

Inovando no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial

Maria do Livramento Miranda Clementino – UFRN

RESUMO

O trabalho consiste em analisar os avanços e recuos das estratégias de ação dos governos municipais, na organização de um “pacto territorial” que permita uma renovação da agenda pública local. Essa idéia, não se restringe a um mero espaço físico seja metropolitano ou regional. Perpassamos essa compreensão em busca de uma definição mais ampla, que possa abarcar toda a complexidade da questão metropolitana no Brasil, ou melhor, que possa atender às demandas que o desenvolvimento urbano exige diante de questões que lhe são postas na atualidade.

Palavras-chave: Governos municipais. Pacto territorial. Agenda pública local.

ABSTRACT

The work consists in analyzing the advances and retreats of the action strategies of the municipal governments in the trying at performing a “territorial agreement” that leads to the renewal of the local public agenda. This idea is not restrict to the objective of conquering a mere physical space, be it metropolitan or regional. We long for reaching a more ample definition, a one who comprises all the complexity of the metropolitan question in Brazil. In fact, one who meets the demands presented by the urban development related to the challenges of the present.

Keywords: Municipal government. Territorial agreement. Local public agenda.

INTRODUÇÃO

As cidades vivem atualmente, diante da globalização econômica, um processo de complexificação de suas realidades, dadas as constantes e variadas transformações sociais decorrentes da dinâmica (global) do sistema capitalista. Nesse clima de re-

modelagem estrutural, as chamadas regiões metropolitanas brasileiras aglutinam problemas clássicos como um alto grau de conurbação ou de tendência funcional entre os municípios que as compõem. Do mesmo modo, congregam inexoráveis problemas contemporâneos como: a violência urbana, a falta de moradia, o desemprego, a precariedade de infraestrutura e de prestação de serviços públicos, que também carecem de soluções urgentes a fim de melhorar a qualidade de vida de sua população.

A problemática atual das grandes cidades brasileiras, particularmente das regiões metropolitanas, está intrinsecamente relacionada ao atendimento das necessidades básicas dos seus habitantes de maneira eficaz e democrática, a fim de diminuir a extrema desigualdade social existente, que também tende a ser global. País eminentemente urbano, o Brasil concentra mais de 80% de sua população nas cidades. Fazendo de sua realidade urbana uma das mais graves do mundo. Esses problemas requerem atenções redobradas e especiais por parte dos municípios e dos governos.

No Brasil, no campo da cooperação intergovernamental, observa-se o surgimento de algumas experiências de gestão urbana responsáveis pelo estabelecimento de relações cooperativas e colaborativas entre municípios integrantes de regiões metropolitanas. Debater a questão das regiões metropolitanas no Brasil significa reconhecer a ausência de um mecanismo jurídico capaz de vincular os municípios em sua dimensão horizontal. Muito embora a Constituição de 1988 tenha inovado o sistema federativo em inúmeros aspectos, tornando-o singular, sem similar no mundo e a cooperação de entes políticos

integrantes da federação tenha se tornado uma exigência constitucional institucionalizada, por vários fatores ela tem sido obstada. Um deles, é a exacerbação da competição entre estados e municípios, fruto de regras que favorecem uma conduta predatória, de um lado, a ausência de um consenso entre os atores políticos e sociais, de outro.

A Região Metropolitana poderia cumprir importante papel na cooperação das áreas urbanas mais adensadas do país. A necessidade de cooperação também é uma questão cada vez mais presente no plano local, principalmente com o surgimento dos problemas gerados pela conurbação nas áreas de forte crescimento populacional. Entretanto, a Região Metropolitana enfrenta dificuldades para **organizar** essa cooperação não somente porque sua autonomia institucional é muito pequena, mas principalmente pela fragilidade política e pela inexistência de instrumentos financeiros que lhes dêem sustentação.¹

A despeito desses problemas observa-se a conformação de novas práticas de articulação entre municípios, cujos exemplos expressivos são os consórcios e fóruns municipais. O desenvolvimento de mecanismos ou instituições cooperativas é o grande alento do período recente. Baseado num modelo de colaboração que mistura ações verticalizantes com a prática voluntária de parceria horizontal, os consórcios estão crescendo, mas também continuam muito aquém das necessidades do país, sobretudo para as Regiões Metropolitanas.

Segundo Abrucio (2000), a explicação para a criação desses consórcios está, primeiro, na ação dos grupos técnicos e de organismos da sociedade

civil revelando que a redemocratização do país criou novos estratos sociais; em segundo, os processos de indução por níveis hierárquicos de governos superiores com destaque para os governos estaduais; e finalmente, na ação de líderes sociais que assumiram prefeituras com o propósito de agir para além do municipalismo autárquico num contexto institucional adverso.

O resultado desses consórcios intermunicipais, além da melhora na qualidade das políticas públicas, é a instauração de novas formas organizacionais que permitam o diálogo, a construção do consenso e a ultrapassagem da tradição autoritária e centralizadora do Estado brasileiro. Converte para fortalecer a proposta de reafirmação e ampliação dos espaços públicos que pode ser percebida como um movimento em dois sentidos: aprofundamento da democratização das relações Estado-Sociedade e extensão das áreas de atuação sócio-governamental.

O trabalho consiste em analisar os avanços e recuos dessas estratégias de ação dos governos municipais na organização de um “pacto territorial” que permita uma renovação da agenda pública local. Essa idéia, não se restringe a um mero espaço físico regional. Perpassamos essa compreensão em busca de uma definição mais ampla, que possa abarcar toda a complexidade da questão metropolitana no Brasil, ou melhor, que possa atender às demandas que o desenvolvimento urbano exige diante de questões que lhes são postas na atualidade.

A proposta de um “pacto territorial” vem fundamentada na idéia de um acordo político via negociações entre forças dinâmicas (atores sociais, empresas, instituições, Estados e municípios) capazes de empreender a interação entre diferentes setores de um território, não circunscrito a um único município, no intuito de desencadear um processo de desenvolvimento integrado e sustentável. Em suma, ao “pacto territorial” caberia aglutinar forças, delimitar demandas e equacionar problemas comuns.

1 No sistema federativo, a responsabilidade pela solução de interesses coletivos não deve ser difusa, abstrata, impessoal, dividida entre entes políticos de igual nível. No Brasil são os próprios municípios, junto com o estado federado, que definirão quais funções públicas executivas de interesse comum deverão ser geridas por este último, **cooperando** com os primeiros em prol da coletividade. Ademais, essa colaboração não constitui benesse do estado federado, mas direito assegurado pela Constituição aos Municípios. Estes só não participarão dos órgãos ou entidades regionais quando e se não quiserem, pois não há como obrigá-los a participar, se não o desejarem. Nessa hipótese, o impasse somente será resolvido politicamente, mediante negociação (LOMAR, 1992, p. 18).

DILEMAS DA RE-CENTRALIZAÇÃO: A GESTÃO METROPOLITANA

O crescimento acelerado das grandes cidades, o rápido processo de conurbação e o aumento da intervenção do Estado nacional são responsáveis pelo surgimento das áreas metropolitanas no Brasil. Além disso, sua institucionalização ocorreu no auge do regime militar quando a crença no planejamento centralizado estava em alta². Entretanto, embora já tenha sido prevista na Constituição de 1967, foi em 1973 que a União chamou para si a atribuição de definir quais seriam as regiões metropolitanas brasileiras³. E não satisfeita, invadiu a esfera de competência dos estados federados instituindo um modelo único de gestão para todas elas. Ao fazer isso, ignorou as inúmeras diferenças existentes entre as mesmas e não assumiu a gestão única que instaurara, deixando-a aos estados. O modelo único de gestão muito rígido, não considerava as peculiaridades de cada região e era excessivamente dependente da figura do governador do estado. Restou, pois, um vazio em termos da responsabilidade do destino das metrópoles.

Desse modo, as regiões metropolitanas foram formadas por imposição do poder central, todos os municípios são obrigados a participar dela, sem nunca terem sido consultados para tal finalidade. Mesmo assim, durante os anos 70 e início dos anos 80 as Regiões metropolitanas foram objeto de debate intenso e consideradas importantes instrumentos de planejamento regional.

A Constituição federal de 1988 abre espaço para o estabelecimento de um novo acordo político institucional entre vários atores sociais. Os mesmos

começaram a defender uma concepção municipalista na qual não havia espaço para a figura jurídica da Região Metropolitana. Na realidade, a questão metropolitana não era vista como uma prioridade. Muito ao contrário, é dado na Carta Magna um tratamento genérico à questão, delegando aos estados a maioria das definições de suas atribuições, antes concentradas na União. Aos estados cabe, a partir de então, inclusive, a decisão de institucionalizá-las⁴.

Abrucio (2000) considera que faltou uma visão compartilhada do federalismo, considerado por ele, aspecto básico de qualquer Federação atualmente. Souza (1998, p. 58) afirma que

a Constituição não encarou a difícil tarefa de promover a chamada divisão institucional do trabalho entre esferas de governo, sinalizando de que se trata(va) de um Estado nacional que se subdivide em governos subnacionais [...] a ênfase exagerada na competência concorrente, que se expressa em áreas hoje muito sensíveis de políticas públicas – meio ambiente, habitação, saneamento, pobreza e marginalidade social, por exemplo – pode ficar ao sabor das eternas disputas entre governos, gerando um adiamento ou uma grave omissão quanto a necessidade do imediato enfrentamento dessas questões.

Azevedo e Mares Guia (2000) dizem que embora os governos estaduais reconheçam formalmente a importância da questão institucional metropolitana “tendem a ver esta como um jogo de soma zero, em que a maior governança implicaria diminuição de poder para estados e/ou municípios”. Os atores políticos com maior cacife político “tendem a ser conservadores e arredios diante de propostas de mudança do *status quo*”.

Rolnik (2001, p. 3), analisa o problema invertendo seu foco. Afirma que

2 A região metropolitana surgiu no cenário jurídico a partir de 1967, com a Constituição imposta pelo regime militar que se instalou no país em 1964, seguida das alterações que resultaram do ato de força que gerou a emenda Constitucional número 1, de 1969.

3 A Lei Complementar federal número 14 de 08/06/1973, estabeleceu oito regiões metropolitanas (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, e Fortaleza) e a Lei complementar número 20 de 10/03/74 instituiu a do Rio de Janeiro.

4 Em seu artigo 25 a Constituição Federal estabelece que “os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (MARES GUIA, 1993).

a ampliação do espaço político local esbarra, entretanto, em temas cuja territorialidade ultrapassa claramente os limites do município. Tal é o caso de quase todos os temas ligados à infra-estrutura urbana: tanto transportes como saneamento ou energia dificilmente estão circunscritos a um só município.

No caso das metrópoles, a questão é ainda mais grave: “a descentralização e aumento da autonomia municipal acabaram evidenciando claramente a não legitimidade e representatividade dos organismos existentes de gestão metropolitana, contribuindo para esvaziá-los ainda mais, quando não para extingui-los” assim, em temas essenciais como as políticas de investimento e gestão da infra-estrutura ou o desenvolvimento econômico, “diante da ausência de um espaço político regional as forças políticas locais acabam sendo sub-representadas em processos decisórios essenciais para o desenvolvimento local, centralizados nas esferas estaduais e federal”.

A questão das áreas metropolitanas no Brasil continua sendo um problema à ser enfrentado. A correção do distorcido pacto federativo brasileiro tem necessariamente de passar pelo devido reconhecimento da natureza e identidade das áreas metropolitanas – o que somente pode se dar de maneira firme. Apesar de não haver receita pronta para a superação desses limites, sugerimos que o pressuposto básico para a mudança desta situação está num mínimo de um consenso em torno de um projeto de desenvolvimento regional – desenvolvimento metropolitano. E esse consenso é chamado por alguns de “pacto territorial”.

INOVANDO NO DESENHO DAS RELAÇÕES INTERMUNICIPAIS: O PACTO TERRITORIAL

O desenvolvimento metropolitano pode ser (re)significado como uma nova forma de se desenhar políticas públicas, baseando-se na horizontalidade setorial e espacial e no processo de planejamento e gestão urbana, tendo como princípio orientador o processo de construção social coletiva “de baixo para cima”.

A idéia de desenvolvimento metropolitano, entretanto, ultrapassa questões específicas do desenvolvimento municipal ao abranger questões de natureza estratégica, funcional e alocativa. Segundo Cano e Sameghini (1991, p. 23) podem-se apontar três razões:

1) aquelas que intervêm nos processos estruturantes do espaço respectivo (de natureza estratégica), dentre eles o desenvolvimento econômico, a dinâmica demográfica, uso e ocupação do solo, transporte, infra-estrutura e recursos naturais; 2) aquelas que dizem respeito à racionalidade e a possíveis ganhos de escala na provisão e operação dos equipamentos e serviços (funcional); e, 3) aquelas que lembram a necessidade de otimizar a disponibilidade de recursos, em particular a alocação de recursos financeiros.

Sabe-se, desde logo, que é muito restrita a influência de entidades regionais no Brasil, seja quanto aos determinantes macroeconômicos, seja no que se refere às mudanças no arcabouço produtivo. Em nível municipal, porém, é preciso lidar com os dobramentos desses processos, suas conseqüências sociais, exigências de infra-estrutura e ameaças ao meio ambiente. Isso impõe a necessidade de seu conhecimento e acompanhamento. Por isso, a dimensão territorial do desenvolvimento tem sido cada vez mais considerada nos processos de planejamento. Não se trata de apontar vantagens ou obstáculos geográficos de localização, mas sim de estudar a montagem das “redes”, das “convenções”, em suma, das instituições que permitem ações cooperativas – que incluem, logicamente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação, capazes de enriquecer o tecido social de uma localidade, de uma metrópole.

A idéia central é que o território, mais do que uma simples base física para relações entre indivíduos, empresas e instituições, possui um tecido social e uma organização complexa caracterizada por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos seus custos de transportes e de comunicações. Um território (espaço apropriado por determinado grupo) representa uma trama de relações com raízes

históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico (ABRAMOVAY, 1998).

Busca-se, assim, um pacto territorial entre diferentes atores sociais. Refere-se à construção de um novo sujeito coletivo do desenvolvimento que vai exprimir a capacidade de articulação entre as forças dinâmicas de uma determinada região. Dessa forma, as forças capazes de produzir uma interação dinâmica entre diferentes setores de um território não se confinam nos limites de um determinado município. A questão que se levanta é como o Estado pode se constituir em um dos agentes facilitadores da **organização** do pacto social territorial? Quais são os instrumentos mais eficientes para administrar os conflitos entre os diferentes atores gerados pela diversidade de interesses? Como incorporar os pobres e excluídos nesses interesses contando com governos clientelistas e conservadores? Acreditamos, porém, que a união de municípios com o propósito de compartilhar a busca de solução de problemas e a defesa de interesses comuns é uma estratégia eficiente na recomposição do planejamento e gestão metropolitana, pois aumenta o seu poder e as suas chances de sucesso nas negociações com as instâncias burocráticas superiores para atendimento de suas reivindicações. A propriedade e os limites geográficos não compõem a agenda das estratégias de desenvolvimento metropolitano nessa perspectiva. Na visão de Chambers (1995, p. 14) isso significa colocar as pessoas, em particular os pobres, como prioridades das políticas de desenvolvimento. Em outras palavras, deve-se priorizar as especificidades urbanas e regionais, a complexidade de suas realidades e a multidimensionalidade das estratégias de seu desenvolvimento.

Todavia, para concretização de um “pacto territorial” nos moldes aqui propostos e, em se tratando do Brasil, é necessário levar em conta a necessidade de incorporação da variável política ao planejamento técnico regional; de considerar as especificidades municipais, uma vez que cada um dos sistemas

urbanos possui lógica própria e se distribui no território metropolitano de modo particular; e, principalmente, porque esta idéia toca num aspecto político importante da redemocratização do país, a descentralização.

O trabalho toma por referência a experiência do Consórcio do Grande ABC, na região metropolitana de São Paulo, considerada a mais bem sucedida experiência de consórcio intermunicipal no país; e, duas outras experiências, na região metropolitana de Natal, no Nordeste do Brasil. Na região metropolitana de Natal, uma cidade média que caminha rapidamente para a condição de metrópole média, serão estudadas as experiências do Consórcio do Pólo Costa das Dunas e a do Parlamento Comum.

A EXPERIÊNCIA RECENTE DO CONSÓRCIO DO ABC PAULISTA

A formação de redes municipais faz parte de um processo de profundas transformações que recentemente vem ocorrendo na economia e, conseqüentemente na sociedade, particularmente para a Região Metropolitana de São Paulo – exemplificando o Consórcio do Grande ABC (KERR; BARONI, 1991).

O processo de reestruturação industrial, o desemprego crescente e o intenso processo de terceirização da economia resumem os impactos da crise da economia sobre as metrópoles brasileiras. A partir dessa crise o Grande ABC procurou constituir formas de organização regional para dar conta da nova realidade, contrastante com a existente no passado de São Paulo, concentrando a indústria e o emprego nacional.

O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC foi criado em dezembro de 1990, com a participação dos governos da região, muito embora tenha sofrido descontinuidade em função dos resultados das eleições de 1992, desfavoráveis às forças democráticas progressistas.

De acordo com Pacheco et al. (1992), esse consórcio se diferencia de outros que têm surgido pelos seguintes aspectos: a) seus objetivos são mais am-

plos uma vez que além da gestão ambiental trabalha com outros problemas comuns, como por exemplo, aqueles decorrentes da crise econômica e da política recessiva, tendo por base as idéias de identidade regional, autonomia e fortalecimento local; b) por haver surgido como iniciativa dos próprios municípios, o que o diferencia de outros consórcios incentivados pelos governos estaduais.

A estrutura de funcionamento do Consórcio do ABC expressa um tipo de articulação “por baixo” que envolve não só as esferas políticas de governo, como o corpo técnico e a sociedade civil organizada. Ao lado do Conselho Deliberativo – formado pelos prefeitos dos municípios integrantes – constituiu-se um Conselho Fiscal, com representantes das Câmaras de Vereadores; um Conselho consultivo, formado por entidades da sociedade civil (empresários, ambientalistas, trabalhadores, etc.); e uma equipe técnica das prefeituras envolvidas.

Por outro lado, a agenda do Consórcio é resultado da interdependência dos processos urbanos, assim como das novas pautas de atuação dos governos municipais em direção ao movimento da economia e à questão ambiental.

Embora o Consórcio tenha viabilizado algumas iniciativas importantes voltadas para a região e sua economia (destinação e tratamento do lixo, proteção de mananciais, gerenciamento de recursos hídricos, garantia dos níveis de emprego e renda, e estratégias de desenvolvimento local/regional), a descontinuidade administrativa nas prefeituras provocou um esvaziamento da proposta entre 1993 e 1996 (ABRUCIO, 2000, p. 427). Mesmo assim, o Consórcio Intermunicipal não foi desativado e realizou ações referentes à questão ambiental.

Abrucio (2000) frisa que se há fatores favoráveis ao consorciamento no ABC (alto grau de associativismo horizontal, identidade regional construída desde os anos 30, crise econômica provocando saídas conjuntas, o discurso técnico e papel das lideranças políticas), igualmente existem os que atrapalham tal iniciativa. Disputas político-partidárias e em menor medida sindicais, briga por investimentos dentro

da região gerando guerra fiscal entre municípios e, principalmente, as condições favorecedoras do municipalismo autárquico podem se tornar obstáculos à formação de uma ação integrada no Grande ABC.

Em 1997, com os novos prefeitos, entre eles, mais uma vez, Celso Daniel sendo eleito prefeito de Santo André (grande idealizador e articulador do Consórcio em 1990) o Consórcio é retomado. Desta feita, revigorado pela criação da Câmara Regional do ABC (com tarefas mais executivas) e, posteriormente, pela Agência de Desenvolvimento, concorrendo para isso a entrada do governo estadual na condição de parceiro.

Para o prefeito Celso Daniel (brutalmente morto em 2002), há dois fatores decisivos para o retorno e fortalecimento do consórcio intermunicipal do ABC: o capital social acumulado na região e a variável institucional ligada ao tipo de federalismo existente no Brasil. Ele acreditava que é preciso entender a forma de articulação e hierarquia que há entre os dois fatores. Transcrevo sua longa observação a esse respeito feita em entrevista concedida a Fernando Abrucio (2000, p. 429).

É verdade que o capital social, a mobilização da sociedade, são decisivos no ABC. O papel do Fórum da Cidadania em colocar o tema na agenda quando ele estava congelado comprova isso. Mais do que isso, mesmo se houver um retrocesso na próxima legislatura, ganhando prefeitos que discordem da ação regionalizada, será muito difícil paralisar todas as medidas tomadas. É a construção de uma camada que não pode ser totalmente retirada. Podemos estancar, mas não voltar ao nível zero e, supondo que estejamos agora, digamos, no nível dez, não voltaríamos, por exemplo, para o dois. Acho difícil isso.

Acrescenta:

mas o fator institucional federativo é o marcante. Se é importante a mobilização da sociedade, são as prefeituras, de modo autárquico que agem no nosso federalismo, que ativam ou não os instrumentos de parceria. Tudo bem, não voltaremos à estaca zero, mas se prefeitos contrários ao projeto ganharem, o projeto também não avança. **É isto que faz a diferença, que hierarquicamente é**

mais importante. Também por isso que o apoio do governo estadual foi essencial. Talvez sem ele tivéssemos avançado menos (grifo nosso)

E conclui: “enquanto não mudarmos a estrutura autárquica de nosso federalismo e não tivermos instrumentos de ação regional institucionalizados ou algo próximo disso, pode até haver a mobilização social, mas ela não trará avanço sozinha”.

Fica claro na argumentação feita por Celso Daniel que o sucesso e continuidade do Consórcio do Grande ABC depende da variável institucional. Para ele, o apoio dos governos municipais e do governo estadual são peças-chaves no processo de colaboração e cooperação regional no ABC paulista. Nesse sentido a descontinuidade política e administrativa no período 1993/96 são a prova cabal de sua afirmativa. Ao serem reeleitos, seis dos sete prefeitos da região de quando o Consórcio foi criado, rapidamente ele novamente toma corpo, sendo reforçado pela parceria do governo Franco Montoro e pelo entusiasmo e apoio do Secretário de Desenvolvimento de São Paulo, Emerson Capaz (ABRUCIO, 2000). Para Celso Daniel, precisamos inclusive de instrumentos de ação regional institucionalizados (ou algo próximo disso) para fazer frente aos problemas regionais e metropolitanos.

O PARLAMENTO COMUM DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL: UMA NOVA EXPERIÊNCIA

As Regiões Metropolitanas continuam sendo essenciais no mapa demográfico, socioeconômico e político do Brasil. Reúnem hoje cerca de 30% da população brasileira, congregando além das nove primeiras instituídas pelo regime militar, aquelas criadas em fase posterior à Constituição de 1988 (26, ao todo). A Região Metropolitana de Natal criada em 1997, por um projeto de iniciativa da Deputada Fátima Bezerra (do Partido dos Trabalhadores), é uma delas. Entre as dificuldades enfrentadas na implementação do novo modelo no qual são os Estados Federados que criam institucionalmente as metrópoles, observa-se, de início, a inexistência de uma consciência metropolitana entre os oito municípios

que dela fazem parte. Prevalece ainda no governo estadual e entre os prefeitos uma visão tradicional, de municipalismo autárquico, essencialmente local, que dificulta ou se opõe à visão regional.

A rigor, não há ainda experiência de gestão metropolitana em Natal. O que existe é uma legislação muito recente e que apresenta uma situação política muito reveladora das dificuldades de sua implementação. Com o agravamento de problemas comuns aos municípios que compõem a região e a ausência de iniciativas governamentais, particularmente do governo estadual, que relutava em iniciar os procedimentos relativos à implementação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, surgiu no início de 2001 um movimento político do âmbito legislativo municipal, que toma para si a incumbência de **organizar** as principais reivindicações dos oito municípios metropolitanos.

A idéia do parlamento comum da região envolve a participação dos 113 vereadores de todas as Câmaras Municipais. Começou a ser objetivada em 2001 quando o vereador George Câmara (PC do B) apresentou à Câmara Municipal de Natal o projeto de Resolução de sua autoria, que no rápido período de 20 dias foi aprovada por unanimidade. Do mesmo modo, em tempo breve o projeto foi absorvido pelas demais Câmaras de Vereadores e após um grande evento realizado foi assinado o Termo de Adesão ao Tratado do Parlamento Comum pelas câmaras dos demais municípios. O “Tratado Metropolitano” é uma espécie de Estatuto que deverá nortear as ações dessa instância política. Nele fica expresso um “acordo de vontades” entre as Câmaras municipais e não cria um ente público. É bom lembrar que no Brasil a Câmara de Vereadores não é uma pessoa jurídica, nem mesmo a prefeitura o é. O município, sim (BRUNING, 1995, p. 22). Ou seja, o Parlamento não pretende substituir o papel de cada Câmara Municipal.

Os vereadores, na sua opção política de instituir o Parlamento, são guiados “pelos princípios federativos, pela autonomia municipal e pela independência harmônica das instituições políticas e jurídicas, que

exercem as funções e poderes outorgados pelo povo” (Parlamento Comum, Regimento Interno). Estabelecem o acordo de vontades com base em orientações jurídicas e políticas e apoiados pela democracia representativa adotada no país, pelas Constituições Federal, Estadual e Leis Orgânicas Municipais e na Lei Complementar 152/97 do estado do Rio Grande do Norte que cria a Região metropolitana de Natal. Aprovam o Tratado “pelo bem comum e desenvolvimento sustentável da Região Metropolitana de Natal”.

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

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

O Parlamento Comum tem se revelado uma instância muito dinâmica na solução dos problemas metropolitanos em Natal. Através de vários eventos – reuniões, seminários – vem construindo e negociando com outros segmentos e instituições sociais uma Agenda Metropolitana. Em 2002 formulou uma pauta de reivindicações amplamente discutida e consubstanciada na Carta dos Vereadores da Gran-

de Natal assim sintetizada: a) demandas relativas ao uso do solo (plano diretor único e integração urbanística com garantia de crescimento ordenado); b) ao meio ambiente (construção de aterro sanitário, saneamento básico, preservação de mananciais, qualidade da água e zoneamento ambiental); c) a infraestrutura urbana (tarifas telefônicas, de transportes uniformes, novo abatedouro, integração de trens urbanos, urbanização das praias e novo terminal rodoviário); d) a cultura (calendário único de eventos, feira cultural itinerante e criação de rádios e TV’s comunitárias); e) às questões sociais (cobertura integrada de segurança pública, delegacias de defesa da mulher, melhoria na prestação de serviços jurídicos, combate a doenças tropicais, cobertura hospitalar integrada); e, f) gestão urbana (assento no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano e criação de conselhos metropolitanos setoriais) (PARLAMENTO COMUM DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL, 2002).

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

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

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

O CONSELHO DO PÓLO COSTA DAS DUNAS

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

Os Pólos materializam-se a partir da instalação dos Conselhos de Turismo, que constituem espaços sistematizados para planejar, deliberar e viabilizar iniciativas que concorram para o desenvolvimento do Setor, caracterizados por forte senso de corresponsabilidade e parceria institucional. Contam com a participação efetiva de diversos segmentos econômicos e sociais: Governo Federal; governos estaduais e municipais; Terceiro Setor – ONGs ambientais/sociais, universidades, centros de pesquisa, associações comunitárias; setor privado – entidades de classe, “trade” turístico, e instituições do sistema “S”. O Pólo Costa das Dunas foi criado em 1999 (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2002). Esse Pólo integra 16 municípios do Rio Grande do Norte situados ao sul e ao norte a partir de Natal, quase todos litorâneos e juntos com uma população de 1,1 milhões de habitantes – de acordo com o Censo Demográfico de 2000 do IBGE. Na estruturação do Conselho observamos uma espécie de “cooperação intersetorial” que congrega atores dos três segmentos: a) representantes de governos, sendo 3 do

governo federal, 7 do governo estadual e 8 dos municipais; b) do setor privado, com 9 representantes de federações, associações, sindicatos patronais, “trade” turístico e instituições do sistema S; e, c) do terceiro setor, com 9 representantes, sendo 2/3 de ONGs e associações comunitárias e 1/3 de representantes de universidades e centros de pesquisa, formando o que poderíamos chamar de “rede cooperativa”.

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

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

CONQUISTAS E DESAFIOS

As experiências aqui relatadas, e outras similares no Brasil de hoje, têm alentado o vácuo pela ausência de instituições que dêem conta da complexidade dos problemas urbanos e metropolitanos. Nesse sentido, que lições podem ser tiradas das experiências aqui estudadas? A primeira, é que a melhoria das relações intergovernamentais dependerá da capacidade dos governos de mobilizar e envolver a comunidade e o setor privado em ações cooperativas. A segunda, é que os governos das áreas metropolitanas terão de equacionar o relacionamento horizontal entre municípios, evitando dispersão de recursos e conflitos. Por outro lado, seu fortalecimento político viabilizará negociações multinível, inclusive quanto aos aspectos relevantes do desenvolvimento regional. Por último, as experiências sugerem que a consolidação desse papel de intermediação política será tarefa complexa e não se completará em curto prazo. Requer um continuado aprendizado político. Contudo, o debate nessa direção substituirá com vantagem a disjuntiva público-privado, atenuará a competição entre municípios e fortalecerá a visão regional.

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

A cooperação entre entes políticos integrantes da Federação tornou-se uma exigência constitucional institucionalizada no Brasil. Fortaleceu-se o federalismo cooperativo impondo-se uma articulação permanente entre União, Estados e Municípios, nem sempre praticada. No nível municipal o que se observa é a ocorrência de uma “autonomia dependente” das instâncias superiores. Logo, no Brasil, a integração entre níveis de governo far-se-á através de negociação política. Como a questão metropolitana

é tratada nesse âmbito político a organização dessa cooperação em bases democráticas e participativas é desejável. Problemas comuns devem ser resolvidos no plano da política. No caso, trata-se de partilhar com parceiros o poder de alocar recursos, de priorizar obras, de oferecer programas de ação etc.

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

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural*. 1998, 14 p. Monografia. Fortaleza, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luis. *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. 2000, 455p. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- AZEVEDO, Sérgio; MARES GUIA, Virgínia R. dos. *Reforma do Estado e federalismo: reflexões preliminares sobre governança metropolitana*. In: ANPOCS, 23., 1999, *Anais...* Caxambu. Caxambu: [s.n.], 1999. 34 p.
- AZEVEDO, Sérgio; MARES GUIA, Virgínia R. dos. *Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana*. In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz. *O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade*. Rio de Janeiro: Renavan, 2000.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Pólo de desenvolvimento integrado de turismo Costa das Dunas: Relatório 1999/2002*. Fortaleza, 2002.

BRUNING, Raulino J. **A fiscalização do município pelos vereadores**. Blumenau: FURB, 1995. 73 p.

CANO, Wilson; SAMEGHINI, Ulysses. Urbanização, desenvolvimento econômico e entidades regionais: reflexões sobre a experiência paulista. In: _____. **A nova organização regional do estado de São Paulo: subsídios para um modelo de gestão**. São Paulo: FUNDAP, 1991. p. 23-33.

CHAMBERS, R. **Poverty and livelihoods: whose reality counts?** Brighton: Institute of Development Studies, 1995. 53 p. (Discussion paper, 347).

KERR, Helena; BARONI, Margareth. Consórcios intermunicipais e entidades regionais. In: _____. **A nova organização regional do estado de São Paulo: subsídios para um modelo de gestão**. São Paulo: FUNDAP, 1991. p. 56-65.

LOMAR, Paulo José Villela. O federalismo brasileiro e a gestão regional metropolitana. In: _____. **A nova organização regional do estado de São Paulo: subsídios para um modelo de gestão**. São Paulo: FUNDAP, 1992. p. 9-22.

MARES GUIA, Virginia R. dos. **O controle do processo de parcelamento do solo e a expansão urbana da região metropolitana de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – UFMG, Belo Horizonte, 1993.

PACHECO, Carlos Americo et al. **Região administrativa de São Paulo**. Campinas. Mimeo. (Convênio IE/UNICAMP/SEP).

PARLAMENTO COMUM DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL. **Carta dos vereadores da Região Metropolitana de Natal**. Natal, 2002.

ROLNIK, Raquel. Governar as metrópoles: dilemas da re-centralização. In: ANPOCS, 25., 2001, Caxambu. **Anais...** Caxambu: [s.n.], 2001. 21 p.