um trabalho de imersão a fim de elucidar essa questão, já que não existe uma fórmula, pois as metrópoles se diferenciam de realidade para realidade.

Mas vale salientar que nem sempre o quantitativo de prefeituras conquistadas por um partido corresponde a um protagonismo eleitoral significativo; é importante levar em consideração o tamanho do município, o número de eleitores e se ele vai governar um município com orçamento robusto. Em outras palavras, deve-se considerar quais são os municípios mais relevantes dentro do contexto socioeconômico. Para as nossas análises, os que possuem maior protagonismo são os que compõem a metrópole funcional. Por isso, as disputas nesses são mais significativas do que conquistar o número considerado de pequenos municípios.

O sistema eleitoral brasileiro repercute em uma alta fragmentação partidária. (REBELLO, 2012; NICOLAU, 1996). Os partidos recebem influência dos grandes líderes na organização partidária local, permitindo que estes sejam responsáveis quase que exclusivamente pela negociação política. Ou seja, o país não possui uma cultura de um sistema partidário democrático internamente, com posicionamentos ideológicos claros e consolidados. Na verdade, os candidatos, em muitas circunstâncias, se assemelham sobre valores e crenças, um perfil político parecido, na maioria de centro-direita, mas isso não resulta em ações coordenadas entre os atores.

A RMN apresenta, no contexto estudado, um cenário político até favorável para diálogos, tanto nas relações horizontais como nas verticais. A partir do estudo realizado, verificamos quais as localidades que possuem o mesmo partido do governador e/ou quais participaram da coligação eleitoral.

A interdependência política entre as esferas federativas pode tornar-se uma fonte de conflitos quando se busca a resolução de objetivos conflitantes. Para buscar responder como essa realidade se apresenta na RMN, procuramos verificar as bases de apoio do governo estadual frente aos demais municípios metropolitanos. A base de apoio para a governabilidade é uma pauta importante nas articulações entre os atores políticos e partidários. As benesses do âmago político atendem a essa lógica, seja a nível central e/ou local, visando atender muito mais aos anseios da sua base de sustentação política, as coalizões, que precisam ser “alimentados” com mais frequência, do que os que são pertencentes ao mesmo partido. Na composição dos grupos de apoio, praticamente exige-se o retorno do apoio oferecido nas eleições: seja a partir de cargos ou a partir de recursos destinados às bases de apoio (BARROS, 2017).

Ao trabalhar as influências políticas do governo estadual dentro da perspectiva dos municípios, verificamos que cinco municípios participam da coalizão governista, mas é importante perceber que destes, quatro são territorialmente próximos, o que facilitaria ações comuns.

Mas é importante pontuar que a heterogênea realidade socioeconômica da RMN aponta para a dificuldade na formação de uma agenda metropolitana, com uma proposta mais coesa de governança a que possam defender. O que existem são grupos político-partidários de caráter localista que, na maioria das vezes, assumem posturas mais isoladas. Acreditamos que a continuidade política pode ser um fator positivo para se pensar as políticas públicas metropolitanas. Como forma de compreender essa questão, verificamos quais os gestores estão no governo executivo local a dois mandatos, ou seja, reeleitos. Para isso verificamos os dados eleitorais de 2012 e 2016.

Para os que desejam a reeleição, são perceptíveis os incentivos gerados pelos candidatos em responder aos anseios da população, pois caso não façam, correm o risco de serem punidos com a não reeleição. Acredita-se que os governantes que esperam ser reeleitos tenham comportamento fiscal mais responsável e que apresentem uma externalidade positiva sobre as contas públicas, o que poderia ser fator positivo para a governança (MENEGUIN; BUGARIN, 2001). Apenas quatro municípios são de governos originários de reeleição, incluindo a capital Natal. No entanto, mesmo o gestor apresentando a experiência de um mandato, não houve um reflexo na implementação de ações coordenadas na metrópole.

Figura 1 – Municípios com a coalizão governista da RMN, 2016



Não podemos ter um olhar limitado sobre os atores, a identificação e a percepção da sociedade civil organizada irá nos permitir uma análise dos parceiros não governamentais no processo de gestão das políticas públicas. Percebemos que o cenário local é favorável, mas quando se trata de problemas que requerem ações dialogadas com diferentes atores que podem influenciar na formulação e implementação de ações comuns, o desafio ainda persiste.

Conforme afirmado, o presente estudo requer um olhar abrangente sobre os atores, identificando-se o envolvimento da sociedade

civil organizada e dos possíveis parceiros não governamentais no processo de gestão das políticas públicas em nível metropolitano. Essa análise será realizada a seguir a partir do estudo do associativismo da RMNatal.

Em sua atual composição, a RMNatal conta com 15 municípios e comemora 21 anos de institucionalização, mas, ainda não se tem definido um padrão de governança, o que explica a necessidade de se buscar refletir sobre o lugar que é dado pelos gestores à implementação de uma governança metropolitana. A governança metropolitana continua sendo uma promessa não cumprida na RMNatal. De um lado, há uma ausência na Região Metropolitana de Natal de um tipo de organização social que defina nas suas linhas de ação uma preocupação com as questões metropolitanas; e, de outro, há a falta de vontade política dos governantes. Em termos de organização social há um vazio no que diz respeito um associativismo urbano, no sentido de exercer pressão sobre os gestores municipais e estadual em busca de implementar uma agenda metropolitana. O planejamento se dá de forma localizada e a dimensão regional não é levada em consideração nem pelos gestores nem pela sociedade presente nos municípios metropolitanos. Dessa forma, falta mobilização dos atores sociais e políticos para estabelecer uma ação coletiva em busca da resolução de problemas de interesse comum. Ou seja, a baixa presença de um associativismo urbano, com uma identidade metropolitana, tem sido algo notório no contexto da RMNatal.

A partir da pesquisa realizada pelo IPEA à luz da classificação de Lüchmann (2016), foi possível verificar a predominância de associações em apenas três municípios da metrópole funcional – Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante –, mas sem que tenha sido verificada a existência de associações específicas para tratar o planejamento como uma dimensão também metropolitana. Em linhas gerais, para caracterizar o associativismo na Região Metropolitana de Natal à luz do banco de dados do IPEA (2014), realizamos uma análise a partir da classificação apresentada por Lüchmann (2016), que define seis tipos de associações: associações comunitárias e assistenciais; associações acadêmicas e de pesquisa; associações culturais, esportivas e de lazer; associações econômicas e profissionais; novos movimentos sociais e outras. Na Tabela 1 visualizamos como as associações acima mencionadas estão distribuídas nos municípios da RMNatal, considerando os municípios com alto nível de integração com a cidade-polo:

Tabela 1 – Associativismo na RMNatal à luz da classificação de Lüchmann (2016)

Municípios	A. acadêmicas e de pesquisa	A. comunitárias e assistenciais	A. culturais, esportivas e de lazer	A. econômicas e profissionais	Novos movimentos sociais	Outro	Total
Extremoz	1	5	0	5	3	11	25
Natal	18	505	108	163	221	33	1.048
Parnamirim	1	83	15	36	9	2	146
São G. do Amarante	1	82	15	9	37	2	146
TOTAL	21	818	182	248	341	49	1.659

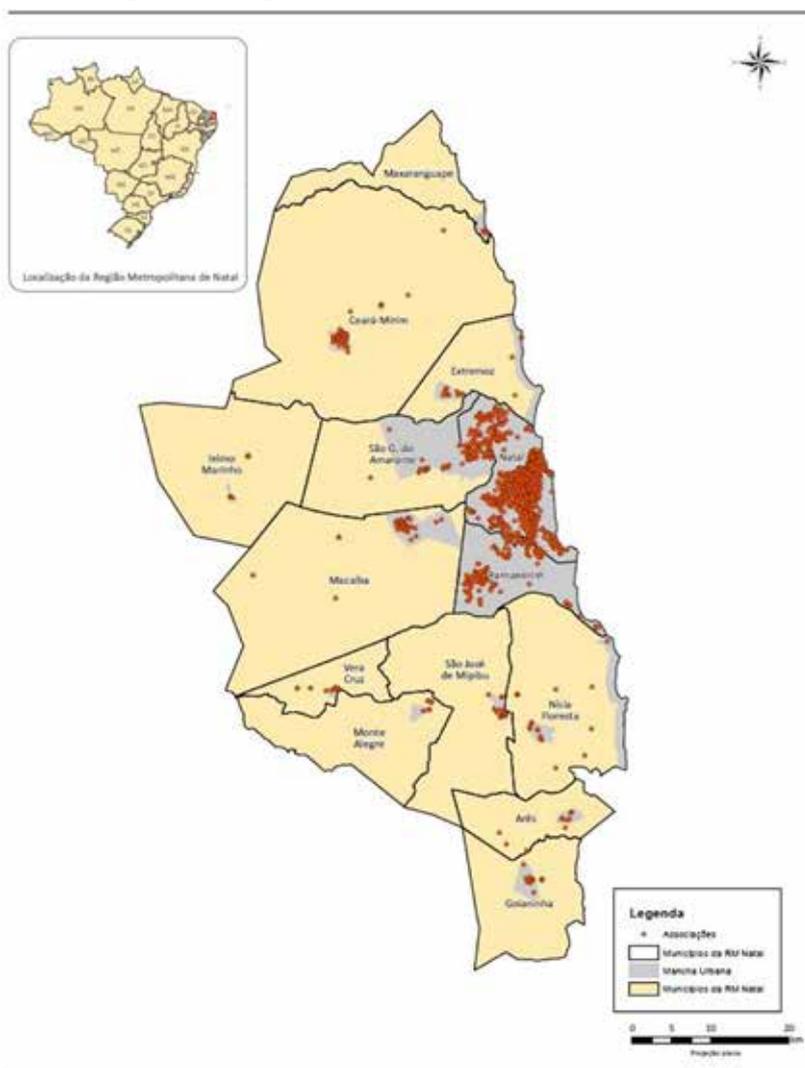
Fonte: Mapa das Organizações da Sociedade Civil – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, abril de 2018.

A partir do banco de dados, realizamos o mapeamento das associações existentes na RM Natal a partir das seis categorias acima apresentadas, o que resultou na espacialização do associativismo na Região Metropolitana de Natal.

Considerando que a RMNatal comporta aproximadamente 1.587.326 habitantes (aproximadamente 46% de toda a população do estado), de acordo com a estimativa mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), é preocupante o fato de que apenas os municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante apresentam um maior nível de organização social. Deve-se ressaltar que as associações identificadas não possuem como pauta uma reivindicação por demandas metropolitanas. Nos municípios estudados, existe maior presença de um associativismo que podemos classificar de profissional e comunitário, identificado como religioso e rural, além dos novos movimentos sociais.

Em geral, a presença de um maior número de associações representa certo nível de mobilização sociopolítica e de associativismo. A importância do associativismo para a existência de uma cultura política participativa é incontestável e a vivência de experiências, de tipo comunitária, gera comportamento cívico entre os cidadãos, conforme vários estudos já demonstraram. A inserção em alguma forma de organização social pode produzir atitudes e valores diferentes no cidadão comum e gerar a presença de capital social, uma vez que gera no indivíduo comportamento cívico e identidade coletiva.

Figura 2 – Mapeamento das associações na RMNatal



Fonte: Mapas OSC/IPEA
Base cartográfica: IBGE e Mapas OSC/IPEA
Organização: Núcleo RMNatal/Observatório das Metrópoles



Do ponto de vista do associativismo, os dados são bastante expressivos da fragilidade dessa realidade na RMNatal. O baixo nível de associativismo na única região metropolitana do Estado do Rio Grande do Norte se explica pela inexistência de uma tradição participativa.

É necessário ressaltar que, diante dos dados obtidos, o modelo de gestão pública no Brasil ainda necessita ser aprimorado, no sentido

de alcançar as perspectivas de real democratização e participação, uma vez que observamos que a existência de uma forte atuação dos políticos locais, com interesses eleitoreiros nas associações existentes, dificultam a criação de espaços participativos com caráter pedagógico que estejam diretamente relacionados à existência de uma sociedade civil formada por organizações sociais com relativa autonomia, capacidade de mobilização, enraizamento e reconhecimento social em prol de uma agenda metropolitana.

Considerações finais

Ao final, foi possível concluir que um dos problemas cruciais da governança da RMN reside na ausência de uma estrutura metropolitana de coordenação e planejamento. Os instrumentos criados por lei têm funcionado de forma inconsistente, além do desinteresse por parte do governo do estado em transformar a gestão da região metropolitana em um recurso de planejamento regional que garanta uma ação governamental eficiente no sentido da resolução dos problemas coletivos que a cada dia se agravam mais.

A despeito de tudo isso, a região metropolitana é uma entidade formalizada, e o problema da sua governança requer uma resolução urgente. A possibilidade de governo da RM só pode ser encarada a partir do conceito da governança democrática, que é resultante da relação sociedade civil e poder político local, supondo a ideia de uma sociedade organizada, o que traz a noção de participação cidadã para o centro do debate. O problema, no entanto para a governança metropolitana, para uma ação cooperativa entre os poderes municipais e sociedade, dependeria da existência de relações intergovernamentais cooperativas, o que não se viabilizou mesmo quando estavam os mesmos partidos no poder nos municípios metropolitanos.

Outro problema detectado diz respeito à situação financeira dos municípios da região metropolitana de Natal, em geral, pouco equilibrada. Embora a maioria dos municípios metropolitanos tenha aumentado a sua arrecadação própria na última década, através do aumento das transferências dos programas sociais do governo federal (saúde, educação e assistência social), esse desequilíbrio financeiro de pouca capacidade de investimento e endividamento crescente poderá comprometer, em curto prazo, o atendimento a uma demanda cres-

cente por serviços públicos, assim como alguma possibilidade de coordenação e cooperação do município-polo.

Esse fato pode ainda ser acelerado pelo crescimento populacional, sobretudo das cidades mais próximas a Natal. A reduzida capacidade de investimento e de endividamento crescente vivenciada pelo município-polo pode impor limites e constrangimentos à sua capacidade de protagonizar, em curto prazo, uma articulação/cooperação com os demais municípios que compõem a região metropolitana. Além disso, o controle do crédito do setor público, considerado necessário para atingir metas de resultado primário compatíveis com a estabilidade da dívida pública, pode restringir ainda mais a capacidade de investimento do município-polo e dos demais municípios metropolitanos no curto prazo.

Desse modo, analisando a Região Metropolitana de Natal com base em questões de ordem financeira, social e político-institucional, que impactam na consolidação e no fortalecimento da governança urbana e metropolitana, foi possível inferir que a existência de diferentes interesses político-partidários, de fragilidades institucionais e de problemas gerenciais não geram políticas públicas voltadas para o território metropolitano. Em síntese, a falta de recursos financeiros para subsidiar as ações conjuntas, as dificuldades de negociação entre as partes, bem como a inexistência de uma coordenação que seja reconhecida e legitimada pelos atores municipais, são aspectos que evidenciam claramente a dificuldade de cooperação entre os gestores metropolitanos.

Referências

ALMEIDA, L. de S. B. et al. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Orgs.) *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BARROS, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta. *Competição política e eficiência municipal: uma análise do efeito da competição eleitoral local nas políticas públicas*. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política), Universidade Federal de Pernambuco, 2017.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Inovando no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial. *Anais*. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra. 2004.

_____. A (não) implementação do estatuto da metrópole na Região Metropolitana

de Natal. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno. *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018.

CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. *Natal: uma metrópole em formação*. São Paulo, EDUC, 2009.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma ordem no Brasil. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.) *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora UnB, 1997.

FRANÇA, Rosana Silva de. Para onde vai a RMNATAL? Expansão urbana e os principais objetos e ações limitantes e atrativos ao espraiamento urbano. In: Regimes Urbanos e Governança Metropolitana. Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrôpoles. *Anais*. Natal. Observatório das Metrôpoles, 2017.

MENEGUIN, Fernando B.; BUGARIN, Maurício. Reeleição e política: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. *Economia aplicada*, v. 5, n. 3, p. 600-22., 2001.

NICOLAU, J. M. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

REBELLO, Maurício Michel. A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências. *Anais*. 36º Encontro Anual da ANPOCS.2012.Disponível: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt10-2/7955-a-fragmentacao-partidaria-no-brasil-visoes-e-tendencias/file>>. Acessado em: 25 maio de 2017.

SILVA, B. C. N.; MELO, C. M. O.; CLEMENTINO, M. L.; ALMEIDA, L. S. B.; SILVEIRA, R. M. C. Perspectiva de uma metrópole em formação: cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Natal/rn. *Revista interfaces científicas*, v. 6, p. 71-86, 2018.

Governança urbana e participação social: o caso da efetividade deliberativa do Conselho da Cidade de Natal/RN

*Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira
Lindijane de Souza Bento Almeida*

Introdução

A Carta-Magna de 1988, que, no último ano completou 30 anos da sua promulgação, é o marco legal responsável por, entre outros objetivos, redimensionar a gestão das políticas públicas no país que, a partir dela, têm operado nessas três últimas décadas com mudanças práticas no que tange à sua dinâmica, o seu *modus operandi*.

A proposta central da Constituição de 1988 foi a de buscar inaugurar um ciclo descentralizador (FARAH, 2000), marcado pelo redesenho do arranjo federativo. Desde então, as relações intergovernamentais passaram a ser marcadas por um processo de repasse de responsabilidades e competências da União com os demais entes estatais, de modo que o poder público municipal passou a figurar como protagonista do Estado federativo brasileiro. Tal estratégia é apontada como tendo o objetivo de fortalecer os governos subnacionais e democratizar o poder local (ABRUCIO, 2005).

Essa lógica municipalista desenhada pela Carta-Magna de 1988 ainda é reforçada pelos artigos 182 e 183 (capítulo da Política Urbana). Assim, os governos municipais, em decorrência do crescimento e do novo sistema de desenvolvimento urbano, foram colocados, também, como gestores dos problemas urbanos. Em outras palavras, as gestões locais tornaram-se, em grande parte dos municípios, na gestão urbana. Fato ainda mais reforçado hoje, quando o Brasil apresenta uma população urbana equivalente a 82% (160.925.792,00 milhões de habitantes), segundo os dados do Censo do IBGE 2010.

Buscando mais diretrizes para a gestão das cidades nesses 30 anos, outros frutos das lutas pela reforma urbana foram aprovados no Congresso Nacional, a saber: o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257

de junho de 2001 e pelo Estatuto da Metrópole, Lei de nº 13.089 de janeiro de 2015. Outros avanços para a implementação da política urbana ocorreram, como o Ministério das Cidades, que, dentre suas tantas ações, adotou mecanismos democráticos-participativos para a política urbana em nível nacional.

Nesse contexto, este trabalho se apresenta como parte de uma recente geração de estudos sobre instâncias participativas que visam compreender os efeitos desses órgãos no processo de deliberação das políticas públicas. Assim, visando contribuir com as discussões da Revisão do Plano Diretor de Natal (2017)¹, este estudo tem como objetivo compreender como o Conselho da Cidade de Natal tem contribuído para os processos de governança urbana municipal

Para tanto, foi adotado como objeto o Conselho da Cidade de Natal, criado na Revisão do Plano Diretor de Natal de 2007 (Lei Complementar Municipal de nº 082 de 21 de junho de 2007) e regulamentado pela Lei Municipal nº 6.013 de 2009, que está desenhado para ser a arena decisória central da política urbana municipal, sob a responsabilidade da Secretaria de Governo da Prefeitura, e auxílio dos demais conselhos de política urbana formulando estudos, sugestões e embasamento técnico às suas decisões sobre assuntos de saneamento ambiental, habitação, mobilidade urbana, planejamento e gestão do solo urbano.

Há que se destacar que anteriormente o Conselho da Cidade de Natal já foi objeto de pesquisa do trabalho realizado por Silva (2014)², onde foi aferida a sua baixa efetividade deliberativa. Porém, como um estudo de continuidade, este trabalho vai além e busca-se responder ao final a seguinte pergunta de pesquisa: qual a contribuição dos conselhos de desenvolvimento urbano no Brasil para o processo de governança das cidades?

Assim, para além dessa introdução e das considerações finais, esse trabalho encontra-se dividido em mais dois capítulos, sendo o primeiro

¹ Ver reportagem do G1 “Prefeitura inicia revisão do Plano Diretor de Natal” de 23/06/2017 - Link: <http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/especial-publicitario/prefeitura-do-natal/natal-a-nossa-cidade/noticia/2017/06/prefeitura-inicia-revisao-do-plano-diretor-de-natal.html>.

² O trabalho intitulado “Da teoria à prática: a experiência do Conselho da Cidade de Natal (CONCIDADE/Natal)”, de Thaise de Bessa da Silva (2014), consiste num trabalho monográfico apresentado ao curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

de revisão teórica dos conceitos aqui trabalhados e o segundo referente à análise do caso do Conselho da Cidade de Natal diante dos conceitos elucidados na seção anterior.

Governança, participação social e arenas decisórias: a cidade e o estado

Após a crise estrutural do capital global da década de 1970, que colocou por terra a ideia de um “estado de bem-estar social” (*Welfare State*) e as políticas desenvolvimentistas, novos arranjos de produção de políticas se disseminaram internacionalmente com a presença de atores privados e do terceiro setor na provisão de políticas, privatização ou concessão de serviços existentes, assim como em diversas outras formas de parceria. Percebe-se, indiscutivelmente, a incapacidade do estado de gerir sozinho a prestação de serviços públicos.

Vai surgir, assim, o conceito de governança cunhado inicialmente pelo Banco Mundial (Relatório de 1991) como “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais tendo em vista o seu desenvolvimento”. Desde então o conceito passou a ser discutido massivamente em diversos trabalhos acadêmicos e de agências multilaterais que conceituam e tipificam a governança, como é o caso da Governança corporativa, Governança local, Governança democrática e Governança Urbana. Um dos conceitos que facilita a compreensão é o de que:

A governança supõe modos de coordenação diferentes dos modos de organizações sociais formais (burocracias, hierarquias, normas e leis). Entendemos governança como uma articulação com diferentes atores pautados em padrões de coordenação e de cooperação. Ou seja, é a capacidade de ação do Estado em incorporar um ambiente participativo e plural (ALMEIDA et al., 2015, p. 300).

Nesse sentido, a análise dos padrões de governança passou a ser um dos melhores formatos analíticos escolhidos para a compreensão da conjuntura urbana. É importante destacar que a governança vem sendo utilizada como chave teórico-analítica para adaptar os estudos sobre regimes urbanos a outras cidades mundiais fora dos Estados Unidos, como no caso britânico destacado por Stoker e Mosserger

(2001) e também a proposição de Silva, Clementino e Almeida, que buscam adaptar-se por meio do modelo de governança do tipo colaborativa desenvolvida por Ansell e Gash (2008).

Sobre governança urbana, Marques (2016, p. 25) afirma que, por um lado:

essa ideia amplia o foco dos estudos das políticas do próprio governo, o que se pode considerar um ganho analítico em si, independentemente da existência de novos formatos institucionais recentes. Por outro, permite a incorporação nas análises de dimensões informais e mesmo ilegais que efetivamente caracterizam as dinâmicas políticas, mas que ficam de fora de perspectivas mais tradicionais. Entre os atores a considerar, merecem destaque os capitais envolvidos com a produção da cidade.

Para esse trabalho adota-se a compreensão de que a governança consiste no processo geral de tomadas de decisão que levam à implementação de uma política pública, nesse caso, políticas dedicadas à questão urbana. Destaca-se que esse processo envolve diversas rodadas de negociação entre o Estado, o mercado ou capital e a sociedade.

Desse modo, para o contexto das cidades brasileiras, as análises dos padrões de governança tendem a levar fortemente em consideração a participação da sociedade. A respeito da participação social, essa discussão nasce no período de alta efervescência cultural e política dos anos 1960 na Europa Ocidental e na América do Norte, a partir das críticas aos regimes democráticos baseados na eleição de elites reunidas ao redor de partidos políticos. As críticas à democracia representativa estão calcadas no considerável déficit de legitimidade, distância entre representantes e representados e na escassez de mecanismos de *accountability* (ROMÃO, MARTELLI, 2013, p. 126-127).

No Brasil, a adoção de mecanismos de participação ganha força com a Constituição de 1988. Para Avritzer (2016) há três momentos democrático-participativos, sendo o primeiro marcado pelas lutas dos movimentos sociais em busca de marcos legais, no período constituinte; o segundo pela explosão da adoção de mecanismos participativos nos anos 1990; e um terceiro pela adoção de diretrizes genéricas para a participação social nos governos Lula e Dilma.

Dentre os principais mecanismos adotados no Brasil, destacam-se três tipos de instâncias participativas: o Orçamento Participativo³, os Planos Diretores e os Conselhos Gestores (AVRITZER, 2008). Seguindo do OP, que tornou-se o primeiro grande canal de participação da sociedade institucionalizado, na década de 1990, os Conselhos Gestores figuram como segundo grande canal (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015).

De acordo com os estudos de Tatagiba (2002, p.54) “os Conselhos Gestores de Políticas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”. A respeito dessas duas características internas do processo participativo dos conselhos, a autora ainda coloca que a pluralidade na composição desse espaço decorre da natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos e, já a paridade entre Estado e sociedade é o que o torna num espaço de partilha do poder (TATAGIBA, 2002).

Os conselhos, enquanto espaços de partilha de poder, decorrem muito fortemente dos movimentos sociais que impuseram no período constituinte, dentro das suas demandas, mecanismos de participação (AVRITZER, 2016), tendo sido esse o formato participativo adotado para um número considerável de políticas devido a sua forma setorializada de atuação nas políticas.

Assim, um fator marcante para a sua implementação no Brasil está atrelado à adoção de mecanismos indutivos, por parte do governo federal, de repasse de recursos para criação. A partir dessa lógica, políticas como a saúde, educação, direitos das crianças e dos adolescentes e assistência social, foram beneficiadas por terem sido escolhidas pela Constituição como áreas estratégicas de atuação dos governos, fazendo com que sejam os principais conselhos adotados pelos municípios, naquele momento, e que permanecem ainda hoje. Sobre a evolução geral dos conselhos no Brasil, Gurza Lavalle e Barone (2015), com base nos dados do IBGE – Munic 2009 –, estabelecem três padrões diferentes. O Quadro 1, a seguir, demonstra essa informação:

³ O surgimento do Orçamento Participativo (OP) é tão relevante para história das instâncias participativas que se tornou um mecanismo tanto estudado quanto implementado fora do Brasil. Os trabalhos de Brian Wampler (2008) e Milani (2008) demonstram isso.

Quadro 1 – Padrão de expansão dos conselhos no Brasil

Grau de expansão	Políticas (Áreas)	Grau de Indução
Alto	Assistência social Direitos da criança e do adolescente Educação Saúde	Alto
Médio	Cultura Direito do idoso Habitação Meio ambiente	Pouca
Baixo	Direitos humanos Esporte Juventude LGBT Urbana Segurança Transporte	Pouca

Fonte: Elaboração adaptada com base em Gurza Lavallo e Barone (2015).

Gurza Lavallo e Barone ainda ressaltam que a existência dos conselhos municipais apresentam relação no aumento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), nos dando como exemplo o caso específico da adoção dos Conselhos Municipais de Saúde, onde, nos municípios com maior IDH, é possível aferir que 99% deles possuem ao menos um conselho de saúde, o que o torna o tipo de conselho mais presente nos arranjos participativos municipais.

Como apontam Romão e Martelli (2013, p. 130), os estudos sobre as Instâncias Participativas, onde os conselhos estão inseridos, já passaram por uma progressão de gerações e abordagens de análise. Recentemente, alguns autores (SZWAKO, 2012; TATAGIBA, 2013) vêm apontando que há dentro da sociedade uma queda na credibilidade dos conselhos em sua capacidade de produzir ganhos à sociedade a partir da implementação de suas demandas ou mesmo na geração de canais entre Estado e sociedade.

Esses limites da participação institucionalizada começaram a se apresentar com o processo de fragilização dos pequenos avanços democráticos ocorridos desde a promulgação da Constituição de 1988. As causas dessa fragilização encontram-se, entre tantos outros fatores que podem ser levantados, nos escândalos de corrupção envolvendo a alta cúpula do Partido dos Trabalhadores (PT), massacrados pela

mídia; nas consequências para os países periféricos da crise econômica mundial de 2008; nas dificuldades enfrentadas por Lula e Dilma para manter o aquecido fluxo econômico; e, por fim, nas manifestações de junho de 2013, que colocaram um fim temporário na relação dos governos nacionais do PT com os movimentos sociais (AVRITZER, 2016). Por consequência, veio a descrença da sociedade nas instituições e nos efeitos que a participação em seus vários formatos produz.

Do mesmo modo, e também embasada nos mesmos fatores, chegou-se a um limite nos avanços da política urbana no Brasil, podendo ser feito o balanço de que houve avanços em direção ao Direito à cidade, mas que o caminho percorrido e o formato institucional das políticas adotadas foi insuficiente para dar conta dos problemas gerados pela urbanização acelerada, ainda mais hoje, com uma sociedade brasileira predominantemente urbana (BONDUKI, 2017; MARQUES, 2017).

Avalia-se, de modo geral, que as instituições participativas apontaram os seus limites (ROMÃO, MARTELLI, 2013, p. 130-131). Nesse contexto, duas abordagens para análises empíricas, pensadas por Romão e Martelli, ganham ênfase:

Defende-se, por um lado, a necessidade de se observar em que medida tais instituições, emaranhadas nos processos decisórios de políticas públicas de vários setores nos três níveis federativos, efetivamente contribuem ou influenciam as decisões. Por outro lado, trata-se de investigar a capacidade dessas instituições em se constituírem, de fato, em espaços de ampliação da democracia, seja na perspectiva da inclusão dos excluídos nos processos democráticos tradicionais, seja no sentido de reforçar os aspectos relacionados ao modo como as decisões são tomadas ou, nos termos da literatura, à efetividade deliberativa.

Diante do exposto, busca-se compreender como o Conselho da Cidade de Natal tem atuado nos processos de governança urbana do município. Para tanto, adotou-se como abordagem a análise da efetividade deliberativa.

O caso do Conselho da Cidade de Natal

O Conselho da Cidade do Natal (ConCidade) é um órgão colegiado deliberativo e consultivo integrante do Sistema Municipal

de Planejamento e Gestão Urbana do Município, que tem por objetivo a articulação de políticas de desenvolvimento urbano sustentável envolvendo ampla participação da sociedade. O órgão foi criado em 2007 pelos termos estabelecidos no artigo 96 do Plano Diretor que, naquele ano, acabara de ser revisado.

Desde então começou-se um processo de implementação do conselho marcado por muita morosidade, já que o parágrafo único do mesmo artigo 96 determinava que a regulamentação do conselho caberia à lei específica elaborada no prazo máximo de 120 dias após a data de aprovação do Plano Diretor, tendo como seu teor a definição das competências, composição, entre outras providências a serem tomadas para o funcionamento do conselho. Porém, a Lei Municipal nº 6.013, que dispõe sobre a regulamentação do ConCidade Natal, somente vai ser aprovada em 10 de dezembro de 2009, dois anos após o prazo estabelecido.

Após a criação da Lei Municipal nº 6.013, que regulamenta o ConCidade, houve ainda outro atraso no processo de implementação do conselho, só que então referente à instalação do conselho. Segundo o artigo 24 da lei de regulamentação, a gestão municipal, enquanto responsável pelo funcionamento do órgão, deveria o ter instalado no prazo máximo de 60 dias após a publicação da referida lei, o que não aconteceu. O ConCidade Natal somente vai ser instalado e ter a posse dos seus primeiros conselheiros no dia 27 de abril de 2011, sendo a sua primeira reunião realizada no dia 7 de dezembro do mesmo ano.

Desenho institucional do Conselho da Cidade de Natal

Passado o processo de implantação, a estrutura organizacional do ConCidade, ou aquilo que na literatura é chamado de desenho institucional, ficou composto por um plenário, como órgão superior de decisão; um presidente; um vice-presidente; cinco Câmaras Temáticas Permanentes e uma Secretaria Executiva. A partir do desenho instituído, cabe aqui a análise de três variáveis dessa estrutura organizacional, quais sejam: plenário, presidência e câmaras temáticas permanentes.

Nesse sentido, a composição do plenário ocorre de forma paritária por 52 membros, sendo que 26 assentos são destinados à representação de entidades da sociedade e o mesmo número também é destinado à representação de órgãos ou entidades do poder público municipal, como demonstrado pelo Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Composição do Conselho da Cidade de Natal

REPRESENTANTES TERRITORIAIS (14)	
Quantidade de Membros	Entidade
2	Representantes do agrupamento dos bairros de Igapó, Lagoa Azul e Nossa Senhora da Apresentação;
2	Representantes do agrupamento dos bairros de Pajuçara, Potengi, Redinha e Salinas;
2	Representantes do agrupamento dos bairros de Areia Preta, Cidade Alta, Mãe Luíza, Praia do Meio, Ribeira, Rocas e Santos Reis;
2	Representantes do agrupamento dos bairros do Alecrim, Bom Pastor, Dix-Sept Rosado, Lagoa Seca, Nazaré, Nordeste e Quintas;
2	Representantes do agrupamento dos bairros de Candelária, Lagoa Nova, Nova Descoberta, Barro Vermelho, Petrópolis e Tirol;
2	Representantes do agrupamento dos bairros de Neópolis, Pitimbu, Ponta Negra e Capim Macio;
2	Representantes do agrupamento dos bairros de Cidade da Esperança, Cidade Nova, Felipe Camarão, Guarapes e Planalto
REPRESENTANTES SETORIAIS (38)	
24	Membros do Poder Executivo Municipal
2	Câmara Municipal de Vereadores
1	Organizações Não Governamentais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
1	Representante indicado pelas organizações representativas das pessoas portadoras de necessidades especiais;
3	Universidades
1	Representante indicado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte;
1	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Natal - SINSENAT;
1	Representante indicado pelas entidades representativas do movimento estudantil legalmente reconhecidas
1	Representante da Federação dos Conselhos Comunitários de Natal - FECNAT
1	Representante da Federação Estadual dos Conselhos Comunitários e Entidades beneficentes do RN;
1	Representante da Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM;
1	Representante do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas - MLB

Fonte: Almeida et al. (2018).

Ainda sobre a composição das representações, a definição dos representantes do conselho é feita, no caso dos representantes setoriais, por meio de indicação das suas respectivas entidades, e, para os representantes territoriais, a partir da eleição. O mandato desse último segmento tem duração de três anos, com possibilidade de reeleição para mais um mandato.

O exercício da presidência, por sua vez, também merece especial atenção, uma vez que o Regimento coloca que deve ser presidido pelo prefeito ou pelo titular da Secretaria do Gabinete do prefeito, que será substituído, em suas ausências e impedimentos, pelo vice-presidente. Sobre a presidência do ConCidade duas observações podem ser feitas. A primeira é que o exercício da presidência somente por membros do poder Executivo municipal pode ser pensado como uma atitude antidemocrática, dependendo da forma como o poder que esse cargo dispõe seja exercido. A segunda é que, de acordo com a análise das atas, a presidência de uma reunião pelo chefe do Executivo só ocorreu uma única vez, sendo entregue do período de 2012 a 2014 ao chefe do Gabinete do prefeito/secretário de governo, e de 2014 a 2017 ao vice-presidente.

Um ponto que requer considerável análise ainda no Conselho da Cidade de Natal são as Câmaras Temáticas, já que se trata de uma relação intraconselhos municipais, bem como um ponto que foge das análises de outros trabalhos que trataram do ConCidade.

A previsão de Câmaras Temáticas nos Conselhos Gestores pode ser pensada com dois propósitos. O primeiro, e mais generalista, é o de exercer a “função de informar aos participantes [do conselho] acerca de temas que, muitas vezes, lhes são desconhecidos” (FARIA, 2007). O segundo, é que esses espaços possibilitam um debate e, conseqüente parecer, mais técnico sobre áreas específicas da temática de atuação dos conselhos.

É desse modo que, seguindo o raciocínio do ConCidade Nacional, mas também as orientações emitidas pelo MinCidades, que a equipe responsável pela revisão do Plano Diretor de Natal de 2007 criou um “arranjo” onde os Conselhos Gestores de políticas públicas urbanas já existentes na estrutura administrativa municipal, passavam a funcionar como Câmaras Temáticas do conselho da cidade ali criado. Mais à frente, no processo de elaboração da Lei de Regulamentação do ConCidade, também é adicionado a essa estrutura o Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia (CONCIT).

Desse modo, fica definido que “cabará a cada conselho articular-se com os demais nas matérias comuns, para subsidiar tecnicamente o Conselho da Cidade” (NATAL, 2007). A partir da criação desse arranjo participativo local, normativamente, o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (CONPLAM) deveria atuar nas temáticas relativas à gestão do uso e ocupação do solo e meio ambiente; o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte Urbano (CMTTU), em mobilidade urbana; o Conselho Municipal de Saneamento Básico (COMSAB), em saneamento básico; o Conselho de Habitação de Interesse Social (CONHABINS), em habitação de interesse social; e o Conselho de Ciência e Tecnologia, em inovações tecnológicas.

Teoricamente, a criação desse arranjo institucional participativo local de relações entre conselhos de políticas públicas urbanas municipais contribuiria para uma governança integrada, já que o conselho da cidade é normativamente a arena decisória culminante, até mesmo pelo expressivo número de representantes.

Assim, na prática, essa proposta é confirmada pela fala do presidente do CONPLAM⁴, ao afirmar que a:

[...] relação é a de uma secretaria para outra, de cada conselho. As pautas elas passam primeiro nos conselhos que são mais específicos, quando é habitação, ela além do CONPLAM passa no conselho de habitação, por exemplo, se for de saneamento passa no conselho de saneamento básico (COMSAB) e depois é encaminhado ao ConCidade para fazer um arremate final. [Entrevistado A, 2018].

Pelo posicionamento do presidente, fica claro que o mesmo percebe uma interação entres os conselhos. Porém, como justificar em Natal a ausência de políticas urbanas integradas? Não “há” em Natal um arcabouço institucional de gestão urbana que possibilita, de forma participativa, a integração das políticas públicas dessas áreas? Por que o conselho da cidade de Natal não consegue cumprir o seu papel de órgão integrador?

Esses questionamentos também estão presentes na fala de um dos representantes da sociedade civil no conselho consultado, quando afirma:

⁴ Como previsto pelo Regimento Interno do conselho, o presidente do CONPLAM deve ser o titular da pasta de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal. Logo, a aplicação da entrevista semiestruturada foi feita com o secretário de Meio ambiente e Urbanismo de Natal no dia 17 de maio de 2018.

[...] O ConCidade ainda não cumpre o papel que ele realmente deveria cumprir, porque há uma dualidade de conselhos em comum. O CONPLAM, por exemplo, tem mais força que o ConCidade [...] O CONPLAM tem que vir pra dentro do Conselho da Cidade, o conselho de mobilidade, do STTU, tem que vir pra dentro do conselho da cidade e não ficar aparte, porque senão fica com dualidade de decisões. [...] Por que se o ConCidade fosse esse guarda-chuva as políticas estavam relacionadas. Como não é, então o ConCidade faz o que acha que tem que fazer, o Conhabins aprova o que tiver que aprovar. O STTU faz o dele. O saneamento faz o dele [ENTREVISTADO B, 2018]⁵.

Como forma de respostas a esses questionamentos, o presidente do CONPLAM, vai colocar que esse arranjo participativo local:

[...] Não tem um fluxo ainda definido por lei. A ideia era sair com um decreto, justamente, fazendo essa regulamentação de fluxos, prazos, e é uma coisa que atrapalha um pouco as relações porque acaba que algumas consultas são encaminhadas aos conselhos e demoram tempo demais. Você não tem um mecanismo de cobrança, que em alguns momentos se faz necessário pra que os conselhos se movimentem para responder o que [foi]solicitado, porque também as consultas não podem [ficar] a eterno, tem que ter um prazo de retorno, um prazo razoável para poder realmente garantir a participação efetiva do conselho, ou seja, um prazo só para cumprir tabela, mas que precisa realmente ser construído. E hoje não existe. [Entrevistado A, 2018].

Portanto, a desintegração das políticas urbanas discutidas no ConCidade que requerem parecer de outros conselhos é causada pela falta de um fluxo que defina como esse processo de consulta e discussão deve ocorrer. Pela análise das atas, do período de funcionamento do ConCidade, percebe-se que de fato há processos de interlocução com o CONPLAM, o COMSAB, o COMCIT e, o mais recentemente, o CONHABINS.

Identificada a falta de um fluxo processual de comunicações como principal influente da dificultosa relação intraconselhos, torna-se necessário compreender os motivos que a causam. Para tanto, buscou-se recuperar a trajetória dos conselhos utilizados como Câmaras

⁵ Entrevista realizada no dia 27.03.2018.

Temáticas. Nesse sentido, inicialmente é importante salientar que esses conselhos apresentam no mínimo três marcos regulatórios de características comuns a todos, como demonstradas no Quadro 3:

**Quadro 2 – Marcos regulatórios dos Conselhos/
Câmaras Temáticas do ConCidade**

Conselho	Criação	Lei de Regulamentação	Regimento Interno
CONPLAM	Decreto n°. 1.335, de 6 de setembro de 1973	Lei Municipal n°. 2.217/1974	Sim
CMTTU	Lei Complementar n°. 020, de 2 de março de 1999	Decreto n°. 10.645, de 26 de março de 2015	Não
COMSAB	Lei n°. 5.285, de 25 de julho de 2001	Não	Não
CONCIT	Lei n° 5.550, de 4 de fevereiro de 2004	Não	Sim
CONHABINS	Lei Complementar n°. 082, de 21 de junho de 2007	Não	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos marcos regulatórios disponíveis na Internet, 2018.

Dentre essas variáveis, cabe destaque ao tempo de criação que, com exceção do CONPLAM, criado na década de 1970, o CMTTU, o COMSAB e o CONCIT tiveram sua origem do final do século passado para o começo do atual ou, no caso do CONHABINS, teve sua origem a partir do Plano Diretor de 2007.

Desse modo, percebeu-se que esse tempo a mais de funcionamento do CONPLAM, em relação aos demais, deu ao órgão a experiência de ser a arena decisória central de criação do primeiro Plano Diretor de Natal em 1974, ainda durante o regime militar, assim como de todas as revisões da referida lei urbanística nos anos de 1984, 1994 e 2007, acompanhadas por inovações democráticas e institucionais.

São justamente essas experiências que consolidaram o CONPLAM como principal conselho de planejamento urbano de Natal, que dificultarão a criação e, a posterior, sua submissão como Câmara Temática do ConCidade, na revisão do Plano Diretor 2007, como relata a coordenadora da Revisão:

[...] havia, e agora está começando a flexibilizar, mas o CONPLAM se sentia completamente ofendido, nem aceitava a criação do

ConCidade, na época, foi totalmente contra, fez muito *lobby* contra que era o maior conselho e queria se manter como maior conselho e a ideia é que hoje eles fiquem nessa estrutura [Entrevista C, 2018].

Um resquício dessa legitimidade do CONPLAM, diante dos demais, como órgão participativo da temática do planejamento urbano municipal pode ainda ser visto nas tomadas de decisão da Copa do Mundo Fifa 2014 Brasil. Em 2009, a cidade de Natal foi escolhida para ser uma das 12 subsedes do Mundial de 2014. Como parte das responsabilidades na preparação do evento, a Prefeitura de Natal assumiu, entre outras, 13 das 16 obras de mobilidade urbana (SILVA, 2014).

Porém, como já dito, devido o ConCidade iniciar suas atividades apenas no ano de 2011, depois de iniciadas as rodadas de tomadas de decisão em relação aos empreendimentos da Copa do Mundo para a capital potiguar, a temática dos projetos da Copa somente circulou no conselho por pressão do Ministério Público, mas também sem nenhuma deliberação (LUZARDO, 2015). Nesse caso, mais uma vez o CONPLAM foi utilizado como principal espaço de discussões relativas aos projetos estruturantes de mobilidade urbana de Natal (SILVA; SILVA; ARAÚJO, 2016, p. 227).

Por último, há que se frisar que as regras de funcionamento, mais especificamente, a natureza dos conselhos, na prática, sem levar em consideração o tempo de existência dos demais conselhos, é o principal condicionante que dificulta o estabelecimento de um arranjo institucional participativo entre os conselhos de políticas urbanas de Natal. Essa percepção é notória quando se observa o Quadro 4, que trata da natureza e atribuições de tais conselhos:

Quadro 4 – Natureza dos Conselhos/Câmaras Temáticas do ConCidade

	CONPLAM	CMTTU	CONHABINS	COMSAB	COMCIT
Natureza	Consultivo (Planejamento Urbano) e deliberativo (Meio Ambiente)	Consultivo, Propositivo e Participativo	Deliberativo, Fiscalizador e Consultivo	Consultivo	Consultivo e Deliberativo

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos documentos disponibilizados na Internet, 2018.

Observa-se acima a natureza deliberativa, característica que deveria ser somente do ConCidade, por ser essa a instância parti-

cipativa máxima da política urbana local, em três desses conselhos: CONPLAM, CONHABINS e COMCIT.

Sobre o fato de esses conselhos apresentarem a mesma natureza deliberativa, é possível afirmar que no caso do CONPLAM, normativamente, esse caráter somente ocorre para matérias relativas a meio ambiente. Já quanto ao CONHABINS, a natureza deliberativa está atrelada ao fato de o conselho operar também como órgão colegiado do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social. Quanto ao COMCIT, sua natureza deliberativa está atrelada ao fato de o conselho não ser especificamente uma política urbana setorial e, também, por atuar numa área que requer deliberação direta. Dentre todos os conselhos que atuam como Câmaras Temáticas do ConCidade, com exceção do CONPLAM, no período de praticamente 12 anos de criação do ConCidade, não acrescentaram em seus marcos regulatórios a sua atuação como Câmara Temática do ConCidade.

Em resumo, pode ser dito que duas variáveis dificultam o funcionamento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas Urbanas de Natal como Câmaras Temáticas do conselho da cidade, sendo elas: o tempo de funcionamento dos demais conselhos e a natureza deliberativa dos mesmos. Devido a essas duas variáveis há que se levar em conta ainda o peso simbólico exercido pelo CONPLAM nas tomadas de decisão em políticas urbanas legitimadas com participação social em Natal. Apresentado o desenho do conselho, a seção a seguir vai colocar em “teste”, novamente, o desenho institucional para analisar a efetividade deliberativa do ConCidade Natal, passados mais de 3 três anos.

Efetividade deliberativa

A efetividade deliberativa consiste num modelo analítico para a compreensão das tomadas de decisão no processo de construção de políticas públicas em Conselhos Gestores. Esse ângulo analítico é uma recente contribuição na evolução dos estudos sobre instâncias participativas, visando, basicamente, responder ao seguinte conjunto de perguntas: o que faz um Conselho Gestor? Como produzem políticas públicas? E por que e para quem produzem essas políticas públicas?

Para o estudo da efetividade deliberativa de instâncias participativas tem-se buscado aperfeiçoar modelos teórico-metodológicos, sendo um desses o de Cunha (2007). Esse modelo preza pela análise das atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho como objeto que possibilita melhor compreensão da dinâmica do processo

deliberativo, e, conseqüentemente, contribui para a verificação da efetividade deliberativa dessa instituição.

Nesse sentido, o ConCidade Natal, enquanto órgão que tem como objetivo atuar como instância participativa do planejamento urbano municipal, já teve, em um momento anterior, a sua efetividade deliberativa colocada em teste por Silva (2014). Na ocasião, foi aferido que o mesmo apresentava uma baixa efetividade por meio do mapeamento de pontos de pauta e atas de 24 reuniões realizadas entre o período de 2011 a outubro de 2014. A adaptação da metodologia de Cunha (2007) para análise dos pontos de pauta ocorreu devido à ausência de publicação de parte das atas do período de 2011 a 2012. Cabe destacar ainda que, desse total de reuniões, Silva (2014, p. 35) somente teve acesso a nove atas e do ano de 2013. Assim, com base nesse material, a autora destacou os seguintes resultados demonstrados pela frequência de categorias por pontos de pauta em valores absolutos e relativos e também sem repetição:

Tabela 1 – Frequência da categoria por todos os pontos de pauta em valores absolutos e relativos

Categorias	Frequência por pontos de pautas	Valores relativos
Organização interna	42	58,33%
Política urbana	17	23,61%
Criar comissão	10	13,88%
Conferência	3	4,16%
Total de pontos de pautas	72	100,00%

Fonte: Silva, 2014, p. 37.

Tabela 2 – Frequência da categoria por pontos de pauta sem repetição em valores absolutos e relativos

Categorias	Frequência por pontos de pauta sem repetição	Valores relativos
Organização interna	30	60,00%
Política urbana	12	24,00%
Criar comissão	5	10,00%
Conferência	3	6,00%
Total De Pautas	50	100,00%

Fonte: Silva, 2014, p. 37.

A partir das tabelas acima percebe-se em ambas a dominância da categoria Organização Interna, seguida por Política Urbana, Criar Comissão e Conferência. Atendo-se aos números acima é possível ainda afirmar que mesmo aglutinando categorias, como Criar Comissão a Organização Interna, por englobar o mesmo teor de conteúdo, e a categoria Conferência a Política Urbana – pelas conferências fazerem parte dos instrumentos desenhados pelo Estatuto da Cidade –, nota-se ainda a dominância da primeira diante das demais. Logo, baseada nesses números e percepções é que Silva (2014) vem afirmar a baixa efetividade deliberativa do Conselho da Cidade de Natal.

Contudo, no atual momento de revisão do Plano Diretor, revisitar esse aspecto do ConCidade torna-se necessário para avaliar todos os seus anos de atividade e a própria efetividade do seu desenho institucional, sendo essa a principal proposta deste texto.

Desse modo, seguindo também a proposta metodológica de Cunha, encontraram-se 28 atas das reuniões do ConCidade, referente ao período entre novembro de 2014 a dezembro de 2017, disponíveis na área virtual do conselho no *site* da prefeitura, conforme organizadas e ilustradas na Tabela 2.

Tabela 2 – Número de reuniões ordinárias e Extraordinárias do ConCidade Natal de novembro de 2014 a dezembro de 2017

Ano	Ordinária	Extraordinária	Total de reuniões por ano
2014	1	1	2
2015	4	0	4
2016	4	8	12
2017	3	7	10
Total	12	16	28

Fonte: Elaboração própria com base nas atas disponíveis na área virtual do ConCidade Natal, 2018.

A partir da Tabela acima, cabe frisar, já como uma primeira análise, que nos anos de 2015 e 2016 o conselho cumpriu com a exigência de realização de no mínimo quatro reuniões por ano, porém o mesmo não pode ser percebido no ano de 2017, com apenas três reuniões.

Assim, seguindo, após a leitura das atas foi observada a presença ou ausência de certos conteúdos nas discussões do conselho e, dessa forma, foram pensadas cinco categorias, sendo elas: Organização interna, Política urbana, Revisão da Lei de Regulamentação, Conferência e Parque tecnológico. Sobre a categorização por conteúdo adotada para esse trabalho, cabe a colocação de que, apesar de a Revisão da Lei de Regulamentação ser uma questão de organização interna, optou-se, devido a sua relevância para mudança de regras no jogo democrático do conselho, pela criação de uma categoria dedicada somente a aglutinar pontos de pauta relativos a essa temática.

É importante frisar que o trabalho anterior de Silva (2014) adotou quatro categorias, quais sejam: Organização interna, Política urbana, Criar comissão e Conferência. Fazendo um paralelo entre as categorias utilizadas nos dois trabalhos, nota-se, devido à persistência dos pontos de pauta, três categorias e a criação de mais duas, justificado pelo avanço das temáticas trazidas até o plenário do conselho para discussão.

Dessa forma, para além da categorização por conteúdo, essa metodologia se atém a observar a frequência com que as categorias apareciam por pontos de pauta, tendo em vista que é possível uma reunião conter mais de uma categoria de pontos de pauta, já que, quando não se conclui algum ponto, esse é discutido em reuniões seguintes até que seja sanado. As Tabelas 3 e 4, abaixo, nesse sentido, dão suporte ilustrativo à compreensão desse tipo de análise:

Tabela 3 – Frequência da categoria por todos os pontos de pauta em valores absolutos e relativos

Categorias	Frequência por pontos de pauta	Valores relativos
Organização interna	55	59,79%
Política urbana	25	25%
Revisão da Lei de Regulamentação	6	6,52%
Conferência	5	5,43 %
Parque tecnológico	3	3,26%
Total	92	100%

Fonte: Elaboração própria com base nas atas disponíveis na área virtual do ConCidade Natal, 2018.

Tabela 4 – Frequência da categoria por pontos de pauta sem repetição em valores absolutos e relativos

Categorias	Frequência por pontos de pauta sem repetição	Valores Relativos
Organização interna	22	40%
Política urbana	20	36,36%
Revisão da Lei de Regulamentação	6	10,90%
Conferência	4	7,27 %
Parque tecnológico	3	5,45%
Total	55	100%

Fonte: Elaboração própria com base nas atas disponíveis na área virtual do ConCidade Natal, 2018.

A partir da representação quantitativa demonstrada pelas Tabelas acima, observa-se que o ponto que mais se repete é o de Organização interna, que abarca a aprovação de atas, posse dos conselheiros, formação de comissões técnicas e demais processos internos. Observa-se ainda igual predominância quando considerados os pontos de pauta sem repetição.

Já quando o assunto são os pontos categorizados como temas relativos à Política urbana, temática central de discussão do conselho, percebe-se que esse se repete menos que Organização interna, devido, também, ao fato de que dentro dessa última categoria estão inseridos ritos tradicionais do conselho, como os casos já citados. O fato é que, no que se refere à política urbana, no período estudado, somente houve discussões e deliberações a respeito do Plano Municipal de Saneamento Básico, relativas à política setorial urbana de saneamento ambiental, e sobre Gestão de uso e ocupação do solo urbano, para o caso das Zonas de Proteção Ambiental (ZPA's), casos nos quais houve deliberações, e da Zona Especial de Interesse Turístico 4, que, porém, ainda encontra-se em estágio inicial de apreciação, tendo sido mais um ponto de pauta que vem sendo atropelado pelo plenário do conselho.

Atendo-se às ZPA's, é possível considerar que basicamente este consiste no principal tema de política urbana que circula no ConCidade no recorte temporal aqui estudado. Essa predominância das ZPA's ocorre devido à morosidade com que elas são tratadas no interior do conselho, fazendo com que até o instante momento somente as ZPA's 6 e 10 tenham tido a sua minuta de Lei de Regulamentação aprovada,

seguindo para aprovação final na Casa Legislativa, restando ainda a tramitação das ZPA's 7, 8 e 9, que começam a ser discutidas no exercício do ano de 2018 com a criação de comissões técnicas.

Uma temática ligada a essa tramitação dos processos dentro do ConCidade e ao seu desenho institucional é a Revisão da Lei de Regulamentação que, por isso, foi categorizada na leitura das atas, aparecendo como a categoria com terceira maior repetição. Dentro das discussões dessa categoria, aparece no debate liderado pela comissão técnica responsável a necessidade de revisão do relacionamento com as Câmaras Temáticas, seja para adoção de câmaras temáticas internas ou para estabelecimento de um fluxo de comunicação entre os conselhos municipais que hoje se comportam, também, como câmaras temáticas. Além disso, a diminuição no número de membros do conselho, embasada principalmente no argumento de que o número de 52 representantes é um dos responsáveis pelo esvaziamento das plenárias, também é uma questão considerada pela comissão.

No recorte temporal escolhido para o estudo das atas, esse debate esteve parado, porém no ano de 2018 voltou-se a essa discussão, sem ainda resolução da questão. Porém, nota-se, mais uma vez, a morosidade e o atropelo na forma como são tratados os assuntos, fazendo com que essa seja mais uma dificuldade no funcionamento do conselho.

No que tange à Conferência, quarta temática mais repetida entre os pontos de pauta, trata-se da discussão da preparação da etapa municipal da 6ª Conferência Nacional das Cidades, cujo tema era “Função social da cidade e da propriedade: cidades inclusivas, participativas e socialmente justas”, de responsabilidade do ConCidade, que foi realizada localmente em junho de 2016 e deveria ter subsidiado a etapa nacional no ano de 2017, que não chegou a acontecer.

O último ponto de pauta mais repetido e que mereceu ser transformado numa categoria analítica foi o processo de votação da Lei de Criação do Parque Tecnológico de Natal. A minuta dessa Lei parte do projeto de desenvolvimento em Tecnologia da Informação do Instituto Metrópole Digital da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, que objetiva fomentar e desenvolver atividades relacionadas à ciência, tecnologia, empreendedorismo e inovação, e foi meramente apresentada no ConCidade no ano de 2016 quando já estava encaminhada para a Câmara Municipal de Natal (CMN).

Contudo, por meio da observância de uma das conselheiras que percebeu que o processo deveria ser apreciado pelo conselho, por

se tratar de uma Zona Especial, o tema foi aberto para discussão no plenário do ConCidade, sem muita morosidade, seguindo novamente o seu encaminhamento para a Casa Legislativa.

Sobre esse caso em particular, os registros das atas permitem duas análises. A primeira é que o prefeito, e também presidente do conselho, não reconheceu a necessidade de apreciação desse projeto no ConCidade, já que durante a apresentação para o plenário o coordenador do projeto comentou que em nenhum momento o gabinete do prefeito repassou a informação de que era necessária a aprovação do ConCidade. A segunda análise a ser feita é a respeito da dificuldade de reconhecimento do ConCidade, pelo próprio poder público, e, também, a falta que faz o estabelecimento normativo e cumprimento de um fluxo de comunicação entre os conselhos municipais – que são utilizados como Câmaras Temáticas –, já que, antes de ser direcionado para a CMN, o projeto do parque foi apreciado e aprovado pelo COMCIT.

Após essa análise pontual e categórica com base em dados quantitativos da pauta das deliberações do ConCidade, algumas outras questões podem ser pontuadas. A questão central é que a partir dela desencadeiam-se diversas problematizações, é a baixa efetividade deliberativa na discussão da sua temática central. Esse fato pode ser percebido quando se observa o teor das resoluções produzidas dentro do conselho durante o período pesquisado neste trabalho, conforma demonstra o Quadro 5:

As resoluções apresentadas acima estão classificadas em normativas quando se referem à regulamentação e normatização dos atos do ConCidade Natal, ou administrativas, quando relativas aos atos administrativos do conselho, mas em resumo, têm um teor mais organizacional do que propriamente deliberativas de políticas urbanas, apesar da organização das conferências fazerem parte da política urbana, porém como componente da sua arquitetura participativa.

Logo, encaminhando-se para uma análise comparativa, observa-se a permanência da baixa produção de políticas urbanas, já apontada por Silva (2014), como pode ser observado quando retornamos aos números já pontuados e percebemos que as categorias Organização interna e Revisão da Lei de Regulamentação, se somadas, por pontos de pauta, totalizam 66,31% da pautas do conselho. Restando, desse quantitativo, apenas 33,69% de pontos de pauta do que verdadeiramente seria a proposta de discussão do ConCidade – Política urbana, Conferência e Parque tecnológico.

Quadro 5 – Resoluções do ConCidade Natal

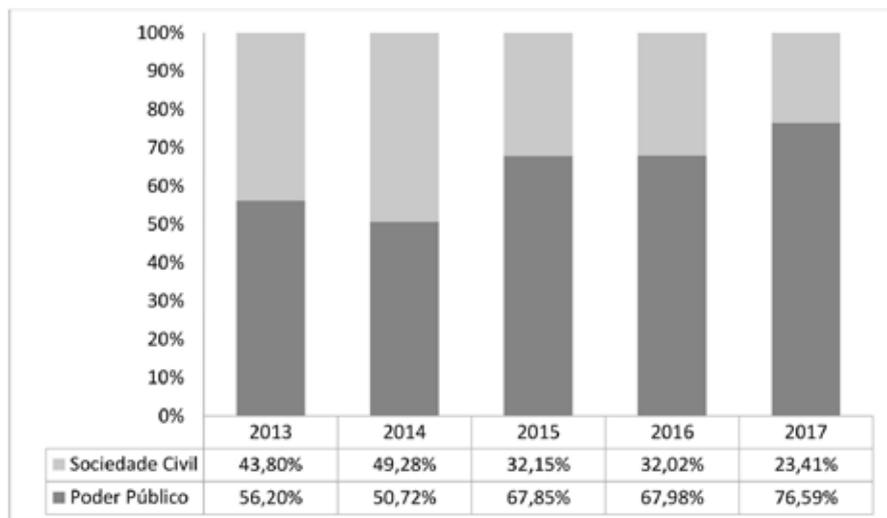
Número da Resolução	Detalhamento	Classificação
001/2015	Designação dos representantes para compor grupo de trabalho da Revisão da Lei 6.013/2009	Administrativa
001/2016	Convocação da 6ª Conferência da Cidade de Natal	Normativa
002/2016	Designação de representantes para compor a Comissão preparatória para a 6ª Conferência da Cidade de Natal	Administrativa
003/2016	Designação de representantes para compor a Comissão eleitoral de vagas remanescentes para conselheiros	Administrativa
004/2016	Convocação das Pré-Conferências da 6ª Conferência da Cidade de Natal	Normativa
005/2016	Designação do coordenador da Comissão preparatória da 6ª Conferência da Cidade de Natal	Administrativa
006//2016	Substituição do coordenador da Comissão preparatória da 6ª Conferência da cidade de Natal, anteriormente nomeado	Administrativa
007/2016	Alteração do cronograma anteriormente estabelecido pela Resolução 001/2016.	Normativa
001/2017	Designação de representantes para compor a Comissão eleitoral para preenchimento das vagas de representantes territoriais para o mandato 2017/2020	Administrativa

Fonte: Elaboração própria com base nas publicações do Diário Oficial do Município, 2018.

É notória também a manutenção das regras para o funcionamento do conselho pela Lei nº 6.013 que o regulamenta, e, pelo mesmo regimento aprovado no ano de 2013, dando ao conselho um formato institucional que propicia a inclusão de uma diversidade de atores.

Contudo, atendo-se à compreensão da adesão dos atores às tomadas de decisão do conselho, foi analisada a porcentagem de presença dos representantes do poder público municipal e da sociedade civil nas reuniões, com base na presença registrada nas atas dos anos de 2013 a 2017 disponíveis do ConCidade (Ver Gráfico 1). A escolha desse recorte temporal ocorreu de forma limitada e está justificada novamente na ausência de atas que registrassem a presença dos participantes das reuniões do conselho.

Gráfico 1 – Números em porcentagem da presença dos representantes por segmento



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas atas disponíveis na área virtual do ConCidade Natal.

A partir do gráfico acima, observa-se que nos anos de 2013 e 2014 houve praticamente uma paridade de presença entre os representantes do poder público e da sociedade civil. Contudo, o mesmo não pode ser observado no período entre os anos de 2015 a 2017, quando houve uma grande diminuição da participação da sociedade, chegando a ser registrado no ano de 2017 menos de 25% de presença desse segmento.

Quanto à presidência, assunto apontado por Silva (2014) como problemático, há que se destacar no período de 2014 a 2017 que o ConCidade Natal foi presidido pelo vice-presidente, representante do poder público. Nota-se que aparentemente esse fato contribuiu para que assuntos registrados no estudo anterior tivessem resolução, como as ZPA's 6 e 10. Adicionalmente, pode ser registrado ainda que as falas de dois representantes do poder público apontam para direção de que o ConCidade opera, mesmo que com dificuldades, devido à vontade política do vice-presidente desse período.

Por último, percebe-se que permanece a mesma baixa efetividade deliberativa, porém com um pequeno aumento na deliberação de assuntos referentes à política urbana, já que no primeiro estudo a frequência por pontos de pauta é de 23,61% (hoje de 25%) e de 24% (hoje de 36,36%) por pontos de pauta sem repetição. Os principais

assuntos do estudo anterior também mantiveram-se os mesmos: regulamentação do uso e ocupação do solo urbano (ZPA's). Mostrando a morosidade que o conselho tem para lidar com assuntos de fundamental importância para a preservação ambiental do município e que contribui para que outros assuntos de igual relevância não sejam amplamente discutidos em plenário.

Ainda sobre as pautas levadas ao plenário, é importante destacar que assuntos como habitação e mobilidade urbana nunca chegaram a ser discutidos no ConCidade. Desde o ano de 2013 o município de Natal começou a operacionalizar, na habitação, os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1, e em nenhum momento houve discussão desse assunto no ConCidade para que decisões integradas fossem tomadas, como chega a relatar o representante da sociedade civil entrevistado:

A questão da própria habitação, do PMCMV, foi um debate que passou pelo conselho das cidades [nacional] e aqui em Natal isso é meio frágil, porque tem dualidades de conselhos e muitas vezes o conselho é esvaziado [...] Como é que você faz um conjunto habitacional que vai morar 8 mil pessoas, é uma cidade, e não tem uma interligação entre todo mundo. Entregamos agora, está lá sem iluminação pública, com uma linha de ônibus fazendo uma gambiarra e é porque por enquanto só têm umas 1.000 pessoas morando. Então isso é um megaprojeto. Então isso é para está todo mundo, SEMURB, STTU, todo mundo discutindo o que vai fazer com aquilo ali. Mas infelizmente não é, é deslocado [ENTREVISTADO B, 2018].

Do mesmo modo, na mobilidade, houve em todo o período de funcionamento do ConCidade aumentos nas tarifas de transporte público, porém, em nenhum momento esse assunto, ou algo referente a essa política urbana setorial, foi registrado como ponto de pauta. Nesse assunto, o caso é até mais problemático, já que, como mostrado, o CMTTU não tem função deliberativa, ou seja, suas deliberações deveriam obrigatoriamente serem referendadas pelo plenário do ConCidade.

Considerações finais

A abordagem escolhida aqui para tratar o conceito de governança o coloca como um processo de tomada de decisões na formu-

lação e implementação de políticas públicas, no caso em particular, relativo às questões urbanas. Assim, após apresentação do desenho institucional e análise da efetividade deliberativa realizada com base no modelo teórico-metodológico de Cunha (2007), pode-se aferir que o Conselho da Cidade de Natal, objeto desta pesquisa, foi desenhado para ser a arena decisória central da governança urbana participativa do município, porém o mesmo tem contribuído minimamente com esse processo.

Os motivos dessa baixa contribuição encontram-se justificados na forma como o órgão vem sendo deixado de lado historicamente pelo poder público municipal. Esse processo fica claro quando se compreende o seu processo de implantação, o desenho institucional adotado, o formato de interação com os demais órgãos do sistema municipal de gestão e planejamento urbano, repercutindo, por consequência, na efetividade deliberativa do ConCidade.

Historicamente, o conselho levou cerca de quatro anos para iniciar suas atividades devido à transição de gestões administrativas municipais e pela própria dificuldade enfrentada pela gestão responsável diretamente por sua implantação. Nesse ínterim, a cidade de Natal foi escolhida para ser uma das subsedes da Copa do Mundo de 2014, fazendo com que os processos de tomadas de decisões que requeriam consulta pública em instâncias participativas ocorressem no já tradicional Conselho de Planejamento urbano e meio ambiente, o CONPLAM.

Esse fato não pesou no formato adotado para o desenho institucional do conselho que, aparentemente, tem regras de funcionamento abrangentes que possibilitam a adesão de vários grupos da sociedade civil e do poder público municipal, bem como o exercício da presidência do ConCidade pelo próprio prefeito da cidade. Porém, na adoção dos demais conselhos de políticas urbanas, incluindo o CONPLAM, como Câmaras Temáticas permanentes, esse fato tem um peso simbólico, já que é sentida pelos órgãos de gestão e planejamento urbano uma dificuldade se relacionar com o ConCidade. Em outras palavras, pode-se dizer que reconhece-se normativamente o ConCidade como instância participativa máxima do planejamento urbano de Natal, contudo simbólico e historicamente atribui-se esse papel ao CONPLAM.

Dentre os quatro motivos aqui listados que dificultam o funcionamento do conselho, a efetividade deliberativa deve ser enxergada

como a consequência clara do problemático processo de implantação, do desenho institucional abrangente e com regras soltas como as referentes ao exercício da presidência pelo prefeito, efetivada somente duas vezes no período estudado, assim como a falta de regras normativas que possibilitem melhor relação do ConCidade com os demais conselhos utilizados como Câmaras Temáticas permanentes.

Contudo, deve-se pesar que mesmo com o recente aumento da descrença pública nas instituições políticas, como positivo o próprio funcionamento do conselho, incluindo e mantendo, mesmo que minimamente, um espaço democrático para sociedade civil se inserir no processo de governança urbana de Natal. Além disso, as suas tomadas de decisões em legislação ambiental e urbanística também têm contribuído positivamente para com outros processos de governança local.

Como recomendações, espera-se que a revisão do Plano Diretor traga mais clareza na forma como o Conselho da Cidade deve ser interpretado e, desse modo, também, incentive a revisão da Lei de Regulamentação e do Regimento Interno para melhorias no fluxo de comunicação com os conselhos-câmaras, ou o fim desse arranjo para a criação interna das suas próprias câmaras; mudança no tamanho da composição, já que averiguou-se um esvaziamento de representantes da sociedade civil maior do que do poder público; e redefinição no exercício da presidência, possibilitando que um representante da sociedade também esteja (apito) apto à função.

Logo, por todo histórico aqui apresentado, fica claro que o processo de governança urbana de Natal ocorre em várias arenas decisórias, menos naquela que realmente foi pensada, porém, afirma-se novamente que, mesmo que de forma minúscula, o ConCidade tem contribuído em parte das tomadas de decisão do planejamento e gestão urbana municipal. Questiona-se, como parte das conclusões deste trabalho: quais são as demais arenas decisórias da governança urbana local? E se essas também têm como característica ser uma instância participativa?

Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

ALMEIDA, L. S. B.; ALBUQUERQUE NETO, T.C. de; FERREIRA, G. D.; CAMARA, R. L. M. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança

urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. (Org.) *Natal: transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 295-324.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; FERREIRA, Glenda Dantas; COSTA, Thaysa Taianne Belo. Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social. *Anais do III Encontro Nacional de Políticas Públicas*, 2018.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública*. (UNICAMP), v. 14, p. 43-64, 2008.

_____. *Os impasses da democracia no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, v. 1, 153p.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

BONDUKI, Nabil. Política urbana e a reforma no Estado: da redemocratização aos novos desafios no século XXI. *Simetria*, v. 3, p. 41-52, 2017.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.) *A participação social no Nordeste*. 1. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007, v. 1, p. 135-162.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. In: *Organizações e sociedades*, vol. 7, n. 17, p. 59-86, 2000.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. 7. ed. Brasília: IPEA, 2011. Cap. 8, p. 125-135. (Diálogos para o desenvolvimento).

GURZA LAVALLE, A.; BARONE S. L. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, Marta. (Org.) *Trajetórias das desigualdades – Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. 1. ed. São Paulo: UNESP/ CEM, 2015, v. 1, p. 51-76.

LUZARDO, Lucas Costa Freire. Governança, políticas públicas e participação social: a experiência de projetos urbanos no contexto da Copa FIFA Brasil 2014. 2015. 127f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais), Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

MARQUES, Eduardo C. L. *Condições Urbanas*. Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1. ed. São Paulo: Unesp/CEM, 2015, v. 1, p. 223-248.

_____. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos*, n. 105, p. 15, 2016.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Cidades, políticas urbanas redistributivas e a crise. *Novos Estudos*. CEBRAP, v. Especial, p. 41, 2017.

NATAL. Lei nº 6013, de 09 de dezembro de 2009. Conselho da Cidade de Natal. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/rn/n/natal/lei-ordinaria/2009/601/6013/lei-ordinaria-n-6013-2009-dispoe-sobre-a-regulamentacao-do-conselho-da-cidade-do-natal-concidade-natal-estabelece>>

cendo-suas-competencias-composicao-entre-outras-providencias.html?wordkeytxt=6013>.

NATAL. Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007. Plano Diretor de Natal. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/File/InstrOrdSearch/24_Plano_Diretor.pdf>

ROMAO, W. M.; MARTELLI, C. G. G. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. *Pensamento & Realidade* – Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração, FEA, v. 28, p. 124-143, 2013.

SILVA, Thaise de Bessa. Da teoria à prática: a experiência do Conselho da Cidade de Natal (CONCIDADE/Natal). 2014. 58f. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas), Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014.

SILVA, M. J. V.; SILVA, D.; ARAUJO, M. O efeito Arena das Dunas: uma análise da percepção da população acerca da gestão das obras de mobilidade no entorno do estádio e suas potencialidades para o turismo de Natal/ RN. In: ARAÚJO, Allyson Carvalho de. (Org.) *Copa do Mundo 2014: debates sobre mídia e cultura*. 1. ed. Natal/ RN: EDUFRN, 2016, v. 01, p. 211-236.

SILVA, Alexsandro Ferreira C. Coalizões urbanas no país do futebol: relações entre o megaevento Copa do Mundo 2014 e o mercado imobiliário. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (ANPUR), v. 16, p. 13-26, 2014.

_____. CLEMENTINO, Maria do L. M.; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Regimes urbanos e Governança democrática: abordagem sobre o poder das cidades. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. XVII ENANPUR. *Anais... Desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional?* São Paulo: FAU/USP, 2017. v. 1. p. 1-22.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50, p. 17-28, 1998

SZWAKO, J. Participar vale a pena, mas.... Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios. In: SOUTO, A. L. S; PAZ, R. D. O. da. (Org.) *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012, p. 13-44.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. Cap. 3, p. 47-103.

_____. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, v. 7, p. 171-186, 2011.

Direito urbanístico, governança e regimes urbanos: uma reflexão teórica a partir da cidade de Natal/RN

*Ana Mônica Medeiros Ferreira
Rita de Cássia da Conceição Gomes*

Prelúdio

O objetivo do trabalho é discutir a relação entre direito urbanístico, governança e regimes urbanos para melhor compreensão sobre os atuais fenômenos urbanos na cidade de Natal/RN. O estudo se debruça sobre as normas de direito urbanístico postas, numa perspectiva objetiva e pretende ir além através da compreensão do sistema hermenêutico urbanístico desvendando o seu alcance e limitações.

Acredita-se que apenas após essa crítica ao direito urbanístico é que se faz possível conjecturar sobre os problemas das legislações nacionais e locais da política urbana, bem como a relação necessária entre participação popular e direito à cidade na cidade de Natal/RN.

Sobre a discussão da estratégia hegemônica do capital para a formação do espaço urbano e formulação de políticas públicas urbanas, o estudo pretende destacar a necessidade de maior reflexão sobre o tema da governança e dos regimes urbanos.

Como suporte metodológico, a pesquisa fundamenta-se em uma perspectiva dialética. Que dará suporte ao aprofundamento da temática sob dois aspectos diferentes, porém, complementares. O primeiro refere-se ao debate teórico sobre as normas de Direito Urbanístico em Natal/RN, que possibilitam a ampliação do olhar sobre a importância de pensar o direito à cidade. O segundo analisa o planejamento e a execução de políticas públicas relacionadas aos processos de organização social da cidade, com ênfase na participação popular para uma nova estratégia urbana como ação abstrata e sociológica. Ambos os aspectos são abordados segundo os três momentos da produção do espaço urbano definido por Henri Lefebvre (2000). Assim, o método de abordagem da pesquisa tem como principal fonte inspiradora a

obra de Lefebvre, que define três momentos na produção social do espaço: o espaço concebido; o espaço percebido; e o espaço vivido.

Através da revisão bibliográfica, são trabalhados os conceitos de governança, regimes urbanos e direito à cidade, bem como a relação entre esses conceitos para fundamentar uma ponte entre eles. A pesquisa bibliográfica e documental é a base para traçar um cenário mais amplo para discutir as possíveis divergências teóricas e a influência dessa relação na concepção de cidade.

Direito urbanístico e regimes urbanos para pensar a cidade

As transformações no espaço nos levam a pensar o direito urbanístico não apenas a partir das limitações de uso sobre o direito de propriedade, ou apenas pela efetivação do direito à moradia, mas sim numa dimensão coletiva ampla.

Como consequência dessa ideia, presenciamos uma metamorfose de valores de uso que servem de suporte a nossa sociedade, a exemplo da propriedade, bem como numa modificação no modo de vida urbana e forma de regulação de suas relações sociais e jurídicas.

Nesse ponto, dada a relevância do campo normativo e da ciência jurídica na produção do espaço de forma desigual, compartilhamos a inquietação de alguns juristas e urbanistas brasileiros (FERNANDES, 2007 e TRINDADE, 2012) em compreender o significado do direito à cidade em termos jurídico-institucionais na América Latina e em especial no Brasil.

Nota-se então a necessidade de construir bases teóricas para um direito à cidade em seu aspecto jurídico e político. Tal formulação conceitual de direito à cidade deve ser cautelosa para que não perca o sentido ou esvazie de significado apenas o localizando enquanto direito fundamental. Essa dimensão teórica é essencial para discutir a operacionalidade dos instrumentos do direito urbanístico em relação ao direito à cidade.

O estudo parte do pressuposto que o direito à cidade somente pode ser pensado associado com a participação popular, representando o direito à cidade, o direito de se apropriar da cidade, de disputar e decidir sobre seus espaços.

Pensar em um direito à cidade implica em pensar o papel do

direito urbanístico na sociedade contemporânea, além de instrumentos e a estrutura que poderá realizar tal tarefa, que, por sua vez, nos remete ao debate sobre políticas públicas e políticas sociais, além de uma análise global do próprio Estado Democrático de Direito.

Essa desconstrução teórica se faz necessária a partir de uma dupla perspectiva do direito urbanístico, sendo mister reconstruir o direito urbanístico em seu aspecto objetivo e como ciência (SILVA, 2008).

O primeiro, direito urbanístico em sentido objetivo, consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade pública destinada a ordenar os espaços habitáveis; e o segundo, direito urbanístico enquanto ciência, visa conhecer as normas e princípios reguladores da atividade urbanística.

Logo, o direito urbanístico objetivo propicia melhores condições de vida ao homem na comunidade, enquanto o direito urbanístico como ciência é o ramo do direito público que busca expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios.

É notório que o direito urbanístico atualmente tem objetivos ampliados para alcançar não só as quatro funções do homem como habitação, trabalho, recreação e circulação (MUKAI, 2010, p. 30), mas também sua melhor qualidade de vida (objetivo básico do direito ambiental) no contexto urbano.

Para a necessária adequação social e sua importância para a regulação da cidade nas diversas funções incluindo habitação, trabalho, recreação e circulação, a crítica proposta fundamenta-se na compreensão de que as normas e o arcabouço jurídico-institucional atuais, especificamente estão em descompasso com a realidade desde os primórdios de sua concepção e, respondendo positivamente, apresentam-se a serviço da estratégia hegemônica do capital em detrimento das camadas mais vulneráveis as sociedade.

Sobre a discussão da estratégia hegemônica do capital para a formação do espaço urbano e formulação de políticas públicas urbanas, é posto o desafio de pensar as práticas de gestão urbana em Natal/RN destacando a necessidade de reflexão sobre o tema da governança e dos regimes urbanos.

O debate sobre a teoria dos regimes urbanos possui ampla tradição nos Estados Unidos e no Reino Unido, refletindo uma preocupação com as formas de governança na e pela cidade; porém, seu uso na América Latina, e no Brasil especialmente, é bem mais restrito, com poucos estudos nesse sentido, colocando a necessidade de um

debate teórico, conceitual e metodológico que permita o exercício da comparabilidade, sem perda de conteúdo, em um projeto de pesquisa.

No contexto de novas repactuações entre Estado e sociedade surgem alguns teóricos dos regimes urbanos para a redefinição de conceitos, a exemplo de Jessop (1997), que parte dos conceitos de Gramsci sobre o Estado e a sociedade para realinhar a uma necessidade de repensar a gestão urbana e a governança.

Note-se que Gramsci não examinou as peculiaridades constitucionais e institucionais de governo, os seus procedimentos de tomada de decisões formais, ou suas políticas gerais (o Estado em sentido estrito, por assim dizer); ao invés disso ele investigou as funções das lideranças políticas, intelectuais e morais e verificou que elas, através de um conjunto complexo de instituições, organizações e forças operam, internamente e externamente, o aparelho jurídico-político do Estado.

Dessa forma, Jessop (1997, p. 52) sugere que a esfera política pode ser vista como o domínio onde são feitas tentativas para redefinir uma denominada vontade coletiva para uma comunidade política imaginada e rearticular vários mecanismos e práticas de governo e governança em busca de projetos considerados para servi-lo.

Entende-se que é possível utilizar tais critérios para a observação da gestão urbana em Natal/RN com o intuito de verificar como a elite local, o capital financeiro, as oligarquias políticas e agentes de especulação imobiliária atuam na política urbana.

Apenas com a caracterização desse cenário é possível discutir a repactuação da relação de Estado com a sociedade como forma de evitar a mitigação dos espaços decisórios e de participação popular, como meios de frear o autoritarismo legislativo e assim tentar salvar o que nos resta de uma suposta democracia.

Nesse sentido, consideramos a importância de avançar na compreensão dos regimes urbanos que se apresentam nos variados contextos, de modo a aprofundar quem e como governam as cidades, sobretudo no momento de realização de grandes investimentos.

A (des)organização do Estado brasileiro num contexto de transformações políticas, econômicas e sociais

A sociedade urbana do século XXI, caracterizada pela multiplicidade de fluxos e relações, nos leva a refletir sobre a consistência e

coerência do direito. A percepção da distância entre as idealidades constitucionais e as realidades sociais é indicativa desse diagnóstico.

O direito positivo estatal, na tentativa de manter sua coerência e consistência diante do que tradicionalmente é entendido como desvio ou contradição social, acaba produzindo sua própria continuidade operativa e, por conseguinte, distanciando-se da sociedade que o legitima¹.

É importante realizar uma reflexão sobre a epistemologia de um campo disciplinar do conhecimento humano do qual podemos desvendar seus limites, interpor novas questões e superar velhos obstáculos.

No caso do campo jurídico, faz-se necessário realinhar suas práxis com a práxis da pesquisa acadêmica, o que significa reconduzir, ao mundo jurídico, o primado da dúvida racionalista e da configuração histórica crítica.

Assim, é preciso inserir o protagonismo humanista na aplicação da lei urbanista no Brasil, conquanto orientar planejamentos urbanos e percursos emancipatórios que levem à formulação de novos projetos de sociedade, para instaurar espaços recriados pelas lutas sociais por dignidade, incluindo aí o direito à cidade.

A questão da informalidade das áreas urbanas cresce, vertiginosamente, com o crescimento do processo de urbanização brasileiro, com caráter essencialmente especulativo, acarretando os processos de segregação socioespacial e socioambiental, que não pode ser deixada de lado pelos juristas.

As dificuldades do sistema jurídico-urbanístico e a percepção de ineficiência no exercício das funções administrativas e judiciais advindas das normas vigentes, decorre, muitas vezes, da incompatibilidade estrutural entre sua arquitetura e a realidade socioeconômica sobre a qual tem de atuar.

¹ Percebe-se que a estatalidade e a autopoiese do direito são ideias centrais do monismo jurídico. No entanto, a superação das considerações estatais vem ocorrendo paralelamente com a crise do pensamento legalista (FARIA, 2011), ao mesmo tempo em que se suscita o problema da insuficiência da lei (estatal) em diversas áreas, aqui especialmente analisadas as normas de direito urbanístico, bem como dos limites da autoridade estatal em uma sociedade articulada em uma variedade de centros de poder. Assim, as teorias monistas atualmente não conseguem resistir às críticas formuladas pelos teóricos do pluralismo jurídico (REALE, 2000, p. 265). Ante esse contexto de ineficácia do monismo jurídico, o pluralismo jurídico apresenta-se como alternativa capaz de representar a abertura do sistema jurídico diante da sociedade que o envolve, aumentando sua eficácia.

De fato, é sabido que o Brasil carrega um legado de escravidão, exploração, colonização e ditadura, assim como é possível constatar em outros países da América Latina.

O capitalismo, por sua vez, cria e recria novas formas e nomenclaturas na reprodução das condições de exploração, numa articulação com a produção do espaço, para superar suas crises inerentes ao modo de produção.

Como exemplo, destacam-se aqui os reflexos nas políticas urbanas e instrumentos jurídicos, consequência dos modelos de governo influenciados pela perspectiva privatista e desenvolvimentista que apresenta-se atualmente no Brasil (enquanto modelo hegemônico), apontando um possível retrocesso social.

É sabido que a Constituição de 1988, denominada Constituição Cidadã, garantiu uma nova gestão das políticas públicas e estabeleceu um papel central de atuação do Estado no planejamento, execução e fiscalização de tais políticas.

Porém, nos anos 1990, o Brasil passou por um processo de reforma do Estado que trouxe um conjunto de medidas que afetou profundamente as políticas sociais, a exemplo das ações de privatização, flexibilização, entre outras.

Nos anos 2000, uma tentativa de conciliação entre uma ideologia desenvolvimentista e preocupação na área social, que significou uma nova roupagem do neoliberalismo, no intuito de aliar o desenvolvimento econômico ao social sem mexer na estrutura política econômica.

A deposição da presidente do Brasil, Dilma Rousseff em 2016 e o processo político registrado no Brasil após esse evento de *impeachment*, denominado de golpe ou não, considerando o processo legal ou ilegal, trouxe novas questões para serem analisadas.

Isso porque todos aqueles atos políticos e jurídicos foram operados na sede do poder e pela coalizão que detém sua hegemonia, e acabaram por determinar atos de forças e ruptura, mas não necessariamente pela violência física e com aparente respeito à ordem jurídico-legal

Frente às transformações na estrutura política, econômica e social do Brasil, é urgente refletir como está sendo a gestão da política urbana, e como será feita a gestão das políticas públicas no contexto dos desmontes dos direitos sociais que temos vivenciado.

Importa então tentar sistematizar alguns desafios para a política urbana brasileira frente ao cenário atual. Podemos destacar

três questões importantes a serem enfrentadas: crise do sistema político, emergência do setor privado e transformações nas relações internacionais, regionais e locais (adaptadas de CHAMUSCA, 2012, p. 19).

A primeira e grande questão a ser enfrentada diz respeito à crise e fragmentação do sistema político brasileiro. Percebe-se um descontentamento generalizado pela política pela população, e uma tendência para a integração de novos atores no processo decisório no sentido de responder à dificuldade de adaptação às mudanças, aos movimentos sociais de contestação e à crise de legitimidade dos eleitos.

Essa discussão nos leva a refletir também sobre os problemas de representação política e democracia representativa (que pela sua complexidade não serão pormenorizadas neste artigo).

A segunda questão é a emergência do setor privado com um maior envolvimento e atuação no âmbito decisório e legislativo, aumento das parcerias público-privadas e do número de serviços públicos que passam a ser fornecidos por empresas privadas (YOUNG et al., 2006).

A terceira questão a ser enfrentada são as transformações das relações internacionais, regionais e locais. Em que pese o contexto da globalização e crescente articulação entre os territórios, é possível verificar uma agenda de competitividade territorial, com a emergência de soluções políticas locais.

É importante refletir que, com a globalização, a espacialidade e a territorialidade deixam de ser vistas como uma plataforma e passam a ser assumidas como uma matriz dinâmica, conflitual e socialmente produzida através de interações sociopolíticas em diferentes campos institucionais e no contexto de várias escalas geográficas (BRENNER, 1999), o que desencadeia importantes consequências para os princípios orientadores do planejamento e a discussão sobre governança.

No Brasil, as manifestações de rua de junho de 2013 e a atual conjuntura política e econômica é bastante reveladora do sentimento de insatisfação da população² pelos partidos políticos e atores no poder e, ao mesmo tempo, revela as insuficiências dinâmicas estruturais históricas das bases materiais travadas de nosso subdesenvolvimento. Assim, o caráter extensivo e predatório em que se desenhou

² É importante considerar que a voz das ruas não é uníssonas. Trata-se de um concerto dissonante, múltiplo, com elementos progressistas e de liberdade, mas também de conservadorismo e brutalidade, aliás presentes na sociedade brasileira (ROLNIK, 2013, p. 12).

a geografia desigual do desenvolvimento capitalista brasileiro determinou a situação presente.

Para Brandão (2014, p. 66), o espaço nacional foi transformado em mera base operativa e plataforma de simples circulação de capitais usuários e local de decisões de valorização de grandes capitais ancorados na predação e degradação humana e ambiental. Nesse sentido, o Estado cumpriu um papel central.

Enquanto condensação de ações e forças, o Estado brasileiro aparenta estar sem legitimidade e entregue a uma oligarquia das finanças, da mídia e dos parlamentos, confirmando um ciclo histórico em que os capitais estão entregues às suas próprias impulsões. Por isso, reputa-se importante dar ênfase às relações sociais que se estruturam em torno do Estado no Brasil.

Pode-se dizer que no Brasil as transformações da sociedade urbana acabaram tutelando o conflito de classes, utilizando a coerção estatal como instrumento para a produção do capitalismo e de suas relações sociais de produção, e geraram consequências para o planejamento das políticas públicas.

Giorgio Agambem (2004), citado por Brandão (2014, p. 67), menciona o Estado de Exceção como paradigma de governo dominante na política contemporânea, como a forma do legal que não pode ter forma legal.

Pode-se observar no Brasil uma condição de emergência permanente (Medidas Provisórias e novas leis a todo o tempo), onde tal estado de exceção apresenta-se como uma indeterminação entre democracia e tirania, uma espécie de espaço vazio entre o direito e o fato.

Essa questão ilustra a crescente descrença das pessoas na capacidade do Estado assegurar a constituição de instituições e mecanismos representativos da ação coletiva (CHAMUSCA, 2012, p. 23).

Por isso, ao longo das últimas décadas o Estado brasileiro, assim como Estados em todo o mundo, tem procurado reorganizar e adaptar-se às novas exigências de uma realidade cada vez mais complexa, o que, de acordo com diversos autores (BRENNER, 1999; BRENNER, 2004) envolve três processos: descentralização, recuo e privatização.

A descentralização diz respeito à compreensão de um processo com novas escalas regionais e locais. Para Brenner (2004) é importante analisar as formas plurais de organização institucional e espacial do Estado, uma vez que a lógica da descentralização é caracterizada por

um processo de reescalonamento³ do Estado, marcado por transferência do poder decisório com direções variáveis. Em outras palavras, falar de descentralização do Estado é entender a ação estatal como ampliada e para além do aparelho do Estado.

O recuo do Estado⁴ refere-se à alteração de limites, âmbito e formas de intervenção pública e à perda de funções do Estado central para outros agentes (CHAMUSCA, 2012, p. 24).

Sobre o recuo do Estado é importante mencionar que não se fala em seu declínio ou enfraquecimento, mas apenas uma mudança de perspectivas, a partir de um novo olhar acerca da soberania, como, por exemplo, a interdependência internacional e enfraquecimento de fronteiras em diferentes escalas.

Já a privatização ganha destaque nessa análise, pois traduz a progressiva passagem do Estado para um papel de mediador, no qual mantém grande parte da sua autoridade reguladora, mas transfere um conjunto de tarefas e competências para outros atores, procurando orientar e apoiar a sua concretização (CHAMUSCA, 2012, p. 25).

No Brasil, um problema que precisa ser considerado é a forma como são realizadas as privatizações. Uma vez que a partilha de poder e colaboração entre público e privado – que a princípio é positiva – se torna negativa, pois acaba sendo associada a um processo de simplificação demasiada de leis e burocracias que, sob a justificativa da eficiência, traduzem em prejuízo ao setor público e ao cidadão que não tem serviços de qualidade. Ademais, muitos dos processos de privatização vivenciados foram associados a práticas de corrupção.

Assim, observa-se que o Estado brasileiro vem se sustentando na anomia e na erosão dos padrões normativos de conduta e na gestão (cotidiana) de crises da pequena política, de curto ou sem hori-

³ Para Brenner (1999; 2004), o movimento de *rescaling* pode se apresentar como diferente de alterar a escala nacional da atividade reguladora do Estado: à escala global com partilha de poder para cima, designadamente através de uma maior ligação dos Estados a entidades supranacionais como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial; à escala nacional com partilha de poder lateral, através da transferência de competências para organismos e agências governamentais; e à escala regional ou local com partilha de poder para baixo, ou seja, para instituições intermédias que assim aumentam a sua relevância nos processos de governação, designadamente em tarefas de regulação e gestão.

⁴ O recuo do estado é denominado de *Hollowing-out*, contrariamente à posição marxista da expansão (*withering-away*) do Estado, e observa-se uma importância crescente das teorias neoliberais que apontam para o recuo do Estado (WASSENHOVEN, 2008) e para a queda do modelo do Estado Providência, de acordo com essa perspectiva.

zonte temporal, e no privilégio de uma variedade de privatizações (BRANDÃO, 2014, p. 68).

Para Brandão (2014, p. 68), no Brasil fica patente a natureza do impasse: o Estado sem legitimidade, exceto para conduzir o crescimento a curto prazo; o federalismo esgarçado; a dificuldade do Estado para a coordenação e financiamento de diversos interesses, sem condições estruturais.

Por isso se faz urgente discutir a governança no estudo do Direito enquanto não apenas uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, mas principalmente os fundamentos que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes da vida em cidades.

Sobre uma (re)definição do conceito de governança

É importante colocar em prática um pensar em relações de causalidade, em causa e efeito, tendo em consideração conhecimentos fundamentais de áreas como as ciências sociais, ciências jurídicas, ciências econômicas e humanidades em geral. Nesse sentido, é relevante compreender a governança a partir de um conjunto de ideias de matrizes de diferentes campos do conhecimento.

Apesar de caracterizada como novo conceito ou paradigma emergente, uma vez que só nas últimas décadas ganhou destaque no âmbito do discurso e investigação política e científica, a verdade é que as origens da governança remontam às primeiras décadas do século XX.

Para Sousa (2016, p. 80), a governança foi inicialmente desenvolvida na Dinamarca nos anos 1960, mas nessa época não chegou a ser implementada em larga escala.

Somente nos anos 1970 o conceito viria a ser descoberto, nos Estados Unidos, mas no contexto de grandes problemas de escala internacional. Nos anos 1970, o modelo já foi aplicado em diversas partes da Alemanha (SOUSA, 2016, p. 80).

O conceito designava, então, um modelo alternativo de relacionamento entre Estados e entre países, pautado na cooperação institucional e no desenvolvimento de acordos para enfrentar problemas globais.

O sucesso alcançado levou à sua difusão especialmente no Norte da Europa e nos Estados Unidos da América do Norte (SOUSA, 2016, p. 80).

É importante dizer que no início dos anos 1980, estava muito agarrado à ideia de Governança Corporativa, com a perspectiva de novos processos para regular a forma de como uma determinada empresa deveria ser gerida. Apenas a partir dos anos 1990, fruto da apropriação pela geografia e ciência política, a governança é associada à gestão e governação dos territórios (CHAMUSCA, 2012, p. 29) e descrita como uma complexa organização do poder (em várias escalas), incluindo parcerias público-privadas e processos de descentralização, contratualização e articulação de atores.

Observa-se que a governança é um tema muito tratado atualmente, mas com várias aplicações e significados. Ademais, pode-se dizer que os estudos realizados em todo o mundo no final dos anos 1980 e 1990 foram, então, decisivos para a afirmação do conceito de governança, traduzindo a evolução do conceito de *government* ou *governing*.

Como a maior parte dos conceitos em ciência política, os termos governabilidade e governança não possuem uma definição muito clara e precisa, variando de autor para autor, de acordo com a sua nacionalidade, orientação ideológica e a ênfase que é dada a um ou outro elemento.

É quase consensual entre os autores brasileiros que os conceitos acima abordados mantêm entre si uma relação muito forte, sendo complementares, e o seu vínculo instável, dinâmico e indissolúvel, cabendo a separação apenas para fins didáticos e analíticos (ARAÚJO, 2002, p. 6).

Pode-se dizer que a governabilidade se refere às próprias condições substantivas e materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo, derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado.

Para Araújo (2002, p. 6), governabilidade pode ser concebida como a autoridade política do Estado em si, entendida como a capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum para os curtos, médios e longos prazos. Essas condições podem ser sistematizadas como o apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões entre os diferentes grupos

sociopolíticos para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado⁵.

A governança, por sua vez, corresponde a uma nova forma de analisar a organização e o funcionamento do Estado e da administração pública. Podendo ser entendida como a outra expressão de um mesmo processo, ou seja, como os aspectos instrumentais da governabilidade.

A partir das contribuições de Bresser Pereira (1998), Eli Diniz (1996) e Caio Márcio Marini Ferreira (1996), Araújo (2002, p. 6), define-se governança como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Esta capacidade pode ser decomposta analiticamente em financeira, gerencial e técnica, todas importantes para a consecução das metas coletivas definidas que compõem o programa de um determinado governo, legitimado pelas urnas.

Além das contribuições dos autores aqui citados, existe uma infinidade de abordagens acerca da governança. É importante dizer que essa não é uma definição neutra e que sua abordagem genérica pode ser incerta e problemática.

Tentando dirimir problemas de imprecisão acerca da ideia de governança, a Organização das Nações Unidas (ONU), no contexto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, elaborou um documento listando os princípios da Boa Governança para esse programa.

São cinco princípios que aparentemente podem produzir sobreposições e conflitos entre os objetivos que propõem, mas, na verdade, eles atendidos de forma harmônica, configuram e incorporam diretrizes orientadoras para uma boa gestão: 1) Princípio da legitimidade, operacionalizado pelo envolvimento de todos os que querem e devem participar, estabelecendo um diálogo genuíno e orientado aos consensos; 2) Princípio de direção, operacionalizado por uma visão estratégica partilhada por todos, com papéis e responsabilidades que devem ser claramente definidos; 3) Princípio de desempenho associado à capacidade de resposta e eficiência das políticas, operacionalizado pela monitorização e comunicação dos avanços, sendo que as condições em que isso se faz são acordadas por todos, com recursos que asseguram a manutenção

⁵ É importante mencionar que a fonte ou origem principal da governabilidade são os cidadãos e a cidadania organizada, ou seja, é a partir deles (e da sua capacidade de articulação nas diversas instituições representativas) que surgem e se desenvolvem as condições citadas acima como imperativas para a governabilidade plena.

das parcerias; 4) Princípio de responsabilização, com partilha de responsabilidades, a transparência e a prestação de contas, operacionalizado por relações estabelecidas claras, transparentes e de confiança; 5) Princípio de justiça, pautado nas ideias de democracia e equidade, operacionalizado pelo Estado de Direito no qual as leis (gerais ou internas dos parceiros) são reconhecidas e respeitadas.

Independentemente do conceito de governança adotado, se a da boa governança ou qualquer outro, tais princípios informam para uma nova postura dos atores estatais, uma vez que não é possível mais a gestão apenas por ações isoladas, exigindo por isso a reflexão e o desenvolvimento de novos modelos inclusivos e integradores.

É certo que os estudos sobre governança precisam partir de uma transformação social a várias dimensões: pessoas, organizações, atitudes, competências, estruturas e procedimentos.

Por isso importa entender governança como associada à promoção de uma reinterpretação dos processos de tomada de decisão e ação do Estado com base em relações intergovernamentais, onde os diferentes níveis de governo são colocados em hierarquias e configuram articulações verticais nas diferentes escalas (JESSOP, 2006), além da relação entre diferentes tipos de atores.

O caso de Natal e os desafios para a governança urbana

Pode-se inferir que os problemas urbanos em Natal se agravaram com as transformações ocorridas nas áreas urbanas e nos espaços regionais através do processo contemporâneo conhecido como globalização (CASTELLS, 2002), em que a compressão temporal e espacial dos processos sociais e a articulação quase sincrônica de fragmentos seletivos se impõem, integrando-os em escalas diversas, têm gerado uma multiplicidade de discursos sobre as cidades e os espaços regionais a elas articulados.

Observa-se que o município de Natal/RN está mergulhado no contexto da globalização e do crescimento capitalista desordenado. Sendo importante entender que a cidade, mesmo com áreas contrastantes, com atividades, modo de vida e estruturas sociais tão diversas, precisa se apresentar, do ponto de vista urbano,

ambiental e socialmente como um conjunto, um todo conjugado e harmônico.

Deve-se notar que o fenômeno da financeirização também é fator crucial e se apresenta como um processo global poderoso que, mesmo diante de crises como 2008, continua como movimento hegemônico. Ela enraizou-se em diferentes contextos em Natal/RN sob o protagonismo de atores locais e globais.

As políticas urbanas assim como o urbanismo e a gestão fundiária não foram neutros em relação a esse processo de financeirização. Pelo contrário, foram suficientemente ativas para criar condições materiais, simbólicas e normativas para transformar territórios vividos em ativos abstratos (ROLNIK, 2015).

Na cidade de Natal/RN, da mesma forma como a ação da política social e do planejamento urbano têm sido fundamental para expandir as fronteiras do capitalismo financeirizado sobre o território, também é necessário pensar novamente ou até inventar um novo movimento político no sentido inverso dos caminhos atuais da governança urbana que apontem para a direção da cidadania efetiva, do dissenso e da criação.

No município de Natal, a partir da Constituição de 1988, constatamos que, ao mesmo tempo em que ocorreu uma evolução na proteção legal dos direitos urbanísticos e ao meio ambiente, se revelaram evidências de fragilização crescentes no âmbito da atuação protetiva estatal.

Foi possível observar que, em Natal, esse movimento evolutivo no âmbito da proteção legal daqueles direitos ocorreu em face dos desdobramentos da função social da propriedade e da política urbana presentes na Constituição Federal de 1988, na Constituição do Estado do Rio Grande do Norte (1989), na Lei Orgânica do Município e no Código de Meio Ambiente de Natal, e especialmente com a edição do Plano Diretor de 1994 (compreendido como o Plano Diretor da Reforma Urbana).

A partir de então, as normas urbanísticas municipais podem ser compreendidas como meios de enunciação de direitos fundamentais na cidade, inseridas em um amplo sistema jurídico de proteção, compreensão que também se revelou no Plano Diretor de Natal de 2007 e nas normas dele derivadas.

Porém, constata-se na prática uma total fragilização do sistema urbanístico, seja pelos embates na busca da flexibilização da norma

protetora, em favor de interesses econômicos privados (geralmente imobiliários), em prejuízo dos direitos fundamentais resguardados (flexibilização *in pejus*), seja pela não implementação (regulamentação e aplicação) das normas que lhes dão instrumentalidade, ora por outras evidências negativas (DUARTE, 2011).

Tais ações ou omissões foram capitaneadas ora pelo Poder Legislativo ora pelo Poder Executivo, ora pelo ajuste entre ambos. Sendo importante perceber essas ações como corrupção de fato.

Ademais, é importante mencionar que entre as diversas dificuldades encontradas no processo de elaboração do Plano Diretor de 2007, foram incluídas emendas compradas e casos de corrupção envolvendo vereadores e empresas do ramo imobiliário. Sendo que alguns dos condenados na Operação Impacto (denominação dada pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte por ocasião da denúncia por corrupção ativa e passiva de diversos agentes públicos) continuam na vida pública e influenciando na formulação das políticas públicas municipais.

Nesse sentido, é relevante também entender o conceito de corrupção urbanística. Para Prestes (2017) é uma forma de corrupção que não se vê, pois acontece por meio de leis que são aprovadas a partir de financiamentos específicos, de alterações de índices construtivos sem exames técnicos, e isso dá uma enorme margem para espaços corruptivos.

A possibilidade jurídica da adoção de práticas que favorecem a impessoalidade, a apresentação de dificuldades para vender facilidades, o excesso de discricionariedade administrativa, a falta do desenvolvimento de controles no processo urbanístico, a carência de publicidade das regras, a falta de publicidade dos instrumentos e das possibilidades existentes, o excesso de legislação e a precária informação da existência destas, bem como das concertações realizadas, integram a descrição efetuada (PRESTES, 2017).

Em Natal/RN, em alguns momentos foi possível presenciar uma visão progressista do Poder Judiciário no reconhecimento da importância de pensar uma cidade democrática, como uma compreensão bastante desvinculada dessa visão, apresentando verdadeiro analfabetismo urbanístico associado tão somente ao critério da legalidade estrita.

O crescimento imobiliário que assolou as cidades na última década teve impacto extremamente predatório em Natal como em diversas

cidades brasileiras. A verticalização determinada por índices discutíveis de ocupação do solo em Natal/RN contrasta com a dispersão urbana, que recria novas formas de segregação e exclusão, expulsando as camadas populares para a periferia.

Por isso é importante problematizar a governança urbana, entendendo que se refere a como o governo (local, regional e nacional) e as partes interessadas decidem como planejar, financiar e administrar áreas urbanas. Envolve um processo contínuo de negociação e contestação sobre a alocação de recursos sociais e materiais e poder político.

É, portanto, um debate profundamente político, pois a governança é influenciada pela criação e funcionamento de instituições políticas, capacidade do governo de fazer e implementar decisões e até que ponto estas decisões reconhecem e respondem aos interesses de todos, do pobre e do rico.

Abrange uma série de forças econômicas e sociais, instituições e relacionamentos, em constantes arranjos e rearranjos na cidade. A cidade é fruto de uma correlação de poder que precisa ser melhor desvendada para a melhor compreensão do próprio conceito de direito à cidade.

Para não concluir

Nesse sentido, consideramos a importância de avançar na compreensão dos regimes urbanos que se apresentam nos variados contextos, numa perspectiva teórica acerca da governança e direito à cidade mais aproximada com a realidade, de modo a aprofundar a discussão sobre quem e como governam as cidades.

Observa-se que a cidade está mergulhada no contexto da globalização e do crescimento capitalista desordenado, podendo-se inferir que os problemas urbanos se agravaram com tais transformações ocorridas nas áreas urbanas e nos espaços regionais.

Concebe-se a importância de a ciência jurídica entrar mais a fundo no debate da teoria crítica urbana, reunindo esforços para outra forma de urbanização, mais democrática, socialmente justa e sustentável. Persevera-se a ideia de que é possível novos caminhos, mesmo que às vezes ver além seja bastante difícil e com árduo enfrentamento de arranjos institucionais, práticas e ideologias dominantes.

Referências

- ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do estado e do seu aparelho. Brasília: Enap, 2002. 26 p. (Texto para discussão, 45). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>>. Acesso em: 12 out. 2018.
- BRANDÃO, Antônio Carlos. Desafios teóricos e analíticos: notas sobre o Brasil, para retomar as articulações entre espaço, capital, trabalho, classes sociais e Estado hoje. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna. *Um novo planejamento urbano para o Brasil?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.
- BRENNER, Neil. Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, vol. 36, n. 3, p. 431-451, 1999.
- _____. Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*, vol. 11, n. 3, p. 447-488, 2004.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- _____. *A sociedade em rede*. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2002.
- DUARTE, Marise Costa de Souza. *Espaços especiais urbanos: desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011.
- CHAMUSCA, Pedro. *Governança e regeneração urbana: entre teoria e algumas práticas*. Tese de doutoramento. Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Portugal, 2012.
- FARIA, José Eduardo. *O estado e o direito depois da crise*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FERNANDES, Edésio. Constructing the right to the city in Brazil. *Social & Legal Studies*, v. 16, n. 2, p. 201-19, 2007.
- JESSOP, Bob. A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance. In: LAURIA, Mickey. (Ed.) *Reconstructing Urban Regime Theory*, London: Sage Publications, p. 51-73, 1997.
- LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: EDUFMG, 2004.
- _____. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- _____. *A produção do espaço*. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000).
- MUKAI, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. 4. ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.
- PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil*. São Paulo: Editora Fórum, 2017.
- REALE, Miguel. *Teoria do direito e do Estado*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e as suas interpretações. In: MARICATO, Ermínia et al. (Org.) *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.
- _____. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUSA, Antonio Francisco de. *Administração pública e direito administrativo: novos paradigmas*. Porto: Vida Econômica, 2016.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova*, São Paulo, 87, p. 139-165, 2012.

YOUNG, Craig; DIEP, Martina; DRABBLE, Stephanie. Living with difference? The 'cosmopolitan city' and urban reimagining in Manchester, UK. *Urban Studies*, vol. 43, n. 10, p. 1.687-1.714, 2006.

Formação de coalizão à luz dos regimes urbanos: agentes, expansão do Porto de Natal e reassentamento da Comunidade do Maruim

*Cícero Wildemberg Matias Gomes
Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva*

Introdução

No presente artigo aborda-se o tema formação de coalizões, ou grupos de pressão, e reassentamento de comunidade tradicional. É possível verificar no contexto brasileiro experiências que apontam o agrupamento de agentes que se articulam com base em agendas de desenvolvimento econômico através do urbano.

Os interesses econômicos desses grupos de pressão podem, em alguns casos, evidenciar conflitos com os interesses de parcelas mais vulneráveis da população e agravar questões referentes à moradia social. Nesse sentido, a base empírica de análise da problemática apontada compreende o processo de expansão das áreas do Porto de Natal, Rio Grande do Norte, e sua relação com a Comunidade do Maruim, recentemente reassentada em 2016 e cuja formação se origina a partir da atividade tradicional de pesca. Ressalta-se que ambos se constituíram às margens do rio Potengi, na Região Administrativa Leste da cidade de Natal, a partir do início do século XX.

Ao considerar seu desempenho na atividade de exportação de frutas, o Porto de Natal – inserido no centro histórico da capital, no bairro da Ribeira – assume importante papel para a economia local. Por sua vez, a Comunidade do Maruim se caracterizou como assentamento precário que abrigou uma tradicional comunidade de pesca e que tinha, portanto, a pesca e a comercialização de peixes como sua principal atividade de subsistência. Cabe destacar aqui que o início de formação da Comunidade do Maruim ocorre no mesmo período

correspondente à construção do Porto de Natal, na primeira metade do século XX.

Os objetivos de expansão do porto e as consequentes solicitações, iniciadas em 1997, de expansão de sua área de armazenagem para a área na qual se constituiu a Comunidade do Maruim, apresentou o surgimento de um conflito fundiário que perdurou mais de uma década e foi “solucionado” em 2016 quando o residencial São Pedro, também localizado na Ribeira, passou a abrigar parte dos moradores da antiga área. Apesar da existência de outras propostas de reassentamento da comunidade visando à expansão do Porto de Natal, verifica-se que foi através de incentivos governamentais gerados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo governo federal em 2007, que se intensificaram as tensões acerca do reassentamento do Maruim, sinalizando a formação de coalizão composta por grupos de pressão com foco na implementação da agenda de expansão da área portuária.

Sendo assim, identifica-se que o reassentamento do Maruim foi viabilizado por meio de uma coalizão de grupos de interesse, governo/empresa/comunidade, baseada em uma disputa de terras que resultou na reconfiguração de frações urbanas das margens do rio Potengi, e na redefinição e ressignificação dos territórios de moradia, da atividade portuária e da pesca artesanal.

Essa problemática está sendo trabalhada na pesquisa de dissertação de mestrado em desenvolvimento intitulada “Dinâmicas territoriais na perspectiva dos regimes urbanos: o Porto de Natal e o reassentamento da Comunidade do Maruim”. A pesquisa se realiza junto ao Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPEUR/UFRN) e está vinculada ao projeto “Caracterização dos regimes urbanos das metrópoles brasileiras”, desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles¹

Dessa forma, os pressupostos teóricos que orientam este trabalho estão fundamentados na relação entre o poder nas cidades e a produção do espaço, destacando-se princípios da literatura sobre os regimes urbanos, a partir das contribuições e discussões realizadas por Stone (1989), Casellas (2006), e Silva, Clementino e Almeida (2017), por exemplo.

¹ Integrante do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, INCT/CNPq, através do programa “As metrópoles e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano - 2015-2020”.

Neste trabalho, a ideia de regime urbano se coloca como uma abordagem de análise que permite compreender as coalizões de base local, formadas através da articulação de grupos de interesse (não necessariamente formais) com algum poder de decisão ou pressão, com capacidade de direcionar uma agenda de transformações na cidade, podendo ser essa agenda articulada com um projeto de desenvolvimento econômico no e do urbano. (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017, p. 8).

Buscando contribuir para a identificação e entendimento sobre os regimes urbanos em Natal, o presente trabalho visa discutir as estratégias dos grupos de pressão que conduziram o projeto de expansão do porto de Natal e o projeto de reassentamento da Comunidade do Maruim, considerando as coalizões envolvidas durante o processo de resolução do conflito. Em termos específicos o trabalho situa os grupos e coalizões, formas de participação e a agenda dessas coalizões, *vis-à-vis* os conflitos políticos, institucionais ou sociais engendrados.

Dentre os procedimentos metodológicos destacam-se a realização de entrevistas com alguns dos principais representantes de grupos envolvidos no referido processo, visando identificar os grupos de interesse e suas estratégias, além da espacialização dos processos, buscando evidenciar efeitos da ação desses grupos sobre o território. Nesse sentido, o tópico a seguir apresenta discussões que abordam a ideia de regimes urbanos, revelando sua natureza, os elementos de análise que surgem frente ao debate e, além disso, considerações sobre a possibilidade de aplicação dessa abordagem de análise fora do cenário estadunidense.

Abordagem de Análise dos Regimes Urbanos e sua aplicação fora do Contexto Estadunidense

Concentrada especialmente na produção acadêmica da comunidade norte-americana, em especial nas cidades estadunidenses, a literatura sobre os regimes urbanos destacou-se na década de 1980 através dos estudos de Fainstein e Fainstein, em 1983, Elkin, em 1985, e Stone em 1987 e 1989 (SILVA, CLEMENTINO e ALMEIDA, 2017, p. 5). Oubiña (2015), aponta que a Teoria dos Regimes Urbanos surgiu nos estudos de Clarence Stone através de sua análise, apresentada na obra *Regime Politics: Governing Atlanta*, de 1989, realizada sobre a cidade de Atlanta.

Ao analisar a contribuição de Stone para o debate sobre a política urbana na perspectiva dos regimes urbanos, Marques (2017) apresenta a ideia de regimes urbanos como arranjos informais de agentes do setor público e privado que, em conjunto, buscam operar no sentido de “tomar decisões e realizar ações” (MARQUES, 2017, p. 95). Corroborando com essa ideia e, ao enxergar os regimes urbanos como arranjos formados entre atores governamentais e não governamentais, Cárdenas (2013) aponta que esses arranjos são colaborativos e, através da cooperação e coordenação pública e privada, podem enfrentar desafios econômicos e sociais. Silva, Clementino e Almeida (2017) apontam que as alianças formadas entre esses grupos governamentais, setores da sociedade e grupos empresariais caracterizam a formação das coalizões articuladas com base em uma agenda política urbana que visa o desenvolvimento econômico pelo urbano.

Conforme o exposto, e de modo geral, é visto que a análise através dos regimes urbanos revela um olhar sobre as relações informais entre os atores representantes do setor público e privado. Essa relação diz respeito à noção de coalizão, que, dentro da perspectiva dos regimes urbanos, são entendidas como um arranjo informal entre grupos que se articulam com um propósito específico de desenvolver e aplicar seus interesses no espaço urbano. Os objetivos dessas coalizões variam de acordo com o tipo de regime urbano identificado.

Outros entendimentos acerca do conceito de regimes urbanos trazem, além da formação de coalizões, novos elementos para a discussão. Por exemplo, Oubiña (2015) aponta que enfrentar as dificuldades jurisdicionais, fiscais e institucionais são desafios postos a um governo local, justificando a formação dos acordos ou parcerias informais no sentido de implementar uma agenda política própria. Para Salas (2015), o acesso aos recursos que permitem governar uma cidade é um elemento importante para entender a formação de um regime urbano. A formação da coalizão de atores com base no acesso aos recursos “es un acuerdo para definir y sostener una agenda de gobierno, lo cual implica que los recursos de la coalición son compatibles con tal agenda, y que hay un compromiso de todos los agentes para hacer lo necesario con el fin de cumplirla” (SALAS, 2015, p. 13).

É visto, na literatura, que existe uma discussão sobre como é entendida a ideia de regimes urbanos do ponto de vista teórico. As discussões apontam que diante das especificidades de cada contexto social e econômico a ser investigado, a ideia de regimes urbanos

assemelha-se mais a um modelo analítico do que a um modelo teórico (c.f. SILVA, CLEMENTINO e ALMEIDA, 2017).

Corroborando com essa questão, Seixas (2013) apresenta os regimes urbanos como construção conceitual que, através da análise das relações entre atores do Estado, da sociedade e do mercado, possibilita o entendimento dos atuais sistemas políticos urbanos. Tais relações, segundo esse autor, devem ser vistas na perspectiva das “influências e decisões políticas orientadas para uma gestão por projetos de crescimento” (SEIXAS, 2013, p. 174).

Diante do exposto, a noção de regime urbano é trabalhada no presente artigo como um modelo de análise, que possibilita identificar a distribuição de poder na cidade através da formação de coalizões entre grupos informais (coalizões formadas entre grupos do Estado e mercado) interessadas em determinada agenda de crescimento urbano e com durabilidade do tempo.

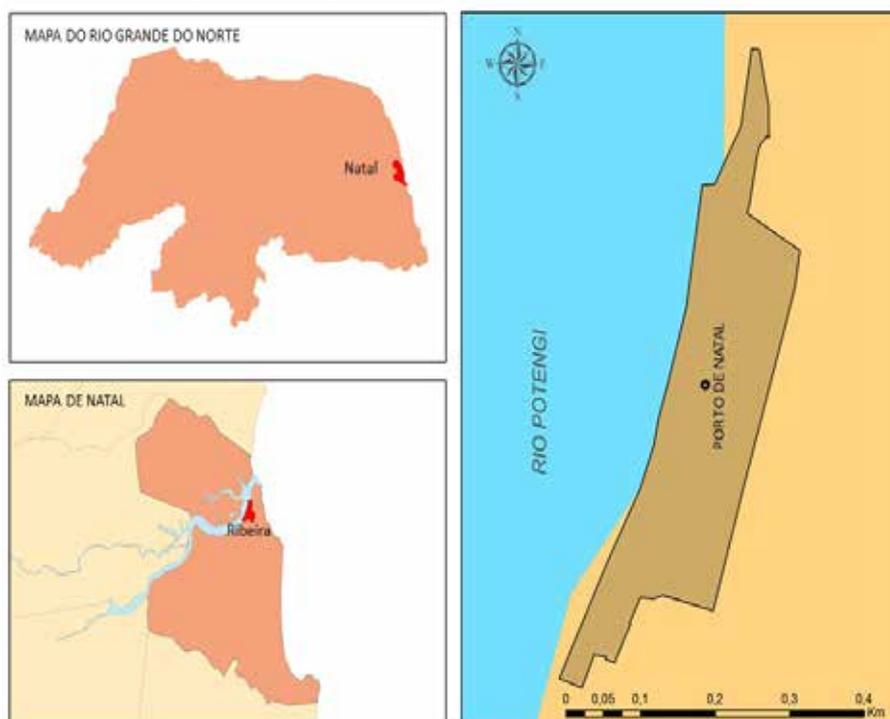
Entende-se que a configuração de um regime urbano não se limita apenas à existência de coalizões, mas exige, conforme visto anteriormente nas discussões, uma investigação capaz de relacionar essas coalizões com diversos outros elementos (agenda de crescimento econômico no e pelo espaço urbano, estabilidade da coalizão no tempo, caracterização da cultura política, por exemplo). Entende-se ainda que a análise da formação de coalizões com base em apenas um projeto urbano não define a configuração de um regime urbano, conforme apresentado nas discussões anteriores. No entanto, acredita-se que um caminho para discutir a possibilidade de existência de regimes urbanos nas cidades brasileiras seja o de trazer à discussão os principais elementos correspondentes ao modelo de análise, buscando visualizá-los e compreendê-los nos casos locais. Dessa forma, cabe ressaltar que a referida pesquisa de dissertação de mestrado não objetiva caracterizar um regime urbano em Natal/RN, mas apresentar eixos de análise relacionados à ideia de regimes urbanos, como a formação de coalizões, a distribuição do poder na cidade, com base nos interesses dos grupos que compõe as coalizões, e a incidência das ações sobre o território. Esses eixos orientam o desenvolvimento da análise no presente artigo.

Entendendo ser possível discutir a formação de coalizões, o seguinte tópico apresenta a análise do processo – aspectos históricos/temporais – visando identificar grupos envolvidos no conflito fundiário urbano entre o Porto de Natal e Comunidade do Maruim, levando em conta suas articulações e estratégias.

Agenda e estratégias dos grupos de pressão que conduziram o Projeto de Expansão do Porto de Natal e Reassentamento da Comunidade do Maruim

Localizado à margem direita do rio Potengi, no tradicional bairro da Ribeira, Região Administrativa Leste de Natal/RN (Figura 1), o Porto de Natal faz fronteira com a área correspondente à Comunidade do Maruim (atualmente reassentada), o largo da Rua Chile, os clubes de remo Náutico e Sport e o rio Potengi.

Figura 1 – Mapa de localização do Porto de Natal



Fonte: IDEMA (2017). Elaboração: Cícero W. M. Gomes (2018).

O porto teve seu projeto e orçamento aprovado através do Decreto nº 15.277 de 14 de janeiro de 1922, ano correspondente ao início da sua construção. Sua operação, entretanto, iniciou apenas uma década após, a partir de 1932, através do Decreto nº 21.995 que dispõe sobre sua administração e sua exploração. Vale destacar que, inicialmente, o Porto de Natal foi administrado pela União (TINOCO; BENTES

SOBRINHA; TRIGUEIRO, 2008, p. 179). O responsável pela administração foi o engenheiro Décio Fonseca, passando a ser administrado pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN) em 1983 através da determinação de uma Assembleia Geral de acionistas da Portobras, em abril de 1981 (BRASIL, 2015). Hoje, o Estado do Rio Grande do Norte conta com a presença de dois portos administrados pela CODERN: o Porto de Natal e o Terminal Salineiro de Areia Branca.

Em 1984, através do Plano Diretor daquele ano (Lei nº 3.175/84), foi criada a Zona Especial Portuária (ZEP). No entanto, foi apenas em 21 de maio de 1992, através da Lei municipal nº 4.069/92, sancionada pela então prefeita de Natal, Wilma Maria de Faria, que a Zona Especial Portuária (ZEP) foi regulamentada.

Considerado o principal ponto de escoamento de mercadorias existente no Rio Grande do Norte (MACEDO, 2014), a zona de influência do Porto de Natal se estende para além do território estadual, alcançando os estados vizinhos da Paraíba, Pernambuco e Ceará. Possui como principais produtos exportados o melão, o açúcar, a melancia, a manga, o mamão, a uva, o camarão e o peixe congelado (CODERN, 2017), destacando assim, dentre os demais produtos de fluxo, sua característica peculiar na exportação de frutas.

O Porto de Natal revela-se importante equipamento para a economia do estado e sua competitividade exigiu a necessidade de expansão de suas áreas para o aumento dos fluxos. Com base em Dantas (2013, p. 43), Hanna Yousef, em entrevista concedida à autora no dia 6 de junho de 2013, apontou que um porto para ser competitivo deve apresentar condições de fazer carregamentos de grandes quantidades em pouco tempo e a custos competitivos e, nesse sentido, dispor de uma retro área grande para o armazenamento de mercadorias.

O Plano Mestre do Porto de Natal, relatório elaborado pelo Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), através da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), apresenta três projetos para o Porto de Natal, que visam sua expansão e, dessa forma, demandam certa reestruturação do território: a construção do Berço 04; a ampliação do Porto de Natal na margem esquerda do rio Potengi e a ampliação da área de armazenagem (BRASIL, 2015).

Projeto de ampliação da área de armazenagem e conflito fundiário entre Porto de Natal e a Comunidade do Maruim

Acerca do projeto de ampliação da área de armazenagem “o Porto de Natal tem limitações quanto à capacidade de armazenagem de cargas, que se torna mais evidente no período de safra, entre os meses de agosto e abril”. Diante disso, com vista a atender essa demanda, o projeto “visa à ampliação da capacidade de armazenagem em duas áreas, uma no Pátio Norte e outra no Pátio Sul” (BRASIL, 2015).

Foi referido que a ampliação da área de armazenagem ao norte do Porto de Natal comprometia a Comunidade do Maruim por se tratar de uma comunidade que ocupava área adjacente ao porto (Figura 2). A disputa territorial por essa fração do território é histórica e a pressão exercida pela CODERN sobre a área ocupada pela Comunidade do Maruim foi identificada no Plano de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Esse conflito já se colocava há mais de 20 anos, conforme o Processo nº 10489.000427/97-98 de 20 de fevereiro de 1997. A CODERN solicitou à Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU/RN) a regularização de áreas do seu interesse, considerando a área correspondente à Comunidade do Maruim. Em 2005, a CODERN solicitou novamente a regularização da área efetivamente ocupada, através do Processo n. 04916.002804/2005, revelando assim, conforme o PRAC/Ribeira, um conflito fundiário urbano (TINOCO, BENTES SOBRINHA E TRIGUEIRO, 2008, p. 180).

A complexidade da relocação da Comunidade do Maruim, considerando-se os impactos sociais, econômicos e culturais, constitui uma das principais questões apontadas nos pareceres técnicos expedidos pelos órgãos públicos nos processos de solicitação citados (TINOCO, BENTES SOBRINHA e TRIGUEIRO, 2008, p. 180).

O processo de formação da Comunidade do Maruim foi iniciado na década de 1940 à margem do rio Potengi, em terreno pertencente ao Patrimônio da União, na Região Administrativa Leste de Natal/RN. Nesse processo de formação, destaca-se a colônia de pescadores como um dos marcos de sua ocupação. “Inicialmente o terreno foi sendo ocupado por casas de taipa e palha, em precárias condições físico-ambientais, tendo sido ignorado seu risco de inundação em função da proximidade com a área de Mangue” (TINOCO, BENTES SOBRINHA e TRIGUEIRO, 2008, p. 169).

Figura 2 – Área do conflito fundiário em 2008



Fonte: Google Earth Pro – Image Landsat. Elaboração: Cícero W. M. Gomes (2018).

De acordo com Dantas (2013, p. 32) a Comunidade do Maruim caracterizava-se como uma ocupação residencial tradicional e precária, fator que exigiu intervenções estatais para a promoção do direito à moradia e, nesse sentido, foi conferido tratamento especial à área em reconhecimento ao seu interesse social.

Nesse sentido, sobre a regulação do uso e ocupação do solo na Comunidade do Maruim, é visto que a partir de 1984 essa área foi reconhecida como Área Especial, através da Lei Municipal nº 3.175/84 que a instituiu como Área Especial de Recuperação Urbana (AERU). Após dez anos, através da Lei Municipal nº 07 de 1994, a Comunidade do Maruim foi reconhecida como uma Área Especial de Interesse Social (AEIS) inserida na Zona Especial Portuária (ZEP). Em 2007, com base na Lei Complementar nº 82 de 2007, a Comunidade do Maruim foi confirmada como AEIS.

Após anos de luta, de acordo com noticiário publicado no dia 3 de abril de 2018, na página virtual da CODERN, Emerson Fernandes, o então diretor-presidente da companhia, compareceu em audiência junto ao prefeito de Natal, Carlos Eduardo, para uma “definição em torno da antiga área da Comunidade Maruim que passará a ser do Porto de Natal” (CODERN, 2018). Ainda de acordo com o noticiário, reconhecendo a luta existente baseada na área corresponde à Comunidade do Maruim, Emerson Fernandes afirma que: “Depois de 32 anos de luta persistente podemos alcançar o aumento da área de pátio do nosso Porto” (CODERN, 2018).

Da negociação à efetivação do reassentamento: estratégias de negociação e a ação da coalizão no redesenho do espaço urbano

É visto que o Porto de Natal e a Comunidade do Maruim adquiriram ao longo do tempo direitos em virtude do cumprimento da função social. Se por um lado o Porto de Natal cumpriu função social na perspectiva da economia, por outro lado, a Comunidade do Maruim desempenhou função social no âmbito da moradia.

Considerando que a construção do Porto de Natal praticamente coincide com a chegada dos primeiros moradores da Comunidade do Maruim, na década de 1920, a tensão entre esses dois territórios remonta o percurso histórico de ambos. Contudo, a sinalização de recursos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo governo federal em 2007, aprofundou as pressões sobre a Comunidade do Maruim, uma vez que o Porto de Natal se inseriu na agenda do PAC, com possibilidades concretas de obtenção de recursos para sua expansão.

A área em questão, ocupada pela Comunidade do Maruim, estava sob responsabilidade do Patrimônio da União. A entrevista realizada no dia 11 de setembro de 2018² revelou a relação inicial entre a CODERN e a Superintendência do Patrimônio da União (SPU/RN). Segundo a entrevista, a SPU iniciou o processo de solicitação da CODERN pela área ocupada pela comunidade. No entanto, identificou-se que se tratava de uma área ocupada por famílias de baixa renda e foi sugerido à CODERN discussões com os moradores.

A CODERN ficou quieta, na época. Nossa discussão com a CODERN era a seguinte: essa área não será cedida se não tiver uma discussão com a comunidade. E aí entrava o pessoal dos pescadores, a colônia e vários outros atores: a própria comunidade, representantes da comunidade. Tinha um levantamento dessas áreas e a grande maioria eram pessoas que trabalhavam aqui mesmo, nessa área, na Ribeira, e a gente queria uma área que proporcionasse dignidade para essas pessoas (SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2018).

A entrevista mostrou que a SPU percebeu o processo como uma oportunidade de solucionar dois problemas: o problema da necessidade de expansão do porto, e o problema da falta de moradia digna para os moradores da comunidade.

Terra é poder mesmo, e vou dizer o porquê: a gente teve reuniões com a CODERN, várias reuniões, muito difíceis, porque a CODERN tinha o dinheiro e queria fazer as coisas acontecerem e nós tínhamos uma comunidade que precisava ser assistida e precisava, a moradia, ter condições dignas de vida e até mais, muito mais do que aquilo ali. E pra nós foi uma oportunidade, o Patrimônio da União, eu que estava participando de um governo que tinha essa matriz social, inclusive de moradia, de dar dignidade às pessoas (SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2018).

Além disso, foi revelado que o recurso do PAC para as obras de expansão do porto dependia da certeza da área correspondente à Comunidade do Maruim, porém a cessão só se daria através de

² Entrevista realizada no dia 11 de setembro de 2018 com a então superintendente do Patrimônio da União no Rio Grande do Norte (SPU/RN) no período correspondente ao conflito.

diálogos com a comunidade a fim de solucionar o problema da habitação: “Dependia. Dependia que eles tivessem a cessão da área. Porque aquilo ali, aquela área, nós não doamos, não, nós cedemos. E pra nós cedermos, eles tinham que cumprir com essas obrigações que estavam em ata” (SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2018).

No entanto, a cessão da área só aconteceu após discussão com a comunidade e realização dos projetos, pela prefeitura, que solucionariam o caso. Entre 2008 e 2015 se desenvolveram várias ações por parte da Prefeitura de Natal no sentido do reassentamento dessa comunidade. Porém, foram iniciativas pontuais de aquisição de imóveis na região ou em outros bairros da cidade e que não lograram êxito. De acordo com entrevista realizada com técnicos da Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes (SEHARPE) que atuaram nesse projeto³, foi visto que a primeira ação consistiu na transferência de algumas famílias para outros bairros da cidade – entre 2009 e 2010, orientada conforme a preferência dos moradores. Essa ação contou com a iniciativa da Prefeitura de Natal na aquisição de imóveis para 17 famílias que aceitaram a proposta de transferência. Esse processo ocorreu durante a gestão da prefeita Micarla Araújo de Sousa Weber (gestão 2009-2012).

As relações estabelecidas inicialmente entre o Porto de Natal e a prefeitura foram relatadas com base na entrevista realizada em 20 de setembro de 2018 com técnico que atuava no departamento de ações sociais no período do conflito⁴. O porto, com vista em seus interesses de expansão, buscou a prefeitura através de visitas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) e SEHARPE.

No momento em que a CODERN veio solicitar à prefeitura ações referentes à Comunidade do Maruim, já havia uma preocupação da própria prefeitura com essas áreas, que estavam inseridas no projeto “Natal do futuro”⁵. Em outro trecho da entrevista é visto que a arti-

³ Entrevista realizada no dia 20 de março de 2018 junto ao Departamento de Projetos da SEHARPE/PMN.

⁴ Entrevista realizada no dia 20 de setembro de 2018 junto ao Departamento de Ação Social da SEHARPE/PMN.

⁵ O Programa Integrado de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social de Natal, *Natal do Futuro*, foi estruturado no sentido de garantir a articulação entre a execução das obras físicas e a realização de intervenções sociais, com base no processo de planejamento de planos e projetos de urbanização integrada desenvolvidos pelos técnicos da Prefeitura de Natal que fizeram parte do Plano Plurianual 2006-2009 (cf. NATAL, 2006).

culação foi dada entre a prefeitura e o porto, considerando, além da necessidade de expansão das áreas em questão, o direito à moradia para a Comunidade do Maruim.

Ao ser questionado acerca da secretaria responsável por tocar o projeto adiante, após conversas com o Porto de Natal, o técnico entrevistado afirma que a SEHARPE se destacou como a grande responsável por propor projetos e dialogar inicialmente com a comunidade.

Terminou sendo, terminou sendo. Surgiram projetos dentro do Natal do futuro e, aí, quando foi instituída a SEHARPE, quem conduziu mesmo todo o início do projeto, quem iniciou a conversa com a comunidade foi a SEHARPE (DEPARTAMENTO DE AÇÃO SOCIAL DA SEHARPE, 2018).

A Prefeitura de Natal, ao pensar a questão fundiária na época, articulou-se com a SPU e cartórios no sentido de elaborar um projeto de intervenção para a área. No entanto, foi relatado que a primeira proposta de aquisição de imóveis, viabilizada com base em recursos do PAC1, foi através do financiamento de interesse social.

Se não me falha a memória, dentro do PAC1 tinha o financiamento de interesse social para as áreas de interesse social; aí foi garantido o primeiro recurso para reassentar parte da comunidade. Quando foi garantido esse recurso, a gente já começou as conversas com a comunidade, a gente já começou a adentrar a comunidade (DEPARTAMENTO DE AÇÃO SOCIAL DA SEHARPE, 2018).

As conversas com a comunidade se iniciaram visando identificar os interessados pela proposta. No total, 11 famílias foram remanejadas para o bairro das Quintas. A escolha do local se deu por parte dos moradores a partir de um banco de dados estruturado pela prefeitura.

É! Eles quem escolheram, é! Quando o município, através da SEHARPE, fez esse banco de dados com uma parceria com uma instituição que levantou a questão dessas unidades no município de Natal, teve um banco de dados imobiliário de casas disponíveis à venda que se encaixavam nesse valor para a aquisição, e aí o município só gerenciava, só monitorava esse recurso. Os recursos vinham via FNHIS, o município gerenciava, mas a aquisição da casa era feita no nome do beneficiário e aí o beneficiário já recebeu

aquela casa devidamente regularizada, que foram essas 11 famílias que foram para lá (DEPARTAMENTO DE AÇÃO SOCIAL DA SEHARPE, 2018).

Foi visto que o interesse da comunidade, no processo de negociação com a prefeitura, era o de permanecer na região leste, próximo ao local de origem da comunidade. A entrevista relata a participação de alguns membros da comunidade e a defesa de suas necessidades.

‘A gente quer moradia pra todos!’, ‘a gente não quer sair!’. Foi uma fala para eles e que terminou sendo consolidada – ‘não quero sair da região!’. E no primeiro momento a gente ia ver pra outros locais, outra região no município de Natal, mas graças a Deus que deu certo pra mesma Região Leste, que é onde eles moravam. A gente quis também garantir esse direito da região, se eles não conseguiriam ficar ali, até mesmo por causa da questão da subsistência, muitos, muitos, ligados ali à questão da pesca, à questão da praia, que tinham o acesso perto pra irem caminhando, pra venderem comidas, bebidas (DEPARTAMENTO DE AÇÃO SOCIAL DA SEHARPE, 2018).

Não foram realizadas novas transferências até o final do mandato da referida prefeita, no final de 2012. Foram evidenciados os problemas na aquisição de imóveis e a dificuldade em encontrar unidades habitacionais tituladas e com preço compatível com o orçamento do programa.

Nesse contexto, a Prefeitura de Natal, através da SEHARPE, identificou a necessidade de investir na construção de novas habitações. A Prefeitura de Natal atuou junto à Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades no sentido de alterar o contrato que tratava sobre o reassentamento da Comunidade do Maruim, revisando assim a proposta de aquisição dos imóveis. A nova proposta consistiu na articulação dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o Programa Minha Casa Minha Vida 2 (PMCMV), que foi lançado em 2009 pelo governo federal.

Inicialmente foram identificados três terrenos potenciais para o reassentamento da Comunidade do Maruim na área de entorno. O primeiro não logrou êxito, pois, ao se apresentar, nominalmente, como pertencente à empresa Engequip, tornou duvidosa a parcela do terreno pertencente à União. O segundo terreno estava sob a gestão

da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), contando com uma área de aproximadamente 2.700 metros quadrados, enquanto o terceiro terreno estava sob a gestão da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SEMSUR), possuindo uma área de aproximadamente 8.700 m². Por fim, esse último terreno foi definido por possuir maior área para construção e por atender aos critérios de localização, ou seja, próximo à Comunidade do Maruim.

Solução engendrada e considerações finais

O reassentamento da Comunidade do Maruim foi efetivado para o Residencial São Pedro (Figura 3), em 2016, sendo a área do assentamento anexada ao Porto de Natal.

Figura 3 – Localização da Comunidade do Maruim e foto do Residencial São Pedro



Fonte: Google Earth Pro (2017). Elaboração: Cicero W. M. Gomes (2018).

Na trajetória de formação e desenvolvimento da Comunidade do Maruim o rio Potengi se destacou como um relevante ativo para os moradores que tinham a pesca como meio de subsistência. Apesar da situação precária de parte das habitações, a configuração urbanística

do assentamento do Maruim dialogava em algum nível com o padrão urbanístico das Rocas, bairro popular de base operária que possui um traçado com frações significativas de origem informal. Em termos tipológicos, a Residencial São Pedro, que passou a abrigar a Comunidade do Maruim, rompeu com os padrões de origem do referido assentamento, tendo sido confirmada a demanda dos moradores de permanecer na área em torno, com estreita relação principalmente como o rio Potengi e o Canto do Mangue.

Apesar disso, cabe ressaltar que o Residencial São Pedro, na perspectiva da solução engendrada pela administração pública frente ao conflito fundiário urbano, revelou-se um projeto de êxito do ponto de vista das estratégias territoriais face ao êxito dos moradores quanto à escolha da localização do empreendimento. Contudo, seguem os processos que abrangem o projeto de ampliação do porto incorporando a área do antigo assentamento Maruim, além daqueles voltados à reestruturação urbana do Canto do Mangue que, em algum nível, envolve o ancoradouro da pesca artesanal e afeta em grande parte os moradores do antigo assentamento, agora Residencial São Pedro.

Acerca dos atores envolvidos, foi visto que a CODERN demandou a área ocupada pelo Maruim por sua necessidade de expansão física, apresentando-se como a principal responsável pela pressão e mobilização de outros atores durante o processo, como por exemplo, a Secretaria Municipal de Habitação, uma das responsáveis pela mediação do conflito e solução engendrada, desde a elaboração do PRAC Ribeira, que contou com participação de pesquisadores da UFRN, seguido do levantamento das famílias e negociação com a Caixa Econômica Federal (CEF).

A Prefeitura de Natal, através da SEHARPE, se colocou como agente importante nesse processo de negociação entre a Comunidade do Maruim e o Porto de Natal, consolidando uma ação de reassentamento diferenciada daquelas que historicamente vinha realizando no município, caracterizadas pela remoção para áreas periféricas e distante dos assentamentos de origem.

Outros atores fizeram parte do processo de negociação, tornando possível caracterizar uma coalizão informal na qual os interesses individuais convergiram no sentido de implementação de uma agenda que resultou no reassentamento do Maruim, com efeitos sobre a reconfiguração das margens do rio Potengi.

Por fim, cabe retomar que a ideia central deste trabalho não é

definir um regime urbano em Natal, mas sim discutir a formação de coalizões a partir da ideia de regimes urbanos, buscando destacar os atores ou grupos que se articularam durante o processo de negociação. A pesquisa que motivou a elaboração deste artigo segue buscando identificar demais atores/grupos que participaram do processo de negociação, assim como suas estratégias e formas de articulação, a fim de verificar novos mecanismos de poder na cidade, através da análise das relações entre grupos, estabelecidas com base na agenda de desenvolvimento econômico no urbano.

Referências

BRASIL. Laboratório de Transportes e Logística. Secretaria de Portos da Presidência da República. *Plano Mestre: Porto de Natal*. Florianópolis: LabTrans, 2015. 268 p.

CÁRDENAS, Ana Victoria Vásquez. Las políticas públicas urbanas como proceso plural: Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*, Medellín, n. 42, p. 218-241, jan. 2013.

CASELLAS, Antònia. Las limitaciones del “modelo Barcelona”. Una Lectura desde Urban Regime Analysis. In: *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, 48, 2006, p. 61-81.

CODERN (RN). CODERN recebe aval da prefeitura de Natal para iniciar construção de muro em espaço do antigo Maruim. 2018. Disponível em: <http://codern.com.br/codern-recebe-aval-da-prefeitura-de-natal-para-iniciar-construcao-de-muro-em-espaco-do-antigo-maruim/>. Acesso em: 20 de agosto de 2018.

_____. Informações Técnicas. 2017. Disponível em: <http://codern.com.br/porto-de-natal/informacoes-tecnicas-2/>. Acesso em: 15 set. 2017.

DANTAS, Manuela Lins. Conflituosidade de direitos e interesses na desocupação e regularização fundiária da favela do Maruim em Natal/RN, 2013, 62 f. TCC (Graduação), Curso de Direito, Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

DEPARTAMENTO DE AÇÃO SOCIAL DA SEHARPE. Entrevista concedida aos autores no dia 20/09/2018.

DEPARTAMENTO DE PROJETOS DA SEHARPE. Entrevista concedida aos autores no dia 20/03/2018.

MACEDO, Maxsuel de Moura. Fluidez territorial e logística: o PAC no Rio Grande do Norte. 2014. 203 f. Dissertação (Mestrado), Curso de Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia, Departamento de Geografia, UFRN, Natal, 2014.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s.l.], v. 32, n. 95, p. 1-18, 2017.

NATAL. Prefeitura Municipal de Natal. Programa Integrado de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social de Natal – Natal do Futuro: Projeto Participação Comunitária, PPC. Natal: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças, 2006. 62 p.

OUBIÑA, Daniel Casal. La organización de los juegos olímpicos como elemento de configuración de regímenes urbanos: Barcelona 1992 como estudio de caso. 2016. 466 f. Tese (Doutorado), Curso de Gobierno y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015.

SALAS, Manlio Felipe Castillo. Regímenes urbanos y adopción de políticas: los casos del bus rapid transit en las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey. 2015. 181 f. Tese (Doutorado), Curso de Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, 2015.

SEIXAS, João. *A cidade na encruzilhada: repensar a cidade e a sua política*. Porto: Edições Afrontamento, 2013. 351 p.

SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. Entrevista concedida aos autores no dia 11/09/2018.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Regimes Urbanos e Governança Democrática: abordagens sobre o poder na cidade. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2017.

STONE, Clarence. *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

TINOCO, Marcelo Bezerra de Melo; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; TRIGUEIRO, Edja Bezerra Faria (Org.) *Plano de reabilitação de áreas urbanas centrais*: PRAC/Ribeira. Natal: Edufrn, 2008, 250 p.

PARTE II
Dimensão Habitação

Produção e promoção imobiliária na Região Metropolitana de Natal: lógica dos agentes entre 2011 a 2016¹

Huda Andrade Silva de Lima
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Introdução

Ao longo dos últimos 15 anos, o desenho resultante da atuação dos agentes imobiliários – construtores, investidores, usuários e poder público – potencializa e repercute na ocupação do tecido urbano por novos empreendimentos imobiliários residenciais da Região Metropolitana de Natal² (RMN). Os sítios afastados da intensa dinâmica imobiliária RMN – como os municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz (Figura 01) – revelam transformações do solo rural (ou semirrural) em urbano a partir do espraiamento da oferta de novos lotes, casas e apartamentos; consolidando padrões de expansão da periferia e da ampliação do estoque de imóveis residenciais em ocupações com ausência de qualificação de equipamentos urbanos, de redes de infraestrutura urbana e de serviços compatíveis à demanda dos usuários. Já nas regiões com ativo processo de verticalização, como as áreas centrais de Natal e as suas localidades limítrofes aos municípios referidos anteriormente, intensificam a densidade populacional e sobrecarregam o sistema de infraestrutura/serviços urbanos.

¹ O artigo resulta de parte da pesquisa desenvolvida pela autora para elaboração da tese de doutorado defendida em 2018, cujo título é “Incorporando a Metrôpole Funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, período de 2011 a 2016”, sob a orientação de Angela Lúcia de Araújo Ferreira e Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva. Cabe ressaltar que para a realização das atividades do doutorado houve o auxílio financeiro à pesquisa recebido pela autora da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação vinculada ao Ministério da Educação do Brasil.

² A Região Metropolitana de Natal reúne 14 municípios, com o núcleo urbano contínuo constituído por Natal – capital do Rio Grande do Norte –, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz; e, pelas cidades de Ceará-Mirim, Ielmo Marinho, Macaíba, Maxaranguape, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Vera Cruz, Arês e Goianinha.

Figura 1 – Região Metropolitana de Natal



Fonte: Elaborado pelos autores, nov. 2018.

Esses processos de expansão da mancha urbana na Região Metropolitana de Natal, na última década, foram fortemente influenciados pelo avanço da incorporação imobiliária – produção residencial formal. Para além dos projetos Faixa 01 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), outras urbanizações extensivas ocuparam o território de Natal e dos municípios do entorno, desenvolvidas por empreendedores formais e suas diversas operações – aquisição de terra, concepção de produtos (adaptados às áreas periféricas), formas de financiamento, definições de preço de oferta, entre outros. Tem-se, portanto, como objetivo apresentar um quadro descritivo das estratégias comerciais e de dinâmica urbana das empresas e dos empreendedores atuantes na localidade dentre os anos de 2011 a 2016, revelando os efeitos territoriais da expansão e detalhes da promoção imobiliária na RMN.

Para atingir tais objetivos³, realizou-se uma pesquisa documental e censitária por meio da coleta de informações de Registros de Incorporações – do período de 2011 a 2016 – disponibilizados pelos Cartórios de Registros Imobiliários dos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz. Como o registro é público e com significativas informações sobre a promoção imobiliária, optou-se por utilizá-lo para a construção do banco de dados que consta sobre: a) o empreendimento – endereço, número de edifícios por empreendimento, número de pavimentos por edifícios, número de unidades habitacionais (UH) por edificação, áreas, custos do metro quadrado, da UH e global da obra; b) o promotor – CNPJ, endereço, remuneração do construtor e do incorporador; c) o lote – data de aquisição, proprietário anterior, área, preço de compra.

Para obter informações sobre a lógica de produção desses promotores imobiliários, realizaram-se entrevistas com proprietários e representantes de incorporadoras a partir de um roteiro de perguntas gerais e, em determinados casos, houve questionamentos específicos, referentes: i) à configuração da recente formação e produção empresarial das incorporadoras, em função tanto do conteúdo quanto de

³ Os dados da pesquisa resultam da tese de doutorado desenvolvida por Huda Lima (2018) sobre a compreensão da participação atual da dinâmica imobiliária empresarial na configuração socioespacial da Área Metropolitana de Natal, capital do Rio Grande do Norte. Para alcançar tal propósito, parte-se da análise de dados empíricos coletados em Registros de Incorporações nos Cartórios de Imóveis – inscritos entre os anos de 2011 a 2016, de cidades da RMN –, referentes à caracterização do empreendimento; da natureza do incorporador; e, dos agentes financeiros.

suas combinações e dos diferentes modos de atuar nas cidades; ii) ao balanço das formas de promoção, a partir da mercadoria a ser oferecida; iii) aos modos de aquisição de recursos financeiros – por fundos de investimentos e financiamentos – para a construção do empreendimento, por ser considerado no sentido amplo a base econômica do processo produtivo. De modo geral, a investigação contribuiu como instrumento norteador para planejar o ordenamento territorial de acordo com a política urbana e metropolitana da RMN.

A lógica de produção dos promotores imobiliários atuantes na RMN

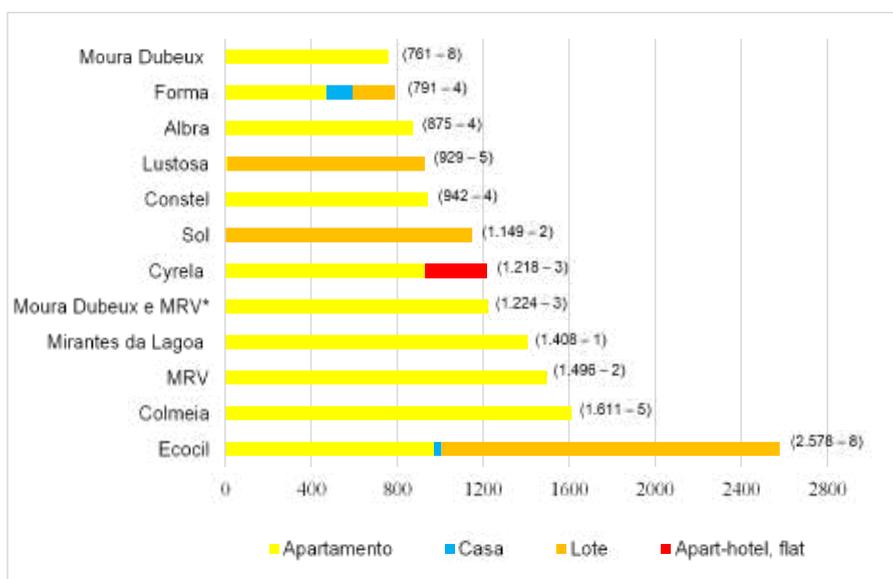
Os papéis dos diferentes incorporadores na promoção imobiliária e no processo de transformação urbana da RMN apresentam diversidades e especificidades na lógica de funcionamento, nas perspectivas de redução do risco de investimento, nas novas articulações com a financeirização e nos métodos da comercialização do produto. No geral, identifica-se a variedade de incorporadoras conduzidas por promotores-construtores que direcionam as atividades imobiliárias para um mercado alvo definido e, de modo específico, dentre as empresas com maior número de registros – de unidades habitacionais, *apart-hotel*, *flat* e lotes – verifica-se um perfil de promotores e investidores com atuações no mercado imobiliário financeiro (LIMA, 2018).

Entender a forma de atuação dos incorporadores imobiliários auxilia, entre outros, a compreender a diversidade da oferta imobiliária formal presente nas cidades. Essa variedade é influenciada pelo perfil da demanda (solvable), mas também pelas especificidades regionais, da existência ou não de solo disponível e das condições de acesso ao crédito. Conforme Eliane Monetti (2014), a ação empreendedora dos incorporadores passa pela imobilização de recursos financeiros para a aquisição de insumos, bem como para sua aglutinação e posterior transformação em produtos, por meio do processo de produção. Para a autora, ao encerrar a produção, os produtos resultantes são passíveis de serem comercializados, dando lugar, novamente, a recursos financeiros. Essa desmobilização permite ao empreendedor resgatar e ampliar os recursos originalmente demandados no processo para implantar novos empreendimentos. Em síntese, no setor imobiliário residencial cada produto demanda, isoladamente, significativo volume

de recursos financeiros para aquisição de terras, concepção e execução dos empreendimentos, bem como sua publicidade e comercialização.

No caso da RMN, os dados obtidos na pesquisa (Cf. LIMA, 2018) registram um total de 32.705 unidades habitacionais – casas e apartamentos –, *apart-hotel*, *flat* e lotes distribuídos em 542 empreendimentos, entre os anos de 2011 a 2016. Dentre esse total, quase 46% concentram em 11 incorporadoras (Figura 02) e 28% apenas entre os cinco incorporadores com maior atuação no mercado imobiliário local, como: i) a empresa local, Ecocil Incorporações; ii) as regionais, Colmeia e Moura Dubeux; iii) a incorporadora nacional, MRV; e, iv) a empresa argentina, Mirantes da Lagoa.

Figura 2 – Incorporadoras com maior número de registros de unidades habitacionais, *apart-hotel*, *flat* e lotes



Nota: entre parênteses é a soma do número de unidades habitacionais, *apart-hotel*, *flats* e lotes e o número de empreendimentos, isto é, (soma – nº de emp.).

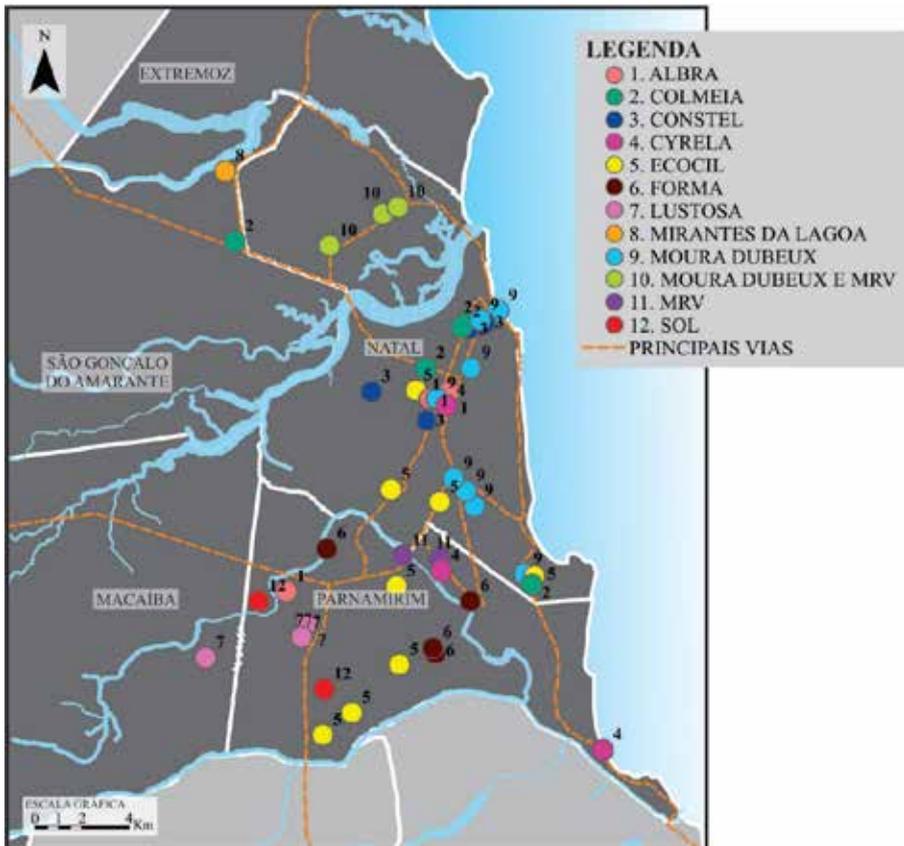
*As empresas atuam como parceiras na incorporação de três empreendimentos.

Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Os 11 promotores atuam, principalmente, em municípios com intensa consolidação do mercado imobiliário – como as áreas valorizadas de Natal e de Parnamirim – e direcionam seus produtos para públicos específicos (Figura 03). Por exemplo, o segmento de moradia da Ecocil se direciona para a classe média-média, havendo algumas

ressalvas para o caso de condomínios horizontais que se destinam para classe média-baixa e média-alta. No geral, os empreendimentos lançados não competem no mercado das incorporadoras de destaque como Moura Dubeux e Colmeia, cujos empreendimentos são para um público de elevado poder aquisitivo, e nem mesmo com a MRV e a Mirantes da Lagoa, com sua produção de moradia popular voltada para o consumidor do PMCMV.

Figura 3 – Localização da atuação das incorporadoras com maior número de registros de unidades habitacionais, *apart-hotel*, *flats* e lotes



Fonte: a partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Para a compreensão da lógica da produção dos cinco principais promotores imobiliários atuantes na RMN, transcorrerá sobre o entendimento da ação empreendedora dos incorporadores no contexto das operações imobiliárias relacionadas à aquisição de terrenos, à

concepção do produto, às condições de financiamento para a construção e à definição do preço de oferta/lançamento.

Aquisição de terrenos

Os terrenos são partes essenciais para a valorização das empresas e funcionam como ativo financeiro que estão sujeitos às diversas vulnerabilidades, pois o preço adquirido num determinado momento relaciona-se diretamente à aposta de uma realização futura. Afinal, o preço da terra é um pressuposto que antecede a produção imobiliária e dela não participa, mas que se repõe no preço final do produto imobiliário (RUFINO, 2016).

Com a dinamização do setor, parte da aquisição do terreno ocorre por meio da permuta física por área construída ou por lote como forma de pagamento – 19% do total das transações na RMN –, prática que se torna cada vez comum no mercado local. Entretanto, para determinadas incorporadoras é mais vantajoso financeiramente a aquisição de terras por meio da compra direta (74% do total), pois na negociação em dinheiro há a depreciação do preço em relação ao seu valor de mercado. Já pela permuta, o deságio seria, justamente, o valor do custo da construção. Para a Colmeia e a Ecocil, a rentabilidade por meio da permuta se dá para quem vende o terreno em troca de unidades habitacionais, porque, frequentemente, os imóveis se valorizam no decorrer das obras e *a posteriori*.

Segundo Silvio Bezerra⁴, a estratégia da Ecocil é comprar terrenos com o capital de giro da empresa, uma vez que a compra por permuta de UH e/ou outros bens eleva quase 50% o preço final da comercialização. Entretanto, para Luis Pisano⁵, se o mercado possibilita a compra do solo por meio da permuta sem necessitar de capital de giro imediato – dinheiro –, o procedimento torna-se vantajoso para os promotores imobiliários com escassez de recursos financeiros ou dentre aqueles que preferem se capitalizar e investir seus recursos em outra etapa da operação imobiliária. No geral, a flexibilidade de como

⁴ Silvio de Araújo Bezerra é o presidente e um dos proprietários da Ecocil Incorporações S/A. As informações mencionadas por ele foram obtidas em entrevista concebida à autora em 28 de março de 2018.

⁵ Luis Eduardo Pisano Calderon é sócio administrador e um dos proprietários da Mirantes da Lagoa Empreendimentos SPE Ltda. As informações mencionadas por Luis Pisano foram obtidas em entrevista concebida à autora em 27 de fevereiro de 2018.

adquirir terras contribui para o planejamento das escolhas dos possíveis locais a investir e favorece para que cada incorporadora possua estratégias específicas para definir onde adquirir os terrenos, bem como os possíveis tipos de empreendimento para a região.

No caso da Ecocil, a escolha da localização do terreno decorre a partir de pesquisas de mercado periódicas que se dão por dois tipos. A primeira, nomeada de “pirata”, realiza-se pela equipe da empresa e tem como principal objetivo testar a demanda de prováveis produtos por meio de um grupo de corretores. A equipe divulga e informa para determinado público a tabela de preço – “informal” – e as plantas e volumetrias do empreendimento que, provavelmente, se situará numa área específica. Caso constate uma possível demanda para o produto, a Ecocil compra o terreno e lança o imóvel no mercado; e, se não houver, aguarda um período para que surjam consumidores para aquele tipo de produto, ou então descarta, repassa, revende, desiste do empreendimento. A segunda pesquisa denomina-se “Onde está o Wally?”.

De acordo com Silvio Bezerra⁶,

(...) pesquisamos o mercado todo, o universo da gente é Natal e a Grande Natal. Não dá para pesquisar ‘Onde está Wally’ no Brasil inteiro. Como o foco é por região, Natal e Grande Natal, admitimos que tem a intenção de atender todo mundo que estiver nas classes B, C e D (no máximo). Excluindo A, porque a classe A de Natal é um segmento muito pequeno, muito restrito, não é o perfil da nossa empresa. Então, nas classes média e média alta procuramos a demanda para qualquer tipo de produto, que pode ser comercial, pode ser residencial horizontal/vertical. O que a pesquisa aponta como tendo demanda, a gente vai e procura as áreas que são apontadas na pesquisa. Por exemplo, se há demanda para um produto horizontal ou vertical em Ponta Negra. Eu vou à Ponta Negra procurar um terreno que atenda àquela demanda. Funciona mais ou menos assim.

No caso da incorporadora argentina Mirantes da Lagoa, que recentemente investe no Brasil e no mercado imobiliário popular, a estratégia foi analisar as potencialidades do PMCMV, as viabilidades e as rentabilidades de utilizar o capital da empresa para a produção de moradias para a demanda de baixo poder aquisitivo. Para atender a esse

⁶ Em entrevista à autora em 28 de março de 2018.

mercado, a Mirantes da Lagoa investigou as possíveis ofertas de terrenos no entorno do Distrito Industrial Norte da RMN – especificamente em São Gonçalo do Amarante – e, em paralelo, levantou informações – através de questionários – com funcionários da Guararapes⁷, com o intuito de averiguar se havia algum interesse em residirem no entorno do trabalho, sobretudo em apartamento. A questão referente à tipologia da moradia era importante para aquele momento porque a expansão imobiliária residencial na área ocorria, basicamente, por condomínios horizontais. Como também, verificou: i) a renda familiar dos prováveis usuários; ii) as disponibilidades de financiamento tanto para a construção do empreendimento quanto para a comercialização das UH; iii) a capacidade financeira do empreendimento com foco no custo da construção e no faturamento; e, iv) as questões de localização e segurança.

Ao definir o terreno, o incorporador elaborou simulações para verificar e otimizar o potencial construtivo da área e a capacidade de implantar o maior número de unidades habitacionais. Essa investigação desenvolveu-se em paralelo à definição do “valor real da área”, termo este utilizado por Luis Pisano⁸ para averiguar as relações entre a potencialidade construtiva, os possíveis produtos, as condições construtivas – a topografia do terreno, acessibilidades, a formação de equipe de profissionais, dentre outros – e os prováveis preços de comercialização.

Semelhante à estratégia da Mirantes da Lagoa, a Colmeia seleciona, primeiramente, o público-alvo que pretende atingir a partir de um estudo prévio sobre o levantamento das condições financeiras dos futuros proprietários para, em seguida, selecionar os possíveis terrenos para aquele tipo de empreendimento. Conforme Raimundo Maia⁹, a

⁷ A Guararapes é o maior grupo empresarial de moda do Brasil e controlador da rede varejista Lojas Riachuelo, com 303 unidades espalhadas por todo o território nacional. Além da Riachuelo, o Grupo é proprietário da Midway Financeira, do Shopping Midway Mall e da Transportadora Casa Verde. Em 1997, a unidade fabril da Guararapes de Natal foi transferida e ampliada para o distrito industrial de Extremoz. Hoje, com área construída de 150.000m² – e, ainda, com o centro de distribuição de 58.000m² – possui cerca de 7.600 funcionários responsáveis pela produção da malharia do Grupo e por parte da camisaria (EMPREGADOS PROTESTAM..., 2017). Como também, disponível em: <http://ri.riachuelo.com.br/show.aspx?idCanal=vwIIOPp-7f0b2cA+k+n7G3w==>. Acesso em: 18 de maio de 2018.

⁸ Em entrevista à autora em 27 de fevereiro de 2018.

⁹ Raimundo Nonato Maia Costa Maia é gerente geral da filial Construtora Colmeia S/A de Natal. As informações obtidas por ele decorreram da entrevista concebida à autora em 22 de março de 2018.

empresa poderá se prejudicar ao adquirir o terreno antes mesmo de definir os prováveis compradores dos imóveis, porque é possível que não atinja o público-alvo almejado para aquela área, ou seja, há uma relação diretamente proporcional entre aquisição da área, a tipologia do empreendimento e os prováveis compradores.

Já a MRV¹⁰ realiza a compra de terras com base na projeção do seu estoque, no estudo de viabilidade do potencial construtivo da área e nas possíveis adaptabilidades do projeto arquitetônico – bloco padrão (ou torres) de apartamentos – ao terreno. A empresa faz uso da ferramenta denominada MRV Terrenos, que alimenta uma planilha de atributos de diversas variáveis específicas sobre o tipo de negócio e as possibilidades de determinado produto para área, como: i) o valor da compra do terreno; ii) as despesas de execução do empreendimento e tributárias; iii) a caracterização do empreendimento, dentre outras¹¹.

Entre as empresas evidenciam-se diversas estratégias para a escolha do terreno relacionadas com a valorização do capital e este é que determinará o público-alvo, a tipologia do empreendimento e o número de UH a serem produzidas. Essa atuação das incorporadoras ressalta a importância da reserva de terras para alcançar patamares sem precedentes, na medida em que é potencialmente favorável para a valorização do capital na produção imobiliária.

Para Raimundo Maia¹² e Luis Pisano¹³, as incorporadoras devem manter uma reserva de terras para aguardar o momento oportuno de conceber o produto e lançar o empreendimento. Apesar de, no caso específico da RMN, não terem dificuldades para a aquisição de terrenos devido ao grande estoque de terras e de áreas de renovação urbana. Como também, pela facilidade de adquiri-las por contratos de permuta física ou permuta financeira, sem necessitar de recursos imediatos. Dentre as cinco incorporadoras entrevistadas, apenas a Mirantes da Lagoa não tem reserva de terras e, sim, projetos em andamento.

¹⁰ Não houve a realização de uma entrevista direta com funcionários da MRV; o procedimento solicitado pela incorporadora foi que enviasse o questionário e a empresa retornaria com as respostas. O preenchimento dessas perguntas ocorreu pela funcionária responsável pelos estudos e apoio a análises de prospecção de áreas, regularização de terrenos prospectados, legalização /licenciamento e incorporação de empreendimentos, bem como de interface e de apoio para a contratação de financiamento/captação de recursos da obra.

¹¹ Para maiores detalhes, ver Huda Lima (2018).

¹² Em entrevista à autora em 22 de março de 2018.

¹³ Em entrevista à autora em 27 de fevereiro de 2018.

Concepção do produto

A concepção do empreendimento imobiliário corresponde à fase de articulação entre um determinado terreno, um produto e um preço. Na etapa da concepção do empreendimento, define-se um conjunto de estratégias imobiliárias para garantir a ampliação do preço das unidades habitacionais em relação ao preço médio do mercado e a aceleração da venda total do empreendimento. Ou seja, cada incorporadora tem suas diferenciações e especificidades para produzir, conceber e comercializar o produto final (RUFINO, 2016).

No caso da incorporadora local Ecocil, o desenvolvimento da concepção do produto envolve a participação de profissionais da própria empresa e, uma vez o projeto legal concebido, se terceirizam os complementares, como estrutural, instalações, dentre outros. Após compatibilizar o pacote de projetos, contrata-se a construtora – a Ecocil Empresa de Construções Civis Ltda. – que receberá premiações se houver redução do custo final das obras que compreende no máximo 60% do preço da venda da unidade habitacional¹⁴; e, dentre os outros 40% estão os custos: i) do terreno; ii) dos impostos, das taxas, dos emolumentos; iii) da comercialização e da publicidade; iv) do faturamento etc.

O orçamento da Moura Dubeux também se assemelha ao da Ecocil. De acordo com José Beltrão Neto¹⁵, o custo raso da construção – sem o preço do terreno, os projetos arquitetônicos, a publicidade, as taxas e os impostos – varia em torno de 55% a 60% do custo final. Essa média de custo da construção é no caso dos empreendimentos sob a responsabilidade da Moura Dubeux. No geral, a própria construtora da incorporadora responsabiliza-se pela execução. A respeito da sua equipe técnica – arquitetos, engenheiros, auxiliares de obras, almoxarifes etc. –, esta compõe-se por colaboradores disponibilizados para trabalhar nas cidades em que a empresa atua, havendo, assim, uma rotatividade conforme a demanda de empreendimentos de cada região. Segundo Lídia Lima¹⁶, entre os anos de 2014 e 2015, a empresa estava com oito canteiros de obras ativos em Natal e à medida que se

¹⁴ De acordo com Silvio Bezerra, em entrevista aos autores em 28 de março de 2018.

¹⁵ José Freire Beltrão Neto, coordenador de obras da filial da Moura Dubeux de Natal, concedeu informações em entrevista à autora em 15 março de 2018.

¹⁶ Lídia Frizado Lima é responsável pelo setor comercial da filial Moura Dubeux de Natal e concedeu entrevista à autora em 15 março de 2018.

entregavam os empreendimentos – entre o período de 2015 a 2017 –, se relocavam os funcionários¹⁷.

Para a incorporadora cearense Colmeia atuar em Natal foi necessário formar um grupo de profissionais locais – arquiteto, engenheiro, advogado, publicitário, dentre outros – para realizar atividades em parceria com os funcionários da matriz e, ainda, há um suporte de demais funcionários terceirizados, para: i) desenvolver projetos complementares; ii) conduzir a aprovação de projetos; iii) subcontratar o apoio técnico; iv) lançar os empreendimentos; v) executar as obras, dentre outros setores. Nessa etapa de concepção do produto, o partido arquitetônico determinará a contratação do arquiteto responsável para a concepção do projeto, isto é, caso a pretensão seja trazer inovações para a cidade, a empresa convida profissionais de outros Estados – como, por exemplo, de São Paulo – ou, se deseja valorizar os aspectos culturais e sociais da região, solicita os serviços de uma equipe local.

Além disso, para cada projeto a Colmeia realiza um estudo prévio do público-alvo e dos possíveis tipos de empreendimentos para a localidade que se deseja intervir e, ainda, verifica o potencial construtivo da área e a celeridade no número de venda de imóveis. Em seguida, adquire e prepara a escrituração do terreno, desenvolve os projetos arquitetônicos, estruturais e complementares, e, em paralelo, reúne as demais documentações exigidas para registrar a incorporação no Cartório de Imóveis. Entretanto, antes de incorporar, a empresa aplica outra pesquisa de mercado para verificar a viabilidade de venda do produto. Em paralelo, averigua o custo da construção e as presumíveis viabilidades da empresa em continuar a obra. Se a pesquisa demonstrar que não há comprador, espera-se por outro momento para lançá-lo ou, até mesmo, se deverá cancelá-lo. Caso haja número significativo de demanda, de fato, se registra o empreendimento.

De acordo com as determinações da legislação sobre incorporações imobiliárias (BRASIL, 1964), planeja-se o lançamento do empreendimento que deverá ocorrer no prazo máximo de 90 dias após o registro da incorporação e, à medida que se comercializam os imóveis, complementa-se com mais 90 dias para iniciar as obras. Portanto,

¹⁷ Desde que iniciaram as primeiras obras em Natal, a Moura Dubeux entregou 25 empreendimentos. Entretanto, entre 2014 a 2016, não se identificou nenhum registro de incorporação em cartórios, tendo como efeito negativo: i) a diminuição de canteiros de obras; ii) a ausência de lançamentos; e, iii) a significativa redução de colaboradores e da equipe administrativa.

conforme Raimundo Maia¹⁸, em torno de seis meses haverá a definição de continuar a obra ou se deverá cancelar o empreendimento. Em suma, o prazo para a operação imobiliária completa da Colmeia exige em média cinco anos, sendo o primeiro ano para a compra do terreno e concepção dos projetos. O segundo, para a legalização dos projetos, a aprovação da incorporação e o lançamento dos imóveis. E os três últimos anos, para a execução e a conclusão das obras.

A respeito da execução dos empreendimentos da MRV, essa se dá pela colaboração de uma equipe técnica da própria empresa, que atua tanto no canteiro de obras quanto na concepção do projeto, legalização, publicidade, dentre outras atividades e, quase sempre, os funcionários são das cidades do entorno do empreendimento. Além disso, a estratégia fundamental da MRV para arrecadar elevado capital no mercado de baixa renda efetiva-se pela relação do quanto se investe para construir. Ou seja, para manter os custos da construção sob controle, produz-se empreendimento com elevado número de UH e padronizam-se os produtos com os mesmos acabamentos como, por exemplo, as portas e as janelas. Tal atitude amplia a escala da empresa e o poder de barganha com os fornecedores.

Outro argumento é construir mais em áreas periféricas das capitais e em municípios interioranos, onde a concorrência e os preços dos terrenos costumam ser menores. Segundo Patrícia Valle (2017), a localização é o fator primordial no segmento de alto padrão. Ao contrário dos imóveis populares que se situam, principalmente, em periferias metropolitanas e o público-alvo se interessa mais pelo preço de oferta do que pela localização. Parece óbvio, mas Luis Pisano – incorporador do Mirantes da Lagoa – se utiliza das mesmas estratégias.

No geral, as incorporadoras trazem os projetos-padrões concebidos pelas suas filiais e os arquitetos locais se responsabilizam em adaptá-los às prescrições urbanísticas, isto é, elaborar as propostas de implantação dos edifícios e do desenvolvimento das áreas externas. Essa concepção do empreendimento não se restringe apenas ao projeto arquitetônico, mas principalmente à definição do preço de oferta do produto imobiliário, que se define, sobretudo, a partir da sua localização. Havendo, assim, competitividade entre as empresas com relação à apropriação da terra e, ao mesmo tempo, percebem-se cooperações entre elas em várias atividades do processo constru-

¹⁸ Em entrevista à autora em 22 de março de 2018.

tivo, como na participação de profissionais que detêm conhecimento do mercado – os corretores imobiliários, os publicitários e os investidores, os arquitetos, os engenheiros, os advogados, dentre outros –, da própria empresa ou contratados temporariamente – os terceirizados. Diante desse mercado, o controle direto sobre a concepção do produto torna-se inclusive condição para obtenção de financiamentos para a construção.

Condições de financiamentos para a construção

Até os anos 2000, as incorporadoras funcionavam como um banco, pois precisavam de elevado capital de giro para financiarem os custos da construção e os recursos do cliente para a aquisição do imóvel. Com o advento de créditos imobiliários para a execução do empreendimento promovidos por bancos privados ou públicos, as incorporadoras beneficiam-se por ter a possibilidade de dividir a origem dos recursos de investimentos em três frações: i) do capital de giro da própria empresa; ii) do capital que sobrevém da comercialização dos imóveis; e, iii) dos recursos adquiridos através de financiamentos imobiliários – como bancos, fundos de investimentos, dentre outros – para a operação imobiliária (RUFINO, 2016; SHIMBO, 2012).

No atual cenário, a capitalização das incorporadoras atuantes dentre municípios da RMN decorre, também, pela aquisição de financiamentos para a construção através de bancos públicos e privados, como a Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil, Santander, Bradesco, Itaú, dentre outros (LIMA, 2018). Conforme Silvio Bezerra¹⁹, a CEF é em grande medida quem concede maior número de financiamentos à Ecocil. Já a Colmeia obtém financiamentos em bancos privados e públicos, como Bradesco, Itaú e CEF.

No caso da Moura Dubeux, os recursos financeiros para a construção dos empreendimentos provêm, no primeiro momento, da injeção de capital próprio e, *a posteriori*, no decorrer da obra utiliza as cartas de crédito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para ativar o fluxo de caixa. Para a incorporadora, o SBPE é a linha de crédito mais viável a ser utilizada na cidade, por haver a injeção de capital da MD em conjunto com o banco financiador da obra e, ainda, por possibilitar o uso de hipotecas das unidades habita-

¹⁹ Em entrevista à autora em 28 de março de 2018.

cionais como garantia. Ou seja, à medida que são comercializadas as UH, se descontam as hipotecas.

Porém, houve um momento em que a empresa tentou implantar em Natal o sistema econômico pelo regime de condomínio fechado²⁰, através do capital injetado do próprio cliente que assume, praticamente, a construção do empreendimento. Apesar de essa estratégia favorecer a incorporadora por reduzir o quantitativo de capital investido, a MD suspendeu esse procedimento no município porque o público-alvo não se adequou.

A Moura Dubeux também realiza um levantamento prévio das taxas de juros disponibilizadas pelas linhas de crédito para a construção dos empreendimentos. Essa captação dos recursos financeiros para o fomento da produção é consolidada por diversos agentes financeiros, desde bancos nacionais e estrangeiros, como Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, como também, pela corretora financeira Petra²¹. Para Livia Lima²², há um beneficiamento tanto para os bancos financiadores quanto para os clientes da MD, já que facilita os acessos aos créditos imobiliários para os compradores e amplia a carteira de financiamentos bancários. E, ainda, por

(...) qualquer eventualidade que acontecer com alguma construtora, o banco financiador da obra (...) continua a construção do empreendimento. Então, é a segurança para o cliente quando existe

²⁰ No procedimento de condomínio fechado, a construtora é responsável por lançar o projeto do empreendimento, e os compradores financiam a obra. Ou seja, o capital investido por quem deseja comprar é destinado para todo o processo e andamento da obra, até a entrega do apartamento equipado e pronto para morar. Esse é o método adotado pela Moura Dubeux, feito sob total legalidade, de acordo com a Lei Federal N° 4.591/64 (BRASIL, 1964). Fonte: <https://mouradubeux.com.br/blog/realizacao/as-vantagens-de-comprar-imovel-em-regime-de-condominio-fechado>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

²¹ “A corretora financeira Personal Trader Corretora de Títulos e Valores Mobiliários S.A (Petra) iniciou suas atividades em julho de 1999 e tem por objeto social entre outras atividades: comprar e vender títulos e valores mobiliários, por conta própria ou de terceiros, instituir, organizar e administrar fundos mútuos e clubes de investimentos e exercer outras atividades expressamente autorizadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN) e/ ou pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A partir de 2011, a corretora redirecionou seus negócios, reduzindo substancialmente o atendimento de clientes de varejo e direcionando a sua atuação para clientes de maior porte como: fundos de pensão, *family offices*, *private banking*, *asset managers* e outros”. Fonte: www.petracorretora.com.br. Acesso em: 31 de outubro de 2016.

²² Em entrevista à autora em 15 de março de 2018.

uma Instituição Financeira por detrás do financiamento. Além de dar maior credibilidade, maior confiabilidade ao cliente, tem esse facilitador com a construtora também, porque a injeção de capital é nossa e feita através dos recursos oriundos do financiamento. (...). Qualquer motivo, – não é o caso da Moura Dubeux, mas em outras construtoras – já aconteceu do empreendimento ter sido concebido e, no meio do caminho, a construtora faliu. Então, o banco financiador acionado pelos proprietários (...) poderá continuar o processo de execução do empreendimento²³.

Logo, a fonte de recursos financeiros para a construção da obra variará conforme a conjuntura econômica e a produção de cada incorporador. No caso da MRV e da Mirantes da Lagoa, os financiamentos bancários se realizam com as instituições que atendem ao PMCMV, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Para Luis Pisano²⁴, atualmente, a aquisição de financiamentos para a construção pelo PMCMV é um dos melhores, pois disponibiliza as menores taxas de juros do mercado – 4,5% a.a. – para os imóveis que se destinam ao público com renda média mensal de R\$ 3.000,00 (Faixa 02 do Programa). Como também, há diversas vantagens disponibilizadas pela CEF, como a linha de crédito denominada Apoio à Produção²⁵.

Esse fluxo de disponibilidade de créditos imobiliários no mercado acelera o capital de giro das empresas, por estas necessitarem nos primeiros períodos da construção de uma elevada quantidade de recursos financeiros próprios ou fundos de investimentos e/

²³ Segundo Livia Lima, em entrevista à autora em 15 de março de 2018.

²⁴ Em entrevista à autora em 27 de fevereiro de 2018.

²⁵ A linha de crédito denominada Apoio à Produção destina-se para empresas do ramo da construção civil de todos os portes que desejam comercializar empreendimentos imobiliários sem adquirir financiamento em seu nome, isto é, disponibilizam os financiamentos diretamente para a construtora e a contratação se dá em qualquer fase da obra. Além disso, enquanto, o cronograma de obras é executado, pode-se financiar unidades habitacionais do empreendimento para pessoas físicas ou jurídicas. Esses valores do financiamento aos adquirentes reduzem o saldo devedor da empresa e/ou da construtora. No geral, a CEF recomenda essa linha crédito para aqueles que precisam de celeridade na produção do empreendimento, tendo, assim, como vantagens para a construtora: i) a rapidez do processo contratual e de execução das obras e o cumprimento das exigências contratuais em até seis meses; ii) a facilidade na produção e na venda das UH, visto o empreendimento a ser executado e contratado em módulos; iii) a associação da publicidade do empreendimento à CEF, como estratégia de venda; e, iv) a flexibilidade de financiamento para os compradores das UH, após a execução de 80% da obra (APOIO À PRODUÇÃO..., *sine data*)

ou de créditos bancários. Portanto, a estrutura financeira disponibilizada em determinado contexto – como por exemplo, as variações das taxas de câmbio – define o custo da construção do produto e, conseqüentemente, o da comercialização. O que, em determinados casos, as margens entre custo e preço de oferta reduzem a lucratividade do incorporador e até mesmo o preço final da venda.

Definição do preço de oferta/lançamento

A moradia é uma mercadoria cuja produção exige aporte de recursos tanto por parte das empresas como também dos consumidores. Uma parte do preço do imóvel vincula-se à propriedade privada da terra, à oferta de infraestrutura urbana e à própria regulação, tendo como resultado um complexo processo de produção em que o preço de oferta é elevado e inacessível a uma enorme parcela da população. Essa lógica do setor da indústria da construção traduz-se na busca de estratégias para que a mercadoria habitação tenha o mais alto preço de oferta possível, como forma de alcançar os mais elevados lucros (CAMPOS, 2011).

Anteriormente, conforme Raimundo Maia²⁶, os incorporadores ditavam a regra do preço de lançamento/oferta para o mercado, por exemplo, caso deseje-se lançar imóveis a R\$10.000,00/m², havia um público que compraria. Todavia, nos dias atuais, a demanda é mais seletiva e é que determina o preço de comercialização: “Não adianta (...) lançar um empreendimento e querer vender a R\$10 mil/m², ninguém vai comprar”. Ademais, há a lucratividade da empresa – Colmeia – que quase sempre é mais ou menos o dobro do custo da construção, pois se inserem, além da construção, o preço do terreno, os valores dos custos com a publicidade, os encargos, os comissionamentos dos corretores, dentre outros²⁷.

Ao considerar tais aspectos, grande parte das incorporadoras realizam pesquisas de mercado sobre o preço do imóvel para, em seguida, definirem o preço máxima da oferta e, em certos casos, para impor preços de monopólio que tendem a exaurir a renda da terra. Por exemplo, segundo Silvo Bezerra²⁸, a Ecocil realiza a pesquisa “pirata”

²⁶ Em entrevista à autora em 22 de março de 2018.

²⁷ Segundo Raimundo Nonato Maia, em entrevista à autora em 22 de março de 2018.

²⁸ Em entrevista à autora em 28 de março de 2018.

para captar o preço de mercado, a capacidade de endividamento do público-alvo e os diferenciais dos empreendimentos pelos quais os futuros proprietários estariam dispostos a pagar mais por determinado produto. Ao definir o valor geral de venda das unidades, a empresa costuma lançar o produto com um preço menor do que aquele a ser comercializado para garantir alguma vantagem aos primeiros proprietários, pois à medida que há o aumento da demanda, valorizam-se os imóveis e ao mesmo tempo aumenta-se o preço da oferta.

No caso da Moura Dubeux, definem-se os preços de venda dos lançamentos com base no orçamento da construção, no custo efetivo da obra e no custo de venda e, também, se utiliza do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC)²⁹.

Vale ressaltar que a Mirantes da Lagoa define o preço de lançamento com certa especificidade. Para o caso do empreendimento Mirantes da Lagoa 01 – situado em São Gonçalo do Amarante –, a incorporadora em conjunto com a CEF analisou as possibilidades de preço máximo de lançamento dos apartamentos para famílias com renda média mensal de R\$900,00. Em seguida, a empresa definiu o custo da construção e as possíveis lucratividades, para lançar – ao final do ano de 2013 – moradias de 50,00m² entre R\$ 68.500,00 a R\$ 70.000,00. Todavia, para Luis Pisano³⁰, a prática não foi tão favorável quanto a teoria, isto é, os cálculos preliminares do custo da construção se distanciaram do custo final da obra, não assegurando a lucratividade presumida. Atualmente, a empresa oferta as mesmas UH por um preço máximo de R\$ 100.000,00. Esse limite de preço segue as diretrizes determinadas, em caráter opcional para empreendimentos que se inserem no PMCMV e estão vinculados ao Regime Especial de Tributação (RET)³¹.

Portanto, para permanecer no RET, a Mirantes da Lagoa tem uma política de controle de custos para que possíveis incrementos de

²⁹ Informações obtidas com Lídia Lima e José Beltrão Neto, em entrevista à autora em 15 de março de 2018.

³⁰ Em entrevista à autora em 27 de fevereiro de 2018.

³¹ Conforme a Instrução Normativa RFB Nº 1435, de 30 de dezembro de 2013 (BRASIL, 2013), a empresa construtora contratada para produzir unidades habitacionais com preço de até R\$ 100.000,00 no âmbito do PMCMV fica autorizada a se inserir no RET, em caráter opcional, para efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a 1% da receita mensal auferida pelo contrato de construção. Caso o preço de oferta do imóvel ultrapasse os R\$100.000,00, as taxas de tributação passam para 4,5% sobre o faturamento.

insumos não alterem o preço de oferta e reduzam o lucro. Luis Pisano³² afirma que é mais eficiente reduzir ou manter o custo da construção, para reduzir ou manter o preço de oferta. Essa redução do custo se dá pela industrialização ao máximo do projeto, a partir da padronização do produto e da produção de blocos estruturais e vedações de edifícios no canteiro de obras.

Apesar de todas as incorporadoras se basearem no INCC, cada uma determina o preço de oferta conforme as especificidades da própria empresa e as garantias da demanda em consumir o produto. Ademais, agrega ao preço parte da valorização fundiária – do solo urbano – e do preço do terreno que se articulam à valorização imobiliária – do espaço construído, dos bens imóveis, das edificações – e à presumida lucratividade do capital investido. De modo geral, na etapa da concepção do empreendimento imobiliário define-se um conjunto de estratégias que garantem o preço das unidades a serem comercializadas com base no preço médio do mercado.

Considerações sobre as estratégias dos incorporadores

O que se observa por detrás da promoção imobiliária da Região Metropolitana de Natal é um conjunto de incorporadores voltados à produção do espaço construído, que procuram influir no funcionamento do mercado, no valor dos imóveis, nas decisões sobre investimentos públicos e privados. O conjunto de promotores e seus parceiros institucionais, financeiros e do setor público faz da cidade uma espécie de organização de tipo empresarial voltada a aumentar o volume de seu capital, por meio da intensificação da utilização da terra e da valorização imobiliária. Por exemplo, há os antecipadores das mudanças do uso do solo e os especuladores sobre o futuro de determinadas áreas e que se baseiam em previsões de tendências e realizações de apostas sobre as melhorias do mercado local. Dentre esses, a habilidade é de prever os movimentos de atuação de demais incorporadores, não apenas daqueles do setor imobiliário, mas também dos empresários relacionados à produção e aos serviços.

Outros promotores não somente procuram prever o futuro para tomar suas decisões, como também, intervêm para alterá-las por meio da execução de empreendimentos que trazem vantagens a uma região

³² Em entrevista à autora em 27 de fevereiro de 2018.

em relação à outra, como a diferenciação da tipologia do produto em relação à infraestrutura e aos serviços disponibilizados; a sua própria localização, como é o caso da construção de condomínios multifamiliares verticais em áreas com predominância de casas. Mas, a regra básica do jogo dos incorporadores é de utilizar o máximo potencial construtivo da área, intensificar o uso da terra e sempre que possível substituir sua produção de moradias poucos rentáveis, como a habitação social, por empreendimentos lucrativos, como os imóveis para o público de elevado poder aquisitivo.

Percebem-se, também, constantes buscas de estratégias que permitem o domínio e o fortalecimento do mercado imobiliário local, tanto pelas incorporadoras nacionais quanto pela reestruturação das locais. Nota-se que os promotores acompanham as tendências de gestão de grandes grupos nacionais, com maior foco no negócio imobiliário – no financeiro – do que na lógica de construção. Grande parte das empresas constitui-se de estruturas flexíveis, organizadas em diretorias estratégicas com capacidade de acompanhar e coordenar todo o processo de produção e de comercialização dos empreendimentos. Nessas organizações evidenciam-se os esforços no sentido de ampliar as condições de competitividade e as mudanças nas relações de produção. Tal como a atuação em diversas localidades da RMN que possibilita a formação complementar de reservas de terras, mas Natal segue sendo o local privilegiado dos investidores.

Referências

APOIO À PRODUÇÃO. A linha de crédito exclusiva, criada para agilizar a construção de seus empreendimentos. Caixa. Disponível em: www.caixa.gov.br/empresa/credito-financiamento/imoveis/financiamento-para-producao-imoveis/apoio-a-producao/Paginas/default.aspx. Acesso em: 25 de abril de 2018.

BRASIL, Instrução Normativa RFB nº 1.435, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre os regimes especiais de pagamento unificado de tributos aplicáveis às incorporações imobiliárias, às construções de unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e às construções ou reformas de estabelecimentos de educação infantil. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=48915&visao=anotado>. Acesso em: 15 de maio de 2018.

BRASIL, Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14591.htm. Acesso em: 1º de outubro de 2014.

CAMPOS, Paola R. O preço da terra urbana e moradia de baixo custo. IN: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.) *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011, p. 63-79.

EMPREGADOS PROTESTAM CONTRA AÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DO RN. Funcionários se reuniram em frente à sede do MPT para cobrar que órgão não cobre multa da Guararapes. *Gl.* 21 de outubro de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/empregados-protestam-contra-acao-do-ministerio-publico-do-trabalho-do-rn.ghtml>. Acesso em: 18 de maio de 2018.

LIMA, Huda Andrade S. de. Incorporando a Metrópole Funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, período de 2011 a 2016. 2018. 230p. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

MONETTI, Eliane. O ponto de vista do empreendedor. IN: VARGAS, Heliana; ARAÚJO, Cristina. *Arquitetura e mercado imobiliário*. Barueri: Manole, 2014, p. 15 – 34.

RUFINO, Beatriz. *Incorporação da metrópole*. Transformações na produção imobiliária e do espaço na Fortaleza do século XXI. São Paulo: Annablume, 2016.

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação social de mercado*. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

VALLE, Patrícia. Enquanto uns choram a MRV pisa no acelerador, como? *Exame*, edição 1.136, ano 51, nº 08, p. 48-50, 26 de abril de 2017.

Produção habitacional de interesse social e agentes: um olhar sobre a implementação do PMCMV na Região Metropolitana de Natal/RN

Glenda Dantas Ferreira

Introdução

A crise internacional de 2008, originada no mercado de *subprimes* estadunidense, representou um marco importante na trajetória recente da política habitacional brasileira, em particular porque foi, no contexto dessa crise, que o governo federal desenhou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009. Na prática, a estruturação do PMCMV ocorreu baseada na combinação entre o componente econômico e o social, dado o duplo objetivo do programa: reduzir o déficit habitacional e mitigar os efeitos negativos relacionados à crise internacional (CARDOSO e ARAGÃO, 2013). No seu desenho, o PMCMV trouxe como foco prioritário a produção habitacional para famílias com renda entre 0 e 10 salários mínimos, organizadas em três faixas de renda (0 a 3; 3 a 6; e 6 a 10).

No processo de implementação do PMCMV, o poder público estimularia o deslocamento de capitais para o circuito secundário da economia, favorecendo a produção e o consumo da mercadoria habitação. Com o programa foram estabelecidas condições para o aumento da oferta de ativos fixos por parte do capital (mercadoria habitação, por exemplo) e para tornar a demanda solvável via a oferta de crédito subsidiado.

Sob essas condições, o programa em exame foi executado em diversos municípios brasileiros, e o seu processo de implementação, de forma geral, originou um campo fértil para diversos estudos¹.

¹ Uma importante síntese desses estudos encontra-se reunida no livro *Minha Casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. Organizado por Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo e Maria Beatriz C. Rufino (2015),

Nesse contexto, a definição do Programa Minha Casa, Minha Vida e o seu processo de implementação na Região Metropolitana de Natal (RMNatal) recolocaram questões de investigação acerca do tema da habitação de interesse social, em um quadro de intensa transformação da área de expansão urbana e metropolitana relacionada à produção habitacional no período recente, sobretudo entre os anos de 2000 e 2007 que, mesmo diante do quadro nacional de retração dos investimentos federais, verificou-se que o mercado imobiliário na RMNatal passou a se expandir a partir da articulação entre turismo e mercado de imóveis. Essa expansão teve como resultado primário a criação de uma nova onda de urbanização no litoral, com efeitos significativos na metrópole.

Dentre as questões em destaque na análise do PMCMV tem-se: (a) o papel dos agentes no processo de produção dos espaços urbano e metropolitano, evidenciando um nexos cada vez maior entre estado e capital, sendo esse o protagonista daquele processo; e (b) a centralidade do circuito secundário do capital na produção do imobiliário na contemporaneidade, enquanto questão teórica-analítica de fundo.

Sendo assim, o presente estudo busca investigar o Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal/RN visando examinar a produção de interesse social, assim como conhecer os agentes diretamente envolvidos no processo de implementação do PMCMV, suas características e formas de inserção no programa no período de 2009 a 2014. Parte-se do pressuposto de que a dinâmica do imobiliário formal, engendrada pelo PMCMV, tem influenciado no processo de organização socioespacial do território e nas condições gerais de produção do espaço urbano e metropolitano a partir do protagonismo dos agentes privados.

principal produto coletivo da Rede de Pesquisa Cidade e Moradia. Tal Rede é formada por 11 núcleos de pesquisa de diversas instituições do país, que se reuniram por ocasião do Edital do CNPq/MCidades (CHAMADA MCTI/CNPQ/MCIDADES n. 11/2012) para avaliar o Programa Minha Casa, Minha Vida. Dentre os núcleos, estão: (1) LABCAM FAU-UFPA (RM Belém e Sudeste do Pará); (2) LEHAB DAU-UFC (RM Fortaleza); (3) LaHabitat DARQ – UFRN (RM Natal); (4) Praxis Escola de Arquitetura – UFMG (RM Belo Horizonte); (5) IPPUR-UFRJ (RM Rio de Janeiro); (6) CiHaBe PROURB-UFRJ (RM Rio de Janeiro); (7) Polis-SP; (8) NEMOS – CEDEPE – PUC-SP (RM São Paulo/Osasco); (9) LabCidade FAUUSP (RM São Paulo e RM Campinas); (10) IAU-USP São Carlos + PEABIRU (RM São Paulo); (11) IAU-USP São Carlos (Regiões administrativas de São Carlos e Ribeirão Preto).

Para a consecução do objetivo do presente artigo tomou-se como referência principal a tese de doutorado de Ferreira (2016) que faz uma análise do Minha Casa, Minha Vida na MetrÓpole Funcional² da RMNatal, examinando questões relacionadas à produção habitacional de interesse social e aos agentes que dela diretamente participaram, e aos efeitos dessa produção sobre o território.

O presente artigo se encontra estruturado em quatro partes, além desta introdução. Na primeira, faz-se balanço da produção habitacional do Minha Casa, Minha Vida. Na segunda parte, discute-se a atuação dos agentes de estado na implementação do programa em exame, que apresentou um caráter complementar em relação à privada. Na terceira, o foco recai sobre a atuação e as características dos agentes privados (imobiliário), principais protagonistas dessa implementação. Ferreira (2016) delimitou um universo de estudo formado por nove³ empresas. Na última parte são apresentadas algumas conclusões.

A produção habitacional do PMCMV na RMNatal: um balanço

No que se refere à produção habitacional do PMCMV na Região Metropolitana de Natal, dados da Caixa Econômica Federal (2015) indicaram que, no período de 2009 a 2014 (Fases 01 e 02 do PMCMV), foram contratados 370 empreendimentos na Região Metropolitana de Natal, dos quais 323 estão localizados na MetrÓpole Funcional. Nessa, considerando o período em tela, o total de empreendimentos correspondeu a aproximadamente 87,30% da produção total da RMNatal. Com relação à quantidade de empreendimentos produzidos, a variação da produção total na MetrÓpole Funcional foi de 275, considerando as duas fases do PMCMV.

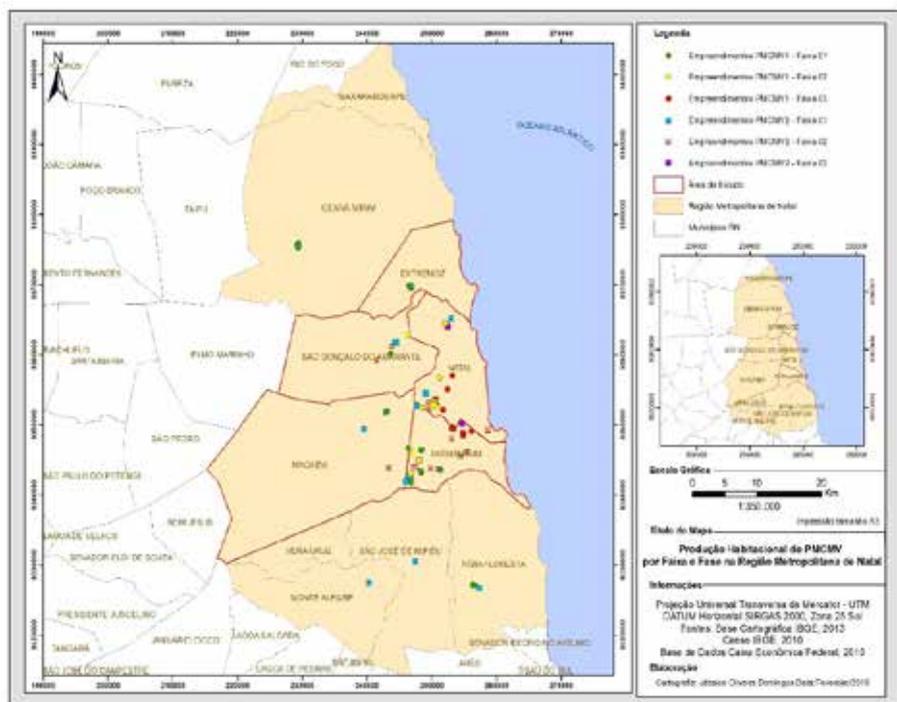
Já a distribuição espacial dos empreendimentos na Região Metropolitana de Natal por Faixas (01, 02 e 03) e Fases do PMCMV demonstra a ocorrência de maior concentração da produção nos municípios de

² A MetrÓpole Funcional da RMNatal é formada pelos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Macaíba.

³ A investigação identificou a participação de 12 empresas na produção Faixa 01 do PMCMV, das quais foram selecionadas nove para serem pesquisadas, tendo como critério de escolha a existência de empreendimentos concluídos e entregues.

Natal e Parnamirim, justamente onde estão os maiores déficits habitacionais (BENTES SOBRINHA et al., 2015).

Figura 1 – Localização da produção habitacional do PMCMV por faixa e fase na Região Metropolitana de Natal



Fonte: Ferreira, 2016.

No que se refere à produção habitacional Faixa 01 no âmbito do PMCMV, destaca-se que foram produzidos 51 empreendimentos na RMNatal, dos quais 41 estão localizados nos municípios que compõem a MetrÓpole Funcional. Desse universo de 41, as empresas estudadas por Ferreira (2016) foram responsáveis por 87,80% da produção de toda a MetrÓpole Funcional. A Tabela a seguir apresenta dados sobre déficit e produção de interesse social nos municípios da MetrÓpole Funcional.

Tabela 1 – Déficit habitacional (0 a 3 s.m.) e Produção do PMCMV (0 a 3 s.m.) por município e na Metrópole Funcional

Município	Déficit habitacional (0 a 3 SM) - UH	Produção do PMCMV (0 a 3 SM) – UH	% da produção de UH em relação ao déficit (0 a 3 SM)
Extremoz	614	790	128,66
Macaíba	1.443	1.443	100,00
Natal	22.185	2.864	12,91
Parnamirim	5.671	5.488	96,77
São Gonçalo do Amarante	2.155	2.105	97,68
Metrópole Funcional	32.068	12.690	39,57

Fonte: FERREIRA, 2016.

Os dados da Tabela 1 colocam em evidência a dificuldade que municípios têm de produzir quantidades elevadas de unidades habitacionais, em particular onde o preço do solo urbano é mais elevado. Nesses casos, há pouco interesse por parte das empresas em produzirem empreendimentos Faixa 01, sobretudo porque há uma tendência de elas obterem um menor sobrelucro de localização e de promoção, ainda mais quando se considera a existência de um valor limite máximo de repasse por unidade, que inclui a aquisição do terreno e a construção do empreendimento. Logo, as empresas buscam produzir em áreas mais distantes, conseqüentemente os municípios com os maiores déficits acabam apresentando uma produção aquém da sua necessidade de reposição e incremento do estoque de moradias (FERREIRA, 2016).

Ainda com relação à produção do PMCMV na RMNatal, Dulce Bentes Sobrinha et al. (2015, p. 347) afirmam que:

a produção do PMCMV na RMNatal, representou, entre outros, um aumento de intensidade na produção da moradia social (Faixa 1) e o reposicionamento do mercado imobiliário para os segmentos médios (Faixas 2 e 3), atuantes na escala metropolitana, com efeitos na escala intraurbana. Tais efeitos de escala representam, ao mesmo tempo, a continuidade e o acirramento das tendências de ocupação do solo urbano (extensiva e intensivamente) preexistentes, em especial nas áreas contíguas ao Polo (Natal). Em primeiro plano, tais características podem sugerir inovação originada pelo PMCMV nas características socioespaciais da RMNatal; entretanto, a presente

pesquisa permitiu compreender que, de fato, há dois sentidos aparentemente contraditórios dessa produção – por um lado, a intensidade referente à Faixa 1, em municípios metropolitanos, responde aos interesses de uma estrutura fundiária herdada das etapas da urbanização da RMNatal, ou seja, reproduz, em curto tempo, os efeitos da segregação e da desigualdade, historicamente desenvolvidos na metrópole; por outro lado, aproximou o tema da moradia social dos grupos sociais mais vulneráveis, em especial daqueles que estavam fora do mercado.

Em síntese, no que se refere à distribuição dos empreendimentos de interesse social na Região Metropolitana de Natal, pode-se concluir que: a) ocorreu a formação de uma zona de concentração em Parnamirim, em uma porção do território que poderá exercer influência na expansão desse município em direção aos de São José do Mipibu e Nísia Floresta, bem como reforçar o níveis de integração entre eles; b) a integração funcional entre os municípios de Natal e Macaíba, na porção oeste da capital, foi mantida, inclusive com reforço dessa integração em decorrência da concentração em empreendimentos na referida porção; e c) verificou-se, ainda, a emergência de uma zona de integração intermunicipal, mediada pela produção de interesse social do PMCMV, entre os municípios de Macaíba e Parnamirim, em decorrência da implantação dos empreendimentos Minha Santa no primeiro município e Ilhas do Pacífico e Vida Nova, no segundo (FERREIRA, 2016).

Por fim, observa-se que essas zonas de concentração da produção da habitação de interesse social relacionada aos investimentos do PMCMV, podem ser tomadas como referência socioterritorial para o desenvolvimento de novas ações por parte dos municípios, tendo em vista a adoção de um planejamento urbano integrado, fundamental à efetivação da habitação adequada a partir de uma perspectiva metropolitana (FERREIRA, 2016).

Os agentes do Estado e o PMCMV na RMNatal: notas sobre uma atuação complementar

Nesta parte busca-se examinar o papel desempenhado pelos agentes do estado no processo de implementação do PMCMV, com foco nos municípios da Metrôpole Funcional da RMNatal, quais

sejam: Natal (Polo), Parnamirim, Macaíba, Extremoz e São Gonçalo do Amarante. Para tanto, conforme observado na Introdução, foram resgatadas algumas análises centrais abordadas por Ferreira (2016) no seu estudo sobre a produção habitacional de interesse social do PMCMV na Região Metropolitana de Natal. Tais análises se relacionam com questões político-administrativas, gerenciais e gestonárias que demarcaram a inserção daqueles agentes na implementação do referido programa.

As entrevistas realizadas com os representantes daqueles municípios revelaram, conforme destacado por Ferreira (2016), a existência de um quadro, no mínimo, preocupante, com relação às condições técnicas e institucionais necessárias à viabilização do adequado processo de implementação do programa. A autora verificou que as secretarias possuem quantidade reduzida de profissionais para atender à demanda que em tese é requerida para uma política multifacetada, como é o caso da habitação. Adicione ainda o fato de que muitas dessas secretarias são responsáveis não apenas por essa política, mas também pela de regularização fundiária e de saneamento. Embora exista relação entre essas políticas, observa-se que, na prática, não há um adequado diálogo entre elas na implementação do PMCMV, dentro de uma mesma secretaria.

Destaca-se, ainda, a frequente tensão entre as áreas de engenharia e do social, que nem sempre caminham juntas no ciclo do projeto e/ou programa. Como evidência concreta disso tem-se o fato de que, conforme demonstrado por Ferreira (2016), nenhum município da MetrÓpole Funcional havia realizado o Trabalho Técnico Social com as famílias beneficiárias dos empreendimentos⁴, mesmo sendo exigido nos normativos do PMCMV.

Além da fragilidade dos arranjos institucionais e técnicos e dos desdobramentos relacionados a isso, destaca-se, ainda, que o quadro geral de implementação desse programa se agrava em decorrência da ausência de articulação entre a política urbana e a política habitacional, apesar da existência, na maioria dos municípios, de Plano Diretor e de Plano de Habitação. Com relação a isso, Ferreira (2016) constatou que as formas de articulação entre as secretarias se limitam ao compartilhamento de algumas atividades com o fito de viabilizar a aprovação dos projetos do PMCMV, desconsiderando a necessidade de

⁴ Ferreira (2016) analisou 13 empreendimentos de cinco municípios na Região Metropolitana de Natal, de um total de 51 empreendimentos contratados.

estruturar a política pública na área de desenvolvimento urbano para que ela possa dar o adequado suporte à implementação do programa.

Na realidade, os instrumentos de planejamento e gestão urbana continuaram sendo implementados de forma isolada. Tal prática concorre para o logro de resultados negativos no âmbito do PMCMV no que se refere à efetivação da moradia digna, conforme demonstrou estudo realizado por Silva, Bentes Sobrinha e Ferreira (2015).

No limite, a produção de moradias em áreas adequadas e bem localizadas ainda permanece como um desafio em termos de planejamento e gestão da política urbana. Com relação a isso, Pequeno e Rosa (2015, p. 145), ao problematizarem a questão da articulação entre as políticas destacam:

Referente à política urbana, é muito baixa a efetividade da legislação urbanística na definição das áreas para o PMCMV, e não se fala no uso de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. Reitera-se a falta de interação entre as políticas urbana e habitacional, quando se contrapõem os planos diretores municipais e os planos habitacionais de interesse social. Pior ainda é a situação dos municípios metropolitanos. Na ausência de articulação entre os planos diretores municipais, antevê-se o surgimento de problemas na implantação de conjuntos periféricos situados em áreas limítrofes, a ressaltar a necessidade de planos de expansão urbana e habitacional metropolitano.

Apesar de estarem analisando a Região Metropolitana de Fortaleza, as conclusões destacadas pelos autores têm validade para a maioria dos municípios que contam com investimentos do PMCMV. De qualquer forma, não existem evidências de que as prefeituras conseguiriam implementar um modelo de política pública de habitação que não reforçasse a lógica capitalista de produção da moradia, e priorizasse o enfrentamento da questão fundiária, condição essencial para a produção habitacional em áreas urbanizadas e bem localizadas. Nesse sentido, Botelho (2007, p. 40-41) chama a atenção para o fato de que:

A provisão estatal de moradia, ao concentrar-se nas camadas mais pobres da população, corre o risco, se não forem tomadas as devidas precauções por parte das autoridades responsáveis, de acentuar a segregação dos pobres, pois a liberalização e a desregulamentação do mercado imobiliário, bem como a concentração de concessão de

subsídios à produção habitacional para as camadas de renda mais baixa tem o efeito perverso de acentuar a segregação socioespacial, ao confinar a população que depende dos recursos estatais em áreas pouco valorizadas e/ou distantes das áreas de consumo e emprego.

Considerando que para os capitais imobiliário e fundiário o uso e a transformação do espaço urbano são objetos do lucro (RIBEIRO, 1997), a tendência é que, no processo de produção habitacional mediada pela produção do espaço, os capitais busquem realizar seus investimentos cujos ganhos econômicos sejam maiores. Essa dinâmica dos agentes pode, em alguma medida, ser influenciada pelas articulações com o estado, ou pela ausência dessas. Nessa perspectiva, o trabalho realizado por Ferreira (2016) constatou um reforço dessa articulação mediada pela elaboração de legislações tributárias específicas direcionadas para o setor imobiliário baseadas na concessão de isenções totais ou parciais de impostos e/ou taxas municipais para as empresas do setor da construção civil que atuem na Faixa 01 do MCMV.

Ao abordar o papel das prefeituras no âmbito do PMCMV, Carvalho (2015, p. 153) destacou que:

O PMCMV diminuiu a participação da prefeitura municipal no que se refere à gestão das obras, fortalecendo a função de realização do trabalho técnico social e o fornecimento de demanda habitacional. Sendo de sua responsabilidade o trabalho técnico, mas não a obra (compra do terreno, contratação da construtora, acompanhamento técnico), esta é a ação da prefeitura que talvez mais se destaque. De fato, a prefeitura se mostrou fundamental nas negociações com a construtora para a produção habitacional, antecedendo o processo com a CEF. Essas negociações, entretanto, não ganharam visibilidade, já que a contratação pode ser feita diretamente com o banco e não há processos públicos de escolha das empresas.

Em linhas gerais, a fragilidade institucional dos municípios e o protagonismo do setor privado na condução da política habitacional, sobretudo na contemporaneidade, indicam como tendência o agravamento do quadro sociespacial relacionado à periferização, conforme abordaram Rufino (2015) e Ferreira (2016) ao refletirem sobre a arquitetura e os agentes que atuam no processo de implementação do PMCMV.

Fica evidente, portanto, a pouca capacidade que os municípios possuem de interferirem na decisão locacional, aspecto esse que reforça a permanência de um padrão periférico de ocupação do espaço urbano e metropolitano. Ferreira (2016) demonstrou, a partir das entrevistas com os agentes privados, que não houve qualquer interferência do município naquela decisão, apesar de existirem instrumentos que poderiam ser utilizados pelo poder público municipal. Na verdade, os gestores possuem uma compreensão equívoca no que se refere à ideia de moradia adequada. Ou seja, para eles o simples cumprimento dos normativos do PMCMV é o fator essencial, e praticamente o único, a garantir a efetivação daquela, e a realidade concreta demonstrou que não. É preciso ir além dos normativos e enfrentar a complexidade do processo de produção social do espaço na sua relação com a habitação.

Os agentes imobiliários e o seu protagonismo na implementação do PMCMV na RMNatal

Esta parte trata dos agentes imobiliários que atuaram diretamente na produção habitacional Faixa 01 do Programa Minha Casa, Minha Vida. Para tanto, toma-se como referência, a exemplo do que fora realizado no item anterior, o trabalho desenvolvido por Ferreira (2016). Nesse sentido, resgatam-se aqui as principais características das empresas, suas formas de produção e de gestão. No referido trabalho, a autora delimitou um universo formado por nove⁵ empresas que atuaram na Metrópole Funcional no período entre 2009 e 2014.

Com base nas entrevistas realizadas, Ferreira (2016) compôs um quadro a partir do qual é possível conhecer as empresas, considerando as seguintes variáveis: i) identificação geral; ii) atuação; e iii) banco de terrenos. A escolha por esses itens se justifica na medida em que permitem compreender as principais características das empresas,

⁵ A investigação realizada por Ferreira (2016) identificou a participação de 12 empresas na produção Faixa 01 do PMCMV, das quais a autora selecionou nove para serem pesquisadas, na medida em que adotou como critério de escolha a existência de empreendimentos concluídos e entregues. Foram as seguintes empresas pesquisadas: (i) Construtora Borges e Santos; (ii) Construtora Cageo Ltda; (iii) Construtora Monte Neto; (iv) Marco Engenharia e Consultoria Ltda; (v) Tecnard Engenharia Comércio e Indústria Ltda; (vi) Zeta Construção Civil Ltda; (vii) Módulo Incorporações e Construções Ltda; (viii) M & K Comércio e Construções Ltda.; e (ix) CSM Construções Serviços e Materiais Ltda.

assim como fornecem indícios acerca das tendências de consolidação e/ou expansão da inserção territorial daquelas empresas, favorecida pelo PMCMV. O referido quadro é reproduzido parcialmente a seguir.

Quadro 1 – Radiografia das empresas

EMPRESAS	ATUAÇÃO			BANCO DE TERRENOS	
	Renda	Segmento	Onde	Possui	Onde
Construtora Cageo Ltda	Baixa	Imobiliário e Obras Públicas	Região Metropolitana e Interior do RN	Sim	São Gonçalo do Amarante e Monte Alegre. Prospeccando terrenos em Nísia Floresta e São José do Mipibu
CSM Construções Serviços e Materiais Ltda.	Média e Média Alta	Imobiliário e Obras Privadas	Natal	Não	
Construtora Borges e Santos	Média Baixa, Média e Alta	Imobiliário	Alagoas, Paraíba e RN (Região Metropolitana de Natal e Mossoró)	Sim	Natal, São Gonçalo e Parnamirim
Construtora Monte Neto	Média e Média Alta	Imobiliário e Obras Privadas	RN (Natal), Pernambuco, Ceará e Paraíba	Sim	Natal, São José de Mipibu e Goianinha
Marco Engenharia e Consultoria Ltda.	Média Baixa	Imobiliário e Obras Privadas e Públicas	RN (Região Metropolitana de Natal e Goianinha)	Sim	Natal, Parnamirim, Macaíba
M & K Comércio e Construções Ltda.	Média Baixa	Obras Públicas e Imobiliário	RN (Região Metropolitana de Natal e Mossoró)	Sim	Natal, Parnamirim, Macaíba
Módulo Incorporações e Construções Ltda.	Média e Média Alta	Imobiliário	Natal e Mossoró	Sim	São Gonçalo do Amarante
Tecnext Engenharia Comércio e Indústria Ltda.	Média Baixa, Média e Alta	Imobiliário e Obras Privadas e Públicas	Região Metropolitana de Natal	Não	
Zeta Construção Civil Ltda.	Média e Alta	Imobiliário	RN (Natal e Tibau do Sul) e Pernambuco	Sim	Natal

Fonte: FERREIRA (2016).

De maneira geral, pode-se constatar que as empresas são relativamente novas, pois a maioria foi criada na década de 1990, período

importante na transição da política habitacional no Brasil após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH). Sublinha-se que algumas dessas empresas se inseriram nos ciclos das Incorporações Imobiliárias (1982-1990) e dos Condomínios Fechados/Autofinanciamentos (1990-2000), contudo somente a Tecnart Engenharia Comércio e Indústria Ltda. atuou no ciclo anterior (Produção Estatal via BNH, produzindo via INOCOOPs para famílias de rendimentos superiores). A referida empresa, assim como a Módulo Incorporações e Construções Ltda. e a Construtora Borges e Santos, atuou no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), produzindo para diferentes faixas.

No que se refere às faixas de rendas de atuação das empresas, a maioria atua fortemente no mercado privado da moradia, primeiro. Segundo, concentram sua produção nos municípios de Natal e de Parnamirim. Por fim, os produtos imobiliários desenvolvidos por essas empresas têm como foco prioritário as famílias de rendimentos médios e altos. São empresas que têm uma **média de 20 anos de existência** e na história de sua fundação **são de origem familiar ou societária**.

No que se refere à **origem do capital** para a realização dos investimentos imobiliários, Ferreira (2016) constatou que predomina o uso de capital próprio, por vezes combinado com financiamento bancário. Como a maioria das empresas atua intensivamente no submercado monopolista da moradia, o aspecto da lucratividade se encontra mais diretamente associado ao processo de circulação de capital-mercadoria. Tal atuação se expressa na oferta de empreendimentos de pequeno e médio porte, com variação entre 8 e 120 no número de unidades habitacionais. Os **produtos imobiliários** ofertados por essas empresas possuem uma diversidade de tamanhos, sendo que a maioria deles tem tamanho superior a 100m², alguns com até quase 240 m². Ou seja, são produtos cujos tamanhos se revelam cerca de cinco vezes maior que o padrão MCMV Faixa 01 (FERREIRA, 2016).

Com relação à existência de **banco de terrenos**, apenas duas empresas afirmaram não o possuir: Tecnart Engenharia Comércio e Indústria Ltda. e CSM Construções Serviços e Materiais Ltda. As demais empresas possuem terrenos em municípios da Metrópole Funcional, o que é um fator importante quando da emergência de novos ciclos imobiliários. Destaca-se, ainda, que existe um movimento de algumas empresas no sentido de adquirir terrenos fora da Metrô-

pole Funcional, principalmente nos municípios de Monte Alegre, São José do Mipibu, Goianinha e Nísia Floresta⁶. Certamente, o ciclo imobiliário engendrado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida fez com que o preço da terra se tornasse mais elevado nos municípios da Metrópole Funcional, deslocando a demanda por terrenos mais baratos para fora dela (FERREIRA, 2016).

Indubitavelmente, os investimentos no âmbito do Minha Casa, Minha Vida representaram uma oportunidade ímpar para que as empresas locais/regionais dessem continuidade à sua atuação no mercado da Região Metropolitana de Natal, particularmente em um quadro marcado pela reestruturação do imobiliário no Brasil, que fez com que diversas empresas nacionais, algumas delas com capital aberto na Bolsa de Valores, ampliassem a sua atuação em termos regionais, como é o caso da MRV. Diante desse quadro relativamente desfavorável, as empresas locais/regionais inovaram nas estratégias de atuação, seja ofertando produtos para faixas de rendimentos inferiores, seja deslocando a sua atuação para fora do eixo Natal-Parnamirim. Ou até mesmo mantendo a atuação nesses municípios, mas deslocando os investimentos para bairros onde o custo do fator terra era menor quando comparado com as áreas tradicionais de recepção de inversões por parte dos agentes privados locais/regionais (FERREIRA, 2016).

Conforme observado anteriormente, foram produzidos 51 empreendimentos na RMNatal, dos quais 41 se localizam na Metrópole Funcional. Nesse contexto, destaca-se que parte significativa dessa produção se encontra concentrada em operações imobiliárias realizadas pela Construtora Borges e Santos, conforme pode ser observado na Tabela 2. Essa construtora é do Estado de Alagoas, mas atua na RMNatal desde o período do PAR, anos 2000. Os investimentos estão concentrados nos municípios de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, ambos com seis empreendimentos Faixa 01. Somadas, as empresas estudadas por Ferreira (2016) produziram nos municípios da Metrópole Funcional 36 empreendimentos e 11.522 unidades habitacionais.

⁶ Destaca-se, ainda, que o município de Nísia Floresta foi um dos que mais recepcionou investimentos imobiliários no ciclo do imobiliário-turístico.

Tabela 2 – Produção habitacional de interesse social por empresa na Metrópole Funcional da RMNatal (%)

Empresas	Produção Habitacional de Interesse Social na Metrópole Funcional	
	% de Empreendimentos	% de Unidades
Construtora Borges e Santos	33,33	40,20
Construtora Monte Neto	11,11	7,48
CMS Construções, Serviços e Materiais Ltda.	2,78	4,34
M&K Comércio e Construções	11,11	16,39
Marco Engenharia e Consultoria Ltda.	8,33	5,59
Módulo Incorporações e Construções Ltda.	8,33	7,33
Tecnart Engenharia, Comércio e Indústria Ltda.	11,11	7,60
Zeta Construção Civil Ltda.	11,11	7,57
Construtora Cageo Ltda.	2,78	3,50
Total	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Base de Dados SIAFI-PMCMV/CEF (2015) e da Prefeitura Municipal de Macaíba e da Construtora Cageo Ltda. (Empreendimento Campina), considerando apenas o total produzido pelas empresas estudadas.

Outro aspecto que chama atenção no exame da atuação dos agentes imobiliários é a forma como algumas empresas se organizaram para produzirem seus empreendimentos. Com relação a isso, Ferreira (2016), ao analisar a atuação dos agentes privados no contexto do PMCMV, verificou a ocorrência de dois *modi operandi* relacionados à lógica de produção capitalista da moradia. O primeiro, mais clássico, se caracteriza por uma lógica produtiva individual, ou seja, a empresa não estabelece nenhum tipo de associação com outras para a consecução daquela produção. Nesse caso, riscos, vantagens e garantias associadas à essa produção impactam, como um todo, na empresa, isoladamente. O segundo *modus operandi* se revela diferenciado do anterior, na medida em que a associação de empresas caracteriza a sua prática. Nesse sentido, as empresas se organizam a partir de um tipo de “formato” de cooperativas, e com base nele decidem suas estratégias a partir do estabelecimento de procedimentos comuns que atendem aos interesses de todas as empresas envolvidas.

Na experiência do PMCMV na RMNatal, quatro empresas (Marco Engenharia e Consultoria Ltda., Tecnart Engenharia, Comércio e Indústria Ltda., Zeta Construção Civil Ltda. e Construtora Monte Neto) atuaram a partir de um “formato” de cooperativa. Ou seja, operaram em conjunto na aquisição de terrenos, definição de projetos, compra de insumos para a construção e na estruturação dos processos produtivos etc. Esse formato proporcionou ganhos de escala e redução de custos nas operações realizadas por essas empresas.

Considerações finais

A reflexão acerca do papel dos agentes na implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal contribuiu para a compreensão, à luz de uma experiência concreta, de que a atuação do Estado ocorre em níveis distintos, nem sempre conectados. Nesse sentido, o governo federal atua de forma mais ampliada a partir da definição de condições concretas para a produção habitacional, de modo a viabilizar a oferta e o consumo da mercadoria habitação.

No nível mais específico, reservado aos municípios, promover a articulação entre os instrumentos de planejamento e de gestão da política habitacional e o território sobre o qual tais instrumentos incidem. Entretanto, o que se tem observado é a impossibilidade de se romper com a lógica capitalista do poder, em favor da efetivação da moradia adequada. Além de não romper, há o reforço do nexos Estado-capitalistas, o que na experiência da Metrópole Funcional foi demonstrado, por exemplo, com a concessão de benefícios fiscais para empresas que produziram no âmbito do PMCMV.

Em complemento, entende-se que há uma forte tendência de que a produção habitacional continue se localizando em áreas cada vez mais distantes e desprovidas de infraestrutura e equipamentos de uso coletivo, onde o preço do solo urbano é inferior, porém as condições de inserção urbana são precárias. Tal tendência explícita, no território, a desarticulação entre as políticas urbanas e habitacionais. Como o poder público ainda não conseguiu avançar no enfrentamento do problema fundiário, pode-se dizer que a disputa dos capitais pelos efeitos úteis de aglomeração e pelos sobrelucros de localização continuará influenciando de modo decisivo no mercado da habitação,

assim como na organização socioespacial do território e, mais especificamente, na forma de como as famílias acessam a cidade, e nas condições desse acesso (FERREIRA, 2016).

O exame da dinâmica engendrada pelo PMCMV no contexto metropolitano revela que houve, em parte, inovações na base dos interesses econômicos dos capitais imobiliários, tendo ocorrido mudanças nas práticas da rede empresarial preexistente. Como evidência disso tem-se a introdução de novos processos e produtos nas estratégias de atuação dos agentes privados. Em decorrência disso, constatou-se a ampliação do raio de atuação desses em direção a outros municípios metropolitanos, não ficando mais restritos a Natal e a Parnamirim, onde tradicionalmente atuavam, possibilitando àqueles municípios alcançarem um novo patamar na estruturação dos seus respectivos imobiliários.

Na prática, ocorreu o acionamento do mercado de terras para além dos limites de Natal (cidade polo), com uma intensiva valorização desse mercado nas áreas periféricas, assim como uma diversificação da distribuição espacial dos grupos sociais mediada pela renda, fortalecendo ainda mais o processo de metropolização.

No caso da produção capitalista da habitação, os impasses relacionados ao imobiliário envolvem seus processos (particularidades da produção) e seus produtos. O seu valor de uso encontra-se determinado pela sua articulação com os demais objetos integrantes do sistema espacial. No setor imobiliário, a localização no espaço urbano assume, portanto, importância crucial na diferenciação do valor de troca e do valor de uso da mercadoria habitação.

Para além dessa nova regionalização por parte das empresas, o MCMV também exigiu, para o acesso aos seus recursos, produtos imobiliários diferentes. Ou seja, as empresas teriam que produzir empreendimentos para famílias de interesse social (0 a 3 salários mínimos), perfil de renda completamente diferente daquele que os agentes privados, na sua carteira de negócios, contemplavam. Em alguma medida, ou as empresas aderiam a esse novo ciclo do imobiliário e aos seus recursos e às suas regras, ou então ficariam bastante vulneráveis diante da concorrência de novas empresas que passaram a atuar no mercado na RMNatal. E, nesse sentido, a emergência do PMCMV representou uma oportunidade para que as empresas locais pudessem obter um fôlego adicional para encarar a dinâmica recente do imobiliário na Região Metropolitana de Natal.

Com relação ao PMCMV, de forma geral, pode-se dizer que diante de um quadro de retração de investimentos em habitação no país, ele surgiu como uma oportunidade para que os municípios pudessem enfrentar o problema do déficit habitacional. No entanto, tem-se observado que a implementação do referido programa, em diversas cidades e regiões metropolitanas, vem provocando uma gama de efeitos negativos relacionados à arquitetura do programa e às formas de atuação dos agentes, em particular quando se considera o protagonismo do setor privado.

Ferreira (2016) destaca que apesar da importância evidenciada do PMCMV na retomada dos investimentos habitacionais, a questão da habitação na escala metropolitana permanece intocada enquanto que o processo de metropolização vem colocando desafios cada vez mais complexos no que tange à efetivação da moradia adequada. Além disso, a autora destaca que a habitação de interesse social alcançou contornos mais explícitos de mercadoria especial, ocupando cada vez mais um lugar de destaque no setor econômico, inclusive atraindo novos agentes imobiliários que, tradicionalmente, não ofertavam produtos para famílias de rendimentos inferiores, nem atuavam fora do Polo da RMNatal.

Tais agentes têm avançando na sua inserção metropolitana, assim como redefinido sua atuação na escala intraurbana, seja na produção habitacional, seja na aquisição de terrenos para serem utilizados em ciclos de investimentos futuros. Ferreira (2016) afirma que os capitalistas estão se movimentando, observando e acompanhando a dinâmica metropolitana como forma de orientar suas estratégias de ação e de aproveitar as oportunidades com vistas à criação de condições adequadas para a acumulação de capital. O poder público, por sua vez, tem relegado para segundo plano o planejamento e a gestão em uma perspectiva multiescalar, ambos fundamentais na organização social do território e na estruturação do processo de desenvolvimento urbano e metropolitano.

Referências

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso; TINOCO, Marcelo Bezerra Melo; GUERRA, Eliana Costa; FERREIRA, Glenda Dantas; SILVA, Francis Lindayane. Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioes-

pacial. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). *Minha casa... e a cidade?* avaliação do Programa Minha, Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap.12, p. 323-352.

BOTELHO, A. A produção do espaço e da moradia através das práticas do setor imobiliário: três casos paulistanos. *Cidades*, v. 4, n. 6, p. 11-43, 2007.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 nos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) *O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013. Cap. 2, p. 17-65.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do Espaço Metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011, páginas. Disponível em: http://www.observatoriodasmetro-poles.net/download/adauto_cardoso.pdf. Acesso em: 15 de março de 2012.

CARVALHO, Huana Assanuma Ota de. *A Caixa Econômica Federal como agente da política habitacional: um estudo a partir do PAC e PMCMV em Carapicuíba*. 200 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015.

CLEMENTINO, M. do L. M.; FERREIRA, A. L. Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (Org.) *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. Introdutório, p. 19-42.

FERREIRA, A. L. *De la producción del espacio urbano e la creación de territorios en la ciudad: un estudio sobre la constitución de lo urbano en Natal, Brasil*. 1996. 586f. Tese de Doutorado (Doutorado em Geografia). Universitat de Barcelona, Barcelona. 1996.

FERREIRA, G. D. Produção habitacional, agentes e território: uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal (2009-2014). 2016. 303f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

FIX, M. de A. B.; ARANTES, P. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida*. Julho, 2009. Disponível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68. Acesso em: 5 de agosto de 2011.

PEQUENO, R.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.) *Minha casa... e a cidade?* Avaliação do Programa Minha, Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 6, p. 131-164.

QUEIROZ, L. A. P. da C. *Incorporações imobiliárias: ciclos, financeirização e dinâmica espacial em Natal/RN*. 2012. 271f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ; FASE, 1997.

ROMAGNOLI, A. J. *O “Programa Minha Casa, Minha Vida” na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos*. 2012. 141f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.) *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha, Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap.03, p. 51-70.

SILVA, A. F. C. da; BENTES SOBRINHA, M. D. P.; FERREIRA, G. D. Organização social do território e formas de provisão de moradia. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (Org.) *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 8, p. 262-292.

Na periferia da periferia: o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 nos municípios de menor integração da Região Metropolitana de Natal

*Beatriz Medeiros Fontenele
Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros*

Introdução

A proposta deste estudo apresenta uma perspectiva pouco explorada sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): a dinâmica do programa em pequenos/médios municípios. Aqui serão analisadas as peculiaridades do PMCMV (Faixa 1) em cidades pequenas e médias da RMNatal, identificando sua inserção urbana, tipologias e dinâmicas socioespaciais. O estudo realizado teve como objeto os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) implementados nos municípios de baixa integração¹ da Região Metropolitana de Natal, mais especificamente: Ceará Mirim, Monte Alegre, Nísia Floresta e São José do Mipibu, totalizando 2.216 unidades, todos contempladas com a tipologia “casa”.

Foram utilizados procedimentos qualitativos e quantitativos, com levantamento de dados e informações feitos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Caixa Econômica Federal (CEF), na Fundação João Pinheiro, nos *sites* das prefeituras dos municípios pesquisados, em publicações acadêmicas e por meio de pesquisa empírica. A pesquisa de campo, que se integra a uma pesquisa maior – com todos os municípios da RMNatal –, utilizou mapeamento das infraestruturas, serviços e comércios no entorno dos empreendimentos. Nos quatro municípios foram realizadas 180 entrevistas por formulário (perguntas abertas e fechadas), com o cálculo amostral definido pelo Laboratório de Estatística Aplicada (LEA) da UFRN e com sorteio

¹ A escala de integração adotada foi produzida no INCT Observatório das Metrôpoles, por meio do relatório de pesquisa “Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização”, de Ribeiro (2012).

aleatório dos imóveis no Excel – identificados no partido urbanístico de cada conjunto. Procedeu-se, ainda, ao mapeamento de uso e ocupação do solo dos imóveis (residencial, misto, serviço, comércio etc.) e registro fotográfico. Ao final, os dados foram tabulados em planilhas de dados e analisados com o recurso de tabelas dinâmicas. As informações com características espaciais foram dispostas em mapas temáticos, utilizando-se as ferramentas Google Earth, Google Maps e ARCGIS – *software* para Sistemas de Informações Geográficas (SIG) – licença do Observatório das Metrópoles/Núcleo Natal.

Para a compreensão desse cenário são abordados alguns aspectos referentes à PMCMV, em seguida, sua inserção na RMN – considerando as peculiaridades dessa RM – e, por último, são tratados os casos dos empreendimentos habitacionais do PMCMV (Faixa 1) nos municípios de baixa integração da RMN, configurando o foco que deu título ao artigo “Periferia da periferia” – em que municípios periféricos dentro do contexto da RMN, possuem também conjuntos construídos em áreas periféricas.

O Programa Minha Casa Minha Vida: aspectos gerais

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado através da aprovação da Medida Provisória n° 459/2009, que foi transformada na Lei n° 11.977/2009, está dividido em três faixas de renda: as faixas 1, 2 e 3. A Faixa 1, conhecida como segmento de interesse social, abrange as populações mais pobres, atendendo famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos. Para essas famílias o subsídio do governo é de até 95% do preço do imóvel, podendo ele ser financiado com 0% de juros, em até 10 anos (120 meses), com prestações de no mínimo 25 reais². Vale ressaltar que a aquisição da casa se dá por inscrição e posterior sorteio pelo município. As Faixas 2 e 3 – segmento econômico – possuem uma dinâmica diferenciada, pois a aquisição do imóvel é feita diretamente com a empreiteira. Para a Faixa 2, que beneficia famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos, o programa fornece subsídio direto de desconto no valor do imóvel e uma baixa taxa de juros; para a Faixa 3, aquela cuja renda é de 6 a 10 salários mínimos, há apenas a redução dessa taxa (ARANTES, FIX, 2009; KRAUSE, BALBIM,

² Até a Fase 1 do programa, o preço mínimo do imóvel era de 42 mil reais, e, a partir da Fase 2, o preço mínimo do imóvel passou para 55 mil reais (THERY, 2017).

NETO, 2013). O PMCMV é uma parceria dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) com empresas privadas da construção civil. Em nível federal se destaca o Ministério das Cidades como órgão gestor e a Caixa Econômica Federal enquanto órgão financeiro. No desenho logístico, os entes estaduais e municipais precisam promover inscrições e sorteios por meio de uma lista de demanda, implementar o trabalho técnico e social, criar mecanismos para a isenção de impostos e doações de terreno. O setor privado, representado pelas empreiteiras, está, por fim, responsável pela criação e implementação dos projetos, o que inclui a escolha do terreno e sua localização. O programa está presente em todas as regiões do território brasileiro, tanto em suas diferentes modalidades, como em quantidades.

De acordo com Arantes e Fix (2009), a atuação do setor privado no Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) se dá “por oferta”, ou seja, após definição e aprovação, pelos órgãos competentes, do terreno e do projeto, os imóveis construídos pelas construtoras são comprados integralmente pela Caixa Econômica Federal, “sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades” (ARANTES; FIX, 2009, p. 3). Essa oferta privada pelo poder público desenvolve uma política municipal de atração de investimentos (doação de terrenos e construção de infraestruturas) e uma produção de moradias baseadas apenas no suprimento das exigências básicas do programa (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Ao colocar o setor privado no centro da produção de moradias de interesse social, esta torna-se mais uma mercadoria que objetiva a lucratividade das empresas e o cumprimento das metas do programa. As estratégias para isso são muitas, e autores como Maricato (2009), Arantes e Fix (2009), Bonduki (2009) e Rolnik (2009), logo após o lançamento do PMCMV, constataram a possibilidade de ocorrer construção de moradias em terrenos baratos, desprovidos de um entorno dotado de infraestruturas, projetos simplistas de grande porte – empreendimentos contíguos com paisagens monótonas, casas e apartamentos que não suprem as necessidades reais do trabalhador etc. Deve-se assinalar que as análises já realizadas apontam como resultado esses problemas.

A localização periférica dos empreendimentos construídos pelo Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) torna-se comum e traz consigo a demanda por serviços e infraestruturas urbanas por parte

dos novos moradores. Todavia, vários dos condomínios possuem um entorno escasso de infraestrutura e problemas de acesso a serviços e empregos, como afirmado por Rufino *et al.* (2015), Pequeno e Rosa (2015), Bentes *et al.* (2015) e Lima *et al.* (2015).

O olhar para a produção do PMCMV nas cidades pequenas e médias aufere novas perspectivas de análises e/ou resultados. Cabe, aqui, contemplar os municípios da Região Metropolitana de Natal com baixa integração com o polo metropolitano.

A Região Metropolitana de Natal e o Programa Minha Casa Minha Vida

Região Metropolitana de Natal (RMN) foi institucionalizada através da Lei Complementar Estadual nº. 152, de 16 de janeiro de 1997. A RMN iniciou-se com seis municípios: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba e Ceará-Mirim. Deles, apenas a cidade de Ceará-Mirim não fazia limite com o polo – Natal –, tendo ela sido incluída após negociações políticas (ALBUQUERQUE NETA, 2007; SILVA, 2017). No momento, a região conta com a adição de dez municípios (Nísia Floresta, São José do Mipibu, Monte Alegre, Vera Cruz, Ielmo Marinho, Maxaranguape, Arês, Goianinha e Bom Jesus), totalizando 16 municípios na RMN, que abrange uma extensão de 3.177,015 quilômetros quadrados, representando 7% do território do Rio Grande do Norte.

Conforme a estimativa populacional do IBGE (2018), a região possui 1.571.769 habitantes, ou seja, aproximadamente 45% da população do território estadual. De acordo com dados analisados por Silva (2017), desses municípios, apenas Natal e Parnamirim se configuram como 100% urbanos, enquanto a taxa de população urbana dos outros municípios varia de 84,52% (São Gonçalo do Amarante) a 12,7% (Ielmo Marinho). Clementino e Pessoa (2009, p. 78) apontam que “em alguns casos, municípios nitidamente rurais são inseridos nas regiões metropolitanas por pressão política dos governantes ou dos parlamentares”. Dessa forma, por mais que seja considerada institucionalmente uma Região Metropolitana, Natal é apontada por Clementino e Pessoa (2009) como uma metrópole em formação.

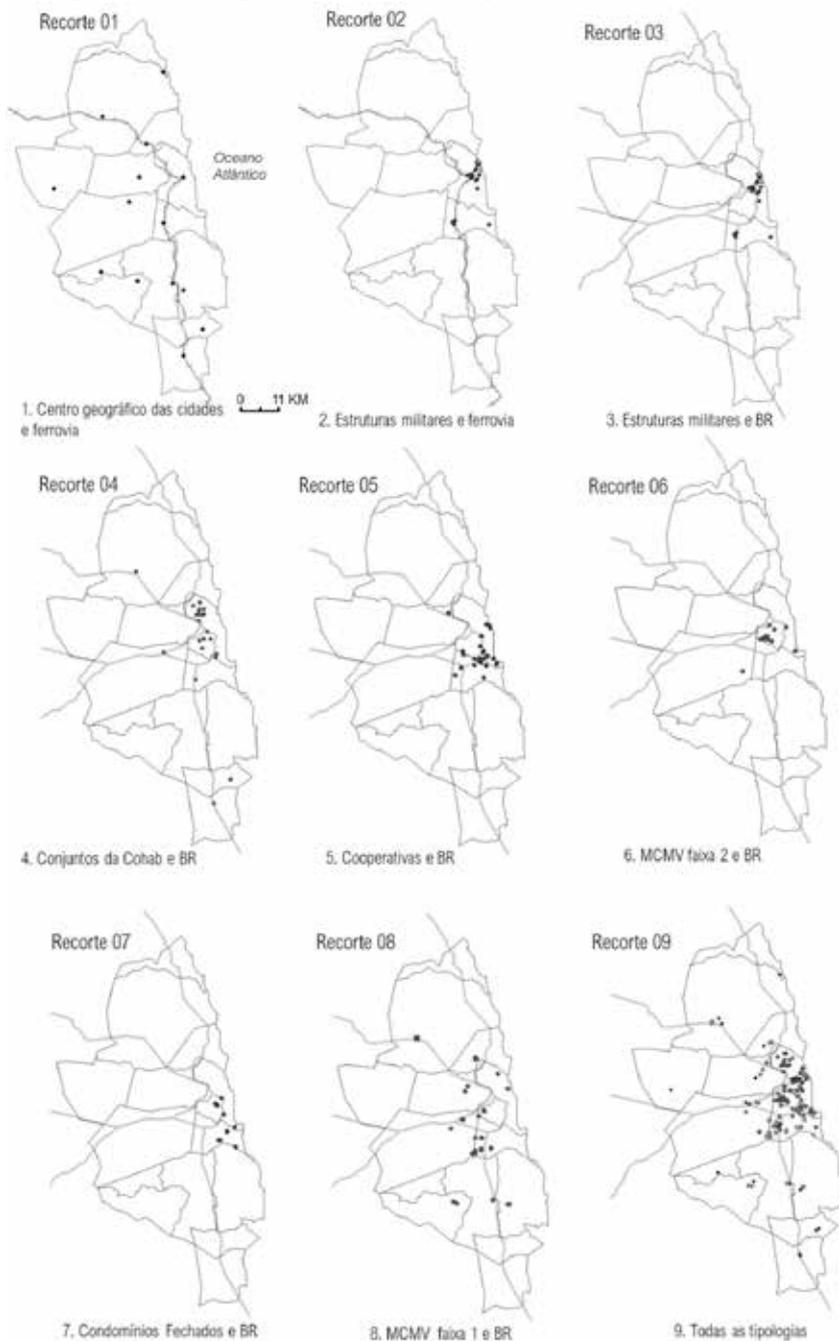
Com relação aos níveis de integração metropolitana entre os municípios da RMN (RIBEIRO, 2012), observa-se que os municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz são os únicos que têm alto nível de integração com o polo. Apenas um município, Macaíba, tem média integração, enquanto os demais têm baixa e baixís-

sima. Essa situação demonstra a fragilidade da RMNatal institucionalizada e a necessidade da criação de uma categoria de análise pautada na real dinâmica metropolitana entre as cidades e o polo metropolitano, “a categoria de ‘metrópole funcional’” (FERREIRA, 2016).

O processo de metropolização está interligado ao desenvolvimento da economia capitalista e, conseqüentemente, da urbanização, levantando questões não apenas econômicas, mas também sociais e espaciais (GOMES *et al.*, 2015). Dentre as mudanças promovidas pela nova fase das cidades brasileiras, encontra-se, na Região Metropolitana de Natal, a questão imobiliária e habitacional que, atrelada ao mercado de terras e imóveis, ao turismo e às políticas habitacionais, ajudou na expansão e urbanização dela. Apenas a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, o mercado imobiliário de Natal alcançou escala metropolitana, esparramando-se pelos municípios de alta/média integração e Ceará Mirim (SILVA, BENTES SOBRINHA, FERREIRA, 2015; FERREIRA, 2016; FERREIRA, BENTES SOBRINHA, 2017).

A Imagem 1 (composta de nove recortes) apresenta uma sequência de mapas em que são espacializadas as principais intervenções de política habitacional (públicas e privadas) na RMN, a partir da Segunda Guerra Mundial, com as vilas militares. O Recorte 01 apresenta os centros geográficos das cidades e a ferrovia, como marco estruturante; no Recorte 02 destacam-se as vilas militares que foram marcos importantes em Natal e Parnamirim. Nos Recortes 03 a 09, além dos limites dos conjuntos, destaca-se a presença da rodovia federal (BR). Identifica-se, nos Recortes 04 e 05, que, inicialmente, Natal concentra os empreendimentos, posteriormente expandindo-se para os municípios lindeiros, notadamente Parnamirim, mantendo a atração para a habitação de maior padrão (ver Faixa 2 e condomínios fechados – Recortes 06 e 07). Com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, esse movimento se expande mais uma vez e, então, para os municípios de baixa e baixíssima integração (ver Recorte 08). Nesse sentido, faz-se necessário ampliar a escala das análises, colocando em foco os pequenos e médios municípios através do recorte territorial da metrópole não funcional, pois, além da produção de uma paisagem urbana monótona e deficitária em infraestruturas urbanas, o impacto do programa pode levar à “construção de bairros que muitas vezes passam a ser o maior da cidade” (THERY, 2017, p. 6) em localizações “sem urbanidade”.

Figura 1 – Principais intervenções de política habitacional na RMN



Fonte: Medeiros, 2018.

Observação: o município de Bom Jesus não está incluído na cartografia.

O Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) nos municípios de baixa integração da RMN: a periferia da periferia

A Região Metropolitana Não Funcional de Natal é formada por nove municípios, que são: Ceará-Mirim, Nísia Floresta, São José do Mipibu, Monte Alegre, Vera Cruz, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus. Juntos, eles possuem 242.475 habitantes³ e uma área de 2.359,22 quilômetros quadrados, o equivalente aproximadamente a um quarto da população do polo metropolitano e dois terços da área da RMN Funcional. Dentre essas cidades, apenas Ceará Mirim, Nísia Floresta, São José do Mipibu e Monte Alegre possuem empreendimentos produzidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida, o que os configura, assim, como contorno para a pesquisa. Com relação ao rendimento médio desses municípios, estes são de 1,65 salário mínimos, concentrando a maior parte do déficit habitacional na Faixa 1.

Os municípios aqui pesquisados tiveram sua ocupação urbana atrelada à produção da cana-de-açúcar (CRUZ, 2015), notadamente no século XIX. Os centros históricos e a presença de engenhos ainda figuram como testemunho daquele período. A urbanização brasileira atrelada à industrialização e/ou expansão de serviços alcançou timidamente esses municípios. Observa-se neles uma pequena área urbana e grande população rural⁴, justificando assim as críticas em relação à sua inserção na região metropolitana e suas atuais classificações como metrópole não funcional. Dessas cidades, somente Nísia Floresta e Ceará-Mirim, por possuírem litoral, se inseriram na dinâmica do imobiliário turístico (SILVA, 2010). Esse cenário começa a ser transformado com a presença do Programa Minha Casa Minha Vida, que abre espaço, num contexto de crise imobiliária internacional, para o mercado imobiliário que anteriormente se fixava, em sua maioria, na metrópole funcional. O Quadro 2, abaixo, traz as informações básicas sobre cada empreendimento existente nos municípios da RMNatal Não Funcional:

³ População estimada para o ano de 2018.

⁴ Ceará-Mirim possui 47,91% de população rural, Nísia Floresta, 60,56%, São José do Mipibu, 54,16%, e Monte Alegre, 56,48% (SILVA, 2017).

Quadro 2 – Empreendimentos do MCMV, faixa em Ceará Mirim, Monte Alegre, Nísia Floresta e São José do Mipibu

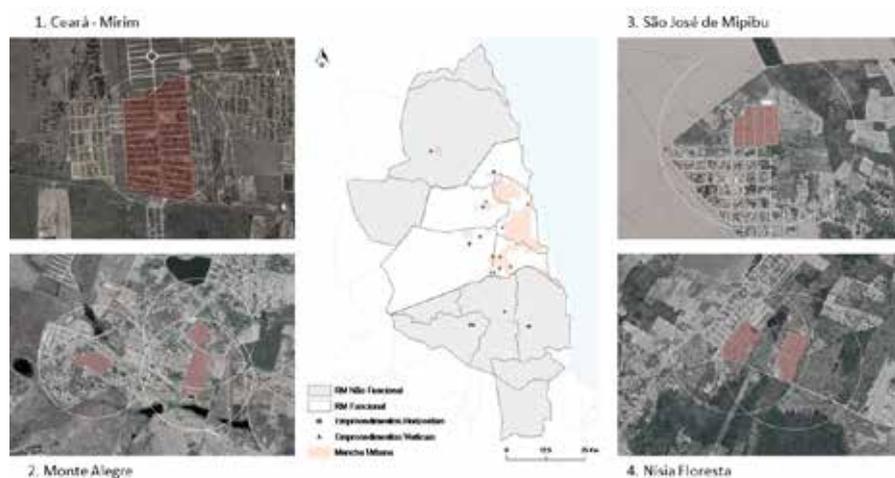
Muni- cípio	Empreendi- mento	Unidades por empreen- dimento	Tipo- logia	Ano de entrega	Localização
Ceará- Mirim	Residencial Fauna	401	Casas	Agosto de 2011	Situado à BR-406, trecho Ceará Mirim/ Taipú, Bairro Terra Santa -- Ceará Mirim/ RN
	Residencial Flora	202	Casas		
	Residencial Mar	322	Casas		
	Residencial Terra	230	Casas		
Monte Alegre	Residencial Novo Monte	348	Casas	Julho de 2015	Acesso pela RN-3 Bairro Esperança - Monte Alegre/RN6
	Residencial Esperança	169	Casas	Abril de 2013	Acesso pela RN-002 Bairro Esperança - Monte Alegre/RN
Nísia Floresta	Residencial Clóvis Ferreira Da Silva	199	Casas	Setembro de 2013	Estrada Timbó, S/N - Nísia Floresta/RN
	Residencial Alto Da Floresta	184	Casas		
São José do Mipibu	Residencial Monte Pascoal	161	Casas	Dezembro de 2015	Localizado no bairro Pau Brasil

Fonte: elaborado a partir de dados da Caixa Econômica Federal, 2016 e pesquisa documental.

Em conjunto, esses municípios possuem um total de seis empreendimentos, todos de tipologia horizontal – casas – e com construções acima de 150 unidades habitacionais. Essa tipologia habitacional se aproxima daquela produzida pelo BNH em períodos anteriores, nos quais a COHAB produziu conjuntos habitacionais de interesse social em terrenos periféricos e em áreas não valorizadas da cidade de Natal, no caso, na zona norte.

Todos os empreendimentos do PMCMV (Faixa 1) aqui analisados foram construídos em áreas rurais, de acordo com as delimitações para a realização do Censo Demográfico do IBGE (2010). Essa situação vai de encontro às alterações feitas na Lei do Programa Minha Casa Minha Vida em sua segunda fase, cuja nova regra impõe, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana, a construção de empreendimentos em áreas urbanas ou de expansão urbana. O resultado dessas localizações é a transformação forçada da terra rural em urbana, caracterizando-se pela grande quantidade de lotes de terras vazias próximos aos empreendimentos e um entorno desprovido de serviços e infraestruturas urbanas adequadas à demanda populacional. Essas características também configuram uma expansão urbana municipal e metropolitana por meio da atuação do mercado imobiliário na ocupação de terras desarticuladas dos tecidos urbanos e dos centros das cidades, acarretando uma “urbanização sem urbanidade”. Segundo Silva Neto (1990) e Rufino (2015), esse processo de expansão urbana pelo imobiliário é denominado como “extensores urbanos” ou “frente de expansão urbana”. O Mapa 2 sintetiza essas informações:

Mapa 2 – Entornos dos empreendimentos da RMNatal Não Funcional



Fonte: elaboração do Grupo de Pesquisa Cidades Contemporâneas, 2018.

Essas localizações precárias, acompanhadas da padronização habitacional e grandes escalas dos empreendimentos, convivem com a provisão, pelos próprios moradores, de serviços requeridos na tenta-

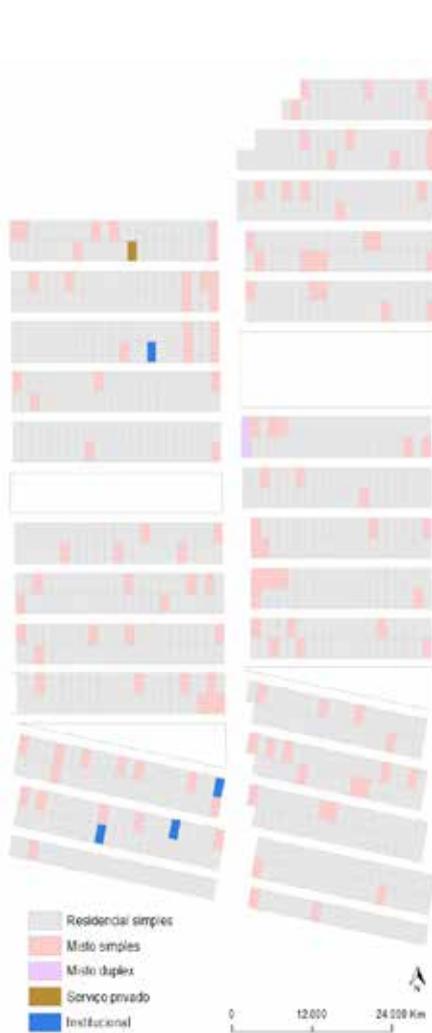
tiva de suprir suas necessidades cotidianas. Vale salientar que essa transformação do uso da casa além do residencial vai contra as regras do Programa Minha Casa Minha Vida. Rufino (2015, p. 69) coloca: “Expressa-se aqui um dos paradoxos do programa que, se por um lado avança na formalização da moradia, tende a impulsionar novas formas de informalidade e desigualdades”.

A ocupação de terras não urbanizadas ou periurbanas quase sempre vem acompanhada da escassez de serviços e infraestruturas. Segundo pesquisa realizada por Rodrigues (2018), ao analisar os entornos dos empreendimentos de Ceará-Mirim, Nísia Floresta, Monte Alegre e São José do Mipibu verificou-se que, em um raio de 500m, tanto no intraconjunto, como fora dele, encontram-se de 47% a 64% das edificações construídas abrigando atividades relacionadas ao comércio e a serviços familiares de pequeno porte, ou bodegas – como são denominados no Nordeste do Brasil (DINIZ, 2007). Isso demonstra que há uma transformação do uso residencial da casa para outros usos.

De acordo com os dados disponibilizados em Rodrigues (2018), é nos conjuntos de Ceará-Mirim e Nísia floresta que se encontra o maior número de serviços localizados intraconjunto. Em Monte Alegre e São José do Mipibu, eles se encontram, em sua maioria, fora dos residenciais. Em estudo mais detalhado sobre o uso e a ocupação do solo apenas nos conjuntos do Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1), realizado no início de 2018 por meio da elaboração de mapas (3 e 4) que identificam as diversas formas de utilização da casa lote a lote, confirma-se o que foi apontado pela pesquisa de Rodrigues (2017).

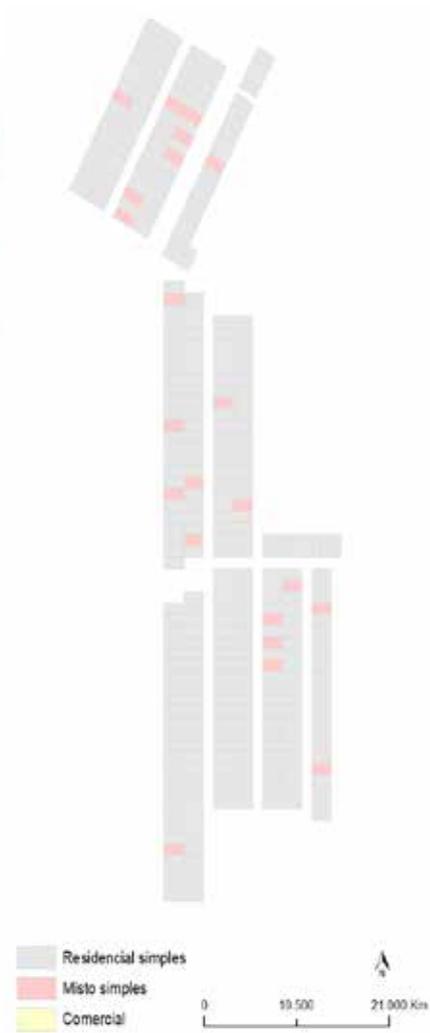
A cartografia do uso e da ocupação do solo, Mapas 3 e 4, demonstra as diversas utilizações do imóvel e seu terreno, tanto em local de suporte a outras atividades, como em sua transformação por completo. O Residencial Natureza possui 12,67% de mudanças de uso das unidades, seguido dos Residenciais Clóvis Ferreira da Silva (9,32%), Residencial Alto da Floresta (8,25%), Residencial Monte Pascoal (7,78%), Residencial Esperança (7,23%) e Residencial Novo Monte (6,33%). As principais mudanças de utilização da casa estão vinculadas ao suprimento das necessidades cotidianas, ou seja, ao comércio, com destaque para os mercadinhos e lanchonetes, configurando assim um mercado de circuito inferior da economia urbana (SANTOS, 2008) e ratificando as questões levantadas por Rufino (2015), para os estudos em Fortaleza.

**Mapa 3 – Uso e ocupação
no Res. Natureza**



Uso	Absoluto	Relativo
Residencial	980	87,34%
Misto simples	135	12,03%
Misto duplex	2	0,18%
Serviço privado	1	0,09%
Institucional	4	0,36%
Total geral	1122	100,00%

**Mapa 4 – Uso e ocupação
no Res. Novo Monte**



Uso	Absoluto	Relativo
Residencial	324	93,67%
Misto simples	22	6,33%
Total geral	346	100,00%

Fonte: elaboração do Grupo de Pesquisa Cidades Contemporâneas, 2018.

**Figura 1– Uso misto no
Res. Natureza**



Fonte: Fontenele, 2018.

**Figura 2 – Uso misto no
Res. Alto da Floresta**



Fonte: Fontenele, 2018.

Essas características podem ser explicadas pela dimensão do conjunto, ano de construção e proximidade com área urbana consolidada. Nesse sentido, o Residencial Natureza (Ceará-Mirim) é o mais antigo e o de maior escala, construído em 2011 com 1.155 habitações; os residenciais Clóvis Ferreira da Silva e Alto da Floresta (Nísia Floresta), mesmo tendo sido construídos no ano de 2013, se encontram em um local com quase nenhuma ligação à malha urbana e com grandes áreas dos entornos ocupadas por áreas vazias, motivando assim a mudança de uso dos imóveis. O conjunto Clóvis Ferreira, por ser mais bem localizado, comparado ao Conjunto Alto da Floresta, aparentemente supre a demanda deste segundo e da pequena malha urbana que o toca.

Em contrapartida, os empreendimentos localizados em Monte Alegre (Residencial Esperança e Residencial Novo Monte) e em São José do Mipibu, (Residencial Monte Pascoal), respectivamente dos anos de 2013, 2015 e 2015, possuem pequena escala e estão interligados com a malha urbana consolidada. Apenas o Residencial Novo Monte tem uma escala intermediária quando analisado em relação aos seis conjuntos. No entanto, ele se configura como o mais novo empreendimento entregue, podendo essa ser uma possível explicação para a baixa mudança de uso.

Embora as explicações acima sejam plausíveis, não há como compreender a mudança de uso e ocupação sem observar as dinâmicas familiares. Assim, a pesquisa por questionário promovida pelo Grupo de Pesquisa Cidades Contemporâneas da Universidade Federal

do Rio Grande do Norte, coordenada por Medeiros (2018), representa um acréscimo a esse debate e identifica outros motores para a mudança de uso do solo: a necessidade de ampliar o rendimento familiar e o desemprego. Moser (1998) defende que essas são estratégias das famílias urbanas de baixa renda para superar contextos de vulnerabilidade, utilizando a casa como um ativo socioeconômico.

Arelada a essas questões encontra-se a flexibilidade das tipologias casa e do terreno, que possibilitam a realização de reformas e diferentes ocupações do solo. Ainda na pesquisa de Medeiros (2018), identificou-se que os empreendimentos aqui analisados apresentam baixo número de locação ou vendas (irregulares) dos imóveis. No Residencial Esperança (Monte Alegre), entregue em 2013, 100% dos moradores são os que foram contemplados pelo sorteio da CEF, não havendo casos de venda ou aluguel. A permanência dos beneficiários dá-se, dentre outros motivos, pela maior flexibilidade em realizar reformas: ampliação (37,4%), segurança (45,3%), comércio (9,5%), e restauração (7,9%). Essa situação demonstra a receptividade dos beneficiários em relação à tipologia habitacional, mas também indica que a padronização das casas não supre as especificidades das famílias.

Em suma, o Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) na Região Metropolitana Não Funcional se mostra como motivador de uma urbanização forçada, promovida pelo mercado imobiliário e legitimada pelo Estado. Todavia, essa urbanização é caracterizada como precária, pois os entornos dos conjuntos aqui estudados, atrelados aos projetos de baixa qualidade (mono funcionalidade, padronização, grande escala etc.), obrigam os moradores a adaptarem suas residências na tentativa de suprir suas necessidades cotidianas.

No contexto pesquisado, a política habitacional de interesse social atual – representada pelo PMCMV (Faixa 1) – tem trazido uma contribuição para a posse da casa por famílias de baixa renda, ainda que, no que diz respeito ao déficit, essa categoria não seja aquela de maior expressividade de provisão. Ademais, o programa tem contribuído, na RMNatal, para um processo de expansão urbana metropolitana por meio da atuação do mercado imobiliário corroborado com a permissão do Estado.

Nesse cenário, destacamos os municípios de médio e pequeno porte, que, em sua maioria, não fazem parte da metrópole funcional e estão longe das reais relações metropolitanas e grandes taxas de urbanização. Foi visto que todos os empreendimentos aqui pesquisados se

encontram, de acordo com o Censo do IBGE (2010), em áreas rurais, o que proporcionou um aumento da malha urbana dos municípios em análise. Não obstante as infraestruturas urbanas básicas, como iluminação e água encanada, os entornos desses conjuntos não estavam preparados para suprir a demanda de serviços e infraestrutura gerada pela nova população. Assim, o programa produziu uma urbanização precária.

Ademais, o PMCMV (Faixa 1) também está atrelado a uma dinâmica de uso e de ocupação do solo com exploração quase exclusiva da renda da terra na modalidade absoluta,

assemelhando-se à fase de atuação do Banco Nacional da Habitação. Os processos socioespaciais em curso ocorrem com menores níveis de desigualdade interna e a tipologia “casa” permite novas estratégias para as famílias, com a utilização mista ou transformação total do imóvel. A observação dessas transformações revela dois tipos de processo: o primeiro é aquele no qual a mudança de uso é promovida indiretamente pelo programa, quando ele cria projetos de baixa qualidade e implementa conjuntos em locais desprovidos de infraestruturas e serviços; o segundo caracteriza-se pela flexibilidade de reformas disponível na tipologia casa e pelas necessidades familiares.

Com relação às mudanças de uso e ocupação do solo, as atividades econômicas identificadas compõem o circuito inferior da economia urbana (SANTOS, 2008) e estão ali para atender às expectativas de suprimento das demandas imediatas e realizar o abastecimento de uma população de baixos rendimentos. São essas estruturas comerciais e de serviços que dão suporte aos novos bairros promovidos pelo programa, onde carecem ofertas de serviços de educação, saúde e mobilidade. A cartografia que se visualiza é a da resistência e da possibilidade.

Referências

- ALBUQUERQUE NETA, T. C. Desafios da governança no contexto da Região Metropolitana de Natal. In: *Anais 13º Encontro de Ciências Sociais do Norte Nordeste*, 2007, Maceió. 13º Encontro de Ciências Sociais do Norte Nordeste, 2007.
- ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. *Caros amigos*, p. 1-25, 2009.
- BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e debate*, v. 82, n. Maio/Junho, p. 8-14, 2009.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis A.; ARAÚJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. Encontro Nacional da ANPUR, v. 14, 2011.

CLEMENTINO, Maria; PESSOA, Zoraide. *A RMNatal*. Natal: uma metrópole em formação. Natal: FAPERN, 2009.

CRUZ, Luana Honório. *Os caminhos do açúcar no Rio Grande do Norte: o papel dos engenhos na formação do território potiguar*. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

DINIZ, Lincoln da Silva. *As bodegas da cidade de Campina Grande: objetos de permanência e transformação do pequeno comércio no bairro de José Pinheiro*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

EUCLYDES, Fillipe Maciel; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; DE SOUZA MOREIRA, Vinicius. “Minha Casa, Minha Vida” oferta pública e o déficit habitacional. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. João Pessoa, 2017.

FERREIRA, Glenda Dantas. *Produção habitacional, agentes e território: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal (2009-2014)*. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

FERREIRA, Glenda Dantas; SOBRINHA, Maria Dulce Picanço Bentes. A produção habitacional na dinâmica de transformação do espaço metropolitano: atuação do PCCMV na RMNatal (2009-2014). XVII Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, 2017.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição et al. A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda de; FERREIRA, Ângela Lúcia (Editoras). *Natal: transformações na ordem urbana*. Observatório das Metrópoles: *Série Estudos Comparativos*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? Texto para discussão*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros (Coord.) *Que periferia é esta?: a localização e inserção urbana dos Conjuntos Minha Casa Minha Vida faixa 1, na Região Metropolitana de Natal/RN*. PROPESQ: UFRN, 2018 [Pesquisa em andamento].

MARICATO, E. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. *Carta Maior*, São Paulo, 27 maio 2009.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. *Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal*. Natal: EDUFRN, 2018.

MOSER, Caroline. Reassessing urban poverty reduction strategies: The asset vulnerability framework. *World development*, v. 26, n. 1, p. 1-19, 1998.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.

RODRIGUES, Diana Araújo. *Casa nova, vida nova? Mobilidade urbana nos empreen-*

dimentos Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) na Região Metropolitana de Natal. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*. mar. 2009. p. 1-5.

RUFINO, et al. A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... e a cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RUFINO, Maria Beatriz. O imobiliário como frente de expansão da metrópole: contradições na produção do espaço do Porto das Dunas. *EURE* (Santiago), v. 41, n. 124, p. 69-90, 2015.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. São Paulo: Edusp, 2008.

SILVA NETO, Manoel Lemes. *Extensores urbanos: o caso da cidade de São Paulo*. 1990. Tese de doutorado. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. O litoral e a metrópole dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na região metropolitana de Natal-RN. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P.; DANTAS, Glenda F. Organização social do território e formas de provisão de moradia. *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento. Estatuto da Metrópole: como anda na RMNatal. 2017. 93f. (Graduação), Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Políticas Públicas, Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

THERY, H. Novas paisagens urbanas do Programa Minha Casa, Minha Vida. *Mercator* –Revista de Geografia da UFC, v. 16, n. 1, 2017.

PARTE III
Dimensão Econômica

Estrutura produtiva e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Natal: o crescimento do Terciário Urbano

Rodolfo Finatti
Maria do Livramento Miranda Clementino
Juliana Bacelar de Araújo
Rebeca Marota da Silva

Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar uma caracterização atualizada da dinâmica econômica da Região Metropolitana de Natal, bem como identificar e analisar permanências e possíveis alterações nas atividades relacionadas ao setor terciário, apoiando-se no fato de que esse setor tem apresentado, em outras cidades e regiões metropolitanas, gradual aumento em sua importância.

Para tanto, será apresentada uma análise a partir do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para os anos de 2006 a 2015, bem como a partir da reorganização e categorização¹ da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0) aplicada aos dados do emprego formal, com base na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS-MT) para os anos de 2006 a 2016². Espera-se melhor compreensão da estrutura produtiva e do mercado de trabalho metropolitano no período contemporâneo.

¹ Como parte da pesquisa “Economia Metropolitana: mudanças da base produtiva e mercado de trabalho”, conduzida no Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles, há o entendimento de que importantes movimentos ocorreram na economia nacional a partir de 2000 e que as classificações dos setores de atividade existentes são pouco flexíveis e não estão voltadas para a análise do que aconteceu nos espaços nacionais e nas economias regionais. O esforço empreendido pela equipe envolvida é o de oferecer uma reorganização dos registros da CNAE 2.0 a fim de atender às características atuais da estrutura produtiva.

² Essa periodização, além de inspirada na dinâmica econômica da fase recente da economia brasileira, também responde à própria organização da RAIS e disponibilidade da CNAE 2.0, ou seja, a partir do ano de 2006.

Entre os anos de 2006 e 2014, a economia brasileira apresentou sinais de crescimento econômico estimulado pela expansão do crédito e do consumo familiar, das políticas de investimento produtivo e em infraestrutura, bem como pelos reflexos do aumento das exportações e forte valorização das *commodities* agrícolas e minerais. A partir de 2015, culmina uma forte crise política e econômica, cujos sinais de esgotamento do modelo já vinham sendo observados desde 2011.

Apesar do atual agravamento do cenário econômico, já no decorrer dos anos 2000 verificaram-se importantes movimentos de desindustrialização, reprimarização, desconcentração/reconcentração econômica-industrial, acumulação urbana e financeirização que têm impactado as áreas metropolitanas e tornando mais complexo o debate sobre o desenvolvimento regional brasileiro. Na região Nordeste, especialmente nas suas regiões metropolitanas, observou-se o fortalecimento do mercado interno e a retomada dos investimentos públicos e privados, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

A análise do presente artigo está referenciada na Região Metropolitana de Natal, que se localiza na faixa de ocupação litorânea do Rio Grande do Norte (RN). Como delimitação administrativa, a RMN foi instituída no ano de 1997³ e possui em sua atual composição 15 municípios: Natal (cidade polo e capital do Rio Grande do Norte), Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará-Mirim, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Vera Cruz, Monte Alegre, Maxaranguape, Arês, Goianinha, Ielmo Marinho e Bom Jesus. Os quatro últimos (Arês, Goianinha, Ielmo Marinho e Bom Jesus) foram incorporados recentemente à região metropolitana, entre 2015 e 2018.

Apesar de agrupar 15 municípios em seu arranjo institucional, apenas os municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz são considerados de alta integração⁴, formando em seu bojo

³ Lei Complementar Estadual nº 152, de 16 de janeiro de 1997.

⁴ O nível de integração metropolitana leva em conta as seguintes variáveis: grau de concentração/distribuição da população, grau de urbanização, percentual de pessoal ocupado; PIB, renda, fluxos da população em movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo; funções específicas e fundamentais à realização de atividades econômicas e suporte aos fluxos entre aglomerações, como a presença de portos e aeroportos, entre outros (GARSON e RIBEIRO, 2002). Os níveis de integração apresentados para os quatro municípios foram elaborados e adaptados a partir dos resultados dos estudos coordenados pelo Observatório das Metrôpoles e elaborados por Moura *et al.* (2007), Ribeiro (2009) e Moura *et al.* (2012), com base nos microdados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010.

uma aglomeração urbana contínua capitaneada por Natal. Esse aglomerado urbano é considerado por Clementino e Ferreira (2015) não propriamente metropolitano, embora apresente dois indicativos de um processo de metropolização: a integração físico-territorial, conectando as manchas urbanas respectivas em uma teia urbana, e a integração político-administrativa e socioeconômica, que concentra atividades na capital e a partir da qual transbordam para os demais municípios, criando um circuito de fluxos de atividades que os conectam.

Nesse sentido, é importante pontuar que o recorte geográfico a ser analisado corresponde não só à Região Metropolitana de Natal (função administrativa, do polo Natal), mas também aos municípios que apresentam dinâmicas mais expressivas, o que se indica por meio da ideia de metrópole funcional. Para o caso da RMN, os mais fortes níveis de integração se verificam especificamente entre os municípios de Natal, Parnamirim, Extremoz e São Gonçalo do Amarante, que serão, doravante, chamados de municípios de alta integração.

A estrutura produtiva da Região Metropolitana de Natal (RMN) apresentou, nos últimos anos, o crescimento e a maior participação de segmentos econômicos relacionados ao terciário urbano, reforçando uma estrutura produtiva assentada principalmente nos serviços atrelados à própria dinâmica do meio urbano, tais como: administração pública, saúde, educação e turismo, bem como outros segmentos que se apoiam na densidade e dinamismo populacional e econômico, caso do comércio varejista e dos serviços prestados às empresas.

É importante interpretar as manifestações do terciário urbano como possíveis metamorfoses de um capital mercantil já tradicional e enraizado no território potiguar. Como aponta W. Cano (2010), a dinâmica da urbanização induz a metamorfoses dos setores econômicos, que assumem atividades mais modernas em busca de melhor rentabilidade. Isso equivale a dizer que os serviços se transformam para acompanhar as mudanças urbanas.

Em relação ao processo de metropolização de Natal e seus segmentos econômicos mais importantes, destaca-se que:

Os primeiros sintomas da metropolização em Natal foram identificados ainda nos anos 1970, durante o processo de desconcentração industrial no Brasil. De forma particular na RMN, esse fato se dá, principalmente, pela modernização da indústria tradicional: a têxtil. A maturação desses investimentos

ultrapassou esse momento e câmbios relevantes ocorreram na década de 1980. Nesse período, na contramão da crise que assolou a economia brasileira, novos segmentos econômicos – petróleo e gás, fruticultura irrigada, carcinocultura e turismo – surgiram no RN, que cresceu acima da média nacional (**com destaque para a carcinocultura e turismo na RMN**) [...] nos anos 1990, com a reestruturação produtiva, os ramos industriais têxteis e confecções e alimentos e bebidas ganham forças ‘recentralizadoras’ nesse território. O terciário se expande e se moderniza pelo avanço do varejo moderno (shoppings, supermercados, redes atacadistas) e pelos investimentos na infraestrutura para o turismo (CLEMENTINO e FERREIRA, 2015, p. 26 – **grifo do autor**).

A partir dos anos 2000 a indústria de transformação, que já foi mais representativa na RMN, perde gradualmente a sua participação no PIB, enquanto a administração pública mantém-se e os serviços ampliam suas posições. Análise similar, realizada por D. S. Araújo et al. (2015), ainda indicava crescimento da indústria de transformação no período 1996-2006. A análise dos períodos mais recentes, de 2006-2014 e 2014-2015, correspondentes aos momentos de crescimento e crise na economia brasileira, permite sinalizar a alteração desse padrão.

O presente artigo é resultado de uma primeira análise dos dados elaborados para a pesquisa “Economia Metropolitana: mudanças da base produtiva e mercado de trabalho”, conduzida em escala nacional pelo Observatório das Metrôpoles. Está dividido em quatro partes: (1) introdução; (2) caracterização da estrutura produtiva da Região Metropolitana de Natal, na qual se apresenta uma distribuição atual dos setores econômicos e sua tendência de crescimento para os períodos considerados; (3) mercado de trabalho na Região Metropolitana de Natal: o crescimento do setor terciário e os subsetores mais dinâmicos, no qual se propõe maior detalhamento, setorial e geográfico, a respeito do setor terciário; e, finalmente, (4) considerações finais.

Caracterização da estrutura produtiva da Região Metropolitana de Natal

Os dados do Produto Interno Bruto (Tabela 1) estão organizados de acordo com os cenários econômicos já apresentados: entre 2006 e 2014, expansão econômica expressa pela taxa de crescimento anual

de 3,76%, valor inclusive acima da taxa nacional, situada em 3,5% ao ano, e estadual, de 3,1% ao ano. Posteriormente, a crise econômica e política é sinalizada pela taxa de crescimento negativa, situada no patamar de -0,18%. Comparativamente, no período entre 2014 e 2015 a taxa nacional é de -3,5% e a estadual é de -2,0%.

Tabela 1 – Produto Interno Bruto – Grandes setores de atividades econômicas na RMN (2006, 2014 e 2015)

	Em Valores constantes em R\$ milhões			Taxa de Crescimento (%a.a.)		Distribuição setorial (%)		
	2006	2014	2015	2006-2014	2014-2015	2006	2014	2015
PIB	23.543	31.639	31.581	3,76	-0,18			
VAB TOTAL	19.825	27.709	27.793	4,27	0,30	100	100	100
Agropecuária	399	319	330	-2,76	3,40	2,0	1,2	1,2
Indústria	4.178	5.280	5.152	2,97	-2,44	21,1	19,1	18,5
Serviços	10.578	15.515	15.711	4,90	1,26	53,4	56,0	56,5
Administração pública	4.670	6.594	6.600	4,41	0,09	23,6	23,8	23,7

Fonte: IBGE. Elaboração própria. Valores a preços constantes de 2015, deflacionados pelo deflator implícito. Para Serviços, considerar: exclusive administração, defesa, educação e saúde pública e seguridade social.

A interpretação do PIB dos setores, por sua vez, revela a importância dos serviços e da administração pública na região metropolitana: entre os anos de 2006 e 2014, os serviços ampliaram sua participação 3,1 pontos percentuais, e a administração pública praticamente manteve-se no patamar de 23%. A agropecuária e a indústria, menos representativas, demonstraram maior oscilação e, na distribuição setorial, são os setores que perdem participação; a agropecuária representa apenas 1,2% do PIB e a indústria 18,5% em 2014 (queda de 21,1% para 18,5% no período). Verifica-se a manutenção da tendência geral já verificada por D. S. Araújo *et al.* (2015), que mostra a relevância histórica dos serviços – com destaque para o turismo – e da administração pública. Por outro lado, a indústria vinha numa crescente entre 1996-2006 e, no atual contexto, decresce a sua participação setorial.

A participação relativa de cada município no conjunto da Região Metropolitana de Natal (Tabela 2) é também um aspecto importante para compreender a estrutura produtiva, já que existe forte concentração geográfica em quatro principais: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. Nesse caso, verifica-se que parte

significativa do Valor Adicionado Bruto (VAB) está ligada aos municípios de alta integração. Esse subconjunto teve, inclusive, sua participação ligeiramente ampliada de 85% em 2006 para 86,5% em 2015.

Com exceção da atividade agropecuária, os demais setores estão localizados principalmente nos municípios de alta integração, com tendência à concentração. Entre 2006 e 2015 a indústria ampliou a sua participação em 2,8 pontos percentuais, enquanto os serviços e a administração permaneceram estáveis, com acréscimos de 0,5 e 0,1, respectivamente.

Tabela 2 – Região Metropolitana de Natal, participação dos municípios no Produto Interno Bruto (2006/2015)

	VAB TOTAL		Agropecuária		Indústria		Serviços		Administração Pública	
	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015
RM Natal (15 municípios)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Municípios de alta integração	85	86,5	26,4	24,8	81,7	84,5	91,4	91,9	78,4	78,5
Natal	65,3	66	5,3	4,6	47	58,7	77,9	74,3	58,1	55
Parnamirim	11,6	14,4	7,9	9,3	15,4	16,4	10	13,5	12,2	15,3
S. Gonçalo do Amarante	7,2	5,1	8,3	7,5	18,3	8,7	3,1	3,4	6,5	6,2
Extremoz	0,9	1	4,9	3,4	1	0,8	0,4	0,6	1,6	1,9
Demais municípios	15	13,5	73,6	75,2	18,3	15,5	8,6	8,1	21,6	21,5
RMN no Rio Grande do Norte	49,8	54,3	20,3	20,2	38	48	65,5	65,6	43,7	44,4

Fonte: IBGE. Elaboração própria. Valores a preços constantes de 2015, deflacionados pelo deflator implícito. Para Serviços, considerar: exclusive administração, defesa, educação e saúde pública e seguridade social.

Destaque-se ainda a participação do polo Natal, que concentra 74,3% dos serviços e 55% da administração pública em 2015, muito embora essas proporções sejam menores em relação ao ano de 2006, o que indica uma realocação dos serviços em direção ao polígono de alta integração.

O conjunto dos demais municípios (Macaíba, Ceará-Mirim, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Vera Cruz, Monte Alegre, Maxaranguape, Arês, Goianinha, Ielmo Marinho e Bom Jesus), por sua vez, apresentou

predominância e crescimento da agropecuária em 1,6 ponto percentual (de 73,6% para 75,2%) entre 2006 e 2015, evidenciando uma das diferenciações internas da RMN.

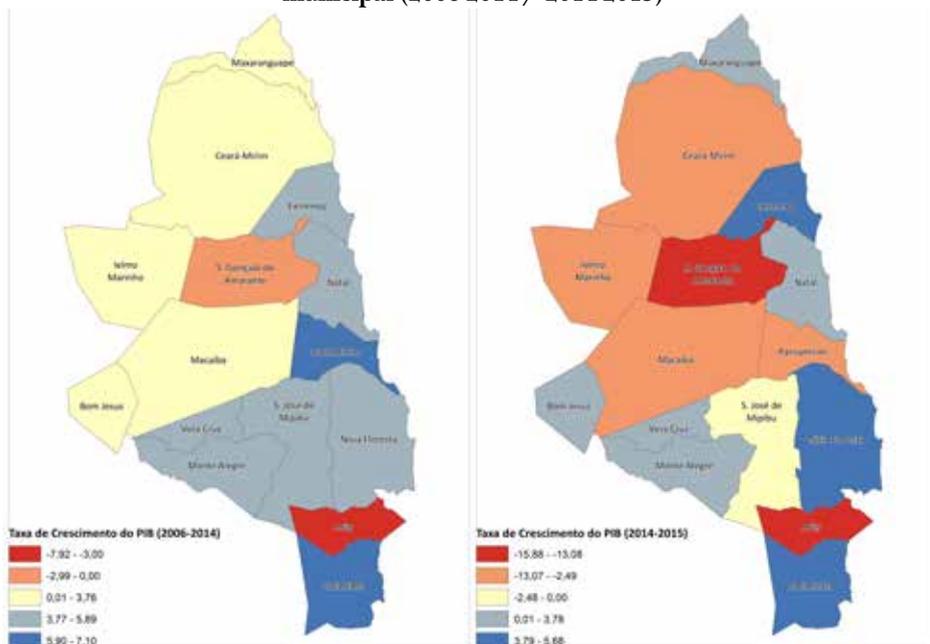
A Região Metropolitana de Natal, portanto, reafirma seu caráter concentrador, o que se verifica em várias escalas: primeiro entre o município-sede e o subconjunto dos municípios de alta integração, porém com tendência ao transbordamento dos serviços. Em segundo lugar, entre as estruturas produtivas dos municípios de alta integração e os demais municípios, com concentração industrial e de serviços nos municípios mais integrados enquanto os demais municípios apresentam predominância da agropecuária e administração pública. Em terceiro lugar, entre a própria RMN e o Estado do Rio Grande do Norte, vale mencionar que a concentração também foi ampliada: a participação da região metropolitana no estado aumentou 4,5 pontos percentuais no período, com grande destaque para a indústria (10 pontos percentuais).

Para melhor caracterização do impacto da crise na Região Metropolitana de Natal, foram espacializadas as taxas de crescimento municipais para os períodos 2006-2014 e 2014-2015, por meio de dois cartogramas (Figura 1). Embora não possam ser comparados entre si devido à desproporção das suas classificações, o que se verifica é, primeiramente, uma tendência de municípios que expandem sua economia até 2014. Em 2015 verifica-se maior tendência à retração, comparativamente, entre os municípios, cujo impacto é maior na porção centro-norte da RMN.

Os dois cartogramas retratam a manutenção de Natal dentro de um patamar de crescimento positivo em ambos os períodos, quando comparada com o conjunto da região metropolitana. Os municípios de maior integração têm comportamento não homólogo: enquanto Natal permanece em um patamar de crescimento, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante apresentam retração, ao passo que Extremoz passa para o patamar de maior crescimento.

Em relação aos municípios de menor integração, no período de expansão da atividade econômica, destaca-se Goianinha, com taxas de incremento da atividade produtiva elevadas, no mesmo patamar de Natal entre 2006 e 2014. Em Arês, cuja produção é predominantemente agrícola, há retração do crescimento econômico. O impacto da crise nesses municípios é visivelmente mais pronunciado na porção centro-norte e centralizada em São Gonçalo do Amarante, envolvendo também Macaíba, Ielmo Marinho e Ceará-Mirim.

Figura 1 – Região Metropolitana de Natal, taxa de crescimento do PIB municipal (2006-2014 / 2014-2015)



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

No que tange ao mercado de trabalho, expresso pelos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho (Tabela 3), pode-se identificar, durante o período de crescimento econômico, as importâncias assumidas pela construção e dos serviços. A construção teve a maior taxa de crescimento anual (8,6%), e saltou de 17 mil para 33 mil empregos, enquanto os serviços tiveram crescimento de 3,4% a.a. com salto de 257 mil para 335 mil empregos formais no período. Entre os serviços, os subsetores com maior crescimento entre 2006-2014 foram serviços técnico-profissionais e científicos (12,8% a.a.); a educação (11,2% a.a.) e os serviços de apoio às empresas e serviços pessoais (8,6% a.a.).

É importante sinalizar alguns segmentos que compõe, mesmo que indiretamente, o ramo turístico, na condição de atividade dinamizadora da economia na RMN. Esses segmentos seriam alojamento e alimentação e transporte, armazenagem e distribuição, que apresentaram crescimento no período de expansão (5,5% e 4,4% ao ano, respectivamente). É importante também mencionar o recente imbricamento entre o segmento turístico e as novas práticas e estratégias

gias de incorporação imobiliária, o que permite denominar, segundo Ferreira e Silva (2010), a superposição imobiliário-turístico⁵.

Tabela 3 – Distribuição do emprego formal nos setores econômicos na RMNatal (2006, 2014 e 2016)

Classificação do setores de atividade econômica	2006	2014	2016	Taxa de Cresc (%a.a.)		Distribuição setorial (%)		
				2006-2014	2014-2016	2006	2014	2016
Total da RMN (15 municípios)	315.932	412.586	388.631	3,4	-2,9	100	100	100
Grupo 1 - Setor primário agropecuário e extrativo	7.641	4.455	4.966	-6,5	5,6	2,4	1,1	1,3
Agropecuária	6.290	2.825	3.514	-9,5	11,5	2,0	0,7	0,9
Indústria Extrativa Mineral	331	453	357	4,0	-11,2	0,1	0,1	0,1
Indústria Extrativa de petróleo e gás, carvão e outros combustíveis	1.020	1.177	1.095	1,8	-3,5	0,3	0,3	0,3
Grupo 2 - Indústrias derivadas de atividades agropecuárias e extrativas	9.394	12.855	12.938	4,0	0,3	3,0	3,1	3,3
Indústrias ligadas à agropecuária	7.666	10.720	10.405	4,3	-1,5	2,4	2,6	2,7
Indústrias ligadas à indústria extrativa	1.728	2.135	2.533	2,7	8,9	0,5	0,5	0,7
Grupo 3 - Setor de Manufaturados de baixa e média-baixa tecnologia	23.607	24.812	20.208	0,6	-9,8	7,5	6,0	5,2
Manufaturas de baixa intensidade tecnológica	21.792	22.044	17.803	0,1	-10,1	6,9	5,3	4,6
Manufaturas de média-baixa intensidade tecnológica	1.815	2.768	2.405	5,4	-6,8	0,6	0,7	0,6
Grupo 4 - Setor de Manufaturados de média-alta e alta tecnologia	1.058	1.828	1.509	7,1	-9,1	0,3	0,4	0,4
Manufaturas de média-alta intensidade tecnológica	1.033	1.772	1.471	7,0	-8,9	0,3	0,4	0,4
Manufaturas de alta intensidade tecnológica	25	56	38	10,6	-17,6	0,0	0,0	0,0
Grupo 5 - Construção	17.228	33.445	20.164	8,6	-22,4	5,5	8,1	5,2
Incorporação e atividades imobiliárias próprias	1.123	4.923	2.804	20,3	-24,5	0,4	1,2	0,7
Construção de edifícios	11.693	18.671	10.354	6,0	-25,5	3,7	4,5	2,7
Obras de infraestrutura	2.796	5.008	2.834	7,6	-24,8	0,9	1,2	0,7
Serviços especializados para construção	1.616	4.843	4.172	14,7	-7,2	0,5	1,2	1,1
Grupo 6 - Serviços	257.004	335.191	328.846	3,4	-1,0	81,3	81,2	84,6
Serviços industriais de utilidade pública	5.770	5.204	5.022	-1,3	-1,8	1,8	1,3	1,3
Serviços Distributivos	62.588	92.041	87.387	4,9	-2,6	19,8	22,3	22,5
Comércio e reparação de automóveis	5.176	8.454	7.595	6,3	-5,2	1,6	2,0	2,0
Comércio atacadista	8.357	12.635	11.918	5,3	-2,9	2,6	3,1	3,1
Comércio varejista	38.439	57.459	54.405	5,2	-2,7	12,2	13,9	14,0
Comércio ambulante	0	0	0	-	-	0,0	0,0	0,0
Transporte, armazenagem e distribuição	9.253	11.722	11.625	3,0	-0,4	2,9	2,8	3,0
Telecomunicações e comunicação (exceto atividades de rádio e TV)	1.363	1.771	1.844	3,3	2,0	0,4	0,4	0,5
Serviços Produtivos	26.313	48.808	49.638	8,0	0,8	8,3	11,8	12,8
Serviços Financeiros	3.333	4.574	4.416	4,0	-1,7	1,1	1,1	1,1
Administração e comércio de imóveis	669	1.036	1.040	5,6	0,2	0,2	0,3	0,3
Serviços técnico-profissionais e científicos	2.772	7.255	7.745	12,8	3,3	0,9	1,8	2,0
Serviços de TI	2.181	2.425	2.275	1,3	-3,1	0,7	0,6	0,6
Serviços de apoio às empresas e serviços pessoais	17.358	33.518	34.162	8,6	1,0	5,5	8,1	8,8
Serviços Sociais - Educação, saúde, assistência, associativismo e organizações	26.644	43.488	43.404	6,3	-0,1	8,4	10,5	11,2
Educação	10.590	24.734	24.311	11,2	-0,9	3,4	6,0	6,3
Serviços de saúde e assistência social	10.409	14.443	15.067	4,2	2,1	3,3	3,5	3,9
Organizações associativas e organismos internacionais	5.645	4.311	4.026	-3,3	-3,4	1,8	1,0	1,0
Serviços Sociais - Administração pública	113.709	109.081	104.812	-0,5	-2,0	36,0	26,4	27,0
Serviços Pessoais	21.834	36.501	38.500	6,6	2,7	6,9	8,8	9,9
Alojamento e alimentação	12.962	19.829	18.778	5,5	-2,7	4,1	4,8	4,8
Atividades artísticas, culturais, esportivas e de rádio e televisão	1.903	2.688	2.558	4,4	-2,4	0,6	0,7	0,7
Outras atividades de serviços pessoais	6.969	13.984	17.164	9,1	10,8	2,2	3,4	4,4
Serviços Domésticos	146	68	83	-9,1	10,5	0,0	0,0	0,0

Fonte: MT - RAIS. Elaboração própria.

⁵ Processo caracterizado pelo aumento na intensidade dos negócios imobiliários, pela produção de novas áreas de expansão urbana e turística, e pela expressividade dos impactos socioambientais, essa nova dinâmica revela cada vez mais o imbricamento do segmento turismo e do setor imobiliário, denominado aqui como imobiliário-turístico (FERREIRA E SILVA, 2010, p. 117).

Já durante o período de crise, sinalizada entre os anos de 2014-2016, as mais fortes retrações são da construção, cuja taxa de crescimento foi de -22,4% ao ano, ao lado da atividade industrial. Os setores de baixa e média-baixa tecnologia apresentaram retração de -9,8% a.a., junto com os de média-alta e alta (-9,1% a.a.). Os serviços não apresentaram queda tão acentuada (-1,0%), muito embora o número de empregos formais seja menor.

A Tabela 3 também permite observar a representatividade de cada um dos setores/subsetores. No total, os serviços tiveram ampliação de sua participação setorial (de 81,3% para 84,6%). Em especial, a administração pública, cuja representatividade chega a 27% em 2016, apesar da queda de 10 pontos percentuais (36% em 2006). Os serviços distributivos, que agrupam comércio, transporte e telecomunicações somam 22,5% do total, em especial o comércio varejista (14%). Finalmente, os serviços produtivos representam 12,8% do emprego formal, em especial os serviços de apoio às empresas e serviços pessoais (8,8%) e os técnico-profissionais e científicos (2,0%); vale destacar que é ampliada a participação destes dois segmentos, identificados com o processo de terciarização das atividades profissionais⁶.

Em linhas gerais, a tendência da Região Metropolitana de Natal é a ampliação dos serviços, confirmando-se a participação histórica da administração pública e do comércio como setores também expressivos. Por outro lado, sinaliza-se uma diminuição da atividade industrial e, mesmo que tenha uma participação incipiente, o aumento dos serviços produtivos (e mais avançados), representados principalmente pelo conjunto de atividades prestadas às empresas e também de um “terciário avançado”, que pode ser representado pelo número de profissionais envolvidos com análises, gestão e consultorias, como, por exemplo, engenheiros e profissionais de tecnologia da informação, em geral de maior qualificação apesar da tendência em estabelecerem relações de trabalho autônomas⁷.

⁶ Os dados relativos a esses segmentos podem ser maiores, uma vez que a terciarização induz à abertura de empresas e/ou registros de microempreendedores individuais, cuja metodologia de coleta é imprecisa.

⁷ A. Lipietz (1988) destaca a polarização e a proletarização do “terciário moderno”, figurados como “potências intelectuais” e aparentemente separados da dominação capitalista na condição de tendência do modo de produção capitalista. A forma de organização do trabalho assume o modelo tradicional do trabalho capitalista: parcelarização e standardização, confiadas a trabalhadores cada vez menos qualificados e capazes de contestar aos seus dirigentes o domínio do processo de trabalho. Isso é

Assim como evidenciado pelos dados do PIB, o mercado de trabalho também confirma a hipótese do crescimento do terciário urbano, impulsionado pela dinâmica populacional e econômica das cidades, principalmente as de maior porte como Natal e o polígono de maior integração urbana. R. Gomes *et al.* (2015) indicam inclusive uma condição macrocefálica⁸ na Região Metropolitana de Natal, circunscrita ao polo metropolitano, que paulatinamente se confirma como o grande receptor das dinâmicas populacionais e também econômicas, sobretudo aquelas mais dinâmicas e ligadas à gestão e modernização do território:

Em Natal, há uma concentração excessiva dos objetos artificiais da educação, da saúde, do lazer e principalmente do comércio, além da forte concentração do mercado de trabalho. Em alguns dos municípios metropolitanos, Vera Cruz e Monte Alegre, por exemplo, é muito pouco significativo, dado o fato de que prevalece o setor administrativo municipal como o principal empregador da força de trabalho existente (GOMES *et al.*, 2015, p. 80).

O crescimento do terciário urbano, que induz à concentração econômica e também à macrocefalia urbana, já fora identificado como tendência no Brasil desde o decênio 1985/1995; para H. Melo *et al.* (1998, p.37) a expansão do terciário é um fato inconteste na economia brasileira, com destaque para “o comportamento do segmento de técnicos profissionais e hospedagem/alimentação”. Dessa forma, a próxima seção deste artigo almeja uma análise mais aprofundada do mercado de trabalho na RMN, considerando também sua distribuição setorial e espacial, com enfoque nos serviços.

Mercado de trabalho na Região Metropolitana de Natal: o crescimento do setor terciário e os subsetores mais dinâmicos

A análise do setor de serviços é complexa, dadas as diferentes dinâmicas atreladas a cada um dos seus subsetores, desde atividades comerciais propriamente ditas, administração pública ou mesmo os

seguido pela mecanização (atualmente, a informatização) do trabalho parcelarizado.

⁸ A macrocefalia urbana, noção utilizada por M. Santos (1993) para análise da urbanização brasileira, pode ser considerada um padrão de concentração espacial das funções de gestão no território. As cidades macrocefálicas são aquelas que exercem o comando sobre o conjunto maior de cidades.

segmentos predominantes em trabalho intelectual, são inseridas no setor terciário. Além disso, há limitações na base estatística que não cobrem adequadamente essas atividades, fazendo-se necessária uma reorganização dos dados a partir da CNAE visando captar as dinâmicas do setor.

As Tabelas 4 e 5, na sequência, contemplam os subsetores associados ao terciário, tendendo a separar os serviços de ordem social (serviços industriais de utilidade pública, serviços sociais, e administração pública) daqueles que são estimulados pela própria dinâmica urbana, populacional e econômica, tais como os serviços distributivos, produtivos e financeiros e os serviços pessoais.

A Tabela 4 refere-se ao período de expansão econômica (2006-2014), distribuído entre os municípios da região metropolitana. No que tange ao setor de serviços, considerando seus subsetores, os maiores crescimentos ocorrem nos produtivos e financeiros (8% ao ano), pessoais (6,6% a.a.), sociais (6,3% ao ano) e nos distributivos (4,9% a.a.).

Tabela 4 – Região Metropolitana de Natal - Distribuição do emprego formal, segundo subsetores de serviços (2006 e 2014)

	Serviços Industriais de utilidade pública			Serviços Distributivos			Serviços Produtivos e financeiros			Serviços Sociais ¹			Administração Pública			Serviços Pessoais		
	2006	2014	Taxa Cresc	2006	2014	Taxa Cresc	2006	2014	Taxa Cresc	2006	2014	Taxa Cresc	2006	2014	Taxa Cresc	2006	2014	Taxa Cresc
Natal	4.701	4.503	-0,5	51.961	64.335	2,7	21.211	42.125	9,0	24.846	39.405	5,9	93.476	87.103	-0,9	19.147	31.565	6,4
Panamirim	560	316	-6,9	6.361	15.582	11,9	788	2.121	13,2	987	2.289	11,1	5.837	5.343	-1,1	1.271	2.880	10,8
São G. do Amarante	109	194	7,5	928	4.520	21,9	18	3.283	91,7	239	537	10,6	2.831	3.088	1,1	87	328	18,0
Extremoz	48	0	-	117	313	13,1	10	70	27,5	21	71	16,4	665	1.167	7,3	136	209	5,5
Alta Integração	5.418	5.013	-1,0	59.367	84.750	4,6	22.027	47.599	10,1	26.093	42.302	6,2	102.809	96.701	-0,8	20.641	34.982	6,8
Macauba	25	54	10,1	1.231	2.483	9,2	117	649	23,9	180	503	13,7	2.035	2.053	0,1	213	309	4,8
Ceará-Mirim	85	82	-0,4	699	1.505	10,1	52	121	11,1	157	268	6,9	1.925	2.738	4,5	121	319	12,9
S. José de Mipubú	10	43	20,0	468	1.485	15,5	51	167	16,0	113	174	5,5	1.765	1.564	-1,5	139	188	3,8
Arês	3	0	-	35	105	14,7	3	3	0,0	0	9	-	903	770	-2,0	1	1	0,0
Bom Jesus	2	0	-	57	116	9,3	1	9	31,6	2	0,0	256	297	1,9	0	2	-	
Nísia Floresta	5	0	-	105	268	12,4	15	35	11,2	9	63	27,5	729	1.326	7,8	148	354	11,5
Goianinha	206	0	-	400	869	10,2	35	88	12,2	77	117	5,4	1.056	897	-2,0	35	108	15,1
Monte Alegre	3	0	-	110	228	9,5	106	105	0,1	7	6	-1,9	701	938	3,7	401	79	-18,4
Ielmo Maranhão	1	0	-	47	29	-5,9	1	0	-1	0	0	-	634	557	-1,6	2	1	-8,3
Maxaranguape	10	12	2,3	37	106	14,1	3.904	30	45,6	5	38	28,9	450	729	6,2	133	157	2,1
Vera Cruz	2	0	-	32	97	14,9	1	2	9,1	1	6	25,1	446	511	1,7	0	1	-
Demais	352	191	-7,4	3.221	7.291	10,8	4.286	1.209	-14,6	551	1.186	10,1	10.900	12.380	1,6	1.193	1.519	3,1
RMN Total	5.770	5.204	-1,3	62.588	92.041	4,9	26.313	48.808	8,0	26.644	43.488	6,3	113.709	109.081	-0,5	21.834	36.501	6,6
RN	6.804	6.966	0,3	87.117	138.926	6,0	32.263	62.166	8,5	35.225	56.857	6,2	177.844	183.614	0,4	26.853	45.936	6,9

Fonte: MT-RAIS. Elaboração própria. ¹ Serviços Sociais: Educação, saúde e assistência, associativismo e associações. Para Alta Integração, considerar o subtotal relacionado aos municípios mais integrados da RMN: Natal, Panamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. Para os demais, considerar o subtotal dos demais municípios que pertencem à RMN exclusive os de alta integração.

Os dados também permitem identificar que o mercado de trabalho formal relacionado ao terciário urbano (demandas que nascem da

dinâmica urbana) tendem a se concentrar e tem as maiores taxas de crescimento nos municípios mais integrados: serviços produtivos e financeiros (10,1% ao ano) e serviços pessoais (6,8% ao ano).

Nesse período, várias ações governamentais resultaram em investimentos públicos e privados e incidiram sobre a economia e sobre a configuração territorial. Os investimentos públicos ocorridos, principalmente na esfera da infraestrutura de suporte material, provocaram mudanças expressivas na dinâmica econômica e territorial do Estado do Rio Grande do Norte e da Região Metropolitana de Natal, tais como: a duplicação da BR-101 entre Natal e Recife, a construção da ponte sobre o rio Potengi, que liga o litoral sul ao litoral norte de Natal – denominada “Ponte de Todos Newton Navarro” – e a construção e melhoramento da rede viária, de abastecimento d’água e de esgotamento sanitário nas principais cidades do RN; ademais, os recursos injetados para impulsionar e aprovisionar a atividade turística (do PRODETUR I e II, do PAC, do aeroporto em São Gonçalo do Amarante e da Copa do Mundo de 2014).

Durante o período da expansão econômica verifica-se também maior investimento público concentrado no subconjunto dos demais municípios: os serviços sociais ampliaram-se a uma taxa de 10,1% ao ano, apesar do baixo número de empregos formais (1.186 em 2014), e a administração pública 1,6% ao ano – expandindo e sustentando parte do emprego urbano, ante a retração anual de -0,8% nos municípios mais integrados.

Os números do mercado de trabalho formal, sensivelmente mais elevados na Região Metropolitana de Natal, permitem identificar a natureza concentradora do polo. Isso fica evidente ao comparar os municípios de alta integração com os demais. As distribuições do terciário identificadas no âmbito da RMN são também similares na comparação com o Estado do Rio Grande Norte, que apresenta maior crescimento nos serviços industriais de utilidade pública, na administração pública e nos serviços distributivos.

No período de crise econômica e política, a partir de 2014 (Tabela 5), as taxas de crescimento dos subsetores de serviços são igualmente afetadas na região metropolitana, com exceção dos serviços pessoais (crescimento de 2,7% ao ano) e dos serviços produtivos e financeiros (0,8% a.a.). Os serviços distributivos retraem -2,8% ao ano nos municípios de alta integração e -2,6% ao ano nos demais municípios.

Tabela 5 – Região Metropolitana de Natal - Distribuição do emprego formal, segundo subsetores de serviços (2014 e 2016)

	Serviços Industriais de utilidade pública			Serviços Distributivos			Serviços Produtivos e financeiros			Serviços Sociais ¹			Administração Pública			Serviços Pessoais		
	2014	2016	Taxa Cresc	2014	2016	Taxa Cresc	2014	2016	Taxa Cresc	2014	2016	Taxa Cresc	2014	2016	Taxa Cresc	2014	2016	Taxa Cresc
Natal	4.503	4.284	-2,5	64.335	60.153	-3,3	42.125	42.485	0,4	39.405	38.912	-0,6	87.103	83.969	-1,8	31.565	33.248	2,6
Parnamirim	316	341	3,9	15.582	15.138	-1,4	2.121	2.823	15,4	2.289	2.706	8,7	5.343	8.183	23,8	2.880	2.954	1,3
São G. do Amarante	194	167	-7,2	4.520	4.374	-1,6	3.283	3.079	-3,2	537	559	2,0	3.088	3.133	0,7	328	540	28,3
Extremoz	0	0	-	313	405	13,8	70	45	-19,8	71	147	43,9	1.167	828	-15,8	209	196	-3,2
Alta Integração	5.013	4.792	-2,2	84.750	80.070	-2,8	47.599	48.432	0,9	42.302	42.324	0,0	96.701	96.113	-0,3	34.982	36.938	2,8
Macaíba	54	52	-1,9	2.483	2.341	-2,9	649	590	-4,7	503	425	-8,1	2.053	1.778	-6,9	309	296	-2,1
Ceará-Mirim	82	81	-0,6	1.505	1.553	1,6	121	235	39,4	268	261	-1,3	2.738	1.533	-25,2	319	307	-1,9
S. José de Mipitú	43	68	25,8	1.485	1.478	-0,2	167	115	-17,0	174	163	-3,2	1.564	1.456	-3,5	188	195	1,8
Arês	0	5	-	105	106	0,5	3	4	15,5	9	7	-11,8	770	3	-93,8	1	1	0,0
Bom Jesus	0	5	-	116	146	12,2	9	12	15,5	2	4	41,4	297	251	-8,1	2	1	-29,3
Nísia Floresta	0	6	-	268	296	5,1	35	52	21,9	63	28	-33,3	1.326	689	-27,9	354	375	2,9
Goianinha	0	4	-	869	875	0,3	88	124	18,7	117	144	10,9	897	940	2,4	108	112	1,8
Monte Alegre	0	5	-	228	265	7,8	105	34	-43,1	6	12	41,4	938	882	-3,0	79	85	3,7
Ielmo Maranhão	0	1	-	29	26	-5,3	0	0	-	0	0	-	557	428	-12,3	1	2	41,4
Maxaranguape	12	0	-	106	125	8,6	30	35	8,0	38	30	-11,1	729	257	-40,6	157	187	9,1
Vera Cruz	0	3	-	97	106	4,5	2	5	58,1	6	6	0,0	511	482	-2,9	1	1	0,0
Demais	191	230	9,7	7.291	7.317	0,2	1.209	1.206	-0,1	1.186	1.080	-4,6	12.380	8.699	-16,2	1.519	1.562	1,4
RMN Total	5.204	5.022	-1,8	92.041	87.387	-2,6	48.808	49.638	0,8	43.488	43.404	-0,10	109.081	104.812	-2,0	36.501	38.500	2,7
RN	6.966	6.656	-2,25	138.926	131.976	-2,53	62.166	61.959	-0,2	56.857	57.256	0,35	183.614	167.972	-4,35	45.936	47.714	1,9

Fonte: MT-RAIS. Elaboração própria.¹ Serviços Sociais: Educação, saúde e assistência, associativismo e associações. Para Alta Integração, considerar o subtotal relacionado aos municípios mais integrados da RMN: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. Para os demais, considerar o subtotal dos demais municípios que pertencem à RMN exclusive os de alta integração.

Por sua vez, a administração pública cai -2,0% ao ano no subconjunto dos demais municípios, enquanto praticamente se mantém estável nos municípios mais integrados (-0,3% ao ano), evidenciando que a crise tendeu a afetar principalmente os municípios de menor porte. O mesmo se pode dizer sobre os serviços sociais que, embora tenham diminuído o seu ritmo de crescimento, mantiveram-se estáveis nos municípios de alta integração e retraíram-se nos demais (-4,6% a.a.). Vale ressaltar que esses serviços estão atrelados à educação e à saúde, que se configuram como demandas constantes da população.

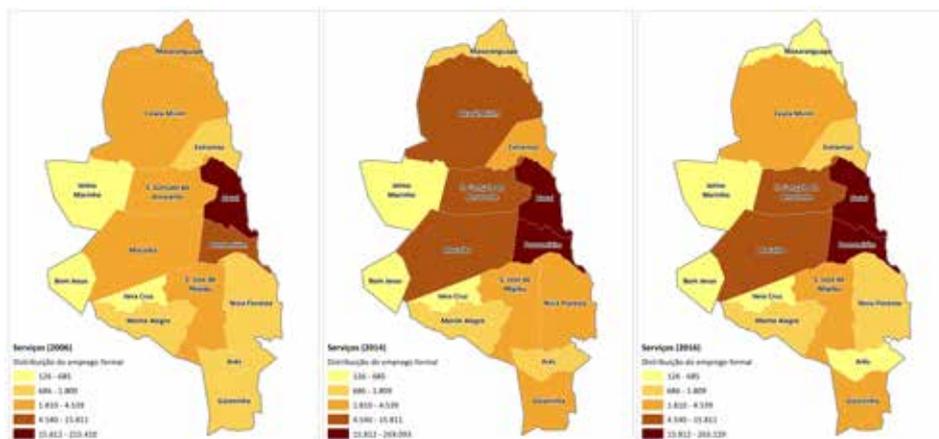
Por fim, a comparação entre a região metropolitana e estado deve ser feita a partir da administração pública e dos serviços industriais de utilidade pública, na condição dos dois principais subsetores que sustentam o emprego nas cidades do interior. Para o primeiro verifica-se uma taxa de retração menor na RMN em

relação ao estado (-4,35% a.a. no RN ante -2,0% a.a. no conjunto da região metropolitana). O mesmo se pode verificar no que tange aos serviços industriais de utilidade pública (-2,25% a.a. no RN ante -1,8% a.a. na RMN).

A Figura 2 permite interpretar a configuração territorial do emprego formal no setor de serviços para o conjunto dos municípios da região metropolitana, por meio de três cartogramas que representam os anos de 2006, 2014 e 2016. Verifica-se que o polo Natal se mantém no patamar mais alto, concentrando o maior número de vínculos de empregos formais nos serviços. No período de crescimento econômico, entre 2006 e 2014, os municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz sobem um patamar na classificação, indicando um crescimento do emprego que é mais pronunciado entre os municípios de maior integração, os quais são acompanhados por Macaíba e Ceará-Mirim (adjacentes ao polígono de maior concentração).

No que tange ao subconjunto dos demais municípios, Goianinha é um dos municípios que também amplia o número de empregos no setor de serviços, em parte influenciado pela atividade turística no litoral sul. Em contrapartida, municípios localizados mais próximos às bordas da região metropolitana, em alguns casos predominantemente rurais, como é o caso de Arês, tenderam à estagnação mesmo durante o crescimento econômico, ou até mesmo perderam empregos. São os casos de Vera Cruz, Ielmo Marinho, Bom Jesus, Arês e Maxaranguape.

Figura 2 – Distribuição do emprego formal em serviços na Região Metropolitana de Natal (2006, 2014, 2016)



Fonte: MT - RAIS. Elaboração própria.

Dada a maior “plasticidade” de alguns subsetores de serviços, ora associados aos investimentos do poder público, ora menos dependentes de fixos geográficos (comparativamente à indústria), é notável que o período de recessão tende a ter maior impacto nos municípios mais distantes do polo, enquanto os municípios mais integrados mantêm os seus patamares.

Considerações finais

A interpretação atual da estrutura produtiva e do mercado de trabalho na Região Metropolitana de Natal requer considerar a diminuição da representatividade do setor industrial, o que se acompanha pela maior participação do terciário urbano.

O crescimento dos serviços, no período de expansão da atividade econômica, analisado em função de cada um dos seus subsetores, se concentra em: produtivos e financeiros (8% ao ano), pessoais (6,6% a.a.), sociais (6,3% ao ano) e nos distributivos (4,9% a.a.), ao passo que administração pública (-0,5% a.a.) e os serviços sociais de utilidade pública (-1,3% a.a.) apresentaram pequena retração da RMN. Por outro lado, a comparação com o Estado do Rio Grande do Norte mostra investimento/crescimento nos serviços industriais de utilidade pública e na administração pública, sobretudo com maior aumento do emprego formal, em Nísia Floresta (7,8% ao ano), Maxaranguape (7,2% a.a.) e Extremoz (7,3% a.a.).

No período de crise econômica e política, sinalizado a partir de 2014, o crescimento dos subsetores de serviços é afetado. Apenas os serviços pessoais e os serviços produtivos e financeiros que não conhecem retração, cujos maiores quantitativos de aumento estão nos municípios de alta integração de São Gonçalo do Amarante (28,3% a.a.) e Natal (2,6% a.a.), que amplia os pontos de trabalho de 31 mil para 33 mil.

Finalmente, a Região Metropolitana de Natal intensifica a sua natureza concentradora, quer seja na produção (PIB), quer seja no emprego, identificado pelos vínculos formalizados, com relação ao Estado do Rio Grande do Norte. Essa concentração se verifica também internamente à região metropolitana, com maior dinamismo no polo Natal e nos municípios de alta integração, em relação ao subconjunto dos demais municípios.

Referências

- ARAÚJO, D. S.; SILVA, M. G.; PEREIRA, W. E. N. A Região Metropolitana de Natal na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Eds.) *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.
- CANO, W. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. In: Textos para discussão, Instituto de Economia/Unicamp, n. 177, maio de 2010.
- CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- FERREIRA, A. L.; SILVA, A. F. C. da. A estruturação do turismo e do imobiliário nas metrópoles nordestinas: conceitos básicos e antecedentes. In: DANTAS, E. W. C.; FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. *Turismo e imobiliário nas metrópoles*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.
- GARSON, S.; RIBEIRO, L. C. Análise do desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas. Observatório das Metrópoles. Projeto: Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório de Atividade 3c: Rio de Janeiro, 2004.
- GOMES, R. C. C.; ALVES, L. S. F.; DANTAS, J. R. Q.; FRANÇA, R. S. A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- LIPIETZ, A. *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel, 1988.
- MELO, H. P.; ROCHA, F.; FERRAZ, G.; SABBATO, A.; DWECK, R. O setor de serviços no Brasil: uma visão global – 1985/1995. In: Textos para discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 549, março de 1998.
- MOURA, R.; DELGADO, P.; SILVA, E. T.; RIBEIRO, L. C. Q. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: < http://observatoriodasmetrolopes.net/download/relatorio_integracao.pdf >. Acesso: março de 2018.
- MOURA, R.; DELGADO, P.; DESCHAMPS, M. V.; CASTELLO BRANCO, M. L. Nível de integração dos municípios à dinâmica metropolitana. IPARDES. Primeira Versão, n.5, jun. 2007, 26 p. ISSN 1808-5091. Disponível em: < http://www.ipardes.gov.br/webisidocs/nivel_integracao_municipios.pdf >. Acesso: março de 2018.
- RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos*. Série Conjuntura Urbana. Volume 1. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. Disponível em: < www.observatoriodasmetrolopes.net >. Acesso: março de 2018.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp, 1993.

Ocupação do espaço público e direito à cidade: uma análise a partir do comércio de rua no entorno dos principais *shoppings* da cidade do Natal/RN

*Ana Mônica Medeiros Ferreira
Rita de Cássia da Conceição Gomes*

Introdução

Acredita-se que uma leitura jurídica do fenômeno urbano somente é possível a partir da observação das espacialidades das relações sociais em sua natureza histórica e social. Nesse contexto, o estudo do direito à cidade somente tem sentido se parte da ideia que a sociedade urbana está em constante processo de construção, transformação e movimento.

Tais transformações no espaço nos levam a pensar o direito urbanístico não apenas a partir das limitações de uso sobre o direito de propriedade ou apenas pela efetivação do direito à moradia, mas sim numa dimensão coletiva ampla. Como consequência dessa ideia, presenciamos uma metamorfose de valores de uso que servem de suporte a nossa sociedade, bem como numa modificação no modo de vida urbana e forma de regulação de suas relações sociais e jurídicas.

Dentro do contexto de múltiplas relações sociais e jurídicas nos espaços urbanos, o estudo objetiva discutir o uso do espaço público e sua relação com o comércio de rua no entorno dos principais *shoppings* na cidade do Natal/RN. Parte-se da ideia que o espaço é um produto do trabalho humano, logo, histórico e social, e por isso mesmo é uma importante vertente analítica a partir da qual se pode fazer a leitura do tecido social da cidade.

Assim, como o estudo da cidade, o estudo do espaço público também é multifacetado. Como suporte metodológico, a pesquisa fundamenta-se em uma perspectiva dialética. Portanto, a abordagem da pesquisa inclui aspectos legais, como objeto de leis disciplinadoras,

a exemplo do Estatuto da Cidade, Plano Diretor e Código de Obras do Município do Natal/RN, aspectos de gestão urbana, na observação do controle cotidiano e efetiva fiscalização e cumprimento das Portarias da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente e Urbanismo, e aspectos socioespaciais, a partir dos quais busca-se a compreensão das práticas sociais e culturais, bem como das relações sociais construídas e reproduzidas no contexto da ocupação do espaço público pelo comércio de rua.

A pesquisa parte da seguinte problemática: como a ocupação do espaço público pelo comércio de rua nos entornos dos *shoppings* da cidade do Natal/RN influenciam na percepção do direito à cidade. Parte-se da hipótese de que os espaços públicos acompanham as transformações das cidades, e por isso são ao mesmo tempo reflexos da ocupação desordenada e deficiência na oferta de políticas públicas como também parte de uma cidade teorizada, planejada e regulamentada com o respaldo de todo arcabouço técnico e normativo existente.

Repensando a relação entre cidade e comércio

O processo de trocas de mercadorias foi o início do desenvolvimento da atividade comercial nas civilizações que se desenvolviam na Antiguidade. Assim, não faz parte somente do mundo globalizado a relação entre a cidade e o comércio. Desde o seu nascedouro que a cidade mantém uma relação intrínseca com o comércio, apresentando-se como uma atividade tipicamente urbana.

A questão de referência é o entendimento de que a dinâmica do comércio e dos serviços se constata em todos os ambientes citadinos, de modo que a relação intrínseca existente entre cidade e comércio se explicita claramente na paisagem dos espaços de comércio existentes nas cidades (GOMES, 2018).

Isso porque a cidade no capitalismo apresenta-se como um centro de comando do processo de produção do espaço por meio do qual promove e articula a divisão espacial e social do trabalho, ao mesmo tempo em que também articula a rede de cidades, independentemente da dimensão por elas apresentadas (CARLOS, 1982, p. 106).

Essa articulação se torna mais evidente por meio da relação entre o comércio e a cidade, que, ao extrapolar o território da cidade promove a dinâmica urbana e regional.

A partir dos anos 2000, no Nordeste brasileiro, essa dinâmica passou por mudanças expressivas, motivadas pela expansão e dinamismo do comércio e dos serviços que ocorreram nas cidades, independentemente do tamanho demográfico por elas apresentado (GOMES, 2018).

Essa expansão não apenas mudou a paisagem urbana das cidades, mas principalmente redefiniu os papéis urbanos desempenhados pelas cidades.

A essência do comércio continua a mesma, desde sua origem: uma relação bilateral na qual o interesse na mercadoria coligado à viabilidade econômica de constituir uma relação de troca – traduzido em compra e venda. Mas para que essa troca aconteça é necessário um espaço de encontro (BRANDÃO, 2010).

A localização desse espaço de encontro nos planos das cidades foi o ponto que nos interessou observar: a análise do entorno dos principais *shoppings* da cidade do Natal/RN, o Natal Shopping e o Midway Mall.

O Natal Shopping é o mais antigo *shopping center* da cidade do Natal/RN e está localizado na Av. Senador Salgado Filho, nº 2.234, no bairro de Candelária. O *shopping* possui cerca de 30 mil metros quadrados de área construída e está situado na BR-101. Foi inaugurado em junho de 1992 e atualmente conta com 154 lojas e 33 quiosques. De acordo com a sua administração, tem movimento de cerca de 18 mil pessoas por dia.

Em frente ao Natal Shopping, no outro lado da mesma avenida, foi inaugurado alguns anos depois, em 1995, o Shopping Via Direta. Ele é importante para justificar o fluxo de pessoas que transitam na passarela que liga os dois lados da avenida, e, por conseguinte, os dois *shoppings*. Esse, por sua vez, tem um apelo bem mais popular, pois além de oferecer lojas diversificadas, voltadas para todas as classes sociais, comporta ainda serviços como: escola de idiomas, autoescola, postos de venda de vales transportes e confecção de carteira de estudante, serviços de consertos e manutenção em geral, bem como possui uma Central do Cidadão.

Já o Midway Mall é o maior *shopping center* do Estado do Rio Grande do Norte e um dos maiores do Nordeste. Foi inaugurado em abril de 2005 e está localizado na Av. Bernardo Vieira, nº 3.775, no bairro do Tirol. Possui 231 mil m² dispostos em três grandes pavimentos destinados a lojas e serviços. De acordo com a sua administração, tem movimento de cerca de 67 mil pessoas por dia.

A descrição acima se faz importante, uma vez que o comércio existe onde as pessoas se reúnem. Assim, pode-se inferir que a lógica do comércio de rua segue a essência do comércio nas cidades medievais, sendo privilegiados os locais de grande fluxo de pessoas e onde existe alguma proteção à diversidade climática.

Ademais, diante o exposto pode-se depreender diferentes espécies de comércio: o comércio realizado dentro dos *shoppings* e o comércio realizado fora dos *shoppings*, denotando uma cidade desigual. Os espaços dos *shoppings*, privados, e os espaços públicos da cidade ao seu redor.

Observa-se então uma cidade fragmentada, refletida no processo de urbanização e/ou ocupação dos seus espaços. E na lógica dos grandes conglomerados comerciais, começam a se desenvolver centros de agregação de ambulantes.

O comércio realizado pelos ambulantes no entorno dos *shoppings* costuma ser percebido de maneira negativa dentro do contexto urbano. Todavia, nem sempre essa ótica se mostra como sendo verdadeira, posto que o comércio informal nessas localidades pode suprir lacunas existentes, seja em relação à gama diversificada de produtos a serem oferecidos, seja em razão da oferta de mercadorias ocorrer a preços mais acessíveis a determinadas camadas da população (muitas vezes, os principais consumidores são os trabalhadores dos próprios *shoppings*).

Desconsiderar esses aspectos é olhar de maneira preconceituosa para um comércio que, a despeito de qualquer crítica, vem se mantendo e atendendo à demanda da população (MENDES; CAVEDON, 2014).

Para Moreira Martins (citado por GOMES, 2006, p. 93), os espaços ocupados por ambulantes “quebram a ordem mais rígida do tecido urbano formalmente apropriado no qual estão inseridos”, mas também dão àquele lugar “discursos e práticas socialmente e culturalmente válidos para certas camadas populacionais de menor poder aquisitivo, que reinventam uma nova ordem e redefinem funcionalmente o espaço” (BRANDÃO, 2010).

Por isso a discussão que Lefebvre (2001) chamou de direito à cidade é relevante nesse contexto. A cidade é cenário político em constante disputa. A vida urbana pressupõe convivência de diferenças ideológicas, políticas e de modos de vidas. É preciso ter cuidado com as diversas formas de segregação advindas da estrutura capitalista, tendo o consumo como prioridade, para que

não haja disparidades socioespaciais e/ou exclusão legitimada pelas formas jurídicas.

Além da expansão da infraestrutura urbana ocasionada pelo surgimento dos principais *shoppings* da cidade, é necessário discutir as relações entre a dinâmica econômica e as condições de urbanização, uma vez que para o direito urbanístico democrático a questão urgente é a garantia do direito à cidade para todos, sem exclusão ou segregação.

O trabalho no comércio de rua e a (in)formalidade na cidade (i)legal

Ainda dentro da análise da cidade fragmentada e desigual, se faz mister discutir o trabalho informal para melhor compreensão do comércio de rua no entorno dos principais *shoppings* de Natal/RN à luz do direito à cidade.

Para a caracterização do trabalho informal realizado pelos comerciantes de rua, vamos tecer algumas considerações teóricas acerca dos termos trabalho, ocupação, informalidade, desemprego, mercado de trabalho formal e informal.

Primeiramente sobre o termo trabalho, tem-se o direcionamento do conceito em Marx (1982) para a compreensão do fenômeno urbano. O trabalho, para Marx, classifica-se como um processo específico do homem. A relação com a natureza é distinta da relação existente entre esta e os animais irracionais, pois o trabalho não é indicado por condicionalidades genéticas e/ou instintivas. Para os seres humanos, os determinantes que instigam a transformação da natureza são outros. E, em geral, estão atrelados à satisfação de suas necessidades, sejam elas orgânicas ou espirituais:

No processo de trabalho, a atividade do homem opera uma transformação, subordinada a um determinado fim, no objeto sobre que atua por meio do instrumental de trabalho. O processo extingue-se ao concluir-se o produto. O produto é um valor de uso, um material da natureza adaptado às necessidades humanas através da mudança da forma. O trabalho está incorporado ao objeto sobre que atuou (MARX, 1982, p. 205).

Observa-se que o trabalho é uma atividade mútua, no sentido em que o homem age sobre a natureza; concomitantemente, atua também

sobre si mesmo. Tal dinamicidade revela a interação entre sujeito (homem) e objeto (natureza), e influencia na forma como ocorre o desenvolvimento humano, revelado, sobretudo, na forma como os homens se organizam socialmente (OLIVEIRA, 2009, p. 21).

O próprio desenvolvimento do uso dos meios de trabalho ilustra as mudanças ocorridas ao longo dos anos nas diferentes formas de trabalho, bem como apontam para a transformação do ser social, elemento presente na construção da sociedade.

O conceito de força de trabalho, por sua vez, está relacionado exclusivamente à participação das pessoas, por meio de trabalho remunerado, nas atividades econômicas de produção de bens e de serviços.

Do ponto de vista da economia, por conseguinte, a força de trabalho – também chamada de população economicamente ativa – é formada pelo conjunto de indivíduos que ofertam sua capacidade de trabalho no mercado, em troca de uma remuneração (FURTADO, 2018, p. 5).

O IBGE (2018) classifica como população ocupada o conjunto dos indivíduos da força de trabalho que, na semana de referência da pesquisa, trabalharam, mediante remuneração, pelo menos uma hora completa; trabalharam, mesmo sem remuneração direta, pelo menos uma hora completa em ajuda à atividade econômica de membro de domicílio ou parente; ou estavam temporariamente afastados do trabalho remunerado por motivo de férias, folga, jornada variável, licença remunerada etc. Enfim, percebe-se que é um conceito bastante amplo.

A presença consistente de diferenciais de remuneração entre as parcelas legalizada e não legalizada da população ocupada é um dos elementos que dão suporte ao conceito de informalidade.

Pode-se dizer que o senso comum, não sem boa dose de razão, vincula a noção de trabalho informal àquele realizado à margem da proteção da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e, por conseguinte, sem garantias de condições de trabalho adequadas e remuneração justa (FURTADO, 2018, p. 11).

Tal importância é ainda exaltada ao considerarmos que o trabalho é um dos elementos fundantes da atividade econômica, pois além de envolver a produção e distribuição dos valores de uso, é a única mercadoria que ao ser consumida gera mais-valia, elemento indispensável para a extração do sobretabalho da classe trabalhadora pela classe capitalista (OLIVEIRA, 2009, p. 22).

Faz-se mister ressaltar que, ao contrário dos conceitos de força de trabalho e ocupação que são relativamente incontroversos e compatíveis com padrões internacionais, não há um consenso teórico sobre a definição de trabalho informal. É por essa razão, por exemplo, que o IBGE não inclui nas notas metodológicas da PNAD Contínua o conceito de ocupação informal.

O IBGE, no entanto, possui uma definição de economia informal que engloba as informações sobre unidades econômicas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar ocupação e rendimento para as pessoas envolvidas, operando, tipicamente, com baixo nível de organização, com alguma ou nenhuma divisão entre trabalho e capital como fatores de produção, e em pequena escala, sendo ou não formalmente constituídas.

A informalidade é definida pelo IBGE não pela perspectiva do trabalho em si, mas a partir da perspectiva do empreendimento e de seu nível de organização (FURTADO, 2018, p. 11).

Percebe-se que as diversas definições de informalidade pressupõem hipóteses teóricas e ideológicas distintas sobre a evolução e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro.

Para fins da presente pesquisa utiliza-se a categoria informalidade para caracterizar a precarização da atividade realizada pelos trabalhadores do comércio de rua no entorno dos principais *shoppings* da cidade.

Esses trabalhadores possuem a singularidade de obter o seu sustento por meio da comercialização de mercadorias nos espaços públicos, atividade que os torna alvo de uma série de processos excludentes (MARTINS, 1997), como, por exemplo, os referentes à negação dos direitos trabalhistas, bem como a estigmatização por parte de uma parcela da sociedade, como populares, representantes do poder público local e dirigentes de alguns estabelecimentos comerciais, que os enxergam como verdadeiros “incômodos”, por ocuparem espaços destinados a outros fins (OLIVEIRA, 2009, p. 23).

Ao discutir o comércio de rua analisa-se como a precarização do trabalho se concretiza junto aos mesmos comerciantes informais, por se tratar de um trabalho desenvolvido, em geral, nas ruas, exposto a uma série de adversidades, e à margem de direitos trabalhistas.

Para concluir esse ponto sobre trabalho e informalidade na cidade é importante ressaltar que o Brasil passou recentemente por uma das maiores recessões de sua história. A economia brasileira, que

já havia sofrido uma drástica desaceleração no seu crescimento em 2014, encolheu nos dois anos subsequentes. Embora o Produto Interno Bruto tenha voltado a crescer a partir de 2017, o ritmo da recuperação econômica tem sido extremamente lento. Esse baixo desempenho da economia brasileira foi responsável por um quadro de deterioração no mercado de trabalho (FURTADO, 2018, p. 4).

Martins (1997, p. 20), analisando a questão da informalidade e da precarização do trabalho na década de 1990, afirmou que:

As políticas econômicas atuais, no Brasil e em outros países, que seguem o que está sendo chamado de modelo neoliberal, implicam a proposital inclusão precária e instável, marginal. Não são propriamente, políticas de exclusão. São políticas de inclusão das pessoas nos processos econômicos, na produção e na circulação de bens e serviços, estritamente em termos daquilo que é racionalmente conveniente e necessário à mais eficiente (e barata) reprodução do capital. E, também, ao funcionamento da ordem política, em favor dos que dominam.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) lançou relatório em maio de 2018 onde constatou que mais de 2 bilhões de pessoas em todo o mundo estão na economia informal. O estudo, publicado em inglês, intitulado “Mulheres e homens na economia informal: uma foto estatística”, também fornece estimativas comparáveis sobre o tamanho da economia informal e um perfil estatístico do setor, usando critérios de mais de 100 países.

No Brasil, o índice de informalidade no emprego total é de 46%, sendo maior entre os homens do que entre as mulheres. E a educação é apontada como o principal fator a afetar o nível de informalidade, segundo o estudo, notando que quanto maior a escolaridade, menor o nível de informalidade (ILO, 2018).

Segundo Rafael Medina (2018), diretor do Departamento de Estatísticas da OIT, “a alta incidência de informalidade em todas as suas formas tem múltiplas consequências adversas para trabalhadores, empresas e sociedades, e é um importante desafio para a conquista do trabalho decente para todos”.

Em outras palavras, é necessário entender que nos períodos de recessão econômica e estagnação, as taxas de desocupação se elevam, cresce o número de pessoas que saem da força de trabalho por desistirem de procurar empregos e o setor formal se encolhe.

Nesse sentido, a informalidade cresce com a crise econômica e não se pode negar o comércio de rua como uma estratégia da classe trabalhadora fugir do desemprego e sobreviver.

Dessa forma, se faz urgente pensar a cidade a partir da realidade desses trabalhadores e a partir da influência do comércio de rua no cotidiano dos cidadãos e na (re)significação dos espaços na cidade de Natal/RN.

A função das calçadas e seus aspectos sociojurídicos

Pode-se dizer que as calçadas têm como função precípua a circulação de pedestres dentro das cidades. Porém tal assertiva poderia reduzir a complexidade do tema que envolve a função das calçadas, o direito de ir e vir da população e a sua natureza jurídica de espaço público.

Por isso, cumpre agora tecer algumas considerações sobre a importância das calçadas e a legislação brasileira vigente para melhor compreensão da temática.

O Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503/97, em seu Anexo I, que dispõe sobre conceitos e definições, traz o conceito normativo de calçada, definindo-a como “parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins”.

A referida lei considera a calçada como parte integrante da via pública, esclarecendo a sua independência dos lotes em frente aos quais se instala, o que nos leva a classificá-la como bem público por excelência.

Nesse contexto, faz-se mister ressaltar os dispositivos de referência do Código Civil brasileiro de 2002:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Em sendo assim, as calçadas são consideradas bens públicos de uso comum do povo exatamente por serem parte integrante da via pública, ou seja, das ruas mencionadas no Código Civil no artigo 99, inciso I supracitado.

Para fins deste estudo, interessa a primeira categoria, ou seja, os de uso comum do povo. A partir das lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011), podemos considerar bens de uso comum do povo aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da administração. Dentre eles, estão as ruas, praças, estradas, e, por conseguinte, as calçadas.

Esse aspecto da fruição coletiva das calçadas, característica do bem de uso comum do povo é que se apresenta relevante para nossa análise.

Levando-se em consideração que as ruas e logradouros consistem justamente nas chamadas vias públicas, bem como que as calçadas, por definição legal, são partes integrantes dessas vias, infere-se que são as calçadas bens públicos municipais.

Distinguindo essa característica, o município de Natal/RN, em conformidade com o entendimento da calçada como bem público e de acordo com a normativa vigente, conceituou no Código de Obras e Edificações no município de Natal a calçada como “o espaço existente entre o lote e o meio fio”, conforme nos informa o artigo 3º, inciso XII, da Lei Complementar nº 55/2004.

Para uma melhor regulamentação das calçadas no município de Natal, foi editada a Lei nº 275, de 12 de março de 2009, cujo artigo 2º dispõe que a calçada é “parte da via pública não destinada à circulação de veículos, normalmente segregada e em nível diferente, destinada à circulação de pessoas, bem como à implantação de mobiliário urbano,

equipamentos de infraestrutura, vegetação, sinalização e outros fins quando possível”.

A referida lei disciplinou as calçadas como parte integrante do sistema de circulação e transporte do município.

Inobstante haja, na referida legislação municipal, o reconhecimento de que são as calçadas bens públicos municipais, o artigo 11 da própria Lei Municipal nº 275/2009 atribui ao particular que detenha imóvel contíguo à calçada a responsabilidade precípua pela sua execução e manutenção, o que mostra flagrante inconstitucionalidade do dispositivo (BEZERRA, 2012).

Isso porque a competência administrativa constitucionalmente atribuída aos municípios, artigo 23, inciso I, da Constituição de 1988 é violada pelo referido artigo da Lei Municipal nº 275/2009, não podendo este servir de escusa ao município do Natal para descumprir sua responsabilidade quanto à construção, adaptação e manutenção das calçadas públicas da nossa cidade. Devendo ser destacado que o tema da inconstitucionalidade já foi discutido e questionado pelo Ministério Público Estadual em diversas ocasiões, gerando recomendações aos gestores e ações civis públicas.

Em sequência, a liberdade de locomoção da população, conhecida popularmente pelo direito de ir e vir, somente se faz efetiva com o direito de acessibilidade e permanência nas calçadas.

O princípio fundamental da liberdade de locomoção expressa pelo direito de ir e vir encontra-se assegurado pela Constituição (Federal) de 1988 em seu art. 5º, inciso XV, sem qualquer restrição quanto à qualidade ou condição do destinatário da norma, abrangendo, em seu núcleo essencial, o direito de permanência e de deslocamento no território nacional.

As ruas das cidades servem a vários fins além de comportar veículos; e as calçadas – a parte das ruas que cabe aos pedestres – servem a muitos fins além de abrigar pedestres. Esses usos estão relacionados à circulação, mas não são sinônimos dela, e cada um é, em si, tão fundamental quanto a circulação para o funcionamento adequado das cidades.

Em que pese no município de Natal conseguirmos perceber os esforços da gestão atual em fiscalizar o uso e ocupação do espaço público, os direitos de ir e vir da população nem são sempre respeitados e algumas vezes colocados em segundo plano pelos municípios.

A Lei de Acessibilidade, por exemplo, que garante mobilidade

aos deficientes físicos e aos de mobilidade reduzida, não é respeitada em determinadas localidades do município do Natal/RN.

Nesse sentido, é urgente repensar a calçada enquanto um bem público, como um elemento que faz parte da via pública destinado ao trânsito de pedestres, mas que não cumpre apenas essa função. Devendo ser combatido qualquer desvio que prevaleça o interesse de particulares em detrimento do interesse público ou que retirem das calçadas a segurança e acessibilidade dos transeuntes.

Inspirados nas ideias de Jane Jacobs (2011, p. 30) pode-se dizer que a calçada por si só não é nada. É uma abstração. Ela só significa alguma coisa junto com os edifícios e os outros usos limítrofes a ela ou a calçadas próximas. Pode-se dizer o mesmo das ruas, no sentido de servirem a outros fins, além de suportar o trânsito sobre rodas em seu leito. As ruas e suas calçadas, principais locais públicos de uma cidade, são seus órgãos mais vitais.

Nos dizeres urbanos, apontados por professores, gestores e cidadãos é comum a crítica ao desrespeito das normas de direito urbanístico com relação às calçadas, bem como as referências à calçada como o espaço público que está perdendo o seu lugar de espaço público para espaços privados, pelas diferentes formas de ocupação e uso que interdita o acesso aos pedestres.

Porém é importante perceber que a cidade está sempre em movimento, e tal dinâmica de produção e reprodução do espaço também é refletida nas calçadas. Com uma diversidade de funções, as calçadas passam a ser identificadas não mais pela alusão que as particulariza, mas, sobretudo, pelas relações de ocupação desses espaços por determinados atores sociais que, ao desenvolverem o comércio de rua revelam novas práticas sociais, que dão novas identidades aos lugares, a exemplo do entorno dos principais *shoppings* da cidade de Natal/RN.

Observamos nos locais de pesquisa – entorno do Natal Shopping e Midway Mall – que a calçada não é compreendida somente como espaço físico, administrativo, geográfico, arquitetônico ou ambiental, mas como espaço simbólico que significa pela sua prática cotidiana, englobando diversas relações que se transformam com o passar dos anos, pelo convívio e conflitos ali apresentados.

Dessa forma, verifica-se que as calçadas, os usos que as limitam e seus usuários são protagonistas ativos do drama urbano da civilização contra a barbárie (JACOBS, 2011). Manter a segurança urbana é uma função fundamental das ruas das cidades e suas calçadas.

Para a manutenção da segurança urbana entra o papel da gestão pública do uso do solo, e devemos considerar os principais instrumentos urbanísticos jurídicos para regular o comércio de rua no município ora em análise.

Ocupação do espaço público pelo comércio de rua e o contraponto entre a legislação municipal e realidade

O conjunto de normas urbanísticas, que configuram o direito urbanístico, compreende aquelas voltadas para assegurar os interesses da comunidade, disciplinar o uso, a ocupação e o parcelamento do solo, regular o sistema viário, dispor sobre planejamento urbano, impor limitações e comportamentos para o exercício de direitos e instituir os instrumentos de intervenção urbana.

A Constituição de 1988 trouxe a proteção da função social da propriedade como princípio essencial do direito urbanístico e valoriza o planejamento urbano. Ademais, a partir do texto constitucional, o Plano Diretor passou a ser o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, com o objetivo de garantir a função social das cidades e de seus habitantes.

A atividade urbanística é pertinente ao exercício de uma função pública, onde os órgãos do poder estatal, aplicando as disposições legislativas intervêm visando ordenar os espaços habitáveis no meio ambiente urbano (COSTA, 2004, p. 158).

A partir do artigo 23 da Constituição de 1988 tem-se que compete à União, estados, Distrito Federal e municípios zelar pelos assuntos que envolvam matéria de direito urbanístico. Especialmente aos municípios, com base no fundamento do interesse local, disposto no artigo 30 da Carta Magna, eles detêm competência legislativa na seara urbana. Dessa maneira, o poder de polícia administrativa serve ao condicionamento da propriedade e liberdade dos administrados em prol do interesse coletivo ou bem-estar social (COSTA, 2004, p. 159).

Com o escopo de regulamentar o uso e ocupação do solo a partir do comércio de rua realizado por ambulantes e camelôs na cidade de Natal/RN, tendo em vista o que foi estabelecido pelo Plano Diretor, foi elaborado o Decreto nº 5.661/95, e, de acordo com ele, camelô é o negociante que vende nas ruas, em geral nas calçadas, bugigangas ou outros artigos, apregoando-os de modo típico.

Preceitua o artigo 2º do Decreto nº 5.661/95 que o comércio do camelô na área do município obedecerá aos preceitos estabelecidos por esse decreto, delegada a competência do secretário Municipal de Serviços Urbanos para a concessão de seu licenciamento, fiscalização e elaboração de normas necessárias à sua aplicação. Dessa forma, as atividades do comércio de rua são exercidas por vendedores agindo por conta própria, em logradouros públicos, mediante licença concedida pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SEMSUR).

O decreto estabelece requisitos para a obtenção da licença, bem como deveres do licenciado, além de penalidades para o caso de inobservância das disposições contidas na lei.

Além do referido decreto municipal, a SEMSUR dispõe de duas portarias: a Portaria nº 019/2012 e a Portaria nº 023/2012 para regulamentar as atividades e concessões de licenças para o comércio de rua.

A Portaria SEMSUR nº 019/2012 regulamenta as atividades de comércio e atividades de ambulantes no município de Natal/RN e conceitua comércio ambulante como a atividade comercial ou a prestação de serviços em logradouro público, sem instalação ou localização fixa. A portaria dispõe sobre a licença para a exploração de atividade, que tem caráter personalíssimo, intrasferível, válida por prazo determinado e concedida pela SEMSUR a título precário para o vendedor ambulante que preencher os requisitos estabelecidos pela portaria.

Já a Portaria SEMSUR Nº 023/2012 regulamenta a concessão de Licença Eventual para as atividades de comércio camelô no município de Natal/RN. Para fins dessa portaria, considera-se comércio camelô eventual a atividade comercial ou a prestação de serviços em logradouros públicos, com instalação temporária, cuja concessão será vinculada a um evento público ou data comemorativa. Entendendo por evento público qualquer evento artístico, cultural, esportivo e de lazer promovido por ente público ou privado em uma área pública, e datas comemorativas são aquelas decorrentes de celebrações ocasionadas por feriados ou meses festivos.

Observa-se que a ocupação do espaço público no entorno dos *shoppings* de Natal/RN pelo comércio de rua se apresenta como um problema, principalmente pela dificuldade de utilização de calçadas e paradas de ônibus. Por outro lado, é importante ressaltar que a cidade não vem apresentando os postos de trabalho necessários para acolher a sua população, além do aumento do desemprego, difundido com a

reestruturação produtiva e reforma da legislação trabalhista recente, que também explicam o aumento do número de pessoas que decidem trabalhar por conta própria.

Tal cenário revela a importância da gestão pública para promover o ordenamento da cidade a partir da inclusão social e da equidade em prol do direito à cidade para todos. Dessa forma, a SEMSUR atua na fiscalização para organizar o comércio informal praticado nas proximidades do Natal Shopping e do Midway Mall. Porém se faz mister ressaltar que enquanto o entorno do Natal Shopping não é um ponto regulamentado, o entorno do Midway Mall é. Por isso, este último se encontra mais organizado, reflexo do trabalho exercido pela fiscalização da prefeitura.

No tocante ao entorno do Natal Shopping, estima-se, com base em observações realizadas durante esta pesquisa, que haja diariamente em torno de 30 vendedores em ambas as margens da passarela. Por não se tratar de um ponto regularizado pela SEMSUR, esse número oscila cotidianamente, pois alguns não trabalham todos os dias ou atuam em outras áreas da cidade, enquanto outros só vão para a proximidade do *shopping* em determinados horários. O maior número de trabalhadores ocorre nos finais das tardes e início da noite, horário também de maior fluxo de pessoas e veículos, quando algumas vezes o comércio de rua em locais desordenados provoca situações de insegurança para pedestres.

Já no que diz respeito ao Midway Mall, a questão do comércio de rua é regulamentada e organizada pela SEMSUR, com a limitação do número de trabalhadores informais na área em 40. Vinte desses trabalhadores vão às ruas às segundas, quartas e sextas; os outros 20 trabalham às terças, quintas e sábados. O trabalho aos domingos é alternado entre os grupos.

A sistemática surgiu a partir de estudos técnicos da prefeitura para viabilizar o exercício das atividades dos comerciantes de rua com a livre circulação de pessoas nas calçadas e pontos de ônibus, incluindo os horários de maior fluxo, conforme informou o chefe da fiscalização da SEMSUR, Antônio Carlos Falcão (2018).

Ademais, o entorno do *shopping* foi dividido em quatro áreas: Área 01: Bernardo Vieira sentido zona norte com 14 vagas; Área 02: Bernardo Vieira sentido zona sul, com 12 vagas; Área 03: Av. Sem. Salgado Filho, com 10 vagas; e Área 04: Av. Bernardo Vieira com Rua Dr. José Gonçalves, com 4 vagas.

Foram publicadas no Diário Oficial a Portaria SEMSUR nº 71/2018 e a Portaria SEMSUR nº 106/2018, com a lista nominal de todos os comerciantes, o escopo de dar publicidade acerca dos Comerciantes Informais Licenciados para atuar no entorno do Shopping Midway Mall no ano de 2018.

Além disso, o poder público municipal determina que é proibida, terminantemente, a utilização de mão de obra infanto-juvenil e de incapazes, bem como a comercialização, exposição, divulgação, incitação à aquisição de: a) produtos de origem ilícita, fruto de pirataria, falsificação, cópia desautorizada, e afins; b) substâncias alucinógenas, entorpecentes e qualquer outra contida nas normas regulamentares expedidas pelo Ministério da Saúde; c) produtos que contribuam para a degradação do meio ambiente, incluindo os aptos a ocasionar poluição ambiental sonora e visual.

Outra norma importante é que nos logradouros públicos em que for autorizada a exploração de atividade ou comércio ambulante será proibida a circulação de equipamentos que tragam risco em potencial à integridade física da população, tais como os que tenham como combustível o Gás Liquefeito de Petróleo ou inflamáveis em geral, aptos a causarem explosões e que utilizem fogo, água ou óleo fervente, ou outros aptos a causarem queimaduras.

Também é vedado aos licenciados como ambulantes o fornecimento de cadeiras, mesas, bancos e similares aos seus clientes para consumo de seus ou outros produtos.

Após as medidas para a regularização do ponto no entorno do Midway Mall, a SENSUR informou que o número de comerciantes informais em situação irregular naquela localidade é muito baixo. Mas isso não quer dizer que não haja conflito. Um exemplo é o caso dos artesãos, que desejam expor seus trabalhos nas calçadas do *shopping* e não querem se cadastrar. Porém o direito do expositor não pode impedir o direito de ir e vir da população.

Em que pese a existência de toda essa normativa, observa-se ainda dificuldade por parte da gestão pública em fazer cumprir a legislação. A dificuldade vai desde a complexidade dos diversos instrumentos e procedimentos burocráticos da administração pública para o comércio de rua, passando pela desarticulação entre as diversas políticas públicas (mobilidade, serviços urbanos, obras e aspectos ambientais) e possíveis conflitos de competência de fiscalização, sem mencionar o caráter hegemônico e elitista de algumas normas. Ou seja, precisamos pensar

se a legislação atual é eficiente ou se está gerando um efeito contrário ao previsto, contribuindo para o aumento das ilegalidades e gerando segregação.

Nesse contexto, tivemos oportunidade de participar da discussão no Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal (COMPLAN), do processo 00000.011354/2015-86, contendo um Projeto de Lei da Procuradoria Geral do Município, que dispõe sobre regras para o uso e ocupação de espaços públicos para fins de realização de eventos diversos de curta duração, instalação de sinalização de vias e logradouros públicos, prestação de serviços e exercício de atividade econômica, mediante os instrumentos da autorização, permissão e concessão, e dá outras providências.

A minuta de lei foi encaminhada para o ConCidade e o processo ainda está em tramitação. No entanto, o debate da temática pelo colegiado foi importante para se perceber uma função social nas atividades econômicas informais que têm lugar na cidade.

Nesse sentido, espera-se poder dedicar a temática do comércio de rua em Natal/RN um melhor tratamento, e o administrador público desempenhar melhor o papel. Compreendido o fenômeno urbano dessa forma, muda-se o enfoque de movimento marginal que precisa ser combatido, para movimento cultural que precisa de uma coordenação.

Para não concluir

Diante do exposto, coloca-se a necessidade e urgência de uma discussão mais aprofundada acerca do comércio de rua e sua regulação à luz do direito à cidade. Quando nos referimos aos espaços públicos estudados, estamos nos remetendo à identidade da cidade, uma vez que são onde ocorrem as trocas e relações humanas, a diversidade de uso e a vocação de cada lugar, os conflitos e contradições da sociedade, em síntese, a essência da vida cotidiana. Por isso, pode-se dizer que são nas ruas e calçadas que vão indicar por meio da percepção individual como esse espaço é concebido e vivido pela população.

Os locais ocupados pelo comércio de rua ambulante acabaram por redefinir o espaço, trazendo consequências para todos os cidadãos e não apenas para aqueles que realizam compra e venda de produtos. A forte presença dos vendedores ambulantes foi guiada

pela falta de maiores opções de trabalho e pelo desenvolvimento do comércio local.

À medida que os estabelecimentos comerciais foram se instalando, os trabalhadores acompanharam essa chegada, e se fixaram em suas imediações. A observação realizada no entorno do Midway Mall e da passarela do Natal Shopping indicou que essa modalidade de comércio é marcada pela precarização do trabalho.

Mesmo com diversas medidas adotadas pelo Executivo Municipal, é notória a grande desorganização no espaço, gerando problemas de mobilidade para pedestres, além do acúmulo dos ônibus nas paradas, ocasionando congestionamento nas vias nos horários de grande fluxo. A análise da política urbana, das leis e da gestão pública da cidade de Natal nos últimos anos, incluindo o projeto de cadastramento geral dos ambulantes, revela uma instabilidade gerencial do problema.

Uma das conclusões mais importantes da pesquisa relaciona-se com a consolidação da atividade no espaço público, indicada por uma forte determinação dos ambulantes pela continuidade da atividade. Assim, é urgente encarar a questão no planejamento urbano, que deve ser realizada com a participação de todos os grupos e atores que podem contribuir para a melhoria do espaço público, com políticas públicas de inclusão social visando o direito à cidade.

Referências

- BEZERRA, Luíza Cavalcanti. A natureza jurídica das calçadas urbanas e a responsabilidade primária dos municípios quanto à sua feitura, manutenção e adaptação para fins de acessibilidade. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3.320, 3 ago. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22302>>. Acesso em: 22 nov. 2018.
- BRANDÃO, Maria Beatriz A. Comércio de rua: ocupação consolidada no espaço público, possibilidades de abordagem no projeto urbano. Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-graduação em Urbanismo (Prourb), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. A cidade e a organização do espaço. *Revista do Departamento de Geografia da USP*. São Paulo: V. 1, 1982.
- COSTA, José Marcelo Ferreira. *Licenças urbanísticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FURTADO, Adolfo Costa Araújo Rocha. Mercado de trabalho, informalidade e desemprego. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. Nota técnica: agosto, 2018.
- GOMES, Rita de Cássia da Conceição. **Comércio e serviços no espaço urbano**

regional. Volume Especial da *Revista da Casa da Geografia de Sobral*, Sobral/CE, em parceria com o III Seminário Regional Comércio, Consumo e Cultura nas Cidades, v. 20, n. 1, p. 91-103, mai. 2018. Universidade Estadual Vale do Acaraú. ISSN 2316-8056. Disponível em: <<http://uvanet.br/rcgs>>. Acesso em: 22 out. 2018.

GOMES, M. de Fátima C. Marques (Org.) *Cidade, transformações no mundo do trabalho e políticas públicas: a questão do comércio ambulante em tempos de globalização.* (Org.) M. de Fátima C. Marques Gomes. DP&A: Faperj, Rio de Janeiro. 2006.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades.* Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade.* São Paulo: Centauro, 2001.

MARTINS, J. de Souza. *Exclusão e a nova desigualdade social.* São Paulo: Paulus, 1997.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política.* Livro primeiro: processo de trabalho e processo de produzir mais-valia. 7. ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Difel, 1982.

MENDES, Luciano; CAVEDON, Neusa Rolita. As contribuições do comércio informal para o desenvolvimento local de uma cidade. *Interações*, Campo Grande, v. 15, n. 2, p. 341-352, jul./dez. 2014.

OLIVEIRA, Joilma de Deus. *Trabalhadores por conta própria: o trabalho dos vendedores ambulantes da passarela do Natal Shopping e do Via Direta.* Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Natal, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. International Labour Office. *Women and men in the informal economy: a statistical picture (third edition).* ISBN 978-92-2-131580-3. Geneva: ILO, 2018.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade?* São Paulo: Brasiliense, 2004.

YÁZIGI, Eduardo. *O mundo das calçadas.* São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP; Imprensa Oficial do Estado, 2000.

Políticas de inovação na Região Metropolitana de Natal: um estudo sobre as Tecnologias da Informação e Comunicação e suas áreas de atuação na porção funcional metropolitana potiguar

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

Introdução

A partir da revolução informacional a disseminação e uso da tecnologia através da aplicação de informação tornou-se maciça e imprescindível para a organização das atividades humanas, permitindo reestruturações econômicas, produtivas e socioespaciais em nível global. É construída uma rede global onde a agilidade, penetrabilidade e rapidez no tráfego de informações dita a capacidade informacional do território e seu potencial em transformar essa informação em ações concretas de desenvolvimento e modernização.

Contudo, essa rede global não apresenta condições informacionais semelhantes entre países e territórios, visto que as TICs e seu desenvolvimento ficaram reclusas aos países desenvolvidos, tornando-se baluartes para a produção tecnológica global, apoiados pela forte atuação estatal, presença de investimentos privados e universidades como fonte de mão de obra qualificada. A realidade tecnológica informacional dos países em desenvolvimento mostra-se minada pela dificuldade em apresentar infraestrutura para receber o aporte informacional quanto para utilizá-la e traduzi-la em tecnologia da informação.

O Brasil, presente nessa última realidade, ancorou-se na crença de que empresas multinacionais trariam suas tecnologias para a incorporação no território brasileiro, embora isso não tenha ocorrido (CASSIOLATO; LASTRES, 2000). A retomada da discussão tecnoló-

gica deu-se ainda no final dos anos 1990, com políticas públicas de inovação mais presentes nos anos 2000. Entretanto, ainda são encontradas dificuldades tanto na elaboração dessas políticas quanto no devido tratamento da questão, visto que o emprego das tecnologias da informação mostra-se tímido no território brasileiro (ABDI, 2008, 2009, 2012).

O tratamento das políticas de inovação e TICs tende a replicar-se em seus demais territórios. No Rio Grande do Norte, localizado na Região Nordeste, a presença de atividades relacionadas a TICs e as políticas de inovação concentram-se prioritariamente na Região Metropolitana de Natal (RMN), especialmente em sua porção funcional, devido à maior presença de população, maior representação da economia, maior número de atividades, dinâmicas e fluxos, além de conter a capital do estado, o município de Natal.

A partir do exposto, o presente trabalho visa apresentar as principais políticas de inovação atuantes na porção funcional da Região Metropolitana de Natal, focando na área das tecnologias da inovação e comunicação (TICs). Foi feito, para tanto, um mapeamento das políticas e infraestruturas de TIC na RMN funcional atuantes nesse território.

A metodologia utilizada consistiu em uma abordagem predominantemente qualitativa, fazendo uso da pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas com os gestores das políticas de inovação e TICs presentes na porção funcional da Região Metropolitana de Natal, em uma tentativa de entender como essas políticas e TICs são utilizadas e como se inserem no contexto ao qual são instaladas. São utilizados, em menor número, dados quantitativos nas caracterizações do recorte geográfico definido.

Este trabalho está estruturado em seis momentos. No primeiro, é discutida a inovação, TICs e as reestruturações que permitiram as mais variadas relações globais. No segundo momento, discutem-se as políticas de inovação e seu papel como meio de desenvolvimento para a correção das distorções promovidas pela estruturação global. No terceiro momento, faz-se um breve panorama do Brasil no contexto global, seguindo para a discussão das regiões metropolitanas e sua dicotomia institucional e funcional, e características da Região Metropolitana de Natal (RMN). No quarto momento, apresentam-se as políticas de inovação e de TICs encontradas, e no quinto momento elas são analisadas à luz das áreas de atuação

propostas por Alves *et al.* (2017). Por fim, são apresentadas as considerações finais deste trabalho.

Inovação, TICs e a nova reestruturação econômica e socioespacial

A inovação é creditada como a solução para os desafios presentes e futuros globalmente, vista como uma solução moderna para os tempos modernos. A palavra inovação traz a ideia do novo, de uma invenção ou reinvenção de algo para aprimorar ou, até mesmo, introduzir um novo conceito a determinado aspecto ou realidade. O Manual de Oslo (1997) define inovação como sendo “a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas” (OCDE, 1997, p. 55).

O manual, porém, atenta para a aplicação do conceito de inovação em quatro áreas: (a) inovação de produto, o que é produzido; (b) inovação de processo, trazendo uma nova metodologia do processo utilizado; (c) inovação de *marketing*, abordando propaganda e inovação; e (d) inovação organizacional, que introduz uma nova forma de organizar as relações internas e externas da instituição. Entretanto, o próprio documento determina o fator novidade ou melhora significativa, seguido de sua implementação, como essencial para verificar a existência da inovação (OCDE, 1997).

Segundo Schumpeter (1961), a inovação é vital à essência do capitalismo, visto que a incessante competição por ele proporcionada incentiva a busca por maneiras mais rápidas e eficientes na produção e produtos mais elaborados. Schumpeter (1961) observou ainda no século XX a dependência do capitalismo pela inovação através da teoria da destruição criadora, evidenciando um “processo de mutação industrial que revoluciona incessantemente a estrutura econômica a partir de dentro, destruindo incessantemente o antigo e criando elementos novos” (p. 110), ou seja, todo novo processo revolucionário econômico tenderia a ser implantado com a seguida incorporação ou destruição dos processos previamente utilizados.

A partir dos ciclos econômicos da economia mundial de Nicolai Kondratiev (1925), Schumpeter ilustraria a “destruição criadora” da inovação. Representadas por ondas, novos processos ou produtos incorporados pela economia na época, teria um começo de uso, crescendo de acordo com sua disseminação e popularidade de incorporação, até atingir o clímax, seguido pelo seu esgotamento. Cada onda teria um próprio tempo de duração, em anos, que representaria seu ciclo de vida.

Observou-se, contudo, uma aceleração do processo da destruição criadora a partir da metade do século XX, com as tecnologias também sendo mais rapidamente incorporadas e destruídas. Tal fenômeno deu-se através da chamada Terceira Revolução Industrial. Castells (2005) caracteriza essa revolução como a “revolução da tecnologia da informação”, diferenciando-se das demais pelo emprego da informação não estar restrito apenas ao processo de produção, como também poderia ser o próprio produto, sendo aplicado aos instrumentos e dispositivos que gerariam e disseminariam a informação. A partir deles encontrar-se-ia espaço para as inovações, uma vez que o dispositivo informacional produzido seria integrado a um novo processo de produção que permitiria um outro produto modificado, novo, mais complexo e que demandaria maior informação.

Os produtos dessa revolução da informação ficaram conhecidas como novas tecnologias, no qual Castells (2005) as divide em três grandes grupos: a microeletrônica, os computadores e as telecomunicações, a última com a origem mais antiga, mas que seria potencializada pelos outros dois a partir da inserção da informação nos processos e relações de comunicação. Castells (2005) ainda faz menção ao produto final da relação desses três componentes, denominado Internet, realizada devido ao avanço tecnológico e informacional ao criar um espaço de comunicação integrado por milhares de computadores que tinham sua capacidade potencializada devido à velocidade de processamento dos *microchips* inseridos em sua estrutura.

Esse emprego maciço e constante de informação tanto nos processos quanto nos produtos permitiram o surgimento dessas novas tecnologias. Elas suscitaram o que se chama de Tecnologias de Informação e Comunicação, ou TICs. Tanto os produtos da microeletrônica quanto os computadores podem ser considerados exemplos de Tecnologias da Informação e Comunicação. De acordo

com Zuppo (2012), essas tecnologias podem ser definidas como envolvidas no “entorno dos dispositivos, e infraestruturas que facilitam a transferência de informação através de meios digitais” (p. 13, tradução nossa), estando elas ligadas diretamente à automação e automatização, através do processo digital, qualquer que seja o escopo em que atue.

Desse modo, é possível perceber o papel crucial das TICs nas relações e interações hodiernas pelo papel de processamento e difusor de informação. Essas tecnologias revolucionaram o modo de tratar informações e representar dados, trazendo agilidade, adaptabilidade e multiplicidade, além da maior alcançabilidade da informação disseminada. Visto o potencial realimentador dessas tecnologias (CASTELLS, 2005), agora mais ágeis e de maior alcance, a inovação tornou-se mais dinâmica, fluída e em constante readaptação, sendo central na organização do mundo atual.

Devido a essas características, as novas tecnologias criaram um novo paradigma onde a informação tornou-se central para todas as atividades, reorganizando as estruturas econômicas, produtivas e relações sociais em torno da informação, em escala global, chamado paradigma da informação. Pautada na agilidade e alcançabilidade das informações disseminadas pelas TICs, esse paradigma propiciou a mundialização do tempo e do espaço a partir das convergências das técnicas e tecnologias.

Forma-se, dessa maneira, a sociedade em rede (CASTELLS, 2005), através de conexões multiescalares entre o global e local, onde a informação transitaria através de fluxos e recebidas e/ou disseminadas por fixos (SANTOS, 2013), no qual os principais pilares de sustentação dessa rede dar-se-iam em meios com grande densidade técnica, científica e informacional (SANTOS, 2013). É válido salientar que essa reorganização global se deu através das políticas neoliberalizantes a partir dos anos 1980, uma vez que as instituições detentoras dessas tecnologias eram conglomerados capitalistas globais, com grande poder econômico e político, que necessitavam da abertura de mercado e desregulamentação do Estado na economia para instalar-se nas economias nacionais/locais.

Na esfera econômica, quem detivesse o monopólio da informação teria o maior potencial desenvolvimentista, concentrando os maiores recursos financeiros e, assim, detendo o maior poder entre os demais países. Para tanto, os investimentos em tecnologias da informação e

comunicações fez-se necessário não somente para “produzir” informação e conhecimento, mas também para transmiti-los, em um regime de produção e transmissão pautados em fixos e fluxos (SANTOS, 2013).

Na esfera produtiva espacial, a mobilidade do capital informação permitiu a globalização da produção, ligada em redes de hierarquia produtiva através de centros de decisão ou comando e centros de produção. Com a lógica de redes entre a decisão e produção, pautada nas funcionalidades das TICs, as empresas puderam transferir seus centros manufatureiros para locais onde houvesse menores custos de instalação, manutenção e mão de obra, enquanto o centro decisório permaneceria na localidade sede da empresa. Surgiam, assim, os centros de comando e os centros subordinados, onde o primeiro detém o maior conhecimento das técnicas, ciências e informação e provê o segundo com as ferramentas necessárias para a produção. Tal relação estrutura os países desenvolvidos ditando o ritmo e o caminhar dos fluxos globais.

A esfera trabalhista, como consequência direta da reestruturação produtiva, passaria por duas grandes mudanças nessa nova economia: uma nova automação do processo produtivo e uma reestruturação produtiva, pautada na relação centro de comando e centros produtivos. Cada espaço torna-se um curral para determinados artifícios, processos e objetos, acarretando em uma especialização do espaço. Consequentemente, com a localização especializada das tecnologias, a mão de obra empregada em cada processo também se especializa, dividindo o trabalho e o processo produtivo de acordo com o espaço. Santos observa que “alguns lugares tendem a tornar-se especializados, [...] e essa especialização se deve mais às condições técnicas e sociais que aos recursos naturais” (SANTOS, 2013, p. 50), onde cada espaço se localiza de acordo com as técnicas desenvolvidas em seu âmbito.

A reestruturação produtiva e trabalhista permitiu a construção de canais e vias de troca de informações e comandos. Com a tendência de centros decisórios permanecerem em países mais ricos e centros produtivos permanecendo em países mais pobres, as cidades tomaram uma nova forma frente à nova economia, alterando principalmente a configuração territorial urbana.

Na discussão global informacional, o meio urbano prevalece como mais “moderno” e “inovador” dada a concentração de técnica,

ciência e informação no meio urbano devido à concentração da mão de obra qualificada, recursos econômicos e técnicos e infraestrutura para desenvolver esses aspectos. O destaque do urbano nessa nova economia mostra-se como âncoras de suporte: elas nutrem a rede global informacional, devido a sua grande densidade técnica, científica e informacional. Alguns centros urbanos destacam-se como principais polos de informação e economia, representados pelas regiões e aglomerações metropolitanas. Elas são imprescindíveis para a economia informacional, tendo em vista seu porte para a produção, centro decisório, mercado consumidor, mão de obra e concentração das tecnologias.

As regiões metropolitanas e demais aglomerações urbanas exercem uma função dual enquanto pontos de conexão no globo: elas se conectam com seus espaços imediatos, através dos seus fixos e fluxos, em um sistema de abastecimento e provimento secundário, que alimenta o espaço em nível local/regional; ao mesmo tempo, conectam-se com as demais metrópoles mundiais através de um circuito de sustentação e disseminação de técnicas e informações a serem repassadas para todo o globo, em nível nacional e supranacional. Santos (2013, p. 145) reforça o protagonismo da metrópole ao observar que ela “está presente em toda parte e no mesmo momento”, como as principais âncoras da rede global informacional.

As Políticas de Inovação como saída para o desenvolvimento

Tanto o meio técnico-científico-informacional quanto a sociedade em rede implicam em alterações não somente no mundo virtual como também no mundo real. Os momentos seriam convergidos através da mesma unidade tecnológica, ao mesmo tempo e no mesmo espaço. Seria dedutível, com essa tendência de convergência, o surgimento de uma sociedade cada vez mais integrada, diminuindo as distâncias entre as culturas e quebrando barreiras, convergindo também para um objetivo comum a todos da população mundial. Contudo, a revolução tecnológica não chegou tão rápido a todos os lugares e, mais preocupante, não chegou a todas as pessoas.

A segregação informacional é uma consequência da sociedade informacional que impede o sucesso do ideal de todos integrados em

um único propósito. As TICs podem auxiliar na diminuição das desigualdades entre diferentes nações, partindo do pressuposto das suas potencialidades tanto na produção e difusão das informações. Esse papel não se restringe apenas às Tecnologias da Informação e Comunicação, mas diz respeito a todas as tecnologias na sua função social de promover o desenvolvimento humano a partir do conhecimento que as envolvem e da sua aplicabilidade.

Nem todos podem arcar com os custos de se trazer ou aplicar certa tecnologia, principalmente os países em desenvolvimento, e a detenção dessa tecnologia nas mãos dos países mais desenvolvidos ajuda a submeter os mais pobres em seu poder, criando uma perversidade no uso das TICs. Tal característica condiciona um ambiente predatório em que não há saídas para um desenvolvimento mútuo e benéfico a todos os inseridos na mesma realidade. Esse custo de aprendizado sobre as tecnologias e seu manejo para desenvolver-se se mostra alto para aqueles que não possuem as técnicas necessárias para criá-las: quem não possui o conhecimento para produzi-las ou até mesmo trabalhá-las fica à margem dos processos socioeconômicos globais.

Nesse assunto, Storper (2015) observa que os países mais ricos possuem formas mais encorpadas de produção, baseadas em recursos tecnológicos, organizacionais e institucionais próprios específicos, ou seja, não “receberam” um projeto produtivo de um exemplar fora do seu contexto para adaptá-lo a sua realidade. A forma de produção fomentada pelas atividades tecnológicas nesses países teve início neles mesmos. Os países em desenvolvimento, não gozando do mesmo contexto, viam como única saída “importar” o modelo de produção dos desenvolvidos e, a partir das dificuldades e insucessos de implantação, tentar apresentar vestígios desenvolvimentistas na economia. Tal acontecimento reforçou uma hierarquia na qual a economia global se configuraria nas áreas de decisão, residentes nos países mais desenvolvidos, e nas áreas de produção, em países em desenvolvimento.

Como meio de saída para a produção própria de tecnologias, adaptadas a sua realidade para suscitar o desenvolvimento, os países em desenvolvimento tentam investir em suas próprias políticas de inovação. Para localizar-se na área de oportunidades em um mundo globalizado pautado na informação é preciso ter um território estruturalmente preparado por políticas de inovação que deem

conta tanto da produção quanto da disseminação das Tecnologias da Informação e Comunicação, estas trazendo desenvolvimento de setores produtivos, econômicos, sociais, culturais, entre outros. As políticas de inovação, portanto, conforme observado por Castells (2005), fomentariam as TICs para o desenvolvimento da localidade na qual estiver inserida.

Nos países em desenvolvimento, tendo presença recorrente de instabilidades socioeconômicas e político-culturais, o Estado surge como figura patrocinadora das ações desenvolvimentistas para equalizar e proporcionar uma solidez nas atividades do âmbito territorial que governa. O desafio do Estado nesses países, porém, aumentou com a neoliberalização dos anos 1980 e seu enfraquecimento nas ações econômicas.

Pereira e Silva (2010) verberam, no entanto, que “o Estado não deve atuar apenas como regulador das ações do mercado, mas interferir de forma ativa como indutor do desenvolvimento local sustentável” (p. 162), agindo como principal figura ativa na indução de desenvolvimento, nas suas três esferas administrativas. Os autores insistem nesse papel ao focar o desenvolvimento pelas TICs como sendo “papel dos governos incentivar e interferir diretamente na elaboração e implementação de políticas públicas com vistas a utilizar as novas Tecnologias de Informação e Comunicação para viabilizar o desenvolvimento” (PEREIRA; SILVA, 2010, p. 171)

Cassiolato e Lastres (2000) atentam para que o Estado seja ciente que o conhecimento e aprendizado são fundamentais para posicionar-se na economia, algo que Storper (2015) também observa como essencial. A informação e o conhecimento se tornaram a principal moeda da economia atual e, para desenvolver-se, não apenas economicamente como socialmente, será necessário repensar as políticas públicas para que promovam esse conhecimento e informação, pautadas principalmente nas políticas de inovação. Dessa maneira, as políticas de inovação, principalmente aquelas voltadas à produção e disseminação de TICs, podem ser consideradas como motores do desenvolvimento em um território.

Uma característica que marca tanto as TICs quanto as políticas de inovação em outro patamar é a sua característica transversal: elas podem ser utilizadas em qualquer área ou atividade, agilizando processos e permitindo novas maneiras de realizar uma operação ou

ação. Tem-se nas TICs, então, uma oportunidade de atuar em diversas áreas com resultados amplificados. Nesse quesito, focando nas políticas de inovação promotoras das TICs, Alves *et al.* (2017), com base no Plano de Ação sobre a Sociedade da Informação e do Conhecimento da América Latina e do Caribe (eLAC 2015), classificam a área de atuação de políticas de TICs em oito grupos temáticos, a serem brevemente explanados.

A categoria **acesso** diz respeito à inclusão digital e à infraestrutura de telecomunicações, conectando a população à rede mundial através da Internet e demais meios. Por sua vez, a categoria **administração pública** diz respeito aos investimentos e esforços em transparência de ações, participação social nas decisões governamentais, acesso a dados abertos e maior agilidade na relação cidadão-governo, pautado no processo gerencialista e modernizador da gestão pública.

A categoria **educação** foca na qualificação do mercado de trabalho para a modernização dos processos produtivos, instrução para manuseio dos processos digitais e informacionais (desenvolvimento das habilidades digitais) e Ensino a Distância (EaD), enquanto a categoria de **produção e inovação** é voltada para a produção e indústrias de bens tecnológicos (*hardwares, softwares*, componentes eletrônicos e montagem), bem como no desenvolvimento de tecnologias e inovações tecnológicas próprias.

A categoria **saúde** é incorporada para a gestão de informações e prontuários médicos, fácil acesso em consultas e atendimentos e praticidade em resultados de exames, enquanto a de **meio ambiente** é utilizada em monitoramento e vigia de desastres naturais, meteorologia, áreas de preservação e reservas ambientais. Por fim, a categoria **proteção de dados pessoais** refere-se ao armazenamento e tratamento de dados pessoais, com enfoque na segurança e proteção dos dados de usuários da rede, prezando por privacidade e segurança digital, enquanto a de **estratégia digital** se refere às políticas de TICs englobando agendas, projetos, programas e ações de promoção de uso das tecnologias e sua difusão pelos setores que queiram utilizar suas infraestruturas, em um esforço de integração e modernização.

Do Brasil à Região Metropolitana de Natal Dicotômica

A revolução das TICs chegou de forma tardia e seletiva ao território brasileiro. Atualmente, o país encontra-se em posição de destaque na sociedade em rede, sendo o principal ponto nodal presente na América do Sul e um dos principais na América Latina e Hemisfério Sul. Tal localização na rede, aliada com a necessidade advinda da densidade técnica, científica e informacional dos centros urbanos brasileiros, necessita de políticas de inovação e TICs que deem estruturas à inovação e tecnologia para a execução das tarefas presentes nos seus territórios.

A partir dos anos 2000, as políticas ligadas à inovação focaram na necessidade tanto no investimento em produção e desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação quanto na capacitação de mão de obra, tanto para produzi-las quanto para manuseá-las. As principais normativas e políticas de inovação nacionais vigentes tendem a cercar a concessão de incentivos fiscais à produção e desenvolvimento de tecnologias, como a Lei da Informática e a Lei do Bem, e a criação de instituições de regulamento e normatização, como a Lei do Marco Civil da Internet.

É caracterizado ao Brasil, a partir dos relatórios da Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que as potencialidades advindas das TICs não estão sendo utilizadas ao seu máximo. Ainda pode-se ir mais longe, fazendo frente aos países de igual cunho socioeconômico (México, Espanha, Portugal, entre outros), mas esse desenvolvimento e destaque no mundo globalizado deve ser alcançado com a modernização e evolução técnica e tecnológica do território, a partir das Tecnologias da Informação e Comunicações (ABDI, 2008; 2009; 2012).

Uma vez observadas as normativas e políticas de TICs presentes no Brasil, é possível entender suas influências nas políticas estaduais de inovação. Com os investimentos principalmente em P&D, as políticas estaduais precisam determinar pontos e objetivos para a produção de tecnologias da informação e da comunicação e o uso delas no estado, de modo a desenvolvê-lo.

O Rio Grande do Norte está localizado na Região Nordeste, que tem se apresentando como uma área dinâmica e em crescimento no Brasil, em variados setores econômicos. Em termos de rede, Natal e

sua região metropolitana são pontos de referência no Nordeste brasileiro, abastecendo demais pontos que necessitam de um fluxo maior, como a relação Natal-Recife e Natal-Fortaleza.

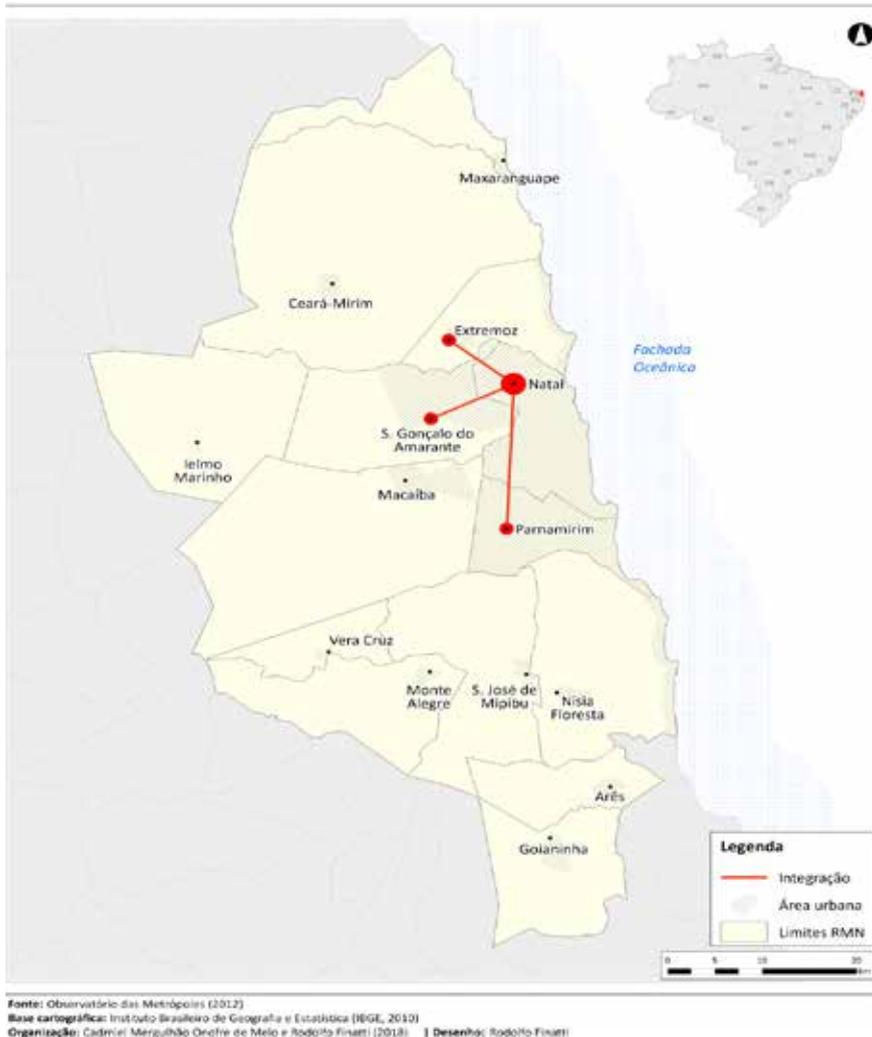
Conforme dito anteriormente, as regiões e aglomerações metropolitanas são as principais âncoras da rede informacional globalizada. Contudo, na discussão das regiões metropolitanas brasileiras, há uma dicotomia que se faz presente, inclusive na Região Metropolitana de Natal: a dicotomia entre região metropolitana institucional, conforme criada por lei, e a região metropolitana funcional, conforme verificada pela conurbação territorial e de serviços.

Delcol (2013) aponta que a institucionalização de RMs na atualidade é fruto de debates e críticas por diversas RMs não se encaixarem nos requisitos dispostos para ser uma, como “intensa concentração populacional urbana, nível de densidade demográfica, conurbação entre municípios” (DELCOL, 2013, p. 5). Esses requisitos são, determinantemente, o que caracteriza uma região metropolitana *per se*, que vive em função das atividades socioeconômicas e político-territoriais, uma RM funcional.

Essa dicotomia se observa na Região Metropolitana de Natal (RMN). Criada pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152, de 16 de janeiro de 1997, a Região Metropolitana potiguar comporta 15 municípios em seu arranjo institucional atual. Desses 15 municípios, apenas quatro se destacam com um processo conurbado e intensa atividade socioeconômica e político-territorial, com influência direta e contínua: Natal (município polo), Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. O Observatório das Metrôpoles (2012) os caracteriza como de alta integração, classificação devida a uma grande densidade urbana, com municípios totalmente urbanizados ou não, com os últimos possuindo resquícios rurais diminutos e em relevante processo de expansão urbana.

Ao se levantar dados do IBGE, tem-se que Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz possuem as maiores taxas de urbanização dentro da RMN, indo de Natal e Parnamirim com 100% de urbanização, São Gonçalo com 86% e Extremoz com 64%. O Mapa 1 abaixo evidencia o transbordo do município polo (Natal) para os seus municípios vizinhos, o que facilita a continuidade das atividades e serviços para seus territórios.

Mapa 1 – Região Metropolitana de Natal, nível de integração funcional (2012)



O Produto Interno Bruto (PIB) da RMN funcional corresponde a aproximadamente R\$ 17 milhões, quase 86% de todo o PIB da RMN institucional, de um pouco mais que R\$ 20 milhões (IBGE, 2010).

Tabela 2 – Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios funcionais da Região Metropolitana de Natal

Município	PIB (R\$)
Natal	12.918.972.248,00
Parnamirim	2.794.284.745,00
Extremoz	161.295.368,00
São Gonçalo do Amarante	1.380.002.793,00
Total municípios funcionais	17.254.555.154,00
Total RMN	20.042.667.553,00

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2010).

Isso significa que a RMN funcional, em seus quatro municípios, focaliza as riquezas de toda a região, concentrando somente no município polo quase R\$ 13 milhões, o que mostra o gigantismo de Natal frente aos municípios restantes em termos econômicos. Esse município abastece as economias dos municípios vizinhos, uma vez que nele se localizam as principais atividades econômicas do estado.

O terciário é responsável por mais de 68% desse valor total, provando a proeminência desse setor nos quatro municípios estudados. As fortes atividades de prestação de serviços e comércio tendem a se localizar nos centros urbanos e, quanto maior sua dinâmica, quanto mais denso for o centro, maiores serão essas atividades. No município polo se encontram: o maior mercado consumidor, maior oferta de serviços, maior setor terciário, a presença do Porto de Natal, e os principais complexos hoteleiros, vitais para o turismo da região.

Em aspectos demográficos, a RMN funcional concentra 1.118.432 habitantes, em uma área equivalente a 679,434 km², resultando em uma densidade demográfica de aproximadamente 1.646 residentes por quilômetro quadrado.

Tabela 3 – População dos municípios funcionais da Região Metropolitana de Natal

Município	População (habitantes)
Natal	803.739
Parnamirim	202.456
Extremoz	24.569
São Gonçalo do Amarante	87.668
Total municípios funcionais	1.118.432
Total RMN	1.409.021

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2010).

Essa população residente na região funcional representa aproximadamente 80% da população da RMN institucional, reforçando a densidade e centralidade da primeira frente à segunda: em apenas quatro municípios se localiza o grosso populacional e comercial de toda a Região Metropolitana de Natal. O município polo focaliza essa população, contando com mais de 72% de habitantes em sua circunscrição territorial.

Tabela 4 – População e PEA dos municípios funcionais da Região Metropolitana de Natal

Município	População (habitantes)	PEA (15 - 59) (habitantes)
Natal	803.739	406.346
Parnamirim	202.456	96.844
Extremoz	24.569	9.128
São Gonçalo do Amarante	87.668	36.355
Total municípios funcionais	1.118.432	548.673
Total RMN	1.409.021	651.997

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2010).

Desse número de habitantes, um total de 548.673 se encaixa na População Economicamente Ativa da RMN funcional, representando 84% da PEA da RMN institucional (IBGE, 2010). Ou seja, a força produtiva se localiza, majoritariamente, nesses quatro municípios, uma vez que a maior oportunidade de emprego se localiza nos centros urbanos mais adensados, especialmente os de comércio e serviço.

Tabela 5 – PIB *per capita* dos municípios funcionais da Região Metropolitana de Natal

Município	PIB <i>per capita</i>
Natal	16.072,15
Parnamirim	13.804,87
Extremoz	6.570,08
São Gonçalo do Amarante	15.735,49
Total municípios funcionais	13.045,65
Total RMN	14.224,53

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2010).

Nota-se um protagonismo de Natal enquanto concentração da PEA e do PIB *per capita*, uma vez que esse município concentra não somente a maior porção populacional da região como também concentra os maiores valores em riqueza produtiva. Esse inchaço frente aos seus municípios limítrofes observa uma tendência de dependência desses municípios: se o município polo tem um período de recessão, a tendência é que os demais sejam influenciados por esse período, afetando toda a dinâmica econômica e produtiva da região, principalmente aqueles que não possuem uma infraestrutura produtiva robusta e diversificada.

Junto com a longevidade e a renda, a educação compõe o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), um dos principais índices possíveis para se medir o êxito do município enquanto promotor do bem-estar da sua população. Quanto mais próximo de 1, melhor serão as condições municipais. A Tabela abaixo correlaciona os IDHM da RMN funcional e seus municípios, bem como o da institucional e seus municípios:

Tabela 6 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) na RMN funcional

Município	IDHM
Natal	0,763
Parnamirim	0,766
Extremoz	0,660
São Gonçalo do Amarante	0,661
Média municípios funcionais	0,713
Média RMN	0,638

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2010).

O IDHM médio da RMN funcional se encontra em 0,712, bem acima do valor da institucional, de 0,638. Nela, apenas Natal e Parnamirim superam a sua média, com índices beirando a casa de 0,760, enquanto Extremoz e São Gonçalo do Amarante se localizam abaixo, na casa de 0,660. Notam-se poucas diferenças entre Extremoz e São Gonçalo e Natal e Parnamirim, visto que ambos, em suas duplas, têm dinâmicas, aspectos territoriais e serviços proporcionais: uma dupla é totalmente urbanizada e goza de grandes ofertas de serviço e produção de riqueza, enquanto a outra se restringe a territórios em processo de urbanização total, com áreas rurais remanescentes e ofertas de serviço limitadas, bem como uma produção menos consolidada face à sua outra dupla.

Delcol (2013) aponta que o entendimento de uma RM funcional ultrapassa o entendimento de uma RM institucional, visto que a primeira se trata de uma ocorrência em âmbito espacial, e não institucional, o que dificulta limitar político-administrativamente onde começa e termina a RM. Dessa forma, a escolha pelo trabalho na porção funcional da Região Metropolitana de Natal justifica-se para melhor compreender as políticas de inovação em seu território, dando preferência a uma observação espacial da RM em questão para que se tenha uma análise, com menos equívocos possíveis, das relações intraurbanas municipais que realmente exerçam direta influência e que tenham continuidade sobre o território em questão.

A partir da caracterização acima, a Região Metropolitana de Natal funcional mostra-se como o espaço de sustentação econômica da RMN: abriga o maior número de habitantes e, portanto, de mercado consumidor; detém o maior PIB e PIB *per capita*, concentrando o poder de compra nesses quatro municípios conurbados e a maior oferta de emprego. A RMN funcional possui um potencial a ser explorado, podendo tornar-se um polo tecnológico não somente no Estado do Rio Grande do Norte como também na Região Nordeste.

Conforme relatado por Clementino e Pessoa (2009, p. 78), Natal ainda é uma metrópole em formação. A constituição dessa metrópole pode aproveitar-se das TICs como produtos meios, nos quais objetiva-se o fortalecimento dessa estrutura metropolitana através de novas tecnologias, no incentivo à instalação das novas tecnologias que preparem o território para uma recepção e fluidez da informação, e produtos fins, nos quais objetiva-se especializar essa estrutura metropolitana, agora já concretizada, em uma referência tecnológica, podendo tornar-se pioneira na produção e desenvolvimento da inovação.

O futuro das TICs na RMN funcional pode mostrar-se promissor a partir da combinação de vontade política, estudos de caso, incorporação dessas estruturas e incentivos à instalação e produção delas. São constados esforços passados em tentativas de modernização da produção através de novas tecnologias como o Programa de Tecnologia Industrial do Estado do Rio Grande do Norte, de 1978; produção de componentes de *hardware* através do Centro Industrial Avançando (CIA), no final dos anos 1990; e empresas públicas de processamento de dados, como a Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte (DATANORTE). Tais tentativas restaram insuficientes para atingir seus objetivos devido tanto à rápida inovação das tecnologias quanto a “segunda ordem” dada à pasta de tecnologia, com pastas sociais e econômicas sendo prioritárias no âmbito estadual.

Inovação na Região Metropolitana potiguar

Desde o final dos anos 1990, contudo, inicia-se uma nova fase na discussão da inovação no estado e, mais focalizadamente, na RMN. O

desenvolvimento de políticas de inovação faz-se presente a partir da iniciativa do Estado, representado na figura das instituições de ensino superiores. As políticas de inovação e de TICs encontradas em ação no território metropolitano funcional hoje em dia podem ser encontradas abaixo.

Rede PoP RN, Rede Giga Natal e Rede Giga Metr pole

O Projeto PoP RN   um ponto de presença (ou PoP) da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), que   um provedor de conectividade   Internet e serviços voltado ao atendimento de institui es acadêmicas de ensino superior e de pesquisa no estado. O PoP RN presta serviços de Internet (navega o, troca de mensagens, transferência de arquivos) e permite o acesso   Internet de alta velocidade às institui es de pesquisa e ensino da rede de ensino superior e demais órgãos que desejam se utilizar dos seus serviços.

Em entrevista com o coordenador do PoP RN, foi relatado que o projeto   existente no RN desde 1996, com o apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que cedeu espaço físico e funcionários da institui o para auxiliar no funcionamento dessa iniciativa, com o apoio do governo do estado. O entrevistado relata que o objetivo inicial do PoP RN era “prover acesso   Internet global para as institui es de ensino e pesquisa, institui es ligadas   área de ciência e tecnologia, no estado do RN” (ENTREVISTA COM O COORDENADOR DO POP RN, 2018), ou seja, o projeto era restrito apenas a essas institui es de acordo com a normativa da RNP.

Quando questionado sobre os avanços obtidos a partir da instala o do PoP RN, o coordenador relatou que o mesmo “gerou vários filhos, vários outros projetos ligados   nossa missão aqui, que diversificaram e muito a nossa atua o” (ENTREVISTA COM O COORDENADOR DO POP RN, 2018). Um desses “filhos”   a Rede Giga Natal, que oferece acesso físico a uma estrutura de cabos de fibra  ptica. O coordenador relata que essa infraestrutura oferece dois serviços: integra o de filiais de um órgão ou institui o espalhados pela cidade; e acesso ao ponto de troca de tráfego, tanto do PoP RN quanto da Cabo Telecom, ambos integrados na rede. Os usuários dessa rede são institui es educacionais superiores e de pesquisa e órgãos públicos como a Prefeitura de Natal, o governo do Estado do Rio Grande do Norte e algumas das suas secretarias, entre outros.

Da Rede Giga Natal se ampliaram as infraestruturas de fibra óptica, em uma iniciativa chamada Rede Giga Metr pole, através de capta o de recursos do Ministério da Educa o (MEC) a partir da Secretaria Estadual de Educa o e Cultura do governo do estado e do Instituto Metr pole Digital (UFRN). Essa iniciativa ampliou o cabeamento óptico de 40 quil metros para mais de 500 quil metros, de acordo com o coordenador, passando a atender, de fato, a maior parte da Região Metropolitana de Natal.

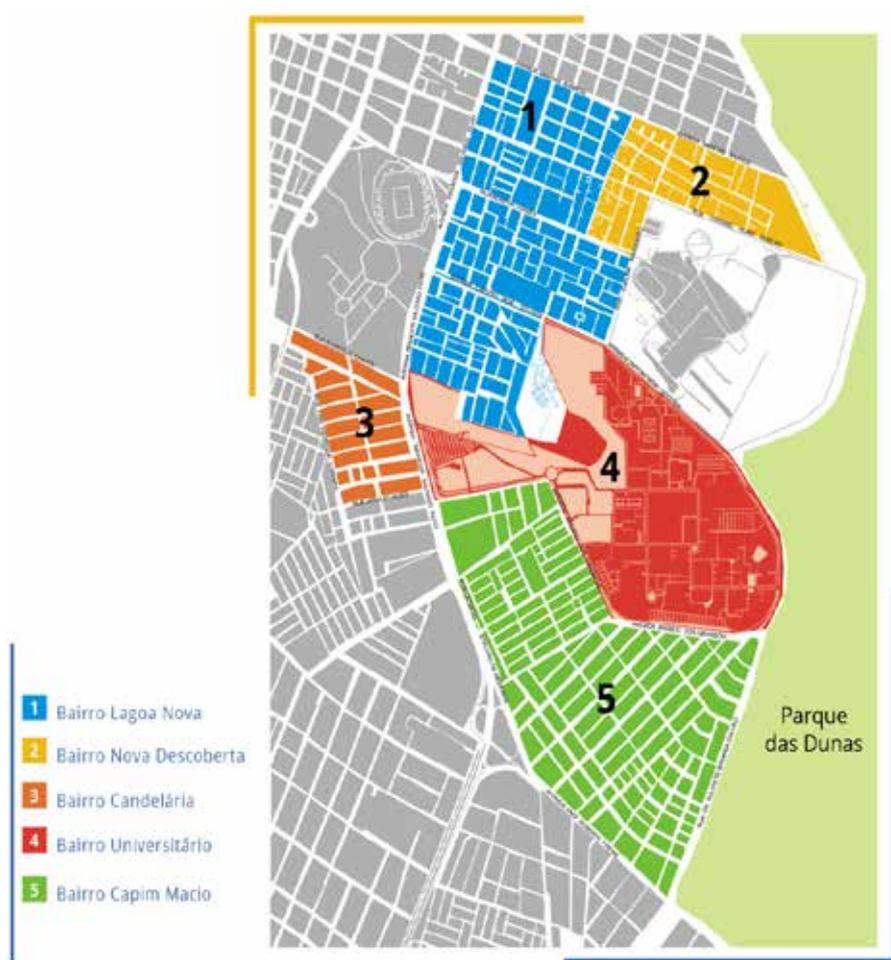
As atuais infraestruturas do PoP RN são: o Centro de opera es e manuten o (do PoP e das redes), localizado na UFRN e a comunica o física, estruturada pelas fibras óptica de cabeamento e torres para comunica o sem fio, com atuais 300km de *backbone* e mais 300km de rede de acesso, espalhando-se por grande parte da Região Metropolitana de Natal. A partir dessa infraestrutura de comunica o, inclusive, pensa-se em expandir os serviços das redes para órgãos de saúde e segurança pública. O objetivo, de acordo com o coordenador,   integrar prédios hospitalares, postos de saúde, penitenciárias e delegacias aos órgãos estaduais correspondentes, melhorando o serviço público.

Parque Tecnológico Metr pole Digital (IMD/UFRN)

O Parque Tecnológico Metr pole Digital objetiva fomentar, apoiar e desenvolver atividades relacionadas   ciência, tecnologia, empreendedorismo e inova o, através da união da academia, governo e empresas, por meio de atividades guiadas para a cria o ou uso de ciência e de Tecnologia da Informa o e Comunica o.   uma política pública voltada para a tentativa de cria o de um sistema de inova o, unindo empreendimentos em Tecnologia da Informa o e Comunica o com institui es públicas, com centralidade na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), mais especificamente no Instituto Metr pole Digital (IMD).

O diretor do parque relatou que após pesquisas sobre o tema e forma o do então corpo administrativo e de funcionários, formalizaram-se tratativas com a Prefeitura do Natal e foi discutido o projeto no Conselho de Ciência e Tecnologia e Conselho das Cidades, resultando na cria o do Parque Tecnológico Metr pole Digital em 2 de agosto de 2017, pela UFRN. Prevê-se que o parque esteja devidamente instalado e em pleno funcionamento até o ano de 2022.

Figura 4 – Mapa do Parque Tecnológico Metr pole Digital, no município de Natal



Fonte: Instituto Metr pole Digital, UFRN, 2018.

O diretor aponta o destino do uso do parque “a todo empreendimento que seja relacionado com TI, com TIC [...]”. Ele se destina a toda a sociedade e juntando essas empresas aqui de forma que possa gerar emprego, que possa gerar mais renda [...]” (ENTREVISTA COM O DIRETOR DO PARQUE TECNOLÓGICO, 2018). Almeja-se, com isso, gerar empregos na área de TI através dos empreendimentos instalados e ret -los na área do parque, além de reter talentos que venham a trabalhar nele. Também objetiva-se o

desenvolvimento de toda a área territorial contemplada pela iniciativa, buscando um desenvolvimento tanto econômico quanto social na área do parque.

Para as instalações de empresas, o parque tecnológico concede incentivos fiscais em cinco tributos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Serviços (ISS); Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITIV); Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); e Taxa de localização. De acordo com o diretor, o ICMS foi concedido a partir da assinatura do Termo de Cooperação pela UFRN com o governo do estado, facilitando a integração das empresas instaladas no parque e sua inserção no Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Indústria (PROADI). Os demais incentivos foram obtidos a partir de parceria com a Prefeitura de Natal.

O diretor apontou 11 empresas já credenciadas ao parque, com mais seis candidatas ao seu uso. Ele aponta uma gama de atividades produzidas por essas empresas, com o fator em comum sendo a pesquisa/trabalho voltado à área de tecnologia da informação. As fontes de financiamento da iniciativa do parque foram de recursos públicos federais, conseguidos pela UFRN, junto ao MEC, e por emendas parlamentares, oriundas de parlamentares do Estado do RN. As parceiras desse parque abrigam representantes da esfera pública e privada, com cada parceiro possuindo representação no Conselho Administrativo do Parque Tecnológico.

O impacto esperado com o parque reside na criação de um sistema de inovação, com a troca de conhecimento das empresas instaladas, e no fortalecimento na área de TICs e de empreendedorismo voltado ao uso dessas TICs, além do “desenvolvimento da sociedade, por diversas formas: geração de emprego, formação e ampliação da formação, gerar renda, reter talentos e integrá-los nesse adensamento de empresas [...]” (ENTREVISTA COM O DIRETOR DO PARQUE TECNOLÓGICO, 2018).

Parque Tecnológico Trampolim da Vitória

O Parque Tecnológico Trampolim da Vitória é uma iniciativa da Prefeitura de Parnamirim, em parceria com a Força Aérea Brasileira (FAB) para a construção de um parque tecnológico voltado a pesquisas na área aeroespacial. Um acordo de cooperação entre representantes das duas instituições foi assinado, determinando

o interesse no desenvolvimento dessa iniciativa. O espaço desse parque ocuparia a área do Aeroporto Internacional Augusto Severo, desativado devido à instalação do Aeroporto Internacional Aluizio Alves, em São Gonçalo do Amarante. A FAB cederia esse espaço, atualmente sob sua jurisdição, enquanto a Prefeitura de Parnamirim atuaria na construção das instalações.

Ainda em implementação, foi criado o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação (CMCTI) e o Fundo Municipal de Apoio à Ciência, Tecnologia e Inovação (FMACTI), a partir da Lei Municipal nº 0128/2017, para ajudar tanto nas deliberações sobre a construção do parque em si quanto para angariar fundos para o setor de ciência e tecnologia no município. Não foram encontradas datas ou previsões de implantação ou início da construção desse parque em questão.

Incubadora Inova Metrópole (IMD/UFRN)

A Incubadora Inova Metrópole tem como objetivo o fomento do empreendedorismo potiguar à promoção do crescimento sustentável de novos negócios, fornecendo apoio a empreendedores que possuam ideias ou empresas de base tecnológica e que estejam desenvolvendo ações inovadoras. Sua missão é a promoção da criação e da consolidação de empreendimentos inovadores em TI no Estado do RN. Surgida em 2013, a gerente executiva explanou que todo o processo seletivo da incubadora acontece mediante edital público, de acordo com a situação do concorrente e da sua ideia. Bem como o Parque Tecnológico Metrópole Digital, a Inova almeja reter as empresas no estado para que elas possam gerar riquezas nele. Para tanto, a iniciativa conta com um andar para o desenvolvimento das atividades das empresas incubadas; salas de *co-working*, reunião, auditório e salas próprias para as empresas, além do acesso ao *data-center* e Internet do IMD. Para a capacitação profissional, a iniciativa conta com uma equipe composta por assessor de gestão, assessor de mercado, contador, gerente operacional e psicólogos, além de atividades voltadas à profissionalização das empresas.

De acordo com a gerente, foram mais de 200 empregos gerados diretamente e mais de 50 milhões de reais gerados no acumulado dos anos de 2014 a 2016. A incubadora possui, atualmente, 14 empresas pré-incubadas e 12 empresas em incubação, desenvolvendo ideias e produtos relacionados com a área de tecnologia da informação. Desde

sua instalação, oito empresas já foram graduadas. A Incubadora Inova Metrópole conta com parcerias da Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec), a Rede Potiguar de Incubadoras e Parques Tecnológicos (REPIN) e o Sebrae. Este último foi uma das principais fontes de financiamento da iniciativa, por meio de edital de captação de recursos. A outra fonte é o IMD, por meio da UFRN.

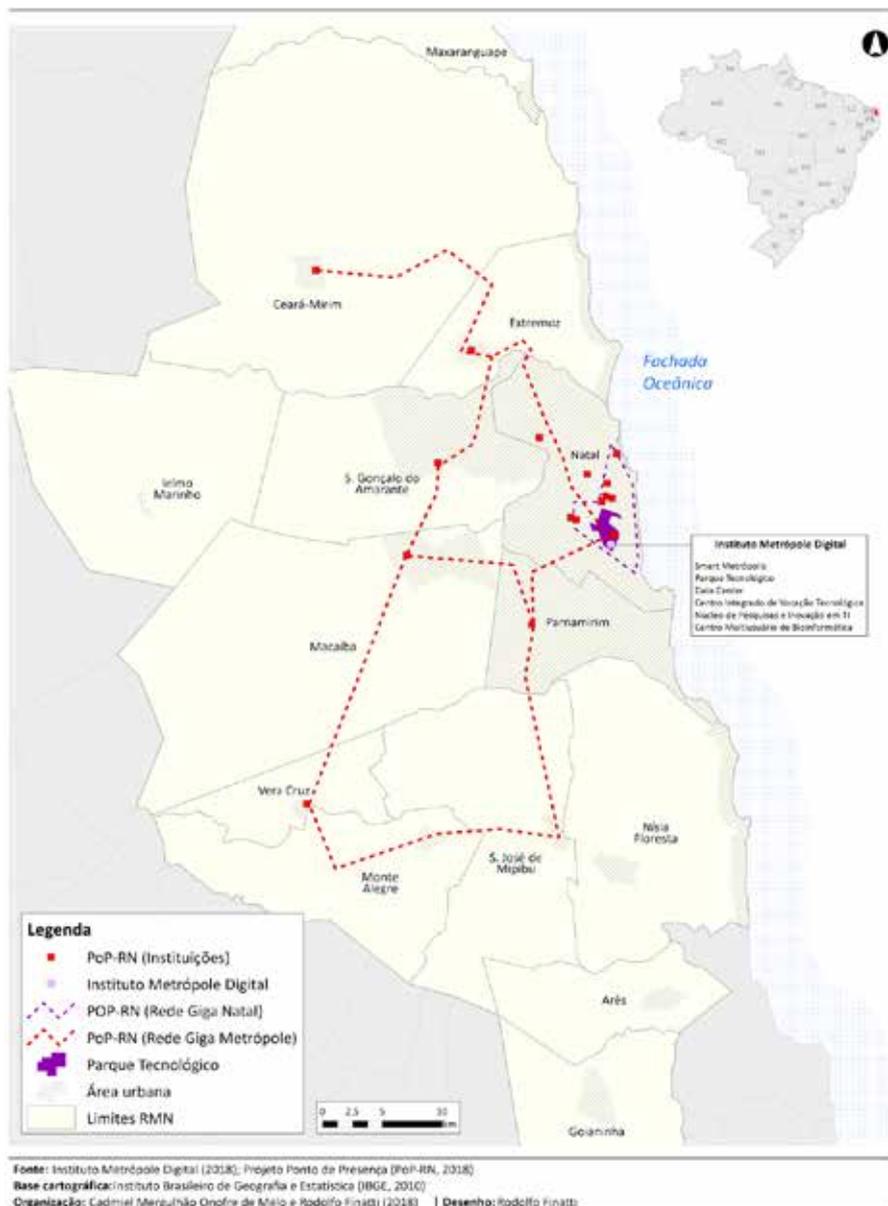
Incubadora Tecnológica Natal Central (ITNC - IFRN)

A Incubadora Tecnológica Natal Central (ITNC) está localizada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFRN), Natal, no *campus* Central. Entrou em operação no ano de 1998, oferecendo serviços a empresas em formação para que pudessem se consolidar no mercado, trazendo ideias para a concretização de negócios. Essa iniciativa conta com as parcerias do Sebrae, Anprotec, a Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do RN (Funcern), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), entre outros. O objetivo da incubadora é oferecer o suporte à criação e ao desenvolvimento de empresas inovadoras de base tecnológica, favorecendo sua sobrevivência no mercado. A ITNC não somente trabalha com Tecnologias da Informação e Comunicação, estendendo-se para a atuação em construção civil, eletromecânica e automação, conservação e energias renováveis, entre outros. A infraestrutura física tem capacidade de aportar um total de 14 empresas, com salas de reunião, treinamento e área de convivência.

Análise das políticas encontradas com base em suas áreas de atuação

A partir do levantamento das políticas públicas de inovação e as TICs que elas estabelecem no território metropolitano funcional, pode-se constatar que a maioria delas iniciou suas atividades e atende principalmente ao município polo Natal, precipitado no final dos anos 1990 e intensificado a partir dos anos 2010. Tal fato deve-se ao município ser a capital e concentrar o maior número de empreendimentos e atividades do estado, além de ser ponto de referência para todo o território potiguar.

Mapa 2 - Região Metropolitana de Natal - Principais estruturas relacionadas às TICs (2018)



Vê-se que as infraestruturas do parque, Inova e PoP RN estão exclusivamente em Natal, com as atividades do PoP RN estendendo-se pela região metropolitana funcional e infraestrutura óptica prove-

niente das Redes Giga Natal e Metr pole. Essa exclusiva localiza o em Natal deve-se, além das características de concentra o de atividades no município, pela localiza o da sua majoritária fonte financiadora e parceira: a UFRN. No caso do parque e Inova, essas infraestruturas necessitam do apoio do Instituto Metr pole Digital, tanto no acesso   dependências físicas do Instituto quanto dos funcionários e redes de acesso   Internet e *datacenter*. Além disso, o PoP RN, parceira do IMD, instalou capilaridades para que o parque tivesse acesso   sua rede, ancorando essa iniciativa aos serviços do PoP RN.

Tabela 7 – Síntese dos projetos e TICs pesquisados

Projetos	Ano	Implementa�o	Abrangência Geogr�fica	Promotor
PoP RN	1997	Implantado	Região Metropolitana de Natal	RNP e UFRN
Rede Giga Natal	2008	Implantado	Natal	RNP e UFRN
Rede Giga Metr�pole	2017	Implantado	Região Metropolitana de Natal	RNP, SEDEC e IMD/UFRN
Parque Tecnológico Metr�pole Digital	2017	Implantado	Natal	IMD/UFRN
Parque Tecnológico Trampolim da Vitória	2018	Em cria�o	Parnamirim	Prefeitura Municipal de Parnamirim
Incubadora Inova Metr�pole	2013	Implantado	Natal	IMD/UFRN
Incubadora Tecnológica Natal Central	2011	Implantado	Natal	IFRN - <i>campus</i> Central

Fonte: elabora o própria, 2018.

A partir da Tabela acima, v e-se que todas as políticas com suas respectivas TICs estão devidamente implantadas, aparte o Parque Tecnológico Trampolim da Vitória, ainda em cria o. Observa-se que o PoP RN   a política mais antiga em voga no território metropolitano funcional. Seus serviços permitiram a constru o de uma “base” de comunica o, através dos seus esforços, para as demais institui es e órgãos presentes em Natal e na região metropolitana. Todos seus

usuários, sejam de Internet global ou de acesso à estrutura física, dependem dessa iniciativa para comunicar-se.

Apenas a Rede Giga Metrópole possui uma ampliação da sua área de atuação, atingindo diretamente os municípios da região metropolitana. A partir do Mapa 2, nota-se que a RMN funcional apresenta uma densidade técnica, científica e informacional, localizada majoritariamente no município polo. Essa densidade é o sustentáculo das ações e dinâmicas da região na rede, tanto no estado quanto fora dele, servindo tanto de infraestrutura a essas ações quanto de acesso à rede informacional regional e nacional.

Por último, observa-se que todas essas políticas são de iniciativas públicas, ou seja, são políticas públicas. Isso demonstra que o setor público domina a iniciativa de inovação e desenvolvimento por TICs na RMN funcional. A dominância do setor público é acentuada quando se observa que a UFRN é a instituição que recorrentemente lidera ou propõe iniciativas nessa área, com participação direta em cinco das seis políticas aqui constadas. Isso se deve tanto ao papel de educador e fomentador de políticas públicas que as universidades possuem quanto à ausência de atores para agregar esforços em iniciativas dessa área. Aponta-se que a participação do setor privado nessas políticas dá-se majoritariamente através de parcerias com o próprio setor público.

O governo do estado, apesar da parceria com o IMD, na figura da UFRN, e com o PoP RN, não se mostra como principal agente da promoção de políticas de inovação e do uso das TICs, sendo reservado um papel apenas de suporte, enquanto deveria protagonizar em matéria de iniciativa em tecnologia no RN. O papel de promotor dessas políticas resta, majoritariamente, às instituições de ensino superior. A ausência desse ator estadual mostra a não percepção da devida importância dessa agenda e decreta sua limitação nesse segmento.

Como visto anteriormente, Alves et al. (2017) classificam em oito as áreas de atuação das TICs. Portanto, será tentada a classificação das TICs e suas políticas originárias atuantes na RMN funcional, observando quais dessas áreas as TICs abordam em sua proposição de funcionamento. Abaixo se encontra a Tabela com a classificação das políticas encontradas na pesquisa.

Tabela 8 – Políticas e TICs atuantes na RMN funcional e sua área de atuação

Áreas de atuação das TICs	Projetos						
	PoP RN	Rede Giga Natal	Rede Giga Metrôpole	Parque Tecnológico Metrôpole Digital	Parque Tecnológico Tram-polim da Vitória	Incubadora Inova Metrôpole	Incubadora Tecnológica Natal Central
Acesso	X	X	X				
Administração Pública		X					
Educação	X		X				
Produção e Inovação	X			X	X	X	X
Saúde	X	X					
Meio ambiente	X	X					
Proteção de dados pessoais	X						
Estratégia digital	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: elaboração própria, com base em Alves *et al.* (2017).

Na categoria “acesso”, Alves et al. (2017, p. 27) apontam como políticas atuantes nessa área aquelas que concernem “à infraestrutura de telecom e os esforços de inclusão digital”. O PoP RN e as Redes Giga Natal e Metrôpole são os representantes metropolitanos dessa área. Tanto o PoP RN quanto a Rede Giga Natal contam com infraestruturas ópticas de acesso por seus parceiros, mas a Internet global do PoP RN acessado pelas instituições de ensino e pesquisa podem ser atores na inclusão digital, enquanto o acesso à rede física das Redes Giga Natal e Metrôpole invocam essas infraestruturas para organização e contato de suas filiais.

Já na categoria “administração pública”, Alves et al. (2017, p. 27-28) relatam as políticas atuantes na “comunicação, melhoria de processos, modernização do Estado e governo eletrônico”. A Rede

Giga Natal atua nessa área com seus serviços, oferecendo a possibilidade de integração das secretarias de governo e demais órgãos governamentais sobre um comando.

Na categoria “educação”, Alves et al. (2017, p. 28) dizem respeito “à presença de TIC nas escolas, desenvolvimento de habilidades digitais, capacitação de especialistas para multiplicação e para o mercado de trabalho”. O PoP RN e a Rede Giga MetrÓpole são os principais representantes dessa área, com atuação direta nas instituições de ensino e pesquisa superior e escolas estaduais e municipais, respectivamente. A Rede Giga MetrÓpole atende 350 escolas públicas municipais e estaduais pela Região Metropolitana de Natal, localizadas na área urbana desses municípios. O PoP RN conta com aproximadamente 30 clientes, todos eles relacionados com instituições de ensino superior e pesquisas, como a própria UFRN.

Na categoria “pesquisa e desenvolvimento”, Alves et al. (2017, p. 28-29) incluem aquelas políticas “voltadas à indústria de bens de informática e ao desenvolvimento de *software*”. Nessa área, o PoP RN, os parques tecnológicos e as incubadoras são destaque. O PoP RN auxilia instituições de ensino e pesquisa superior, fornecendo-as Internet global de 10GB, para que possam desenvolver suas atividades no campo de pesquisa.

Os parques tecnológicos são o lÓcus da produção e desenvolvimento de novas tecnologias para a comercialização e indústria, a partir dos incentivos e apoios dados pela área do parque. Existem, atualmente, 11 empresas credenciadas no Parque Tecnológico MetrÓpole Digital, com mais seis candidaturas a serem analisadas pelo seu conselho. O Parque Tecnológico Trampolim da Vitória ainda está em fase de implementação, mas depreende-se que será previsto o desenvolvimento de pesquisas na área de aeronáutica aeroespacial, visto sua parceria com a FAB.

As incubadoras também são lÓcus da produção e desenvolvimento, mas sua atuação é voltada para o desenvolvimento e concretização de ideias ou propostas de produtos que, uma vez viabilizadas, podem ser produzidas e comercializadas. A Incubadora Inova MetrÓpole conta com 14 empresas incubadas e 12 empresas em pré-incubação, enquanto a Incubadora Tecnológica Natal Central possui espaço para 14 empresas em incubação. O desenvolvimento de pesquisas dessas infraestruturas tende a focalizar em *softwares*, como observado no caso da Incubadora Inova MetrÓpole.

Na categoria “saúde”, Alves et al. (2017, p. 29-30) indicam as políticas que são destinadas “à aplicação das TICs nas atividades de saúde”. Novamente, tanto o PoP RN quanto a Rede Giga Natal são abrangidos nessa área. Embora o PoP RN tenha seus serviços restritos às instituições de ensino e pesquisa superior, algumas dessas instituições exercem atividades médicas que podem se beneficiar, como o Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL) e a Maternidade Januário Cicco. Já a Rede Giga Natal oferece serviços de integração de estabelecimentos pelo acesso à sua rede física, sendo suas atividades mais bem integradas e gerenciadas.

Na categoria “meio ambiente”, Alves et al. (2017, p. 30) enumeram as políticas que venham a adotar “TIC em atividades ligadas a desastres naturais, mudanças climáticas, ecogestão, situações de emergência e gestão de resíduos eletroeletrônicos”. Mais uma vez, o PoP RN e a Rede Giga Natal atuam nessa área, fornecendo seus serviços a instituições que lidam com pesquisa espacial meteorológica, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), e que lidam com monitoramento e avaliação de áreas de preservação, como o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA).

Na categoria “proteção de dados”, Alves et al. (2017, p. 30-31) consideram aquelas políticas que propõem “avanços em tecnologias de armazenamento e tratamento de dados pessoais (de consumidores, empregados e clientes potenciais) por organizações públicas e privadas”. Embora não esteja explícito em suas propostas iniciais, o PoP RN aborda essa área ao desenvolver pesquisas para melhorar sua oferta de serviço e, em uma delas, trata da segurança de rede, que pode ser encaixada nessa categoria: o Sistema POP-EWS, que daria suporte às atividades de segurança dando alertas preventivos e em tempo real.

Finalmente, na categoria “estratégia digital”, Alves et al. (2017, p. 31) categorizam as políticas que são voltadas “às políticas de Estado em TIC: incluindo agendas, programas e ações dedicados ao compartilhamento de infraestrutura, à promoção e otimização de benefícios comuns a todos os setores envolvidos na difusão e uso das TIC”. Todas as políticas encontradas encaixam-se nessa categoria, uma vez visto que todas são de iniciativas de políticas públicas, tanto com promoção de acesso às suas infraestruturas quanto promoção econômica de tecnologias, através dos produtos desenvolvidos e pesquisados principalmente pelos parques e incubadoras.

Em análise geral, de acordo com a Tabela acima, observa-se que o PoP RN é a política pública mais abrangente em matéria de TICs, presente em sete das oito áreas de atuação estabelecidas. Seu serviço de acesso em Internet global, embora restrito às instituições de ensino e pesquisa superior, atinge diretamente o funcionamento das principais instituições localizadas na área funcional da Região Metropolitana de Natal, através das estruturas da Rede Giga Natal e Giga Metr pole.

A Rede Giga Natal, por sua vez,   de fundamental importância ao poder público municipal e estadual: ela permite o acesso a um tráfego de dados mais rápido quando na Internet, promovendo a agilidade da rede, tanto quanto pode ser utilizada para integrar pontos/órgãos/filiais ao centro de comando, promovendo sua integra o e dando a chance de melhor administra o de suas atividades. A Rede Giga Metr pole   a política chave de infoinclus o e acessibilidade às tecnologias, já que oferece seus serviços às institui es públicas de ensino fundamental e médio pela RMN.   válido lembrar também que tanto o PoP RN quanto a Rede Giga Natal e Giga Metr pole são comandados, operados e mantidos pelo centro de opera es do PoP RN.

Destaque-se da Tabela as políticas de inova o concernindo produ o e desenvolvimento: os parques e incubadoras presentes na RMN funcional mostram locais que permitem a cria o dos sistemas de inova o. O Parque Tecnológico Metr pole Digital fornece uma área para a instala o de empresas e conversa entres atores, enquanto as incubadoras são essenciais para a ajuda de empreendedores que iniciam a apresenta o de uma ideia ou projeto que querem desenvolver e comercializar. Essas infraestruturas a abrigam em suas instala es para a capacita o desses empreendedores, a forma o de uma estrutura bem consolidada da empresa e o desenvolvimento da ideia que comercializar o.

Diante do exposto, nota-se a existência de uma quantidade razoável de políticas de inova o e TICs no território metropolitano funcional, com abrangência total na categoriza o de atua o proposta por Alves et al. (2017). Contudo, observa-se a concentra o dessas políticas no município de Natal, devido   concentra o dos serviços e atividades produtivas nesse polo. Isso contribui ainda mais na dependência dos demais municípios em rela o a Natal, inferindo que o acesso, projetos e ideias de Tecnologias de Informa o e Comunica o, bem como a inova o, estão necessariamente localizados apenas no território natalense.

Considerações finais

As Tecnologias da Informação e Comunicação conseguiram modificar não somente processos produtivos, como também a forma de produzir, transmitir e enviar informações. O resultado expressou-se em um mundo informatizado. O escopo de ação econômica e política tornou-se global e exigiu, cada vez mais, incorporações tecnológicas para manter-se vivo em um mundo global informatizado.

Enquanto a incorporação da informação era crucial para desenvolver-se, os países historicamente mais pobres viram-se ainda mais presos a uma relação de dependência das tecnologias dos mais ricos. As relações de subordinação renovavam-se, e com elas eram reorganizados os espaços globais para a otimização da produção, com consequências para cada localidade. Não fora garantida a disseminação de informações para que todos os países desenvolvessem em determinado nível de igualdade.

O Brasil tem tentado se atualizar normativamente para regulamentar políticas de inovação para promover tanto a produção quanto a pesquisa e desenvolvimento de Tecnologias da Informação e Comunicação, em uma tentativa de desenvolver-se tecnologicamente e que, a partir dela, possa se desenvolver o país. O relatório do Acompanhamento Setorial da Análise e Evolução das TICs (ABDI, 2012) aponta políticas de TICs que dão conta de, ao menos minimamente, manter a produção e desenvolver o território através dos seus setores. Portanto, há o emprego de TICs no território brasileiro, mas não se observa o total aproveitamento das potencialidades que elas trazem.

Nessa mesma tentativa, o Rio Grande do Norte deu recente destaque à inovação, ainda nos anos 1990, como maneira de atualizar-se diante dos requerimentos tecnológicos e informacionais. Na pesquisa, foram encontradas iniciativas que dão conta tanto da produção quanto do desenvolvimento de TICs no território metropolitano funcional. Todas elas são políticas públicas, com grande maioria oriunda do poder público federal, representado pelas instituições de ensino e pesquisa superior. Observa-se a tendência da concentração dessas políticas no município polo, com eventuais pontuações ou espraiamento aos seus três municípios vizinhos. Além disso, todas as iniciativas abordam ao menos uma das áreas de atuação de Alves et al. (2017), fornecendo desde uma infraestrutura de base em acesso e Internet quanto lócus de desenvolvimento de Tecnologias da Informação e Comunicação

e das empresas que as produzem, mostrando-se capaz de aportar e promover o desenvolvimento desse recorte a partir das suas ações.

O governo do estado, apesar das parcerias assinadas, não prioriza o tema, ausentando-se do seu papel de promotor e mediador dessas políticas, mesmo possuindo um órgão para lidar com esse tema (tanto no passado quanto no presente). Observou-se que as instituições de ensino superior presentes no território metropolitano tomam essa iniciativa em promovê-las e desenvolvê-las.

Por fim, é verificada a consolidação de um meio técnico, científico e informacional na RMN funcional, com maior densidade informacional concentrada no município polo. Essa consolidação teve início a partir da implantação das políticas encontradas. Com isso, é deixado a entender que, com o amadurecimento dessas políticas e consequente interesse em suas expansões pelos seus representantes, esse meio tenderá a ficar ainda mais denso, espalhando-se pelas áreas urbanas dos demais municípios limítrofes.

Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Relatório de acompanhamento setorial: Tecnologia de Informação e Comunicação. *ABDI*. 2008, 12p.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Relatório de acompanhamento setorial: Tecnologia de Informação e Comunicação. *ABDI*. 2009, 12p.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Relatório de acompanhamento setorial: TIC Agronegócio. *ABDI*. 2012, 38p.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Relatório de acompanhamento setorial: análise geral das tendências e evolução das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). *ABDI*. 2012, 48p.

ALVES *et al.* Avaliação de políticas públicas de TIC no Brasil: uma abordagem supradisciplinar. *Perspectivas em Políticas Públicas*. Belo Horizonte. Vol. X, n° 19, 2017, p. 19-55.

BRASIL. Censo 2010. *UOL Notícias*. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/censo-2010/populacao-urbana-e-rural/rn>>. Acesso em: 21 de junho 2018.

BRASIL. *Cidades*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 21 de junho 2018.

BRASIL. *Sinopse do Censo Demográfico 2010*. Rio Grande do Norte. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=24&dados=21>>. Acesso em: 21 de junho 2018.

BRASIL. *Tabelas*. Produto Interno Bruto dos Municípios. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?&t=resultados>>. Acesso em: 21 de junho 2018.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de Inovação: políticas e perspectivas. *Parcerias Estratégicas*, número 8, maio/2000.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 8. ed. Tradução de Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2005. 698 p.

CLEMENTINO, M. L. M; PESSOA, Zoraide Souza. Tipologia socioespacial numa metrópole em formação: a RMNatal. In: *Natal: uma metrópole em formação*. CLEMENTINO, M. L. M; PESSOA, Zoraide Souza (Org.) São Paulo: EDUC, 2009, p.73-113.

DELCOL, Rafaela Fabiana Ribeiro. Regiões Metropolitanas: uma discussão sobre o processo institucional. *Reencuentro de saberes territoriales latinoamericanos*. Lima, 2013, 15p.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Manual de Oslo*: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Tradução: Flavia Gouveia. Paris: FINEP, 3. ed., 1997.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização. *Relatório de Pesquisa*. 2012, 108p.

PEREIRA, Danilo Moura; SILVA, Gislane Santos. As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como aliadas para o desenvolvimento. *Caderno de Ciências Sociais Aplicadas*, nº 10. Vitória da Conquista. 2010, p. 151-174.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. 5. ed., 1. reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (USP), 2013. 176 p.

STORPER, Michael. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando. *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2. ed., 2015, p. 23-63.

ZUPPO, Colrain M. Defining ICT in a boundaryless world: the development of a working hierarchy. *International Journal of Managing Information Technology*, vol. 4, n. 3, 2012, p. 13-22.

PARTE IV
Dimensão Socioambiental

Cidades, mudanças climáticas e planejamento: um estudo da cidade de Natal/RN

*Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira
Zoraide Souza Pessoa*

Introdução

A questão das mudanças climáticas tem tido repercussão direta e significativa sobre as populações e os ambientes físicos, configurando-se em uma problemática socioambiental urbana na medida em que representa vários desafios para as cidades, como impactos severos para as populações que habitam em áreas de risco¹. Compreendidas neste estudo como as variações no sistema climático causadas por ações da natureza ou antrópicas que, direta ou indiretamente, promovem modificações na atmosfera global e extrapolam parâmetros da variação natural do clima (IPCC, 2012), as mudanças climáticas são, no âmbito urbano, objeto de estudo de muitos pesquisadores, nos oferecendo dados e considerações sobre as questões e as dinâmicas do clima urbano de cidades do mundo.

O debate sobre cidades e mudanças climáticas (Cities and Climate Change – C3 Studies) ganhou destaque em nível mundial nos últimos anos, com estudos expressivos desde produções acadêmicas à elaboração e implementação de intervenções locais em várias cidades do mundo (SATHLER, PAIVA e BRANT, 2016), em particular nos países da Europa e nos Estados Unidos (EUA). No Brasil, as discussões sobre o tema das cidades e mudanças climáticas são incipientes; entretanto, têm ganhado destaque através do meio acadêmico, onde pesquisadores têm desenvolvido estudos na área que, por sua vez, configuram-se em

¹ Área de risco é aquela “[...] passível de ser atingida por fenômenos ou processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos à integridade física, perdas materiais e patrimoniais. Normalmente, no contexto das cidades brasileiras, essas áreas correspondem a núcleos habitacionais de baixa renda (assentamentos precários)” (BRASIL e IPT, 2007, p. 26).

verdadeiras fontes de embasamento teórico, metodológico e empírico, até mesmo para a gestão pública.

Fruto de resultados preliminares do projeto CiAdapta (Cidades, vulnerabilidade e mudanças climáticas: uma abordagem integrada e interdisciplinar para análise de ações e de capacidade adaptativa)² e resultados finais da dissertação de mestrado “Planejamento urbano e adaptação climática: entre possibilidades e barreiras nas cidades de Natal/RN e Curitiba/PR”³, o presente artigo investiga a gestão da cidade de Natal relacionada às questões do clima, analisando o que ela tem feito e busca fazer para responder aos efeitos das mudanças climáticas. Para tanto, a metodologia deste trabalho segue as orientações de uma pesquisa com abordagem de natureza qualitativa, fazendo uso de um conjunto de métodos, a saber: pesquisa documental, aplicação de entrevistas e análise de conteúdo.

Sendo assim, este trabalho é constituído por dois momentos, juntamente com a introdução e as conclusões: no primeiro, realizamos o levantamento do referencial teórico-conceitual a ser empregado como parâmetro de análise do estudo de caso; e, no segundo, temos a pesquisa de campo que, no intuito de obter informações *in loco*, permite a realização do referido estudo de caso, a partir da análise de entrevistas com atores institucionais-chave da gestão municipal de Natal.

Caminhos metodológicos da pesquisa

Com o recorte temporal de agosto de 2017 a agosto de 2018, a metodologia deste artigo segue as orientações de uma pesquisa com abordagem qualitativa, visto que busca-se investigar a atuação da

² O projeto CiAdapta, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Proc. 446032/2015-8), é sediado no Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP). Coordenado pela professora doutora Gabriela Marques Di Giulio, conta com a participação de pesquisadores das universidades estaduais Júlio de Mesquita (UNESP) e de São Paulo (USP); e universidades federais de Itajubá (UNIFEI), do Espírito Santo (UFES), do Amazonas (UFAM), do Rio Grande do Norte (UFRN) e do Rio Grande do Sul (UFRGS); além da colaboração da University of Michigan – Estados Unidos. O projeto objetiva “[...] investigar o que seis cidades brasileiras vêm desenvolvendo em termos de políticas públicas, intervenções e ferramentas para responder às questões climáticas” (VIANA, 2017, p. 8). *Link* para acessar a página *online* do projeto: <https://ciadapta.webnode.com/>

³ Dissertação de mestrado de autoria do Me. Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira, sob orientação da professora doutora Zoraide Souza Pessoa.

gestão municipal de Natal sobre as questões climáticas da cidade de Natal, *locus* (local) de nossa pesquisa. Neste estudo, a discussão teórico-conceitual está ancorada num breve debate sobre cidades, vulnerabilidade e mudanças climáticas em interface com o planejamento urbano.

Quanto ao método de pesquisa, optamos pelo estudo de caso, compreendido como “uma descrição e explicação abrangentes dos muitos componentes de uma determinada situação social” (BABBIE, 2001, p. 73), com a finalidade de “conhecer em profundidade o seu ‘como’ e os seus ‘porquês’, evidenciando a sua unidade e identidade próprias” (FONSECA, 2002, p. 33). Esse método de pesquisa:

abrange tudo – com a lógica de planejamento incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados. Nesse sentido, o estudo de caso não é nem uma tática para a coleta de dados nem meramente uma característica do planejamento em si (Stoecker, 1991), mas uma estratégia de pesquisa abrangente (YIN, 2010, p. 33).

Quanto ao instrumento de coleta de dados, fizemos uso de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa documental acontece a partir do Plano Diretor de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais (PDDMA) da cidade (Lei Complementar nº 124/2011⁴) e do Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR/Natal). Já as entrevistas semiestruturadas ocorrem por meio da aplicação de roteiros com representantes da Defesa Civil Municipal de Natal; das Secretarias Municipais de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) e de Segurança Pública e Defesa Social (SEMDES) de Natal; e do Conselho da Cidade do Natal (ConCidade). Entendemos esses representantes como importantes no processo de tomada de decisões para enfrentar os desafios atrelados aos efeitos ou riscos das alterações climáticas em curso. Com essas entrevistas, debatemos questões ambientais, sociais e urbanas da área em estudo, servindo de subsídio para a realização e o desenvolvimento deste estudo.

Todos os dados coletados foram analisados a partir da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011), que foi selecionada por ser uma técnica de ampla validação em pesquisas qualitativas (MOZZATO e

⁴ Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rn/n/natal/lei-complementar/2011/12/124/lei-complementar-n-124-2011-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-drenagem-e-manejo-de-aguas-pluviais-do-municipio-do-natal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

GRZYBOVSKI, 2011), assim como “[...] indicada para pesquisas que analisam materiais textuais (FLICK, 2009 *apud* SOUZA NETO, 2015, p. 63).

Cidades, vulnerabilidade e mudanças climáticas: interface com o Planejamento Urbano

A sociedade de hoje vive em constante risco (BECK, 2011), aliado a condições de vulnerabilidade às mudanças no sistema climático. Neste sentido, Beck (2011) enfatiza que os riscos, como os das mudanças climáticas, acometem a todos os indivíduos, não apresentando fronteiras. Todavia, os riscos das mudanças climáticas, por exemplo, atingem particularmente os mais pobres (PRIORI JR., 2015), pois estes estão inseridos em contextos de maior vulnerabilidade socioambiental.

Na sociedade contemporânea, muitas são as cidades que passam por situações adversas causadas pelas mudanças climáticas em curso. Isso ocorre em função da ação antrópica, que é apontada pelo Quinto Relatório de Avaliação do IPCC (AR5 IPCC) como a principal responsável pelas emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) (MARTINS, 2010; BRAGA, 2012; RIBEIRO e SANTOS, 2016) e, por sua vez, pelo aquecimento global⁵ da superfície terrestre. Como mais da metade da população total mundial encontra-se em áreas urbanas (FREITAS e XIMENES, 2015; RIBEIRO e SANTOS, 2016), as cidades são consideradas as principais contribuintes pelas emissões de GEE, sendo responsáveis por 40% dessas emissões (RIBEIRO e SANTOS, 2016).

São nas cidades onde estão concentrados os ativos construídos e as atividades econômicas, influenciando a vulnerabilidade às mudanças climáticas (RIBEIRO e SANTOS, 2016). As cidades e seus sistemas humanos e naturais não são de hoje que vivem e vivenciam situações de vulnerabilidade e riscos às mudanças climáticas, o que demonstra, portanto, que essas situações não estão dissociadas da vida cotidiana daqueles sistemas.

Sendo assim, as mudanças climáticas se configuram como um risco na medida em que pode implicar em um ou mais perigos de

⁵ Compreendido, neste estudo, como aquele fenômeno climático que consiste no aumento da temperatura média da Terra, seja provocado por causas naturais, seja por ações antrópicas (ou as duas simultaneamente) (SILVA e PAULA, 2009).

ocorrência de eventos adversos. Para evitar o aumento da frequência desses eventos, surgem nos últimos 10 anos, no cenário brasileiro, políticas públicas como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, criado em 2008 por meio da orientação do Decreto nº 6.263/2007; a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), regulamentada pela Lei nº 12.187/2009; a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei nº 12.608/2012; e o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, instituído pela Portaria nº 150/2016.

As populações, quando expostas a problemas como esses, se tornam mais vulneráveis ambientalmente (ESTEVEZ, 2011). Geralmente, populações que estão em áreas ambientalmente frágeis são aquelas que estão em situações de vulnerabilidade socioeconômica. A respeito disso, teorias e conceitos indicam que, quando aspectos social e ambiental se cruzam, essas pessoas passam a estar inseridas em situações de vulnerabilidade socioambiental (PESSOA, 2012; MAIOR e CÂNDIDO, 2014; BASTOS, 2015).

No contexto urbano em específico, a vulnerabilidade contempla três elementos, a saber: antecipação da surpresa, captura da incerteza e adaptação às possíveis mudanças (ALMEIDA, 2010). Estes elementos precisam estar atrelados à capacidade de conexão com um campo teórico mais amplo e uma arena política preocupada com as questões social e ambiental (CUTTER, 2003 *apud* MAIOR e CÂNDIDO, 2014), incluindo mapeamentos, análises e avaliações de riscos, junto a estratégias de mitigação das emissões de efeito estufa e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. Esse conjunto de abordagens e medidas é adotado, sobretudo, no nível local, uma vez que são nas cidades onde sentimos os efeitos diretos das mudanças climáticas em curso.

Como as cidades são consideradas importantes frente às mudanças climáticas quando formulam e implementam estratégias de mitigação e/ou adaptação a fim de tornar as cidades resilientes (TEIXEIRA, 2019), apreendemos a relevância das políticas públicas existentes, como o planejamento urbano, para pelo menos amenizar os problemas de vulnerabilidade e riscos enfrentados pelos sistemas humanos e naturais, colaborando para o fortalecimento do desenvolvimento humano aliado à sustentabilidade ambiental.

O planejamento urbano, enquanto “ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano” (VILLAÇA, 1999, p. 173), funciona como uma política pública essencial no enfrentamento das mudanças climáticas na medida em que visa ordenar a ocupação e o uso do solo

urbano com o objetivo de garantir espaços menos vulneráveis e mais sustentáveis (TEIXEIRA, 2019). Nesse viés, entendemos a integração de ações setoriais que gerenciam as políticas urbanas como importante no contexto do enfrentamento das mudanças climáticas, uma vez que, entre outras consequências, possibilita melhorar a qualidade de saúde das populações e estimula o transporte coletivo, reduzindo as emissões de GEE (CAMPOS, PHILIPPI JUNIOR e SANTANA, 2015).

Dentro do escopo do planejamento urbano de modo integrado com as políticas territoriais, está a gestão de riscos. Rosenzweig *et al.* (2015 *apud* RIBEIRO e SANTOS, 2016) comentam que a gestão de riscos em cidades integra o gerenciamento dos riscos voltados à redução de eventos adversos, tais como os desastres, por meio da adoção de medidas de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. A gestão de riscos é, portanto, uma importante estratégia tanto de mitigação quanto de adaptação, em que “as técnicas de gestão de risco podem acomodar, explicitamente, a diversidade entre setores, regiões e ao longo do tempo” (RIBEIRO e SANTOS, 2014, p. 64).

O manual nacional de proteção e defesa civil e gestão de riscos aponta que, para evitar a exposição de populações a riscos de eventos adversos, é importante a articulação das ações de proteção e defesa civil com as de planejamento urbano (BRASIL, 2017). Nesse sentido, dentre os instrumentos de ordenamento territorial⁶ que incorporam a proteção e defesa civil no planejamento urbano municipal, temos os Planos Diretores, os Planos Municipais de Redução de Riscos (PMRR) ou os mapeamentos das áreas de riscos, os estudos sobre vulnerabilidades e as medidas estruturais (BRASIL, 2017), e alguns destes instrumentos são discutidos de modo mais detalhado e confrontados com a realidade empírica em análise no tópico a seguir.

Gestão urbana: ações atuais e perspectivas de atuação frente às mudanças climáticas na cidade de Natal

A cidade do Natal é lócus da pesquisa de campo deste artigo, sendo estudada sob a perspectiva da gestão urbana municipal na medida em

⁶ Para efeito deste estudo, entendemos o ordenamento do território como um instrumento de orientação e planejamento das cidades, a fim de promover a ocupação e o uso do solo urbano pelo homem de forma planejada e sustentável, em que os aspectos ambiental, econômico e social são trabalhados numa perspectiva integrada (TEIXEIRA, 2019, p. 43).

que aplicamos entrevistas com gestores e/ou técnicos municipais a fim de coletar dados e informações acerca do que a cidade tem feito e deveria fazer a fim de responder aos principais efeitos das mudanças climáticas, buscando promover a adaptação climática e, por consequência, reduzir as condições de vulnerabilidade e risco socioambientais na cidade.

Nessa ótica, percebemos que, atualmente, são quatro as principais medidas estratégicas de enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas em Natal. A primeira são as obras de drenagem que, de acordo com o manual nacional de proteção e defesa civil e gestão de riscos (BRASIL, 2017), consiste em medida estrutural⁷ por parte do Estado.

Sobre isso, no âmbito de Natal, constatamos que as medidas de drenagem são garantidas por meio do PDDMA da cidade, que consiste em “um dos instrumentos básicos para a política de desenvolvimento urbano sustentável” (NATAL. Lei Complementar nº 124, 2011, art. 1º) da cidade.

Nessa perspectiva, o chefe de operações da Defesa Civil Municipal de Natal afirma que, além de obras de deslocamento das populações de áreas de riscos ambientais, obras de drenagem urbana também seriam interessantes como medidas estratégicas de médio e longo prazos para lidar com os efeitos dos eventos climáticos:

[...] mas também existem algumas obras de drenagem, né? Em Natal, tá sendo feito uma grande obra de saneamento, né? Mas o sistema de drenagem, como eu disse aqui no início, não acompanhou realmente o crescimento; então grande número de ocorrências nossas é de crateras que se abrem por causa de rompimento de tubulações, né? Então, existe um sistema precário que, se fosse feita essa grande obra minimizaria nossos, nossas áreas de risco... diminuiria muito nossas áreas de risco (ENTREVISTADO 1, 2017).

Em nossos resultados, percebemos que as intervenções urbanas direcionadas às mudanças climáticas em Natal também estão relacionadas à questão da infraestrutura verde, que compreende, por exemplo, as medidas de enrocamento das praias (por exemplo, de

⁷ As medidas estruturais correspondem “a projetos de engenharia para a execução de obras de contenção, drenagem, retenção hídrica, proteção superficial, reforço de infraestrutura existente, realocação de infraestrutura em risco, entre outras” (BRASIL, 2017, p. 67).

Ponta Negra⁸ e do Meio⁹). Nesse viés, o ex-representante do ConCidade comenta que, apesar de muitos considerarem o enrocamento como uma medida não suficiente, ele considera essa uma medida que tem o papel de evitar o avanço do mar sobre o calçadão, por exemplo, da praia de Ponta Negra (ENTREVISTADO 5, 2017).

Outra medida de enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas em curso é o plano de contingência (PLANCON) que, conforme o manual nacional de proteção e defesa civil e gestão de riscos, “funciona como um planejamento da resposta e por isso, deve ser elaborado na normalidade, quando são definidos os procedimentos, ações e decisões que devem ser tomadas na ocorrência do desastre” (BRASIL, 2017, p. 77). Na realidade em estudo, o plano de contingência se dá entre uma parceria firmada entre a Defesa Civil Municipal de Natal e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – mais precisamente, o Grupo de Pesquisa GeoRisco, do Departamento de Geografia¹⁰:

Natal hoje é... nós temos... nós estamos em fase final de elaboração de um plano de contingência. Acho que assim pode ser até modelo pra outras cidades, porque nós estamos assim, realmente... vários atores nessa elaboração... não tá sendo um plano de contingência feito, fechado na Defesa Civil... pra você ter exemplo, nós passamos formulários para as secretarias preencherem de... pessoas capacitadas pra... de recursos humanos, né? Capacitadas pra atuarem nas situações de desastre, dos recursos materiais que as secretarias têm... nós vamos fazer contato com os órgãos externos como Exército Marinha Aeronáutica, né? Que nós temos aqui... as três forças que atuam e podem ajudar... é... existem aqui dentro da Universidade vários... é... projetos que tão ajudando a Defesa Civil como o GeoRisco, né? Então, várias pessoas estão realmente vindo contribuir [...] Falei pra você que nós estamos em fase final de elaboração, esse ano nós vamos ter um plano de contingência bem... bem detalhado (ENTREVISTADO 1, 2017).

⁸ Praia localizada no bairro Ponta Negra, na Região Administrativa Sul da cidade de Natal.

⁹ Praia localizada no bairro Praia do Meio, na Região Administrativa Leste da cidade de Natal.

¹⁰ Informação adicional de conhecimento do autor, por já ter feito parte do grupo de pesquisa citado e ter auxiliado na tabulação das informações para a elaboração do plano de contingência que está sendo desenvolvido pela Defesa Civil local em parceria com o grupo.

Em parceria com o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), a cidade possui, ainda, instrumentos responsáveis pela medição da precipitação de chuvas: a gestão municipal tem acesso às informações climáticas por meio dos oito pluviômetros instalados na cidade, permitindo o acompanhamento das chuvas em todas as regiões administrativas do município e, em casos de probabilidade de ocorrência de desastres, a Defesa Civil local é alertada para atuação (esta atuação é priorizada de acordo com a magnitude do risco). A respeito dessa rede de pluviômetros existente na cidade, o representante da Defesa Civil Municipal de Natal afirma: “nós temos oito pluviômetros automáticos espalhados pela cidade... que é um convênio com o CEMADEN, certo? [...] nós espalhamos pluviômetros nas quatro regiões da nossa cidade e ficamos acompanhando a chuva” (ENTREVISTADO 1, 2017).

Além disso, a cidade de Natal apresenta um radar meteorológico, instalado na Base Aérea de Natal (BANT), em Parnamirim/RN¹¹, no final de 2013, com o objetivo principal de ampliar a rede de observação das condições climáticas do RN, buscando, assim, garantir um melhor acompanhamento dos municípios do estado.

Em relação às perspectivas de atuação frente ao problema das mudanças do clima, constatamos o que a cidade precisa fazer para enfrentar os principais problemas oriundos das mudanças climáticas (por exemplo, eventos climáticos como chuvas): é a remoção de populações em áreas de riscos de desastres, alocando-as para ambientes físicos que não estão vulneráveis social e ambientalmente. O Entrevistado 1 (2017), nesse sentido, sinaliza para o deslocamento, por exemplo, das famílias do bairro de Mãe Luíza, mas questiona onde colocá-las, como construir novas casas para atendê-las etc., além de enxergar, muitas vezes, a ligação das famílias com o ambiente como um possível desafio para a efetividade de realocação dessas famílias:

Um exemplo em Mãe Luíza: você pra eliminar totalmente o risco nós teríamos que fazer o deslocamento de quase trezentas famílias... E onde colocar essas famílias? Como construir trezentas casas? Se criar um novo bairro... E além disso, essas pessoas que moram nesse bairro. Cito muito Mãe Luíza porque é onde nós temos maior incidência de acidentes. As pessoas não querem sair de lá... Existe a ligação né também ao local, que elas vivem, né? Então, seriam

¹¹ Município pertencente à RMN.

grandes obras assim... Realmente de você liberar totalmente ali o morro, mas existem vários fatores que impedem que esse trabalho seja feito (ENTREVISTADO 1, 2017).

O trabalho de conscientização da população (educação ambiental) através da mídia também é outra perspectiva de atuação da gestão da cidade no sentido do enfrentamento das mudanças climáticas e seus efeitos. Nessa perspectiva, o secretário municipal de SEMDES de Natal aponta que o uso de recursos midiáticos é um importante passo frente à conscientização da população sobre a relevância da adoção de medidas sustentáveis a fim de reduzir possíveis eventos adversos, como inundações: “Primeiro, acredito que um trabalho forte de mídia para conscientizar a população fosse o primeiro momento” (ENTREVISTADO 3, 2017).

Em termos de mapeamento das áreas de riscos, o que constatamos foi, em 2008, um mapeamento das áreas de riscos da cidade por meio do PMRR/Natal, elaborado pela SEMURB de Natal em parceria com a Prefeitura Municipal de Natal, cujo propósito é realizar:

o mapeamento das áreas para posteriormente traçar os rumos do planejamento urbano das mesmas, hierarquizadas por nível de criticidade, abrangendo os assentamentos localizados em encostas e/ou susceptíveis a inundações, localizados em flancos dunares e adjacências ou em outras áreas que se mostrem inadequadas para real e completa inserção social desses assentamentos na cidade formal (NATAL, 2008, p. iii).

Esse mapeamento ainda não foi concluído¹², levando a algumas deficiências no sentido da falta de compatibilidade da realidade com o que está no plano. De acordo com o secretário adjunto da SEMURB de Natal, a previsão de início dessa atualização era ainda no ano de 2018 e, para isso, a Secretaria pretendia realizar convênio com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), para capacitar dois de seus servidores por meio de mestrado na área de redução de riscos.

¹² De acordo com informações da 3ª Audiência Pública de Revisão do Plano Diretor de Natal, os estudos de mapeamento das áreas de risco da cidade do Natal ainda estão em andamento. Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/anexos/estudos/Apresentacao_Audiencia_21_02_2019.pdf>. Acesso em: 13 de março de 2019.

Nesse viés, a técnica municipal de licenciamento e fiscalização ambiental da SEMURB de Natal salienta sobre a importância do mapeamento das áreas mais vulneráveis da cidade, argumentando que, se a gestão tem o conhecimento sobre as realidades social e ambiental do município, conseguirá agir de forma mais rápida e efetiva (ENTREVISTADO 4, 2017).

Para autores como Reis *et al.* (2014) e Medeiros e Souza (2016), o mapeamento das áreas de vulnerabilidade e risco socioambientais é fundamental para a formulação e implementação de ações de proteção e defesa civil na medida em que permite propor e planejar um conjunto de políticas públicas e/ou ações de gestão de riscos que seja capaz de reduzir situações de riscos de desastres. Reis *et al.* (2014), especificamente, definem o mapeamento da vulnerabilidade como “uma importante medida não estrutural” (p. 2).

Considerações finais

Alguns afirmam que o tema das mudanças climáticas entrou no modismo, facilitando a alocação de recursos financeiros através de apoios internacionais. Todavia, os debates realizados na atualidade têm promovido grandes discussões e repercussões, salientando a importância cada vez maior na inserção da temática no nível das cidades, tendo em vista que estas são consideradas grandes influenciadoras das alterações climáticas em curso; ao mesmo tempo em que são grandes responsáveis pela intensificação das mudanças climáticas em curso por meio das emissões de gases de efeito estufa, também exercem um papel crucial no enfrentamento desse fenômeno da natureza e, assim, na redução das situações de vulnerabilidade e riscos socioambientais.

No âmbito de Natal, como alternativa para enfrentar os efeitos ou riscos associados às mudanças climáticas, os gestores e técnicos municipais da cidade apontam, em suas falas, ações e/ou medidas que podem ser tomadas para enfrentar os problemas urbano-ambientais resultantes de tais mudanças no sistema climático. A exemplo, a atualização do PMRR, no intuito de realizar um remapeamento das áreas de riscos da cidade. Sobre isso, a previsão é que essa atualização ocorra em 2018, em parceria da SEMURB com o IFRN.

A análise sobre Natal colabora para o debate nacional sobre respostas locais frente às mudanças climáticas em curso, além de

servir como fonte de embasamento teórico-empírico para os gestores e técnicos, sobretudo ligados às questões ambiental e climática da cidade, alertando-lhes para a necessidade de construção ou até mesmo utilização das políticas públicas ou ações já existentes de resposta aos efeitos das mudanças climáticas.

Referências

ALMEIDA, Lutiane Queiroz de. *Vulnerabilidade socioambiental de rios urbanos: bacia hidrográfica do Rio Maranguapinho. Região Metropolitana de Fortaleza, Ceará*. 2010, 278f. Tese (doutorado em Geografia), Instituto Geociências e Ciências Exatas. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo.

BABBIE, Earl. *Métodos de pesquisas de Survey*. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

BASTOS, Valéria Pereira. O fim do lixão de Gramacho: além do risco ambiental. *O social em questão*, ano XVIII, n. 33, 2015, p. 265-288. Disponível em: <http://osocialem-questao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_10_Bastos.pdf>. Acesso em: 28 de novembro de 2018.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRAGA, Roberto. Mudanças climáticas e planejamento urbano: uma análise do Estatuto da Cidade. *Anais do VI Encontro Nacional da ANPPAS*, p. 1-15, 2012. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT11-443-138-20120629113805.pdf>>. Acesso em: 28 de novembro de 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). *Mapeamento de riscos em encostas e margem de rios*. Brasília: MCidades; IPT, 2007. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PrevencaoErradicao/Livro_Mapeamento_Enconstas_Margens.pdf>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

_____. Ministério da Integração Social. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Departamento de Prevenção e Preparação. *Módulo de formação: noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos: livro base / Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Departamento de Minimização de Desastres*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017. Disponível em: <<file:///G:/Mestrado%20-%20PPEUR/Dissertação/Bibliografia%20-%20dissertação/Ordenamento%20territorial%20e%20planejamento%20urbano/I%20-%20Gestao%20de%20Risco%20-%20Livro%20Base.pdf>>. Acesso em: 5 de janeiro de 2019.

CAMPOS, Paula Prado; PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; SANTANA, Paula. Gestão integrada de políticas climáticas e urbanas: uma proposta de avaliação legislativa em municípios da Região Metropolitana de São Paulo. *Sustentabilidade em debate*, v. 6, n. 1, p. 119-137, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Paula_Santana3/publication/281367716_Gestao_Integrada_de_Politiclas_Climaticas_e_Urbanas_uma_proposta_de_avaliacao_legislativa_em_municipios_da_regiao_Metropolitana_de_Sao_Paulo/links/56803f6508ae051f9ae7c7e2/Gestao-Integrada-de-Politiclas-Climaticas-e-Urbanas-uma-proposta-de-avaliacao-legis>

lativa-em-municipios-da-regiao-Metropolitana-de-Sao-Paulo.pdf>. Acesso em: 17 de janeiro de 2019.

ENTREVISTADO 1. Comunicação verbal. *Defesa Civil Municipal de Natal*. Entrevista realizada em: 21 de agosto de 2017.

ENTREVISTADO 3. Comunicação Verbal. *Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social de Natal*. Entrevista realizada em: 22 de agosto de 2017.

ENTREVISTADO 4. Comunicação Verbal. *Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal*. Entrevista realizada em: 12 de setembro de 2017.

ENTREVISTADO 5. Comunicação Verbal. *Conselho da Cidade de Natal*. Entrevista realizada em: 19 de setembro de 2017.

ESTEVES, Cláudio Jesus de Oliveira. Risco e vulnerabilidade socioambiental: aspectos conceituais. *Caderno IPARDES – Estudos e Pesquisas*, v. 1, n. 2, p. 62-79, 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/ponte/Downloads/421-1475-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 11 de agosto de 2018.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/lapnex/arquivos/files/Apostila_-_METODOLOGIA_DA_PESQUISA%281%29.pdf>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

FREITAS, Carlos Machado de; XIMENES, Elisa Francioli. Cidades e desastres naturais – da vulnerabilidade à resiliência. In: FURTADO, Fátima; PRIORI, Luiz; ALCÂNTARA, Ednéa (Orgs.) *Mudanças climáticas e resiliência de cidades*. Recife: Pickimagem, p. 235-253, 2015.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change. *MANAGING THE RISKS OF EXTREME EVENTS AND DISASTERS TO ADVANCE CLIMATE CHANGE ADAPTATION*. 2012. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

MAIOR, Mônica Maria Souto; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. Avaliação das metodologias brasileiras de vulnerabilidade socioambiental como decorrência da problemática urbana no Brasil. *Cadernos Metrópole*, v. 16, n. 31, p. 241-264, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v16n31/2236-9996-cm-16-31-0241.pdf>>. Acesso em: 17 de novembro de 2018.

MARTINS, Rafael D’Almeida; FERREIRA, Leila da Costa. Oportunidades e barreiras para políticas locais e subnacionais de enfrentamento das mudanças climáticas em áreas urbanas: evidências de diferentes contextos. *Ambiente & Sociedade*, Campinas: Unicamp, v. XIII, n. 2, p. 223-242, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n2/v13n2a02.pdf>>. Acesso em: 17 de novembro de 2018.

MEDEIROS, Cleyber Nascimento de; SOUZA, Marcos José Nogueira de. Metodologia para mapeamento da vulnerabilidade socioambiental: caso do município de Caucaia, Estado do Ceará. *Revista eletrônica do PRODEMA*, Fortaleza, v. 10, n. 1, p. 54-73, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Cleyber_Medeiros/publication/304805525_Metodologia_para_mapeamento_da_vulnerabilidade_socioambiental_Caso_do_municipio_de_Caucaia_CE/links/577bb58708aec3b7433664ac/Metodologia-para-mapeamento-da-vulnerabilidade-socioambiental-Caso-do-municipio-de-Caucaia-CE.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v15n4/a10v15n4.pdf> >. Acesso em: 1º de março de 2018.

NATAL. Lei Complementar nº 124, de 30 de junho de 2011. Dispõe sobre o Plano Diretor de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais do Município de Natal e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rn/n/natal/lei-complementar/2011/12/124/lei-complementar-n-124-2011-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-drenagem-e-manejo-de-aguas-pluviais-do-municipio-do-natal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 15 de novembro de 2019.

PESSOA, Zoraide Souza. *A metrópole periférica: identidade e vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Natal-RN/Brasil*. 276f. Tese (doutorado em Ambiente e Sociedade), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

PRIORI JR., Luiz. Mudanças climáticas e resiliência da infraestrutura urbana. In: FURTADO, Fátima; PRIORI, Luiz; ALCÂNTARA, Ednéa (Orgs.) *Mudanças climáticas e resiliência de cidades*. Recife: Pickimagem, 2015, p. 107-132.

REIS, Janete Teresinha *et al.* Mapeamento da vulnerabilidade a desastres hidrológicos nos municípios de Alto Feliz e São Vendelino/RS como forma de contribuição à engenharia de sedimentos. Encontro Nacional de Engenharia de Sedimentos (ENES), 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Jones_Silva2/publication/275960543_MAPEAMENTO_DA_VULNERABILIDADE_A_DESASTRES_HIDROLOGICOS_NOS_MUNICIPIOS_DE_ALTO_FELIZ_E_SAO_VENDELINORS_COMO_FORMA_DE_CONTRIBUICAO_A_ENGENHARIA_DE_SEDIMENTOS/links/554b8f9c0cf21ed213595ef7/MAPEAMENTO-DA-VULNERABILIDADE-A-DESASTRES-HIDROLOGICOS-NOS-MUNICIPIOS-DE-ALTO-FELIZ-E-SAO-VENDELINO-RS-COMO-FORMA-DE-CONTRIBUICAO-A-ENGENHARIA-DE-SEDI-MENTOS.pdf>. Acesso em: 7 de janeiro de 2019.

RIBEIRO, Suzana Kahn; SANTOS, Andrea Souza. *Mudanças climáticas e cidades*. Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. 1. ed., Rio de Janeiro: PBMC, COPPE, UFRJ, 2016. v. 1. 116p. Disponível em: <http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/documentos/Relatorio_UM_v10-2017-1.pdf>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

SATHLER, Douglas; PAIVA, Júlio César; BRANT, Tatiana. Cidades e mudanças climáticas: iniciativas de planejamento urbano e de governança local nas Regiões Metropolitanas brasileiras. *Anais*, p. 1-20, 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/ponte/Downloads/2067-6063-1-PB%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/ponte/Downloads/2067-6063-1-PB%20(5).pdf)>. Acesso em: 17 de julho de 2018.

SILVA, Robson Willians da Costa; PAULA, Beatriz Lima de. Causa do aquecimento global: antropogênica *versus* natural. *Terra Didática*, v. 5, n. 1, p. 42-49, 2009. Disponível em: <https://www.ige.unicamp.br/terraedidatica/v5/pdf-v5/TD_V-a4.pdf>. Acesso em: 19 de janeiro de 2019.

SOUZA NETO, Rômulo Andrade de. As manifestações de resistência informal à vigilância eletrônica na visão dos gestores de *call centers*. 143f. Dissertação (mestrado em Administração), Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

TEIXEIRA, Rylanneive Leonardo Pontes. Planejamento urbano e adaptação climática: entre possibilidades e barreiras nas cidades de Natal/RN e Curitiba/PR. 187f. Dissertação (mestrado em Estudos Urbanos e Regionais), Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Fupam/Edusp, 1999, p. 168-243. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4109888/mod_resource/content/1/92685060-Uma-contribuicao-para-a-historia-do-planejamento-urbano-no-Brasil-Flavio-Villaca-In-O-processo-de-urbanizacao-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 12 de janeiro de 2019.

Adaptação climática e sua interface com a dinâmica metropolitana no caso da Região Metropolitana de Natal (RMN)

*Edilza Paula Queiroz Alves
Zoraide Souza Pessoa*

Introdução

No Brasil, o processo de urbanização provocou grandes transformações no ambiente urbano, caracterizado pelas atividades econômicas que transformaram os espaços metropolitanos e causaram uma desordem com o crescimento populacional que refletiram em espaços desiguais e segregados. Esses espaços podem provocar fatores que influenciam no contexto das mudanças climáticas, levando a uma reorganização socioespacial do território.

Os espaços segregados na organização socioespacial são acentuados pelas desigualdades econômicas, podendo fragmentar o território, apontadas pela ocupação do solo em áreas de fragilidade ambiental que podem contribuir com o aparecimento de desastres. Estes estão associados a fatores determinantes na vulnerabilidade, a falta de infraestrutura para moradia, assim como o desemprego. A vulnerabilidade na cidade está alinhada às condições de exclusão socioeconômica e espacial para as camadas mais pobres, propensas às situações de riscos.

Sendo assim, a concentração da população urbana nos grandes aglomerados metropolitanos influenciados pelas atividades econômicas, corroboraram com as condições de risco e vulnerabilidade nas cidades, desencadeando a degradação ambiental pela instalação imprópria de moradias em áreas frágeis por grupos populacionais de baixa renda. Estes, por não terem condições de habitarem em locais com infraestrutura adequada, se instalam em áreas que possuem alto teor de declividade, como em Áreas de Preservação Ambiental (APP), o que pode vir a propiciar desastres naturais associados às mudanças climáticas, que impactam diretamente o desenvolvimento das cidades e quem nelas habitam.

Dessa forma, as cidades precisam de ações de planejamento urbano para lidar com a configuração socioespacial e suas características de segregação e desigualdades sociais, assim como de estratégias de adaptação às mudanças climáticas para minimizar o contexto dos riscos e da vulnerabilidade para as populações.

Em suma, o objetivo da pesquisa consiste em investigar se existe relação entre a organização socioespacial na Região Metropolitana de Natal (RMN) e as condições de vulnerabilidade socioambiental aos impactos das mudanças climáticas. Por fim, o artigo está dividido em três capítulos, sendo o primeiro e o segundo uma discussão teórica sobre “Organização socioespacial e sua relação com espaços desiguais e vulneráveis” e “Adaptação e capacidade adaptativa como respostas aos desafios das mudanças climáticas na cidade”. O último capítulo faz referência sobre a análise dos dados quantitativos para entender a “Organização socioespacial e os impactos das mudanças climáticas na Região Metropolitana de Natal”.

Organização socioespacial e sua relação com espaços desiguais e vulneráveis

A organização socioespacial do território está associada às transformações da dinâmica metropolitana, seguindo os fenômenos da globalização e das reestruturações produtivas. As atividades econômicas possibilitaram a expansão dos espaços e provocaram as desigualdades no trabalho, e, conseqüentemente, interferiram no contexto da segregação socioespacial.

Ao tratar da organização socioespacial, os estudos investigam os principais processos da dialética da produção do espaço. As populações estão organizadas territorialmente segundo as relações sociais que elas exercem no espaço urbano. Em suma, o termo socioespacial é utilizado para compreender a estrutura social de como as populações estão inseridas, da relação com o uso e ocupação do solo, e das funções de trabalho que as mesmas exercem nesse espaço.

Essa organização assume disparidades de ocupação, tendo em vista que a formação socioeconômica trata das condições de vida que as populações vão exercer territorialmente no espaço e como elas vão se organizar quanto ao seu uso.

A organização social do território metropolitano é compreendida pela inscrição da estrutura social no espaço físico. Como a estrutura social é concebida a partir das posições que os grupos sociais (ou classes) ocupam no espaço social (BOURDIEU, 1996; 2008), importa saber como essas posições se expressam territorialmente. Isto é, importa analisar como os grupos sociais estão distribuídos no território metropolitano de modo a interpretar a existência de processos de segregação socioespaciais (RIBEIRO, RIBEIRO, 2015, p. 175).

Assim, a distribuição territorial acontece através de mecanismos socioeconômicos, em que os grupos sociais com maior poder aquisitivo se beneficiam de espaços com infraestrutura adequada para moradia, enquanto os de baixa renda são afastados, diante de suas condições socioeconômicas, dos territórios urbanos com melhor infraestrutura e planejamento inadequado para sua residência domiciliar. O que acarreta uma forma de segregação da população com privação social e econômica.

Essa segregação das populações nos espaços urbanos é o reflexo de uma sociedade capitalista, apontada pela organização social em classes, do acesso das populações no território em que “as áreas segregadas representam papel ponderável no processo de reprodução das relações de produção no bojo do qual se reproduzem as diversas classes sociais e suas frações: os bairros são locais de reprodução dos diversos grupos sociais” (CORRÊA, 1989, p. 65).

Corroborando com essa afirmativa, Ribeiro (2003) argumenta que a caracterização da organização do espaço urbano tem características predominantes impostas pelo Estado e pelas transformações ocorridas na economia. O Estado direciona os grupos sociais, segundo seus interesses, conduzindo as populações pelas suas condições socioeconômicas; essas condições são determinantes para os espaços segregados, afastados dos centros urbanos, ou seja, cidadãos que apresentam vulnerabilidade social/econômica.

Dessa forma, a questão urbana, o contexto da organização dos espaços metropolitanos, os grupos sociais, podem ser interpretados, nesse sentido, desde o reflexo territorial da acumulação do capital no período em que o Brasil era colônia de Portugal, e posteriormente das atividades industriais (OLIVEIRA, 1982, apud RIBEIRO, 2016). Nessa perspectiva, a relação das desigualdades urbanas se concretiza no contexto da organização territorial na qual as transformações econômicas e o poder público direcionam as classes sociais pobres

para ocupações desiguais no meio urbano, segundo o seu papel no mercado de trabalho.

Assim, as classes abastadas são transferidas para áreas cujos territórios se localizam em zonas de habitações precárias, expulsando assim as populações para as áreas periféricas.

Á vista disso, a organização socioespacial de muitas metrópoles está relacionada aos níveis socioeconômicos das populações e, assim, a distribuição acaba acontecendo de forma desigual nas áreas urbanas (QUADROS, MAIA, 2010). Essas desigualdades sociais e econômicas são impostas pelo processo de como se deu a configuração da urbanização, na qual as ocupações são reflexos das estruturas socioeconômicas, que delimitam os espaços de segregação socioespacial. (FREITAS, FERREIRA, 2011).

Os habitantes que possuem melhores condições econômicas se instalam em complexos urbanos com infraestrutura adequada para moradia, contudo o processo social de metropolização do espaço possui sistemas desiguais de renda, processos excludentes, políticas públicas ineficazes, que levam a questões de vulnerabilidade social e territorial (HARVEY, 2006).

Essas vulnerabilidades são expressas também pelos deslocamentos populacionais que contribuem para a degradação dos espaços territoriais e são identificados pelo movimento pendular, que possui uma relação com as populações que migram para as regiões dos centros econômicos em busca de emprego, gerando impactos sociais, econômicos, políticos e ambientais mesmo sendo de curta duração, como é o caso de pessoas que trabalham em centros metropolitanos e moram em outras regiões.

O movimento pendular altera demograficamente o território (HOGAN, 1996 apud PESSOA, 2009), pois está ligado às transformações e organizações socioespaciais da dinâmica metropolitana (GOMES, FREIRE, 2009). Essas condições geram situações de vulnerabilidade social relacionadas aos aspectos socioeconômicos que interferem nas residências ocupacionais dessas populações e na degradação dos territórios. Outro aspecto são os cidadãos localizados em áreas de fragilidades ambientais que podem causar riscos e perigos com o aparecimento de desastres ambientais referentes ao contexto das mudanças climáticas.

Sendo assim, a relação entre a estrutura urbana e grupos sociais é representada pelo contexto da vulnerabilidade que, segundo Pessoa

(2012, p. 19), “é a tônica central da contemporaneidade”, no qual estão agrupados os riscos e perigos que interferem no sistema de vida, seja ele ambiental ou social. Sendo assim, esses aspectos marcam profundamente o processo de metropolização cujos precedentes são a polarização econômica e social do território.

Esse contexto da vulnerabilidade tem a capacidade de produzir ameaças de riscos, inseridas na forma de vida das pessoas em um contexto da modernização urbana, o que contribui para com a fragilidade do ambiente através de sua exploração. Esse debate é caracterizado pelos avanços tecnológicos ligados ao desenvolvimento econômico, (no qual,) que cooperou para uma sociedade de risco, sendo vulneráveis as relações globais territoriais, (BECK, 2011) nas quais essa multiplicidade de eventos tem relação direta com o contexto da distribuição socioespacial do território e, significativamente, com os segmentos de segregação e vulnerabilidade.

Portanto, as características que marcam a habitação metropolitana estão relacionadas com as condições socioeconômicas, e cujos espaços de vida onde essas populações estão instaladas, a forma de viver e morar nos espaços, podem constituir um ambiente de risco e proporcionar desastres de natureza antrópica. Sendo assim, cidadãos que estão inseridos em áreas de degradação e acompanhados de privação econômica estão vulneráveis a impactos das mudanças climáticas no ambiente urbano.

Em decorrência da transformação do ambiente urbano natural, provocada por habitações impróprias, uso de solos em áreas de fragilidade ambiental, pela produção de lixo e esgoto, poluição atmosférica, que desencadeiam problemas ambientais urbanos que podem impactar a cidade, tais populações estão sujeitas a desastres naturais causados pelos eventos climáticos.

Dessa forma, a noção de vulnerabilidade apresenta relação com o acesso das populações no espaço urbano, interligados com os fatores socioeconômicos. Assim, as populações com baixo poder aquisitivo que se instalam em áreas de degradação ambiental nas metrópoles estão propícias a sofrerem com os riscos de desastres (ALVES, 2015). A exposição a riscos provocados pela condição econômica inclui as populações mais carentes que residem em locais expostos a riscos ambientais, tais como enchentes e deslizamento de terras (KAZTMAN et al., 1999, apud VÉRAS, 2010).

Esses deslizamentos podem ser provocados pelos efeitos das

mudanças climáticas e, conceitualmente, estão relacionadas às condições de vulnerabilidade, compostas pela “exposição ao risco, incapacidade de reação e dificuldades de adaptação diante da materialidade do risco” (MOSES, 1998, apud VÉRAS, 2010, p. 41).

A organização socioespacial diante das relações econômicas corroborou com mudanças drásticas para a sociedade e para o meio ambiente, configurando situações de segregação na cidade e as mudanças nas alterações do clima, na fragmentação da paisagem urbana e degradação ambiental, expondo as populações urbanas e o meio ambiente a riscos.

Esse contexto pode interferir na aparição dos perigos climáticos, devido à ocupação desordenada do território que compromete os espaços verdes, configurando em vulnerabilidade socioambiental, “definida como coexistência ou sobreposição espacial entre grupos populacionais muito pobres e com alta privação (vulnerabilidade social) e áreas de riscos ou degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental)” (ALVES, et al., 2006, p. 43).

Partindo desse pressuposto, existe ligação entre o conceito da organização socioespacial com as condições socioeconômicas, e a dinâmica da relação de trabalho que as populações exercem no espaço para o contexto da vulnerabilidade socioambiental.

Portanto, as cidades não estão preparadas para enfrentar os impactos das mudanças climáticas (HOGAN, 2009). E a organização socioespacial está relacionada aos problemas das desigualdades urbanas em que os aspectos e as dificuldades sobre habitação, causam exclusão social nas camadas mais pobres, interferindo em espaços segregados e vulneráveis, uma vez que as condições socioeconômicas interferem significativamente no uso e ocupação do solo, contribuindo com a vulnerabilidade socioambiental.

Adaptação e capacidade adaptativa como respostas aos desafios das mudanças climáticas na cidade

À medida que as populações crescem nas áreas urbanas, aumenta a influência das mudanças climáticas e a ocorrência de desastres nas cidades gerando riscos para os residentes urbanos; dessa forma, os sistemas de adaptação, capacidade adaptativa e resiliência precisam estar cada vez mais integrados ao planejamento urbano.

A mudança do clima nas últimas décadas é derivada de atividades humanas, visto que o período industrial desencadeou o aumento das emissões de gases de efeito estufa, proporcionando alterações climáticas que impactaram os animais e as populações com as ondas de calor emitidas pelos gases que aquecem a Terra e contribuem com a mudança climática global.

Essas mudanças do clima implicam em danos ambientais, urbanos, sociais e econômicos que interferem em toda a estrutura da área urbana, causando fragilidade nesses sistemas e aumentando a vulnerabilidade das populações.

A vulnerabilidade nesse contexto está associada às populações que se encontram em situações de desigualdade social e econômica, ou vivendo em áreas segregadas, particularmente em regiões de alta exposição ao risco, e que, dessa forma, as mudanças climáticas impactariam essas populações mais vulneráveis.

A noção de risco, então, torna-se relevante para o estudo da vulnerabilidade, já que a situação de vulnerabilidade implica na possibilidade de ocorrência ou presença de um evento adverso, seja ele de qualquer natureza, para a unidade de referência (DESCHAMPS, 2009, p. 9).

Nesse sentido, o risco implica em situações de perda, na ocorrência de desastres, e as sociedades não estão preparadas para suportar esses riscos e estão cada vez mais vulneráveis aos fenômenos naturais, assim as cidades vão se tornando lugares de riscos (MARANDOLA HOGAN, 2006).

As cidades são o lócus da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas. Variações na temperatura e no nível dos oceanos, na temperatura do ar, nos padrões de chuvas, ventos e neve, a deterioração da qualidade do ar, dentre outros, são fenômenos cujas consequências vêm se manifestando de modo particular nas cidades (FURTADO, 2015, p. 19).

Estratégias de adaptação criam possibilidades para preparar as cidades para as mudanças do clima, sendo assim, a adaptação está relacionada à antecipação dos impactos frente às mudanças climáticas e associada ao contexto de vulnerabilidade que existe nas cidades, no sentido das desigualdades socioeconômicas e

ambientais, como afirma Cavalcante (2015, p. 76), que a adaptação “se refere a ações direcionadas a um determinado sistema vulnerável (setor da economia, região, bairro, cidades, comunidade), no sentido de atenuar impactos e reduzir danos por estímulos climáticos atuais ou futuros”.

Nesse sentido, as cidades são sistemas complexos de serem entendidos, onde se concentram problemas de natureza social e urbana provocados pela expansão e crescimento urbano, gerados pelos impactos sobre o território e atividades antrópicas que concentram grandes quantidades de gases que provocam o efeito estufa, impactando a atmosfera e sua camada de ozônio, que geram mudanças no clima e são grandes causadores de desastres urbanos.

Posto isto, a adaptação e a capacidade adaptativa permitem e redefinem a redução do contexto da vulnerabilidade, que está associado às características da configuração socioespacial e espaços segregados; assim, a adaptação climática tende a diminuir e acomodar-se essas populações com privação social e econômica.

Para contextualizar essas classificações é preciso compreender o que cada termo significa: a adaptação “é geralmente entendida como um ajuste em sistemas socioecológicos em resposta às reais, percebidas, ou esperadas mudanças ambientais e seus impactos” (JANSSEN; OSTROM, 2006, p. 237, apud CAVALCANTE, 2015, p. 78); no contexto das mudanças climáticas, a adaptação é compreendida na forma de antecipar os impactos relacionados aos eventos climáticos que contribuem com a exposição à vulnerabilidade e que aumentam os riscos nas cidades (IPCC, 2007, apud DI GULIO, et al., 2016).

Em linhas gerais, a adaptação se refere a condutas para sobrevivência e acomodação das populações em situações de riscos, permitindo que o meio urbano e ambiental tenham um melhor mecanismo para lidar com os problemas; no caso das mudanças climáticas a adaptação no meio urbano é uma medida de proteção à sociedade aos riscos climáticos que podem resultar em desastres.

O contexto a adaptação às mudanças climáticas incorpora ferramentas que permitem a proteção social e ambiental dos seres vivos, pois as cidades não estão preparadas para os eventos ocorridos pelas mudanças climáticas e estão cada vez mais desiguais e segregadas. É necessário medidas de planejamento e monitoramento diante dos cenários climáticos que impactam a sociedade, principalmente as em situações de vulnerabilidade e o meio ambiente.

Capacidade adaptativa de um sistema (região ou comunidade) é o seu potencial ou habilidade de se adaptar aos efeitos ou impactos da mudança climática. Aumentar a capacidade adaptativa de um sistema seria, então, uma forma de reduzir vulnerabilidades e promover o desenvolvimento sustentável (HUQ et al., 2003 apud MAROUN, 2007, p. 56). A capacidade adaptativa está estreitamente relacionada com o estado dos recursos naturais e o nível socioeconômico de desenvolvimento (CAVALCANTE, 2015, p. 83).

Dessa forma, reduzindo a vulnerabilidade, planejando o uso e ocupação do território, a incorporação do desenvolvimento sustentável, a busca por soluções no planejamento urbano, são meios que melhoram a qualidade de vida das populações em áreas urbanas, ao risco de desastres diante das projeções climáticas. Essas são medidas que implicam na capacidade de adaptação, buscando soluções diante dos conflitos.

Nesse sentido, “capacidade adaptativa é o potencial de mudar para um estado mais desejável frente aos impactos e riscos às mudanças climáticas” (ENGLE, 2011; EAKIN; LEMOS, 2006; EAKIN et al., 2014, apud DI GULIO et al., 2016, p. 27), assim, se adaptar às mudanças climáticas é se ajustar as consequências que os eventos climáticos podem trazer para a sociedade e o meio ambiente.

O caminho para a redução dos riscos climáticos na cidade é a incorporação de medidas preventivas ligadas às atividades humanas que elevam a temperatura do ar e gestão do uso e ocupação do solo em áreas de fragilidade ambiental. O instrumento de planejamento urbano e mapeamento das zonas de riscos contribui com a redução da vulnerabilidade e aumenta as respostas para a adaptação da população aos impactos referente à mudança do clima.

Posto que, muitas cidades não possuem planejamento e infraestrutura para atender as projeções climáticas, os riscos originados pelas mudanças climáticas são manifestos dos primórdios da sociedade, em suas atividades econômicas (GIDDENS, 2007).

O cenário atual das cidades possui alta suscetibilidade a riscos provenientes das mudanças climáticas diante da falta de estratégias de adaptação. Agendas de adaptação para os impactos causados pelas mudanças climáticas reduzem a vulnerabilidade e conseqüentemente os efeitos do clima. Essas estratégias de planejamento e monitoramento para a redução dos riscos associados às condições de vulnerabilidade

na cidade são essenciais para a elaboração de diretrizes de adaptação para cidades, incorporando a organização do território de forma mais sustentável e menos desigual.

Para enfrentar os riscos causados pelas mudanças climáticas, se faz necessária a construção de mecanismos que incorporem a redução das consequências das projeções climáticas na cidade, políticas públicas que incentivem infraestrutura urbana adequada, reduzindo as desigualdades e a vulnerabilidade, pois a população que mais sofre com os riscos climáticos são os cidadãos de baixa renda. O monitoramento dos riscos e o ordenamento na configuração socioespacial minimizam o contexto das desigualdades, e as medidas adaptativas constroem cidades mais preparadas para os efeitos das mudanças climáticas.

Organização socioespacial e os impactos da mudança climática na RMN

O processo de metropolização da Região Metropolitana de Natal teve seu desenvolvimento na presença de suas atividades econômicas, no entanto esse processo é marcado por uma complexificação de problemas e dramas enfrentados pelo desenvolvimento econômico da região, posto que, sua institucionalização política e administrativa é hierarquizada, e seu cenário é marcado por desigualdades sociais. Todo o estado é contemplado pela enorme desigualdade econômica e social, o seu processo de apropriação, bem como os outros territórios metropolitanos brasileiros, apresenta:

níveis de desigualdades sociais decorrentes das diferentes condições de vida vivenciadas entre o polo metropolitano e o seu entorno, que determinava a coexistência de diferentes estruturas urbanas e grupos sociais que se apropriavam de forma distinta uns dos outros, em que os fatores socioeconômicos influenciaram essa apropriação (PESSOA, 2015, p. 174).

No contexto da Região Metropolitana de Natal é possível perceber que sua configuração socioespacial indica processos marcados por profundas desigualdades e segregação social em todo o seu entorno.

As condições de desigualdades são evidenciadas desde o início da formação da sociedade urbana brasileira em sua complexa estrutura ocupacional e social que se diversifica entre a população mais pobre e

desigual, que se instala nas periferias urbanas, acentuando o processo de segregação devido as suas condições de renda, (que corresponde à massa urbana marginalizada e carente) (FARIA, 1991).

Essas conjunturas marcam a estrutura socioespacial da RMN, apresentada por “um espaço social fortemente hierarquizado e, com uma base ampla formada pelas categorias médias e proletárias” (CLEMENTINO, PESSOA, 2009, p. 86).

Mattos (2005) analisa que a expansão territorial e as transformações produtivas da economia e os avanços tecnológicos no sistema urbano, não somente contribuíram para a expressiva configuração das metrópoles, como transformaram os centros urbanos em grandes aglomerados. Na RMN a segmentação socioespacial é marcada por uma dinâmica de segregação, em que as transformações econômicas transformaram o território em divisão de classes que estão espalhadas por todo o território metropolitano (CLEMENTINO, PESSOA 2009).

Tabela 1 – Percentual do nível de instrução educacional da RMN

Nome do Município	Sem instrução e fundamental incompleto		Fundamental completo e médio incompleto		Médio completo e superior incompleto		Superior completo		Não determinado		% da RMN	Número Absoluto
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%		
Arês	9.321	72,1%	1.508	11,7%	1.814	14,03%	271	2,10%	11	0,09%	0,91%	12.925
Bom Jesus	7.513	79,6%	818	8,7%	917	9,71%	192	2,03%	0	0,00%	0,67%	9.440
Ceará-Mirim	49.060	72,0%	7.829	11,5%	9.125	13,39%	1.529	2,24%	597	0,88%	4,80%	68.140
Parnamirim	96.842	47,8%	26.954	13,3%	57.537	28,4%	20.431	10,09%	692	0,34%	14,3%	202.456
Extremoz	16.570	67,4%	3.313	13,5%	4.020	16,36%	586	2,39%	80	0,33%	1,73%	24.569
Goianinha	16.052	71,4%	3.035	13,5%	2.960	13,17%	403	1,79%	31	0,14%	1,58%	22.481
Ielmo Marinho	10.042	82,5%	1.108	9,1%	900	7,39%	90	0,74%	31	0,25%	0,86%	12.171
Macaíba	47.741	68,7%	9.515	13,7%	10.258	14,77%	1.536	2,21%	417	0,60%	4,90%	69.467
Maxaranguape	7.825	74,9%	1.396	13,4%	1.027	9,84%	170	1,63%	23	0,22%	0,74%	10.441
Monte Alegre	15.530	75,1%	2.346	11,3%	2.279	11,02%	426	2,06%	104	0,50%	1,46%	20.685
Natal	389.384	48,4%	119.761	14,9%	216.255	26,9%	75.749	9,42%	2.590	0,32%	56,7%	803.739
Nísia Floresta	17.205	72,3%	3.017	12,7%	2.844	11,96%	667	2,80%	51	0,21%	1,68%	23.784
São Gonçalo do Amarante	56.422	64,4%	12.222	13,9%	16.015	18,27%	1.584	1,81%	1.425	1,63%	6,18%	87.668
São José de Mipibu	29.293	73,6%	4.817	12,1%	4.542	11,42%	1.002	2,52%	123	0,31%	2,80%	39.777
Vera Cruz	8.036	75,0%	1.197	11,2%	1.302	12,15%	177	1,65%	7	0,07%	0,76%	10.719
Total	776.836	54,8%	198.836	14,0%	331.795	23,39%	104.813	7,39%	6.182	0,44%	100%	1.418.462

Fonte: Censo Demográfico 2010, IBGE.

Podemos verificar que os municípios com maiores níveis de pessoas sem instrução educacional e fundamental incompleto são os municípios de Ielmo Marinho com 82,5%, Macaíba com 68,7% e Extremoz com 67,4%, em termos proporcionais à população total, mais pessoas sem instrução e com fundamental incompleto. Contudo, em termos absolutos o percentual desses municípios são números pequenos em comparação ao município de Natal, que tem uma população sem instrução e com fundamental incompleto muito maior, só que, em termos relativos, essa população é a menor de todas.

No ensino fundamental completo e médio incompleto, em termos proporcionais, todos os municípios possuem uma margem parecida, de modo que Natal é quem apresenta a maior proporção, 14,9%, e Bom Jesus a menor, 8,7%. Contudo, em números absolutos essas cidades diferem grandemente. Em relação ao médio completo e superior incompleto, Natal e Parnamirim apresentam os melhores índices, apresentando respectivamente 26,9% e 28,4%, e com isso essas cidades também apresentam os maiores números absolutos no que diz respeito ao total da população.

Sendo observada a mesma relação quando se investiga o nível superior completo, Natal e Parnamirim com os melhores índices. Todavia, o que se constata nesse último nível educacional é que as diferenças entre esses dois e os demais municípios aumentam em relação ao ensino médio completo e fundamental incompleto. Observa-se que nenhum dos outros municípios chega a alcançar 3% da população possuindo nível superior completo. Ficam evidentes as desigualdades sociais por instrução nesse sentido dentro da RMN.

De acordo com a Tabela 2, fica evidente que a maior parte da população da RMN possui uma renda concentrada entre 0 e 2 salários mínimos. Em termos proporcionais, para três salários e mais, os números são parecidos para a maior parte dos municípios da RMN, onde os únicos que se diferem um pouco dos demais nesse sentido são Natal e Parnamirim, com números absolutos também maiores do que os demais, por suas populações serem maiores. Tal fato também demonstra desigualdades entre os municípios da RMN de modo que, exceto por Natal e Parnamirim, existe maior concentração de salários mais baixos nos demais municípios, ficando evidente a maior concentração de riqueza em termos de salários em Natal e Parnamirim.

Tabela 2 – Percentual das faixas de rendimento da RMN

Faixas de rendimento em número de salários mínimos, Região Metropolitana de Natal, 2010.														
Nome do Município	Entre [0 e 1] salários		Entre [1 e 2] salários		Entre [2 e 3] salários		Entre [3 e 4] salários		Entre [4 e 5] salários		Mais que 5 salários		% da RMN	Número Absoluto
	Absoluto	%	Absoluto	%										
Arês	1.876	45,3%	1.815	43,8%	298	7,19%	103	2,49%	19	0,46%	33	0,80%	0,69%	4144
Bom Jesus	1.955	56,7%	1.196	34,7%	112	3,25%	50	1,45%	43	1,25%	89	2,58%	0,58%	3445
Ceará-Mirim	7.740	35,1%	11.901	54,0%	1.270	5,76%	501	2,27%	177	0,80%	461	2,09%	3,70%	22050
Parnamirim	13.904	15,3%	46.395	51,0%	10.185	11,2%	6.305	6,93%	3.006	3,30%	11.192	12,3%	15,2%	90987
Extremoz	2.197	26,2%	5.048	60,2%	699	8,33%	138	1,65%	135	1,61%	170	2,03%	1,41%	8387
Goianinha	2.298	31,0%	4.308	58,1%	424	5,72%	108	1,46%	49	0,66%	231	3,11%	1,24%	7418
Ielmo Marinho	2.440	62,2%	1.366	34,8%	77	1,96%	21	0,54%	0	0,00%	20	0,51%	0,66%	3924
Macaíba	8.787	33,4%	14.639	55,6%	1.565	5,94%	613	2,33%	232	0,88%	491	1,87%	4,41%	26327
Maxaranguape	1.506	43,9%	1.697	49,5%	100	2,91%	52	1,52%	16	0,47%	60	1,75%	0,57%	3431
Monte Alegre	2.966	47,5%	2.656	42,5%	391	6,26%	134	2,14%	15	0,24%	87	1,39%	1,05%	6249
Natal	62.122	17,2%	194.831	53,8%	35.563	9,82%	21.536	5,95%	8.434	2,33%	39.624	10,9%	60,7%	362110
Nísia Floresta	3.052	36,6%	4.397	52,7%	506	6,06%	210	2,52%	49	0,59%	135	1,62%	1,40%	8349
São Gonçalo do Amarante	7.063	21,2%	22.252	66,8%	2.393	7,18%	828	2,48%	312	0,94%	476	1,43%	5,58%	33324
São José de Mipibu	5.286	41,2%	6.088	47,5%	713	5,56%	382	2,98%	103	0,80%	257	2,00%	2,15%	12829
Vera Cruz	2.044	54,3%	1.518	40,3%	162	4,30%	15	0,40%	4	0,11%	23	0,61%	0,63%	3766
Total	125.236	21,0%	320.107	53,6%	54.458	9,13%	30.996	5,19%	12.594	2,11%	53.349	8,94%	100%	596740

Fonte: Censo Demográfico 2010, IBGE.

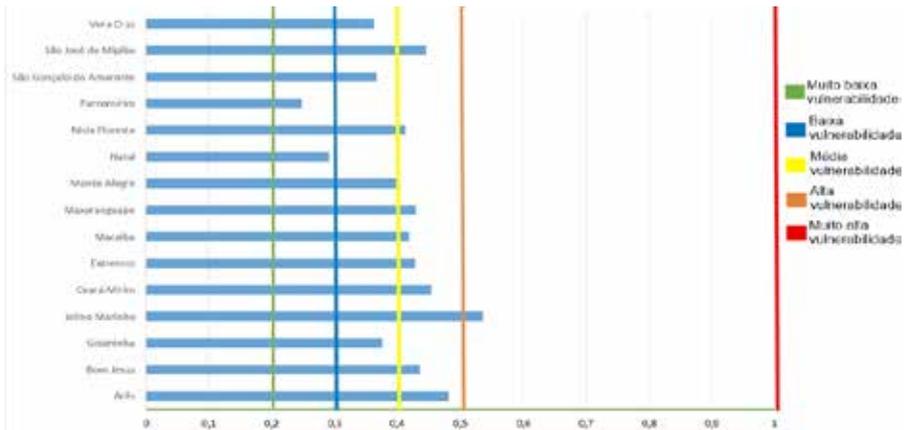
Esses indicadores têm alta relação com a configuração da organização socioespacial; os municípios citados apresentam populações sem instrução, o que vai refletir na renda e, conseqüentemente, nas moradias desses cidadãos. Reflexo da má distribuição territorial urbana, classificada pela condição socioeconômica da população.

Sendo assim, a Região Metropolitana de Natal se caracteriza pela divisão de classes, ou seja, formada por pobres marginalizados e as populações com poder aquisitivo elevado, em um contexto hierarquizado, na forma de estrutura econômica. Essa divisão de classes trouxe problemas sociourbanos para a metrópole, a dinâmica demográfica da região foi afetada pelos deslocamentos populacionais em busca de trabalho e moradia no centro econômico de Natal, que transformaram a dinâmica socioespacial da região. (GOMES, FREIRE, 2009).

Empurrando essas populações de baixa renda para áreas perifé-

ricas, com habitações precárias, ou seja, marcam o estado da vulnerabilidade social, em que o principal fator é o econômico, que vai interferir nas condições de moradia dessas populações em áreas de risco, a vulnerabilidade ambiental.

Gráfico 1 – Índice de vulnerabilidade social da Região Metropolitana de Natal



Fonte: Censo Demográfico 2010, IBGE.

Podemos verificar que os municípios da RMN revelam um contexto de vulnerabilidade social: entre eles, os que apresentam média vulnerabilidade são São José do Mipibu, Nísia Floresta, Maxaranguape, Macaíba, Extremoz, Ceará Mirim, Bom Jesus e Arês, e o município com a mais alta vulnerabilidade é Ielmo Maranhão. Delineia-se que esse índice de vulnerabilidade possui conectividade com os dados econômicos e educacionais da população. Natal, mesmo não apresentando vulnerabilidade social no gráfico acima, apresenta em dados teóricos, posto que Natal dispõe de um Plano de Redução de Risco que aponta populações em situações de vulnerabilidade socioambiental.

Esses aspectos afetam nos fatores dinâmicos da população, apresentando uma configuração socioespacial de acordo com a classe social e econômica ocupada; em outras palavras, essas relações são determinantes no acesso das populações a áreas segregadas e desiguais.

Dessa forma, verificamos que existe uma ligação entre as condições socioeconômicas na ocupação do espaço territorial que influenciam no contexto de degradação ambiental-urbana, que agrega as situações de vulnerabilidade populacional e os problemas relacionados às mudanças climáticas.

Nesse contexto as mudanças climáticas caracterizam situações de vulnerabilidade socioambiental, sob a dinâmica de uso e ocupação do solo em áreas de riscos, e as populações de baixa renda são as que mais sofrem com a variação do clima.

No meio urbano, o processo de metropolização ligados às questões demográficas, econômicas, sociais e ambientais, propiciam a vulnerabilidade das populações as alterações climáticas; é preciso “ações que visem à sua preservação e à sua sustentabilidade a curto, médio e longo prazo” (PESSOA, p. 4, 2012).

Dessa forma, existe sinergia entre a organização socioespacial da população no território metropolitano de Natal quanto aos problemas associados às mudanças climáticas, principalmente devido à degradação do solo e as áreas de maior risco onde os grupos populacionais mais vulneráveis estão instalados.

Conclusão

De modo conclusivo, o contexto da degradação urbana na organização socioespacial da RMN impacta profundamente o contexto das dimensões sociais, econômicas e ambientais da cidade, e percebe-se a necessidade da construção de estratégias de adaptação climática diante das ameaças de suas alterações, a fim de reduzir o contexto da vulnerabilidade.

De acordo com os dados coletados provenientes dos relatos na literatura, são necessárias estratégias de políticas públicas para a proteção ambiental e social, através de ações de sustentabilidade diante das problemáticas da segregação e desigualdades urbanas que contribuem para o fomento de um contexto de vulnerabilidade.

Assim, as cidades precisam de mecanismos que respondam aos efeitos das mudanças climáticas e que o contexto de vulnerabilidade diminua, pois, existe uma fragilidade social correlacionada à exclusão social, atrelada aos problemas dos arranjos socioespaciais que possuem relação com os fatores socioeconômicos.

Esses mecanismos correspondem aos planos de ações de políticas públicas à prevenção de desastres relacionados aos efeitos das mudanças climáticas, com iniciativas de monitoramento e mapeamento de áreas de risco às populações expostas. Portanto, as atenções precisam estar voltadas para o ordenamento com segurança das

idades, a fim de construir cidades resilientes e planejáveis aos eventos climáticos extremos.

Adaptar é preciso, as cidades precisam estar preparadas para controlar os efeitos danosos que as mudanças climáticas impactam no sistema urbano, e a construção de estratégias de planejamento e adaptação climática são essenciais para o desenvolvimento sustentável na cidade, com ações que reduzam a vulnerabilidade.

Referências

ALVES, H. P. D. F. et al. Vulnerabilidade socioambiental na cidade de São Paulo: uma análise de famílias e domicílios em situação de pobreza e risco ambiental. *São Paulo em Perspectiva*, 2006.

ALVES, Edilza Paula Queiroz. Vulnerabilidade socioambiental e desastre ambiental: um caso do bairro de Mãe Luíza – Natal/RN. 2015. 88 f. TCC (Graduação) – Curso de Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Cap. 6.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

CAVALCANTE, Edneida. Vulnerabilidade, adaptação e capacidade adaptativa. In: FURTADO, F.; PRIORI, L.; ALCÂNTARA, E. *Mudanças climáticas e resiliência de cidades*. Recife: Editora Pickimagem, 2015.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Editora Ática, 1989.

CLEMENTINO, Maria do Livramento; PESSOA, Zoraide Souza. Tipologia socioespacial numa metrópole em formação: RMNatal. In. CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; PESSOA, Zoraide Souza (Org.) *Natal: uma metrópole em formação*. Natal/RN: Editora EDUC, 2009.

DESCHAMPS, Marley Vanice et al. *Vulnerabilidade socioambiental nas regiões metropolitanas brasileiras*. Observatório das Metrópoles – IPPUR/FASE, Fortaleza/CE, 2009.

DI GIULIO, Gabriela Marques et al. Mudanças climáticas, riscos e adaptação na megacidade de São Paulo, Brasil. *Sustentabilidade em debate*, v. 8, n. 2, p. 75-87, 2016.

FARIA, Vilmar E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. Tendências e Perspectivas. *Novos estudos – CEBRAP*, n. 29, p. 98-119, 1991.

FREITAS, T. M.; FERREIRA, C. L. A produção do espaço urbano: formação de território e governança urbana, o caso da quadra 50 da cidade Gama/DF. *Anais do I Circuito Acadêmico da 2ª Conferência de Desenvolvimento do IPEA*, 2011, Brasília.

FURTADO, F.; PRIORI, L.; ALCÂNTARA, E. *Mudanças climáticas e resiliência de cidades*. Recife: Editora Pickimagem, 2015.

GOMES, Cilene; FREIRE, Flávio Henrique. Deslocamentos populacionais e dinâmicas socioespaciais na Região Metropolitana de Natal. In. CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; PESSOA, Zoraide Souza (Org.) *Natal: uma metrópole em formação*. Natal/RN: Editora EDUC, 2009.

- GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolo*. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume, 2006.
- HOGAN, Daniel. J. *População e mudanças ambientais globais*. In: HOGAN, Daniel. J.; 2009.
- LOMBARDO, M. A. *Análise das mudanças climáticas nas metrópoles: o exemplo de São Paulo e Lisboa*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- MARANDOLA JR., E.; HOGAN, J. D. As dimensões da vulnerabilidade. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006.
- MATTOS, Carlos A. Crescimento metropolitano na América Latina: Los Angeles como referência. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. *Economia e Território*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2005.
- _____. Censo Demográfico 2010. Documentação dos Microdados da Amostra. Rio de Janeiro.
- PESSOA, Zoraide Souza. Organização e estrutura social da Região Metropolitana de Natal: permanências e mudanças entre 2000 e 2010. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia (Org.) *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 173-220. (Série Estudos comparativos). Observatório das Metrôpoles, 2015.
- PESSOA, Zoraide Souza. O movimento pendular na definição da espacialidade territorial e social da RMNatal. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; PESSOA, Zoraide Souza (Org.) *Natal: uma metrópole em formação*. Natal/RN: Editora EDUC, 2009.
- PESSOA, Z. S. A metrópole periférica: identidade e vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Natal-RN/BRASIL. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2012.
- QUADROS, Waldir José; MAIA, Alexandre Gori. Estrutura sócio-ocupacional no Brasil. *Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 443-468, set./dez. 2010.
- RAMALHO, D. S. Degradação ambiental urbana e pobreza: a percepção dos riscos. *Raízes*, ano XVIII, n. 19, maio-1999, p. 16-30.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. Segregação residencial: padrões e evolução. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Ed.) *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- RIBEIRO, Marcelo Gomes. Desigualdades urbanas e desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras. *Sociologias*, v. 18, n. 42, 2016.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et al. Segregação residencial e políticas públicas: análise do espaço social da cidade na gestão do território. *Cidades-Comunidades e territórios*, n. 6, p. 33-50, 2003.
- VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Cidade, vulnerabilidade e território. *Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais*, n. 7, 2010.

Mobilidade urbana para quem? Os atores na política de mobilidade urbana em Natal

Gabriela Baesse Iglesias Alves Pereira

Introdução

O ir e vir é uma atividade inerente à vida humana. Os deslocamentos acontecem nas mais diversas escalas, tanto para locomoção de pessoas como de mercadorias, seu escopo vai desde o macro – exemplo o transporte internacional – chegando ao micro – o corpo que caminha pelas ruas da cidade. Cada escala com suas particularidades e obstáculos inerentes.

O presente trabalho trata especificamente da mobilidade urbana. Deslocamento que ocorre por meio dos trajetos realizados pelos habitantes das cidades, fazendo referência aos aspectos próprios do cotidiano citadino, em que as pessoas necessitam acessar o trabalho, escola, serviços de saúde, comércio e lazer. Para isso, o cidadão faz uso das infraestruturas e serviços de transporte disponibilizados no seu entorno e que se adequem a sua condição financeira. Pautando-se nas leis brasileiras, essa responsabilidade recai ao Estado, e particularmente aos municípios em fornecer os meios para que toda a população possa se locomover.

O crescimento vertiginoso do número de veículos motorizados, em especial os carros, transformou as cidades e o tecido urbano. Com uma ocupação maior nas vias, os congestionamentos cresceram, aumentando o tempo no trânsito e trazendo uma série de dificuldades para os deslocamentos urbanos. Com isso, os governos começaram a ser pressionados a procurar formas de solucionar o problema.

No Brasil, a mobilidade urbana se inseriu mais fortemente nas discussões de políticas públicas nos últimos dez anos, principalmente a partir da promulgação da Política Nacional de Mobilidade Urbana em 2012, que instrumentalizou a política de desenvolvimento urbano prevista no artigo 182 da Constituição de 1988, com o objetivo de

integrar os diferentes modos de transporte e melhorar a mobilidade nas cidades.

De modo geral, são vários os desafios enfrentados pelos gestores da mobilidade, alguns dos quais são listados por Carvalho:

A falta de compatibilização das políticas de desenvolvimento urbano e metropolitano com o planejamento dos sistemas de mobilidade; a falta de políticas perenes de financiamento e investimento na infraestrutura de transporte público urbano; a ausência de medidas de racionalização do uso do transporte motorizado individual e compensação pelas suas externalidades negativas; o envelhecimento da população e o seu rebatimento sobre as condições de mobilidade das pessoas e os custos do transporte público (TP); a alteração do modelo de financiamento regressivo da operação TP vigente no Brasil; entre outros (CARVALHO, 2016).

A resolução técnica dos problemas de mobilidade não é tarefa fácil, pois é um sistema complexo influenciado diretamente e indiretamente por diversos fatores, sendo necessária a integração do transporte com o uso da terra. Além disso, os conflitos de interesses e ideias também dificultam a clarificação das possíveis respostas a serem dadas (CASCETTA; PAGLIARA; PAPOLA, 2007).

Em Natal, os desafios da mobilidade urbana são semelhantes aos enfrentados em outras cidades, com o aumento da frota de veículos e, conseqüentemente, dos congestionamentos. Um aspecto desafiador na cidade são algumas barreiras geomorfológicas, em especial o rio Potengi, que separa a zona norte das outras zonas da cidade, com apenas duas pontes e um alto fluxo de deslocamentos casa/trabalho e escola, e é onde há os maiores engarrafamentos, gastando até duas horas por viagem em cada sentido (TORQUATO, 2006).

Os principais obstáculos para cambiar o cenário são os aspectos políticos e de tomada de decisão, processo que está intrinsecamente ligado às ações efetuadas pelos atores que o compreendem. Dessa forma, é por meio das percepções, interesses, estratégias e objetivos dos atores que “a política vai sendo moldada, isso pode colaborar ou dificultar sua saída do papel” (MEIRA, 2013).

De forma ampla, a política pública pode ser definida como um fluxo de decisões públicas composto de direcionamentos para

se atingir um propósito estabelecido, ou seja, se refere ao curso de ação deliberado seguido para tratar de um certo problema (KRAFT; FURLONG, 2013). Howlett, Ramesh e Perl (2013) dizem que “a teoria da política pública sempre colocou o foco nessas três dimensões, atores, instituições e ideias”. Conhecer os atores envolvidos com a política local de mobilidade urbana, ajuda na compreensão das políticas públicas.

A realidade empírica que será analisada no artigo compreende o âmbito da política de mobilidade urbana no município de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte. Dentro desse contexto, pretende-se mapear os atores estatais e societários que têm participado do processo das políticas públicas locais, que têm de alguma forma permeado a agenda política.

A pesquisa utiliza uma abordagem teórica-empírica, fazendo uso de uma metodologia exploratória e descritiva, abordando as questões dos atores nas políticas públicas e da política local de mobilidade urbana. Utiliza-se uma abordagem qualitativa para mapear os atores envolvidos com a política de mobilidade urbana. A multiplicidade de visões e temáticas na mobilidade urbana reflete nas atuações dos atores: alguns têm como foco ainda a manutenção do espaço da cidade para o automóvel, enquanto outros buscam a superação dessa perspectiva, valorizando outros modos de deslocamento, como o transporte público e a bicicleta.

Utilizou-se o estudo de caso como método, com o intuito de realizar uma investigação ampla por meio da utilização de diferentes fontes de dados. Assim, foi possível ter uma visão das várias dinâmicas que perpassam a realidade da mobilidade urbana, bem como os interesses e conflitos envolvidos na questão. Para realizar a coleta de dados, empregamos uma pesquisa documental e bibliográfica, feita através da análise de artigos científicos, *sites*, notícias, atas de audiências e reuniões, e documentos diversos como leis e planos governamentais; também houve participação como observador em reuniões que trataram da mobilidade urbana na cidade.

Contexto da mobilidade urbana

A mobilidade urbana é um fator elementar para o funcionamento das cidades, e é graças a ela que foi possível o desenvolvimento da

civilização moderna, pois foi por meio dos modernos sistemas de transporte que se tornou viável a acentuada urbanização mundial (VUCHIC, 2007, p. 39). Seu desempenho está associado à efetivação do contato entre as pessoas e a realização de troca de bens, ambas características intrínsecas ao propósito inicial que criou os centros urbanos. A mobilidade é o “coração” da cidade, bombeando o fluxo humano e de bens através das suas artérias, a atividade das suas vias determina fortemente o decorrer da vida urbana, pois “há uma forte relação dialética entre o *layout* da cidade e seu funcionamento, e entre o sistema de mobilidade que conecta essas diferentes partes”¹. (VIEGAS, 2011, p. xvii).

O termo mobilidade urbana é definido de diferentes formas. É um conceito relativamente recente, que pode ser compreendido de forma sintetizada, como a capacidade e facilidade de deslocamento de pessoas e bens, dentro de um espaço urbano, para Braga e Castillo (2013), a maneira como isso acontece será definida através das condições intrínsecas e extrínsecas, significando respectivamente requisitos econômicos e de acessibilidade.

De acordo com Vukan R. Vuchic (2007), os principais desafios hoje são a congestão crônicas das ruas e estradas, qualidade insatisfatória do serviço de tráfego, ausência de transporte adequado para alguns grupos populacionais, problemas financeiros e – o que ele considera o mais sério – impacto negativo nas condições de transporte e no ambiente das cidades.

Outra condição que acomete as cidades é a existência de estrutura viária – como calçadas acessíveis e iluminadas, ruas sem buracos, acesso ao transporte público – que pode variar bastante. Os espaços das cidades são desiguais, o que significa que as condições das vias e do transporte podem variar em uma mesma rua ou quarteirão, e isso demonstra que o acesso à mobilidade se apresenta de diferentes formas até dentro de um mesmo bairro. A maneira como se dá a oferta da mobilidade está vinculada a vários fatores, como o uso e a ocupação do solo de cada área e interesses que facilitam ou não os deslocamentos.

Os automóveis foram importantes para o crescimento e formação das cidades, entretanto, os privilégios que detêm hoje têm gerado efeitos negativos em muitos locais, como o aumento do tempo gasto

¹ “There is a very strong dialectic relation between the layout of the city and its functions, and the mobility system that connects the different pieces” (tradução da autora).

no trânsito, congestionamentos, desigualdades e emissão de poluentes – problemas de cunho ambientais, urbanísticos e sociais. Com o intuito de modificar essa realidade, pesquisas e organizações têm enfatizado a necessidade de priorizar e valorizar modos coletivos e não motorizados de deslocamento, de maneira a reverter a atual matriz modal automobilística, reduzindo as desigualdades e promovendo a inclusão social. Esse então deveria ser o principal objetivo daqueles que tomam as decisões (KNEIB, 2012).

A estruturação da mobilidade urbana nas cidades tem relação direta com os responsáveis pela tomada de decisão das políticas públicas, ou seja, aqueles com a incumbência de organizar a mobilidade urbana. Abordaremos rapidamente a mobilidade urbana na cidade de Natal e na parte seguinte falaremos dos atores governamentais responsáveis por isso e daqueles que têm procurado permear a agenda política no município.

Mobilidade urbana em Natal

A cidade de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, tem uma população de 803.739 habitantes (IBGE, 2015). A densidade demográfica da cidade em 2016 era de 52,08 habitantes por hectare (MEDEIROS, 2016), sendo considerada que de forma geral a cidade tem uma densidade demográfica baixa, em decorrência do espalhamento do seu território.

Alguns dos principais problemas de mobilidade urbana em Natal estão atrelados ao investimento nas soluções para o transporte motorizado individual, atrelado ao desamparo com o transporte público, que conta com uma frota de ônibus antiga, com linhas que ainda utilizam trajetos determinados na década de 1980, não conseguindo atender a atual demanda da cidade (TORQUATO, 2006). A infraestrutura de bicicletas tem crescido paulatinamente, ainda abrangendo pontos e zonas específicas da cidade; já a infraestrutura de pedestre é insuficiente e, em algumas situações, inexistente. Dessa forma, as políticas públicas de mobilidade urbana não tem conseguido acompanhar as grandes transformações urbanas.

O Plano de Mobilidade Urbana (PlanMob)– instrumento legal para organização da cidade instituído na Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012 (BRASIL, Governo Federal do, 2012) – seria

uma forma de trazer mudanças para o atual funcionamento das redes de transporte na cidade, e traria uma priorização de modos de deslocamento coletivos e não motorizados, aspecto fundamental para que seja possível uma cidade que atenda a toda a sua população e não exacerbe ainda mais as desigualdades (TORQUATO, 2006).

O PlanMob foi uma iniciativa fundamental para pensar na mobilidade urbana de uma maneira holística, como colocam Machado e Pichini (2018, p. 74): o plano “deve apresentar as ações para materializar os objetivos e metas que pretendem resolver os problemas e as necessidades da população, identificados através de diagnósticos e da participação dos atores sociais”. O intuito é que o PlanMob colabore com a organização do sistema de mobilidade urbana, atendendo as especificidades de cada cidade. Mais à frente abordaremos como foi o processo de tentativa de criação do Plano de Mobilidade Urbana de Natal.

Atores e políticas públicas

Celina Souza (2006) diz que a política pública busca compreender a razão dos governos optarem por determinadas ações para resolver os problemas públicos. Um problema público se refere a condições que as pessoas amplamente percebem como inaceitáveis e que, por isso, necessitam de intervenção. Esses problemas são os mais diversos e vão desde a degradação ambiental, o currículo das escolas, a provisão de habitação, o transporte público, até a segurança no ambiente de trabalho. A maneira para tentar resolvê-los pode estar na regulação através de uma ação governamental, pela ação privada, ou uma combinação dos dois. A decisão do poder público sobre a forma de agir irá depender da maneira como o público define o problema, do sistema político e econômico, dessa forma, os atores têm um papel importante na definição das soluções (KRAFT; FURLONG, 2013).

Definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. [...] as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006, p. 25).

Mesmo com divergências sobre a importância dos fatores levantados por Souza (2006), os atores sociais sempre possuem um papel nisso por serem suas visões e ações que moldam as decisões e instituições de forma geral. Apesar da importância do governo, eles não estão isolados.

As decisões político-administrativas não refletem tanto a vontade desimpedida dos tomadores de decisão governamentais quanto a evidência de como essa vontade interagiu com as restrições geradas pelos atores, estruturas e ideias presentes em determinada conjuntura política e social (SHARKANSKY, 1971 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 9)

Diante do exposto, percebe-se que existem diversos elementos que influenciam as escolhas do poder público. Os diferentes atores participantes do processo das políticas públicas possuem seus interesses próprios. Dependendo da permeabilidade que têm na arena política, eles podem interferir mais ou menos nas decisões governamentais e nos rumos das políticas públicas. Dessa forma, conhecer os atores contribui para entender o direcionamento que é dado pelo poder público, ao levar em conta igualmente a presença do setor privado e da sociedade civil.

Atores centrais da Política de Mobilidade Urbana em Natal

Howlett, Ramesh e Perl (2013) dizem que “os governos produzem as políticas públicas”, ressaltando o papel central dessas instituições na tomada de decisão, sendo assim, apresentaremos primeiramente os diversos níveis governamentais que atuam na mobilidade urbana local.

Com a promulgação em 2012 da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), ficou mais clara a separação das responsabilidades relativas ao tema entre os entes federativos (Quadro 1). Apesar da mobilidade urbana se concretizar no nível local, é necessário a atuação da União, estado e município para atingi-la.

Quadro 1 – Atribuição dos Entes Federativos na Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Assistência técnica e financeira aos estados, DF e municípios.	Prestar os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano.	Planejar, executar e avaliar a Política de Mobilidade Urbana.
Capacitação e desenvolvimento das instituições nos estados, DF e municípios.	Propor política tributária específica e de incentivos para a implementação da PNMU.	Promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano.
Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.	Garantir a integração dos serviços nas áreas que ultrapassam os limites de um município.	Capacitar pessoas e desenvolver instituições.
Fomentar projetos de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas.		Prestar os serviços essenciais de transporte público coletivo urbano.
Apoiar ações coordenadas entre municípios e estados em áreas cornubadas.		

Fonte: Brasil, 2012. Elaboração própria.

Para além das responsabilidades legalmente atribuídas aos entes federativos, em Natal existe outro conflito relativo aos entes, principalmente no que diz respeito ao Estado do Rio Grande do Norte. Algumas vias importantes da cidade ainda são consideradas rodovias (estrada rural asfaltada), tendo em vista que antes certas áreas eram consideradas rurais, e por serem vias de alta velocidade que priorizam o veículo motorizado, o seu funcionamento choca com as necessidades urbanas. Um exemplo disso é a RN-063, chamada Avenida Engenheiro Roberto Freire e a RN-302, Avenida Doutor João Medeiros Filho. Como os atores que fazem parte dos órgãos estaduais – Departamento Estadual de Trânsito do RN (DETRAN-RN) e o Departamento de Estradas de Rodagens (DER-RN) – tem uma perspectiva rodoviarista voltada para o carro, dificulta a inserção da priorização dos modos de transporte não motorizados (mobilidade a pé e de bicicleta) e do transporte coletivo. Outra via importante em Natal é responsabilidade do governo federal, a Rodovia BR-101, acarretando os mesmos problemas com o Estado do RN. No nível federal, a atribuição de investimentos sobre mobilidade urbana é responsabilidade do Ministério das Cidades, através da Secretaria de Mobilidade Urbana; já no que

diz respeito à estruturação das vias, a responsabilidade é do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, sob jurisdição do Ministério dos Transportes.

Em Natal, a Superintendência de Transporte Urbano foi criada em 1984, instituição encarregada pelo gerenciamento do sistema viário e do transporte coletivo da cidade, composto por ônibus (sendo o serviço regular), *vans* (sendo o serviço opcional) e táxis. Foi após a criação do órgão que houve a regulamentação da exploração dos serviços de transporte coletivo de Natal, através do Decreto Municipal nº 2.812, de 1º de julho de 1983, que ainda está vigente (TORQUATO, 2006).

Hoje o órgão responsável por cuidar da mobilidade urbana de Natal é a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (STTU), que tem como incumbência regulamentar os serviços de ônibus, táxis e transportes opcionais exclusivamente dentro do território do município, com a finalidade de atender ao interesse do público. Também é sua responsabilidade desenvolver e incentivar políticas de desenvolvimento de mobilidade e acessibilidade, com o intuito de melhorar a qualidade de vida da cidade e da sua população, e procurando a melhoria da mobilidade urbana sustentável, valorizando assim modais não motorizados.

A partir de 2014, houve a iniciativa da Prefeitura Municipal de Natal em criar o Plano de Mobilidade, e o processo, apesar de ter se estendido por mais tempo que o previsto, aconteceu de forma participativa, com o envolvimento de diversos atores sociais (BAESSE, 2019, no prelo). Entretanto, o processo encontra-se paralisado desde 2017, e, em entrevista realizada com representante da Secretária Municipal de Mobilidade Urbana de Natal (STTU), foi dito que a descontinuação aconteceu devido à dificuldade do município de continuar o pagamento da empresa. O plano leva em conta o estudo da cidade como um todo e a interação entre suas diversas zonas, e seria um importante documento para auxiliar nas políticas públicas de mobilidade urbana.

Além dos órgãos governamentais do Executivo, o Poder Legislativo em Natal, por meio da Câmara Municipal de Natal, também tem exercido um papel importante devido a sua atribuição de elaboração das leis. O conflito se estabelece acerca da elaboração da Licitação de Transporte Público que regulamentaria a forma como é ofertado o serviço de ônibus em Natal. A última licitação foi feita na década de 1980 e desde 2003 a cidade não tem mais licitação. O principal empecilho é que não se chega a um entendimento do que é necessário para que a população acesse um serviço de qualidade, pois até agora

a Câmara dos vereadores e a prefeitura municipal não conseguiram chegar a um consenso: a prefeitura tem levado muito em conta o que de fato os empresários poderiam realizar sem que haja um grande aumento da tarifa. Não existe a perspectiva na legislação de haver subsídios públicos (CECI, 2018).

Diante disso, apresentamos a seguir o Quadro 2, que lista os principais atores dos órgãos e instituições governamentais da mobilidade urbana em Natal. O Conselho de Transporte e Mobilidade Urbana agrega atores também da sociedade civil e os operadores dos serviços de transporte, porém foi aqui considerado um órgão governamental por ser um órgão colegiado de controle social na gestão das ações de mobilidade urbana da cidade do Natal, cujas atribuições são acompanhar e avaliar a política municipal de transporte e trânsito, fiscalizar e participar das revisões do Plano Municipal de Mobilidade Urbana e acompanhar e fiscalizar a prestação do Sistema de Transporte Público Coletivo e Individual. Possui um papel também importante relacionado à integração dos atores, pois promove a integração entre os órgãos que atuam na mobilidade urbana (NATAL, 1999, 2009, 2014).

Quadro 2 – Órgãos e instituições governamentais da mobilidade urbana do município de Natal



Fonte: elaboração própria.

A seguir, listamos também os operadores do serviço de transporte e os grupos de trabalhadores (Quadro 3). Esses atores influenciam a questão da licitação, bem como interesses relacionados com a estruturação do serviço de transporte coletivo.

Quadro 3 – Operadoras do serviço de transporte da mobilidade urbana do município de Natal

OPERADORAS DO SERVIÇO DE TRANSPORTE E TRABALHADORAS	Sindicato das Empresas de Transportes Urbanos de Passageiros de Natal (SETURN)	{ Nilson Queiroga – Consultor técnico e porta voz Marcelo Passos – dono da empresa Conceição
	Sindicato dos Permissionários de Transporte opcional de Passageiros do RN (SITOPARN)	{ José Pedro dos Santos Neto – Presidente
	Sindicato dos Trabalhadores e Transportadores Rodoviários do RN (SINTRO)	{ Júnior Rodoviário – Presidente Rubens Pereira – Vice presidente Harley Davidson – Diretor de Comunicação
	Cooperativa do Transporte Alternativo do RN	{ Edileuza Queiros – Presidente

Fonte: elaboração própria

Por fim, apresentamos o Quadro 4 em que é possível visualizar os principais atores sociais que compõem a organização da sociedade civil da política de mobilidade urbana de Natal. Eles trabalham em prol de diferentes modais da mobilidade urbana e têm tido uma atuação em diversos âmbitos institucionais.

Quadro 4 – Organizações da sociedade civil da mobilidade

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	Associação dos Ciclistas do RN	{ José Canuto – Presidente Carlos Milhor
	Bicicletada	
	Associação Potiguar Amigos da Natureza (ASPOAN)	{ Francisco Iglesias
	Busólogos	{ Busão de Natal – Josenilson Rodrigues Natal Buss – Alessandro Azevedo
	Universidade Federal do RN (UFRN)	{ Fórum Direito à Cidade UFRN
	União Municipal de Estudantes Secundaristas (UMES)	{ Luana Pedrita

Fonte: elaboração própria

Os resultados até agora encontrados revelam uma rede de atores não governamentais atuando no processo de formulação e implemen-

tação das políticas de mobilidade urbana: são movimentos sociais, Organizações Não Governamentais, grupos da universidade. Os atores têm tido um papel importante de questionar as ações governamentais e de influenciar em alguma medida na tomada de decisão institucional. As empresas também são atores presentes no processo político, entretanto possuem um poder de barganha maior e não fazem uso de outros espaços de participação que a sociedade civil organizada.

Considerações finais

Neste trabalho foram mapeados os diversos atores sociais governamentais e não governamentais relacionados com a política de mobilidade urbana do município de Natal, e entre os atores foram identificados a atuação governamental no nível federal, estadual e municipal, empresas e associação de trabalhadores do transporte coletivo e grupos da sociedade civil organizada.

O governos possuem a incumbência de decidir sobre os rumos da política pública (SOUZA, 2006), e apesar do seu papel fundamental, as decisões político-administrativas refletem como se dá a interação dos tomadores de decisão governamental com os diversos atores que ativamente compõem a conjuntura política social (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da política local de mobilidade urbana consta como direito e é assegurada pela Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012); a própria Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) considera a participação central para o funcionamento e qualidade da gestão.

Dessa forma, é preciso assegurar que o máximo de atores possam participar das políticas públicas. Com isso, a presente pesquisa mostrou os principais atores que atuam na política local de mobilidade urbana, e a partir disso pretendemos continuar os estudos, para aprofundar esse mapeamento e investigar as relações entre os atores, as cooperações e conflitos entre eles.

Referências

- BAESSE, Gabriela. Elaboração do plano de mobilidade urbana em Natal/RN, Brasil. *Revista Transporte y Territorio*, no prelo, v. 20, p. 257-276, 2019.
- BRASIL, Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. 1988.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2018.

BRASIL, Governo Federal do. 12.587. Lei nº 12.587 de 2012. Política Nacional de Mobilidade Urbana. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Acesso em: 12 de janeiro de 2018.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. *Desafios da mobilidade urbana no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, p. 22, maio 2016.

CASCETTA, Ennio; PAGLIARA, Francesca; PAPOLA, Andrea. Governance of Urban Mobility: Complex Systems and Integrated Policies. *Advances in Complex Systems*, v. 10, n. supp02, p. 339-354, dez. 2007.

CECI, Mariana. *Tribuna do Norte*. Câmara não tem data para votar projeto de lei da licitação dos transportes. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/ca-mara-na-o-tem-data-para-votar-projeto-de-lei-da-licitaa-a-o-dos-transportes/419340>>. Acesso em: 1º de março de 2019.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. Censo demográfico 2015. 2015 Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/panorama>>. Acesso em: 24 de janeiro de 2018.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. *Public policy*. 4th ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2013.

MACHADO, Laura; PICCININI, Livia Salomão. Os desafios para a efetividade da implementação dos planos de mobilidade urbana: uma revisão sistemática. *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 10, n. 1, p. 72-94, 1º de fevereiro de 2018.

MEDEIROS, Fernando. *Estimativa da população dos bairros de Natal - 2016*, v. 2, nov. 2016.

MEIRA, Leonardo Herszon. *Políticas públicas de mobilidade sustentável no Brasil: barreiras e desafios*. 2013. 270 f. Tese – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

NATAL. Lei complementar 20. *Diário Oficial do Município*, 2 mar. 1999. Disponível em: <http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/legislacao/LeiComplementar_20150618_149.pdf>.

Natal. Lei complementar 108. *Diário Oficial do Município*, 24 jun. 2009. Disponível em: <http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/legislacao/LeiComplementar_20150618_149.pdf>.

Natal. Lei complementar 141. *Diário Oficial do Município*, 28 ago. 2014. Disponível em: <http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/legislacao/LeiComplementar_20150618_149.pdf>.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.

TORQUATO, Adriana Maria Soares Cunha. *Transporte e exclusão social: investigando conexões em um bairro do Natal/RN*. 2006. Dissertação (mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

AUTORES

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva – Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN, mestrado em Arquitetura e Urbanismo e doutorado em Arquitetura e Urbanismo, também pela UFRN. Exerceu durante seis anos o cargo de arquiteto e urbanista da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal; também atuou como consultor em Planejamento Urbano e Regional. Atualmente (desde 2010) é professor adjunto do Departamento de Políticas Públicas da UFRN, do Curso de Gestão em Políticas Públicas e no Mestrado de Estudos Urbanos e Regionais. Possui trabalhos na área de planejamento urbano, habitação, turismo e mercado imobiliário, com ênfase nas escalas urbana e metropolitana. Integra como pesquisador o Núcleo Natal da Rede Observatório das Metrôpoles.

Ana Mônica Medeiros Ferreira – Possui graduação em Direito pela UFRN e mestrado em Direito Constitucional pela UFRN. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera (Uniderp). É doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais na UFRN e participou do Programa de doutorado sanduíche no exterior como bolsista CAPES na Universidade do Porto, Portugal. Advogada e professora do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNIRN). Tem experiência na área de Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: direitos fundamentais, direitos humanos, direito ambiental e direito urbanístico. Integra como pesquisadora o Núcleo Natal da Rede Observatório das Metrôpoles.

Beatriz Medeiros Fontenele – Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela UFRN e mestra em Estudos Urbanos e Regionais, na linha de pesquisa Cidades e Dinâmica Urbana, pela mesma universidade. Desempenhou atividades acadêmicas como pesquisadora no grupo de pesquisa Cidades Contemporâneas/UFRN. Atualmente é pesquisadora na Rede INCT/Observatório das Metrôpoles, **Núcleo Natal**, e do Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito/UFRN. Tem experiência na área de políticas públicas, políticas públicas habitacionais, gestão pública, planejamento urbano e regional e habitação de interesse social.

Brunno Costa do Nascimento Silva – Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela UFRN. Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela mesma instituição. Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal, e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas/UFRN. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em políticas públicas, gestão de políticas públicas, gestão pública, governança metropolitana, governança colaborativa e desenvolvimento urbano e metropolitano.

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo – Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. Possui graduação em Gestão de Políticas Públicas pela UFRN. Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal, e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas/UFRN. Possui interesse na área de Planejamento Urbano e Regional, nas temáticas das políticas públicas, políticas de inovação, planejamento urbano e regional, metrôpoles e economia.

Cícero Wildemberg Matias Gomes – Doutorando em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN e bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela UnP. Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com interesse nos seguintes temas: relações de poder na cidade, assentamentos de origem informal, mercado imobiliário e coalizões urbanas.

Edilza Paula Queiroz Alves – Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela UFRN. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais na UFRN. Bolsista do INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal, no projeto “As metrôpoles e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”, no Projeto I: Organização do espaço urbano-metropolitano. Pesquisadora do Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Territórios (LISAT).

Gabriela Baesse Iglesias Alves Pereira – Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal. Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Potiguar e graduação em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em políticas públicas e gestão de políticas **públicas**.

Glenda Dantas Ferreira – Docente do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba. Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Relações Estado e Sociedade e Políticas Públicas (NESPP) da UFPB e da Rede INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleos Paraíba e Natal. Tem experiência na área de Estado e políticas públicas, planejamento governamental, gestão de políticas públicas, política e projeto de habitação de interesse social e gestão municipal e metropolitana.

Huda Andrade Silva de Lima – Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, mestrado e doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. Realizou doutorado sanduíche na Universidad Politécnica de Madrid (UPM), Espanha. Atualmente é professora do curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN) e chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) da Prefeitura Municipal de Natal. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em planejamento e projeto do espaço urbano, atuando principalmente nos seguintes temas: mercado imobiliário (formal e informal), planos urbanísticos e grandes projetos urbanos.

Juliana Bacelar de Araújo – Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e pesquisadora da Rede INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal, e do Grupo de Economia Política do Desenvolvimento (GEPD). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Pernambuco e mestre e doutorada em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Tem experiência na área de Economia, com ênfase

em mercado de trabalho, emprego, rendimento, desigualdade, economia regional e urbana e dinâmica regional.

Lindijane de Souza Bento Almeida – Possui graduação em Ciências Sociais, com habilitação em Sociologia e Ciência Política, pela UFRN; mestrado e doutorado em Ciências Sociais pela UFRN. Professora associada II do Departamento de Políticas Públicas da UFRN (Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas/ Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais). Tem experiência na área de Sociologia e Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: Estado, democracia, participação, gestão pública, políticas públicas e cidadania. Atualmente é presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP), 2017-2019, pesquisadora do INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal, e **líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da UFRN.**

Maria do Livramento Miranda Clementino – Professora titular do Departamento de Políticas Públicas da UFRN. Coordenadora do Núcleo Natal do INCT/Observatório das Metrôpoles. Pesquisa em rede envolvendo estudos comparativos sobre 15 metrôpoles brasileiras. Socióloga e economista. Doutora em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pós-doutorado na Université Lumière (Lyon2). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq, Nível B1. É autora de livros e artigos sobre estudos urbanos e regionais e economia do Rio Grande do Norte. Coordenadora do programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN.

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha – Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN, mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela UFRGS, doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela USP e pós-doutorado na área de Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Nacional da Colômbia. Atualmente é professora associada IV do Departamento de Arquitetura da UFRN. É docente do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo e de Pós- Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, ambos da UFRN. Desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão, com ênfase em política e projeto físico territorial e política e projeto da habitação social. É pesquisadora do Grupo de Pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat, no qual coordena

o Grupo de Estudos em Habitação, Arquitetura e Urbanismo/UFRN e o Laboratório de Habitação Habitat e Cidadania/UFRN. Integra como pesquisadora o Núcleo Natal da Rede Observatório das Metrôpoles.

Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira – Mestrando em Estudos Urbanos e Regionais e graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal, e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas/UFRN. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase no Estado, políticas **públicas** e participação social.

Raquel Maria da Costa Silveira – Doutora em Ciências Sociais pela UFRN. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN. Possui graduação em Gestão de Políticas Públicas pela UFRN e Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte. Estuda gestão/administração pública e processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, com enfoque na gestão participativa e relações Estado-Sociedade. Possui pesquisa acerca da atuação dos movimentos sociais na produção das políticas públicas e da sua relação com o Estado. Pesquisa sobre a formação de gestores públicos e sociais no Brasil e sua inserção no mercado de trabalho. Tem interesse pela temática do Direito Constitucional, Ambiental e do Trabalho. Integra como pesquisadora o Núcleo Natal da Rede Observatório das Metrôpoles.

Rebeca Marota da Silva – Doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN. Mestra em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN. Possui graduação em Ciências Econômicas pela UFRN. Tem experiência na área de Economia, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento socioeconômico, administração pública, políticas públicas, Estado e sociedade, dinâmica econômica e regional, urbanização, pesquisa, consultoria econômico-financeira, e projetos de viabilidade econômica. Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal, na pesquisa “Economia Metropolitana e Desenvolvimento Regional: mudanças da base produtiva e mercado de trabalho”.

Richardson Leonardi Moura da Câmara – Doutor em Ciências Sociais pela UFRN. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN e graduado em Ciências Sociais pela UFRN. Acumula experiência na área de Ciência Política, com ênfase no tema das políticas públicas, governança e desenvolvimento sustentável, em escala regional e metropolitana. Atualmente, desempenha atividades de **pós-doc na Rede INCT/Observatório das Metrôpoles**, Núcleo Natal. Professor assistente do Departamento de Políticas Públicas da UFRN. Pesquisador PDSE Capes na Simon Fraser University, Vancouver, Canadá (2015-16). Parecerista de periódicos e do Congresso de Iniciação Científica (CIC) da UFRN. Acumula experiência no Terceiro Setor na ONG Transparência Brasil (Transparency International).

Rita de Cássia da Conceição Gomes – Possui graduação em Geografia pela UFRN, mestrado em Geografia pela UFPE e doutorado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e **pós-doutorado pela** Universidade do Porto, Portugal. Atualmente é professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Participa dos Programas de Pós-graduação em Geografia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência acadêmica na área de Geografia Humana, desenvolve pesquisas que contemplam os estudos do ordenamento do território, as pequenas e médias cidades; estudos sobre o comércio e serviços, turismo, desenvolvimento regional e local e políticas públicas. Integra como pesquisadora o Núcleo Natal da Rede Observatório das Metrôpoles.

Rodolfo Finatti – Graduado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista, especialista em Geoprocessamento e doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Pesquisador PNPD do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Integra o Núcleo Natal da Rede Observatório das Metrôpoles.

Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira – Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN. Graduação em Gestão de Políticas Públicas pela mesma instituição, com mobilidade acadêmica internacional (2014-2015) no curso de

Administração Pública na Universidade de Aveiro, Portugal. Tem experiência na área de Políticas Públicas, atuando em estudos com ênfase em questões socioambientais contemporâneas; cidades, meio ambiente e gestão de políticas públicas; vulnerabilidade, riscos e gestão de riscos; planejamento urbano e agenda climática; dimensões humanas das mudanças climáticas; adaptação climática e capacidade adaptativa. Atualmente é integrante dos grupos de pesquisa INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal; Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Territórios/UFRN, Estado e Políticas Pública/UFRN; e Núcleo de Apoio à Pesquisa em Mudanças Climáticas/USP.

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros – Graduada em Geografia, mestre em Ciências Sociais e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. PDSE/Capes no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Professora do curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Líder do grupo de pesquisa Estúdio Conceito. Integra como pesquisadora o Núcleo Natal da Rede Observatório das Metrôpoles.

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros – Professora efetiva da UERN, lotada no departamento Ciências Sociais e Política. Doutora pela UFPE no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN. Possui bacharelado em Ciências Sociais optando pela Sociologia e Ciência Política pela UFRN. Está vinculada ao projeto Observatório das Metrôpoles. Tem experiência na área de Desenvolvimento Regional, com ênfase em Estado e políticas públicas, atuando principalmente no seguinte tema: gestão pública, políticas públicas, métodos quantitativos, participação e cultura política. Integra como pesquisadora o Núcleo Natal da Rede Observatório das Metrôpoles.

Zoraide Souza Pessoa – Doutora em Ambiente e Sociedade pela Universidade Estadual de Campinas com mestrado e graduação em Ciências Sociais e especialização em Demografia pela UFRN. Atualmente é professora adjunta da UFRN no Departamento de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos

Urbanos e Regionais. Coordenadora do Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Territórios (LISAT/UFRN). Pesquisadora da Rede INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal; do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN); do Núcleo de Estudos Socioambientais e Territoriais (NESAT/UERN). Tem experiência na área de Ciências Sociais, atuando principalmente em estudos e pesquisas com ênfase nas seguintes temáticas: questões socioambientais contemporâneas, de sustentabilidade e políticas públicas; relação sociedade-ambiente; riscos, vulnerabilidades e resiliência; gestão ambiental e territórios rurais e urbanos; cidades, metrôpoles e sustentabilidades; alternativas energética e hídrica; identidade e percepção socioambientais; participação e movimentos socioambientais; população e meio ambiente; governança ambiental; mudanças climáticas e adaptação.

Natal

São Gonçalo

do Amarante

Parnamirim

“Reunimos nesta publicação alguns textos produzidos em 2018 no Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles, expressando a nossa interpretação da transição urbana da Região Metropolitana de Natal (RMN) em sua fase recente. Traz as nossas preocupações e os desafios dessa RM depois de 22 anos de sua criação.”

Extremoz

Macaíba

Ceará-Mirim



IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional



ISBN 978-85-7785-702-9



9 788577 857029