

A região metropolitana e o Parlamento Comum: a carta de vereadores da Grande Natal

*Maria do Livramento M. Clementino**

Resumo

A autora apresenta uma proposta de articulação entre municípios, visando a construir uma agenda política regional, segundo uma visão metropolitana. Para tanto, destaca a experiência de constituição de um Parlamento Comum da Grande Natal, no Rio Grande do Norte, composto pelos 113 vereadores dos 6 municípios da Região Metropolitana. Essa experiência, segundo a autora, deixa algumas lições. A primeira é que o sucesso de iniciativas semelhantes dependerá de sua capacidade de mobilizar e envolver a comunidade e os setores público e privado locais. A segunda diz respeito à necessidade de equacionar o relacionamento não subordinado entre municípios, evitando dispersão e conflitos, e, sobretudo, procurando corrigir distorções como são as cidades francamente subordinadas, a exemplo das “cidades-dormitório”.

Palavras-chave: agenda política regional; mobilização; envolvimento; relacionamento.

Abstract

The author presents a proposal for the articulation between municipalities, aiming to create a regional political agenda for a metropolitan view. To achieve this aim, she underscores the creation of a Common Parliament in the region of Great Natal, state of Rio Grande do Norte, composed of the 113 councilmen of the six municipalities of the metropolitan region. This experience, as the author suggests, teaches us some lessons. The first one is that the success of similar initiatives will depend on the capacity to mobilise and involve the community, as well as the local public and private

* PPgCS/UFRN. E-mail: clement@ufrnet.br

sectors. The second lesson concerns the need to balance the non-subordinated relationship between municipalities. This avoids dispersion and conflicts, and, above all, attempts to correct distortions, as seen in subordinated cities, such as the dormitory cities.

Key-words: regional political agenda; mobilisation; involvement; relationship; urban control.

Introdução

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 entre entes políticos integrantes da federação tenha se tornado uma exigência constitucional institucionalizada, por vários fatores, ela tem sido obstada. Um desses fatores é a exacerbação da competição entre estados e municípios, fruto de regras que favorecem uma conduta predatória, de um lado, e da 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 pela fragilidade política dessa cooperação e pela inexistência de instrumentos financeiros que lhe dêem sustentação.¹

1 No sistema federativo, a responsabilidade pela solução de interesses coletivos não pode 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 esse 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. Esses 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).

A despeito desses problemas, observa-se a conformação de novas práticas de articulação entre municípios, nos planos regional e nacional, cujos exemplos expressivos são os consórcios e os 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 Abrúcio (2000, p. 439) 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; segundo, nos 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 sociogovernamental.

Este trabalho resgata a proposta de uma nova prática de articulação entre municípios para construir uma agenda política que resgate a visão regional, a visão metropolitana; destaca a experiência em curso na Grande Natal, no Rio Grande do Norte, de constituição de um Parlamento Comum composto pelos 113 vereadores dos 6 municípios que compõem a região metropolitana de Natal.

A proposta desse Parlamento Comum é construir uma agenda metropolitana a partir dos municípios, com participação, intermediação e interlocução das câmaras de vereadores. O caráter embrionário dessa experiência, pelo pouco tempo de funcionamento, impõe limites para a análise de seu alcance, bem como dos padrões de planejamento e gestão urbana que ela aponta. Mas, pelo seu caráter inédito, parece se constituir num “laboratório” para os que dele participam e, por isso, merece um estudo mais aprofundado.

Dilemas da (re)centralização

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 alta.²

Entretanto, embora já tenha sido prevista na Constituição de 1967, foi em 1973 que a União chamou a si a atribuição de definir quais seriam as regiões metropolitanas brasileiras.³ 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, restando, pois, um vazio em termos da responsabilidade pelo 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 importante instrumento de planejamento regional.

A Constituição federal de 1988 abre espaço para o estabelecimento de um novo acordo político institucional entre vários atores sociais. Eles começaram a defender uma concepção municipalista na qual não havia espaço para a figura jurídica da região metropolitana.

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 8/6/1973 estabeleceu oito regiões metropolitanas (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) e a Lei complementar número 20 de 10/3/74 instituiu a do Rio de Janeiro.

Na realidade, a questão metropolitana não era vista como uma prioridade. Muito ao contrário, é dado na Carta Magna um tratamento genérico à questão das regiões metropolitanas, 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-las.⁴

Abrúcio (2000, p. 418) considera que faltou uma visão compartilhada do federalismo, considerada 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 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 à necessidade do imediato enfrentamento dessas questões.

Azevedo e Guia (1999) 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 cunho 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

(...) 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 infraestrutura urbana: tanto transportes como saneamento ou energia dificilmente estão circunscritos a um só município.

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).

No caso das metrópoles, a questão é, segundo ela, 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 das infra-estruturas ou do 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 estadual e federal.

Dadas essas interpretações, o que se pode dizer sobre a necessidade de entidades regionais? A questão das áreas metropolitanas no Brasil continua sendo um problema a 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 dessa 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 desenhar políticas públicas, baseando-se na horizontalidade setorial e espacial e no processo de planejamento e de 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 (1991, p. 23), podem-se apontar três razões, não separáveis na prática, para implementação de aparatos de planejamento e gestão metropolitanas: 1) aquelas que intervêm nos processos estruturantes do espaço respectivo (de natureza estratégica), dentre eles o desenvolvimento econômico, a dinâmica demográfica, o uso e a ocupação do solo, o transporte, a infra-estrutura e os 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, seja quanto aos determinantes macroeconômicos, seja no que se refere às mudanças no arcabouço produtivo. Em nível local, municipal, porém, é preciso lidar com os desdobramentos desses processos, suas conseqüências sociais, exigências de infra-estrutura e ameaças ao meio ambiente. Isso impõe a necessidade de seu conhecimento e acompanhamento.

Segundo Abramovay (1998), duas correntes contemporâneas de pensamento convergem para a idéia de desenvolvimento local. A primeira vem enfatizando a dimensão territorial do desenvolvimento e a segunda baseia-se no “capital social”, conforme Putnam (1993).⁵ A dimensão territorial do desenvolvimento tem sido cada vez mais considerada nos processos de planejamento e gestão urbana regional. 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

5 A idéia de capital social se refere a “características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficácia da sociedade facilitando ações coordenadas”. O capital social é, na perspectiva de Putnam, acima de tudo, um instrumento para a solução do dilema neoclássico da ação coletiva e, portanto, um dilema da economia de bem-estar. Por sua vez, a cooperação supõe alguma forma de pressão, de constrangimento ou, mesmo, de controle social. Em suma, o capital social corresponde ao *ethos* da sociedade. A acumulação do capital social é um processo de aquisição de poder e até de mudança na correlação de forças no plano local. Corresponde a recursos cujo uso abre caminhos para o estabelecimento de novas relações entre habitantes de uma determinada região. Vide Abramovay (1998).

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.

Nesse sentido, a dimensão territorial do desenvolvimento tem sido cada vez mais considerada nos processos de planejamento e gestão urbana. 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 (ou espaço) 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, portanto, um pacto territorial entre diferentes atores sociais. Esse pacto se refere à construção de um novo sujeito coletivo do desenvolvimento, que vai exprimir a capacidade de articulação entre as forças dinâmicas de uma determinada região.

Assim sendo, 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? Mais particularmente, como o Poder Legislativo, no nível local – câmaras de vereadores – pode se constituir em um desses agentes facilitadores da *organização* do pacto social territorial metropolitano?

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 iniciativas de câmaras de vereadores, tão ecléticas, clientelistas e conservadoras?

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 da gestão metropolitana, pois aumenta o seu poder e as suas chances de sucesso nas negociações com as instâncias burocráticas superiores para atendimento de suas reivin-

dicações. A propriedade e os limites geográficos não compõem a agenda das estratégias de desenvolvimento metropolitano, nessa perspectiva.

Na visão de Chambers (1995, pp. 14-15), 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.

A experiência recente do Consórcio do Grande ABC

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.

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 (1992), esse consórcio se diferencia de outros que têm surgido pelos seguintes aspectos: a) seus objetivos são mais amplos, 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.

Além disso, 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, estratégias de desenvolvimento local/regional), a descontinuidade administrativa nas prefeituras provocou um esvaziamento da proposta entre 1993 e 1996 (Abrúcio, 2000, p. 427). Mesmo assim, o Consórcio Intermunicipal não foi desativado e realizou ações referentes à questão ambiental.

Abrúcio (ibid.) 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 o 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 existente entre os dois fatores. Transcrevo sua longa observação a esse respeito, feita em entrevista concedida a Fernando Abrúcio (ibid., 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 no 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 for importante a mobilização da sociedade, são as prefeituras, de modo autárquico, que devem agir no nosso federalismo, ativando 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* (grifo nosso). Também é por isso que o apoio do governo estadual foi essencial. Talvez, sem ele, tivéssemos avançado menos.

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 de Celso Daniel, que o sucesso e a continuidade do Consórcio do Grande ABC dependem da variável institucional. Para ele, o apoio dos governos municipais e do governo estadual são peças-chave no processo de colaboração e cooperação regional no ABC paulista. Nesse sentido, a descontinuidade política e administrativa no período 1993-96 é a prova cabal de sua afirmativa.

Ao serem reeleitos seis dos sete prefeitos da região, de quando o Consórcio foi criado, rapidamente ele volta a tomar corpo, sendo reforçado pela parceria do governo Mario Covas e pelo entusiasmo e apoio do Secretário de Desenvolvimento de São Paulo, Emerson Kapaz (id., ibid., p. 428). 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

Nesse contexto de fragilidade política, as regiões metropolitanas continuam sendo essenciais no mapa demográfico, socioeconômico e político do país. 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 (cerca de 27, ao todo).

A Região Metropolitana de Natal, criada em 1997, é uma delas. Forjada entre as dificuldades enfrentadas na implementação do novo modelo, 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 cunho essencialmente local, que dificulta ou se opõe à visão regional. O mesmo, porém, parece que não está acontecendo com os vereadores e as respectivas Câmaras, que recentemente criaram o Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal.

No Rio Grande do Norte, o não tratamento da questão metropolitana tem contribuído para agravar as desigualdades socioespaciais e para esgarçar cada vez mais a frágil rede urbana estadual, historicamente rarefeita e dispersa (Clementino, 1995). As relações econômicas e funcionais entre a Grande Natal e o *hinterland* potiguar dão-se sob forte liderança de Natal, devido à sua importância econômica e à concentração de serviços públicos, que têm uma posição marcante no tecido socioeconômico estadual. Isso vem reforçando, cada vez mais, a oposição entre o núcleo (Natal) e a periferia metropolitana e impedindo modificações mais amplas na rede urbana do interior.

Os dados do último Censo indicam uma ligeira desconcentração populacional em relação ao município de Natal, que reduz sua participação na população urbana do Rio Grande do Norte de 36,3%, em 1991, para 34,9%, em 2000. Ao mesmo tempo, sugerem a continuidade do potencial de concentração de seu aglomerado urbano, que se eleva de 41,7%, em 1991, para 45,1%, em 2000. Ou seja, de uma população de 2.771.538 habitantes, distribuída nos seus 167 municípios, o Rio Grande do Norte tem 1.094.066 pessoas morando nos 8 municípios que integram a chamada Região Metropolitana, o que representa 39,5% do total do estado.

Esse adensamento demográfico se deu, de forma mais acentuada, nos últimos 25 anos, caracterizando uma rápida expulsão das pessoas do campo (e do interior) para os maiores centros urbanos, traduzindo uma dificuldade das políticas públicas no enfrentamento das desigualdades socioespaciais explicitadas pela dinâmica econômica recente.

Segundo Lopes Jr. (2000), a dinâmica espacial desse renascimento econômico amplia a diferenciação interna na unidade federativa. No Rio Grande do Norte, a heterogênea espacialização traduz-se na produção de duas sub-regiões dinâmicas: a) a da urbanização turística e da nova industrialização (Natal e municípios vizinhos); e b) a da região da fruticultura irrigada de exportação (Açu). As regiões “beneficiadas” com a prospecção de petróleo (entre elas a região de Mossoró) não podem ser consideradas economicamente dinâmicas, dada a pouca capacidade de produção de sinergia local da atividade de produção de petróleo no RN.

Não restam dúvidas, pois, de que as transformações ocorridas de forma seletiva – setorial e espacialmente – contribuíram para agravar as desigualdades sociais preexistentes e para fazer surgirem problemas de natureza metropolitana, especialmente aqueles ligados à questão ambiental (utilização e preservação dos recursos hídricos, principalmente), à infra-estrutura (esgotamento sanitário, coleta de lixo) e à questão social.

A questão do lixo e da gestão do uso do solo, principalmente nos 100 km de litoral, que nela estão inclusos, são os problemas que mais têm demandado iniciativas conjuntas. No entanto, sua resolução permanece dependente de iniciativas isoladas das prefeituras e dos burocratas de plantão nas secretarias de governo.

Do ponto de vista dos programas governamentais, alguns têm sido executados em alguns municípios da Região Metropolita-

na de Natal, como o Proadi (apoio ao desenvolvimento industrial), o Prodetur (para o turismo), fruto de parcerias entre os governos estadual, federal e a iniciativa privada.

A implantação desses programas na área tem se dado de forma desarticulada, reforçando a necessidade de iniciativas conjuntas. Permanece uma grande lacuna no que se refere às experiências de cooperação governamental para solução de problemas e interesses comuns.

Os problemas oriundos da coleta do lixo, da limpeza das praias, da localização dos cemitérios, da remoção do aterro sanitário, das tarifas de transportes inter-municipais, das tarifas telefônicas continuam em aberto, por não haver iniciativas horizontais ou verticais de ações conjuntas. Isso sem falar nas decisões de caráter alocativo, referentes ao financiamento da infra-estrutura econômica.

A rigor não há, ainda, experiência de gestão metropolitana no Rio Grande do Norte e em Natal. O que existe é uma legislação muito recente e que apresenta uma situação política muito reveladora das dificuldades de sua implementação.

O projeto de lei, de autoria parlamentar (da deputada petista Fátima Bezerra), teve aprovação legislativa, sendo promulgado em 23 de janeiro de 1997. Somente em 2001 é que teve início sua implementação, por parte do governo estadual, com a instalação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano.

Não obstante, no plano formal, a Lei, originária, que compunha a região com 6 municípios – Natal, Parnamirim, Ceará-Mirim, Extremóz, Macaíba e São Gonçalo do Amarante – sofreu emenda legislativa, acrescentando, em fevereiro de 2002, os municípios de Nísia Floresta e São José do Mipibu.

Com o agravamento dos 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, no âmbito legislativo municipal, que toma para si a incumbência de *organizar* as principais reivindicações dos oito municípios metropolitanos.

O surgimento da idéia

A idéia de um Parlamento Metropolitano, no sentido de ser um órgão de negociação e discussão política de opções, e não de um órgão executivo, surgiu no bojo das discussões acerca da reforma urbana que antecederam a Constituição de 1988. Foi defendida, entre outros, por Rolnik (2001) e por Fernandes (1992).

Para Rolnik, a visão tecnocrática, impressa no planejamento e na estrutura de gestão metropolitana nos anos 70, só poderá ser superada se, efetivamente, for incorporada a variável política. Nesse sentido,

(...) deverá ser criado, em primeiro lugar, um espaço institucional de negociação e acordo político, onde as representações municipais estejam contempladas, respeitando proporcionalidades numéricas, político-partidárias e articulações territoriais. (Rolnik, 2001, pp. 17)

Dessa forma, um Parlamento Metropolitano poderia ser um elemento para formalizar esse espaço. Acrescente-se:

(...) a construção de uma institucionalidade metropolitana não pode invalidar as formas de articulação e associações supramunicipais existentes. Pelo contrário, como não se trata de reconstruir uma entidade tecnocrática abstrata, as articulações políticas e técnicas estabelecidas devem ser respeitadas, valorizadas e incorporadas. (Ibid., pp. 17-18)

Recente debate (no Seminário Metrôpoles/Ippur/UFRJ, em 2002) recoloca a idéia do Parlamento Metropolitano, ressaltando que a idéia que defende não é exatamente a idéia de um “parlamento burguês”. A idéia, recolocada no debate recente do novo Estatuto da Cidade, não propõe “de jeito nenhum que se crie uma Assembléia Legislativa Metropolitana eleita com essas bases partidárias... a idéia é de outra coisa, que não venha nem da Câmara Municipal nem da Assembléia Legislativa”.

Entretanto, diferentemente, a idéia do Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal surgiu exatamente da proposta de um vereador de Natal (George Câmara, do PC do B) e envolve a participação dos 113 vereadores e de todas as Câmaras Municipais. Em entrevista a esta autora, o vereador disse:

Não é uma idéia originalmente nossa. O partido (PC do B) se reuniu em Fortaleza para discutir e debater o Estatuto da Cidade, quando o mesmo encontrava-se, ainda, em discussão no Congresso Nacional. Nesse evento, o deputado Ignácio Arruda fez conferência sobre essa idéia, embora dizendo que, no Brasil, ainda não havia se constituído nenhum parlamento comum. Conversei com o deputado em particular sobre essa proposta do partido, uma vez que achei que algo como aquela proposta poderia inovar o nosso mandato que mal começara. (Entrevista concedida em 27/7/2002)

O vereador acredita que o Parlamento Comum permitiria renovar as práticas usuais dos vereadores em relação aos seus eleitores. Práticas em que há uma relação corriqueira e muito direta, quase sempre deturpada por relações de clientela. Segundo ele,

(...) as demandas do eleitor são muitas (emprego, material de construção, compra de remédio, intermediação junto ao prefeito, pequenos favores de toda ordem, pagamento de contas atrasadas); todo tipo de problema é visto pelo eleitor, pelo munícipe, como sendo capaz de ser resolvido pelo “seu” vereador.

Um projeto como o que concebeu e que denomina Parlamento Comum, permite que o vereador, não querendo ou não podendo – por princípios ideológicos ou partidários – atuar em regime de clientela, possa dar respostas “satisfatórias” ao seu eleitor.

Quando alguém pede para lhe pagar a conta telefônica em atraso, o vereador que atua no parlamento metropolitano pode dizer: não pago sua conta telefônica, mas estou atuando para que a tarifa para você ligar para Natal não seja cobrada como interurbano. Em breve sua conta telefônica poderá estar bem mais baixa e você poderá pagá-la sem pedir a ninguém. E os vereadores da grande Natal entenderam rapidamente isso, as vantagens disso.

A idéia de criação do Parlamento Comum começou a ser objetivada em 1º de março de 2001, quando o vereador George Câmara apresentou à Câmara Municipal de Natal o projeto de Resolução de sua autoria, que no rápido período de 20 dias foi aprovada por unanimidade, recebendo o número 304/2001. O próprio vereador foi surpreendido pela rapidez com que a proposta foi

aceita pelos vereadores de Natal. “Surpreendeu-nos a rapidez com que a nossa idéia foi aceita pelos vereadores de todos os partidos e bandeiras ideológicas” (entrevista concedida em 27/7/02).

O processo de implantação: momentos políticos

A sistematização que faremos a seguir, do processo de implantação do Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal, supõe a construção de um novo sujeito coletivo, com vistas ao desenvolvimento urbano, que vai exprimir a capacidade de articulação entre forças dinâmicas de uma determinada região. Ou seja, trata-se de compreender a construção de um *pacto territorial* que, na concepção de Casarotto Filho e Pires (1998, p. 100), deve contemplar cinco requisitos:

- a) Mobilizar os atores em torno de uma “idéia-guia”;
- b) Contar com o apoio desses atores, não apenas na execução, mas na própria elaboração do projeto;
- c) Definir um projeto orientado para o desenvolvimento das atividades de um território;
- d) Realizar o projeto em tempo definido;
- e) Criar uma entidade gerenciadora, que expresse a unidade (sempre conflituosa, é claro) entre os protagonistas de um pacto territorial.

Resta saber se a proposta em estudo poderia ser concebida como tal.

Primeiro momento: mobilização em torno da “idéia-guia”

Aprovada a Resolução 304/2001, pela Câmara Municipal de Natal, foi tirada uma comissão especial para iniciar os contatos necessários à implantação do Parlamento Comum, sendo o vereador George Câmara o presidente e o vereador Hermano Morais (PSDB), o relator.

De início, surgiu a idéia de aproveitar a comissão de política urbana da Câmara Municipal de Natal, mas venceu a proposta de criar uma comissão especial. Em seguida, foram visitadas as Câmaras Municipais dos demais municípios. Nessa visita, era feita uma palestra sobre a proposta e entregue o documento original – Resolução 304/2001 da CMN –, que propunha o estabelecimento de um tratado, criando o Parlamento Metropolitano (CMN, 2001, Re-

latório 1, Atividades da Comissão). Em cada uma dessas Câmaras “deixávamos uma comissão constituída para que aquele município desse seqüência à discussão e tirasse também uma Resolução de adesão à idéia de criação do Parlamento Comum”.

A mesma documentação foi entregue também pela comissão, à OAB/RN, à Assembléia Legislativa estadual e à Consultoria Jurídica da CMN. Com essa última, foram realizadas reuniões técnicas, com o consultor jurídico, para a elaboração de uma minuta que orientasse a tramitação da proposta nas demais casas legislativas. Em cada Câmara foi deixado esse modelo como sugestão.

O passo seguinte foi a realização de uma reunião conjunta dos presidentes das Câmaras Municipais. “Estiveram todos presentes”. Durante a visita a cada Câmara, a idéia ia sendo cada vez mais bem aceita. Os debates acerca dos problemas comuns surgiam com muita facilidade e, segundo o nosso entrevistado, isso facilitava e acelerava o processo de incorporação da “idéia-guia”, que funcionou como elemento motivador.

Ainda nesse momento de mobilização, foi feita uma reunião geral no município de Parnamirim. Compareceram 49 vereadores, de todos os municípios, além de 29 vereadores de municípios vizinhos, que não estão formalmente na Região Metropolitana, além de autoridades locais, prefeitos, juizes e a deputada Fátima Bezerra, autora da Lei de criação da Região Metropolitana (CMN, 2001, Relatório 02, Atividades da Comissão).

Para ampliar o movimento, o mesmo documento foi entregue, no ato de instalação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, em maio de 2001, ao governo do RN. Aliás, tudo indica que a mobilização para a criação do Parlamento Comum terminou por pressionar e acelerar a instalação desse Conselho, formalmente criado desde 1997, e não implementado.

Segundo momento: realização do Seminário “O Parlamento Comum e o uso do solo Urbano na Região Metropolitana de Natal”

O seminário foi realizado nas dependências da UFRN, nos dias 21, 22 e 23 de agosto de 2001, e promovido pela Câmara municipal de Natal, através da sua Comissão Especial para Criação do Parlamento Comum, com a participação de 43 vereadores dos Municípios da Grande Natal e demais convidados (políticos, técnicos, professores).

Tratou da temática do uso e ocupação do solo em seus aspectos espaciais, socioeconômicos, legais e ambientais através de especialistas e debatedores. Do mesmo modo, inseriu o tema político do Parlamento Comum, discutindo suas perspectivas e possibilidades.

A proposta política do seminário foi coroada com a entrega, pelas Câmaras Municipais de Ceará Mirim, Extremoz, Macaíba, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, de documento que dispõe sobre a ratificação da criação do Parlamento Comum e nomeação de Comissão Especial, de representação, para tal finalidade. Enfim, um ato formal de adesão ao pacto político-territorial.

Após o seminário, as Câmaras passaram, através de suas Comissões Especiais, a trabalhar na elaboração da proposta do “Tratado Metropolitano do Parlamento Comum”, como documento que iria consubstanciar a criação e o funcionamento do Parlamento. O documento foi denominado “Tratado Metropolitano”, sendo a proposta fechada em 30 dias e aprovada por todos, conforme quadro a seguir:

Adesão ao tratado do Parlamento Comum

Municípios	Documento	Número	Data de aprovação
Ceará-Mirim	Decreto Legislativo	003/2002	25/09/2001
Extremo	Resolução	04/2001	25/08/2001
Macaíba	Resolução	005/2001	05/10/2001
Parnamirim	Resolução	012/2001	04/10/2001
São Gonçalo do Amarante	Resolução	010/2001	02/10/2001
Natal	Resolução	309/2001	24/09/2002

Fonte: Câmara Municipal de Natal, Comissão Especial para criação do Parlamento Comum. 2001. Relatório n. 03.

Obs: Os municípios de Nísia Floresta e São José do Mipibu ainda não eram integrados ao movimento, uma vez que foram incorporados à Região Metropolitana somente em 2002.

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 a Câmara não é uma pessoa jurídica, nem a prefeitura. O município, sim (Bruning, 1995, p. 22).

Na leitura do Tratado, observa-se uma preocupação de respeitar a autonomia legislativa de cada Casa, no tocante aos seus respectivos limites constitucionais de jurisdição e competência.

Nesse sentido, as decisões do Parlamento têm caráter apenas de recomendação ou sugestão, resguardando-se da possibilidade de choque de atribuições entre as casas legislativas. 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, Proposta de 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). Aprovam o Tratado “pelo bem comum e desenvolvimento sustentável da Região Metropolitana de Natal” (id., *ibid.*).

Terceiro momento: a instalação do Parlamento Comum

Após a assinatura do Tratado Metropolitano por todas as Câmaras de Vereadores, o Parlamento Comum foi instalado, em 5 de outubro de 2001, em sessão solene, na Câmara Municipal de Natal. Compareceram 46 dos 113 vereadores que hoje compõem o Plenário do Parlamento. A data escolhida foi a do 13º aniversário da Constituição Federal.

De acordo com o Tratado, que deu origem ao Parlamento, o órgão é destituído de sede fixa e tem caráter eminentemente político, não se sobrepondo às casas legislativas dos municípios que a integram em 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 de composição de agenda no Parlamento Comum, quais sejam: Mesa Diretora, Colégio de Comissões e Colegiado Pleno, já consignadas no Tratado assinado e na proposta de Regimento Interno, ora em apreciação.

Para pertencer ao Parlamento – nível pleno, basta ser vereador de um dos municípios da Região Metropolitana. Quanto ao pro-

cesso de escolha dos integrantes dos demais níveis, prevalecem dois princípios básicos: a autonomia de cada Câmara e a garantia de participação de todas elas nessas instâncias.

Instalado o Parlamento, foi referendado o Colégio de Comissões e a Mesa Diretora.

A Mesa Diretora é a instância mais ágil do Parlamento Comum, tem caráter meramente de execução de suas decisões e é composta por nove membros, sendo 6 titulares e 3 suplentes, e está constituída de acordo com o exposto em seguida:

Composição da Mesa Diretora do Parlamento Comum

Cargo	Município	Partido do vereador
Presidente	Natal	PC do B
1º Vice Presidente	Parnamirim	PMDB
2º Vice Presidente	São Gonçalo do Amarante	PMDB
1º Secretário	Ceará-Mirim	PSDB
2º Secretário	Macaíba	PMDB
3º Secretário	Extremoz	PSB
1º Suplente	Natal	PSD
2º Suplente	Parnamirim	PTB
3º Suplente	São Gonçalo do Amarante	PTB

Fonte: Câmara Municipal de Natal, Comissão Especial do Parlamento Comum, 2001, Relatório 03.

O Colégio de Comissões é uma instância intermediária, está composto por 30 membros e representa as respectivas Câmaras Municipais, provisoriamente, através de Comissões Especiais ou Permanentes, quando o Regimento for aprovado. São nomeadas por cada casa legislativa. Ficou assim constituído:

Perfil político do Colégio de Comissões

Municípios	Partido dos vereadores	Cargos
Ceará-Mirim	PMDB, PSDB, PPB, PFL, PDT	1º Secretário
Extremoz	PPB (02), PSB, sem partido (02)	3º secretário
Macaíba	PMDB, PSB, PPB, PTN, PT, PDT	2º Secretário
Natal	PT, PC do B, PSDB, PPS (02)	Presidente 1º Secretário Suplente
Parnamirim	PMDB (03), PTB, PFL	1º Vice Presidente
São Gonçalo do Amarante	PPS (02), PMDB, PPB	2º Vice Presidente 3º Secretário Suplente

Fonte: Câmara Municipal de Natal, Comissão Especial do Parlamento Comum, 2001, Relatório 03.

Como pode ser observado, tanto na Mesa Diretora como no Colégio de Comissões, há uma pluralidade de partidos políticos. Muito embora todos os municípios estejam representados, nota-se que os cargos mais importantes estão com vereadores de Natal e Parnamirim (este último sendo o segundo município em importância econômica e em população da Grande Natal).

Quarto momento: a construção da agenda – a Carta de Vereadores

Instalado o Parlamento, sua primeira atividade foi a convocação de uma reunião interna e com outros importantes segmentos representativos da população das referidas cidades, com o propósito de discutir *um novo rumo para a Grande Natal*. Essa reunião foi realizada no período de 23 a 25 de abril de 2002, na UFRN. O seminário surpreendeu seus organizadores por sua dimensão política. Dele resultou a Carta de Vereadores da Região Metropolitana de Natal.

Foram realizados amplos debates, reunindo, mais uma vez, vereadores, autoridades, professores, pesquisadores, técnicos de programas governamentais e especialistas acerca da problemática que envolve as cidades e o seu crescimento desordenado e desigual, com graves conseqüências sociais.

A riqueza dos temas tratados, nas diversas ocasiões, em cada Câmara Municipal, dá uma dimensão das potencialidades do Parlamento Comum, no contexto da Região Metropolitana de Natal, na

busca de soluções dos mais sentidos problemas que atingem um população de mais de 1 milhão de habitantes, aproximadamente 40% da população do Rio Grande do Norte. (CMN, Comissão Especial do Parlamento Comum, 2001. Relatório 02, p. 1)

A Carta contém uma pauta geral de reivindicações e uma pauta específica para cada município e que depende da cooperação dos demais. Numa perspectiva democrática e tendo em vista os parâmetros de eficiência e equidade, estrutura a seguinte agenda de reivindicações:

Carta dos Vereadores: agenda de reivindicações

Natureza da intervenção	Ação reivindicatória
1 – Uso do Solo	<ul style="list-style-type: none"> – Plano Diretor Único, em sintonia com os PD's municipais – Integração urbanística com garantia de crescimento ordenado
2 – Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> – Definição da localização/construção de novo aterro sanitário – Saneamento básico: tratamento de esgoto e drenagem – Preservação dos mananciais de superfície e subterrâneos – Legislação específica de proteção ao Rio Pitumbu – Legislação específica que garanta a qualidade da água – Zoneamento geoambiental a adequado monitoramento das dunas – Criação de Comitê de Bacias Hidrográficas
3 – Infra-estrutura urbana	<ul style="list-style-type: none"> – Tarifa telefônica uniforme – Tarifa de transporte integrada – Integração do sistema de trens urbanos – Instalação de novo abatedouro – Reforma geral no terminal rodoviário de Natal – Urbanização das praias
4 – Promoção econômica	<ul style="list-style-type: none"> – Implantação de parque industrial de forma ordenada – Política de turismo com visão regional
5 – Questões Sociais	<ul style="list-style-type: none"> – Política de Segurança Pública com cobertura integrada – Criação de delegacias de defesa da mulher nos municípios – Melhoria na prestação jurisdicional: novo fórum judiciário para Natal, elevação das comarcas de 3ª entrância pela complexidade das questões ali demandadas em juízo, instalação de varas do trabalho. – Ações coordenadas no combate à dengue, calazar e cólera – Cobertura integrada de atendimento hospitalar – Ampliação dos hospitais e construção de novos – Criar o Conselho metropolitano de educação
6 – Cultura	<ul style="list-style-type: none"> – Elaboração de um calendário de eventos em conjunto – Instituição de uma feira cultural itinerante – Criação de rádios e tv's comunitárias
7 – Gestão Urbana	<ul style="list-style-type: none"> – Garantia de assento de representação do Parlamento Comum no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano – Criar o Conselho Metropolitano de Saúde – Criar o Conselho Metropolitano de Educação – Criar um Comitê de Bacias Hidrográficas

Fonte: Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal. Carta de Vereadores, 2002, pp. 2 e 3.

Muitas propostas apresentadas na pauta específica de cada Câmara Municipal já estão contempladas na pauta reivindicatória geral, muito embora resguarde-se a especificidade dos problemas de cada município. A questão do Plano Diretor Único, as questões de natureza ambiental, aquelas que ordenam o turismo, são as mais recorrentes.

Chamam a atenção a ênfase dada à segurança pública (criação de barreiras preventivas de fiscalização policial, criação de guarda municipal, melhoria no funcionamento das delegacias de polícia, inclusão de policiais inativos na segurança das escolas, etc.) e as ações reivindicatórias para ampliação do emprego.

Outro aspecto bastante enfatizado é o da necessidade de inculcar a educação ambiental (inclusive com sugestão de disciplina própria na escola por parte de mais de um município). Lembro que a área da Grande Natal é de grande fragilidade ambiental, formada por dunas, lagoas, mangues e vegetação costeira, inclusive, com mata atlântica a ser preservada. Da preservação do meio ambiente depende, principalmente, a garantia de abastecimento de água na região.

Para finalizar: conquistas, desafios e reverberações

Não restam dúvidas de que a proposta em si de criação do Parlamento Comum foi bem-sucedida, considerando: a) a facilidade com que foram mobilizados os vereadores em torno da “idéia-guia”; 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 – com direito a voz e voto – no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano; d) o envolvimento da sociedade civil na proposta (políticos, técnicos, professores e outros agentes); e) a continuidade de suas ações, ora discutindo o Regimento Interno; enfim, pela existência de um pacto territorial em construção.

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 dirigida às instâncias competentes para encaminhamento e solução. Entretanto, pouco po-

dendo fazer diretamente, desempenha relevante papel político na construção de um pacto territorial vinculado aos processos estruturantes da Grande Natal.

Nesse sentido, que lições podem ser tiradas da experiência aqui estudada? A primeira, é que o sucesso das entidades regionais, atualmente, dependerá de sua capacidade de mobilizar e envolver a comunidade e os setores público e privado locais. A segunda, é que terão de equacionar o relacionamento horizontal entre municípios, evitando dispersão e conflitos, e, sobretudo, procurando corrigir distorções como as das cidades dormitórios, áreas de mananciais, etc.

Além disso, seu fortalecimento político viabilizará negociações com os níveis superiores de governo, inclusive, quanto aos aspectos relevantes do desenvolvimento regional. Por último, a experiência de Natal sugere que seu principal papel será a mediação de interesses locais.

A consolidação desse papel de intermediação política será tarefa complexa e não se completará em curto prazo. Requer um continuado aprendizado político. Contudo, o debate nessa direção substituirá, com vantagem, a disjuntiva público/privado, atenuará a competição entre municípios e fortalecerá a visão regional.

Se esses formatos jurídicos institucionais, como os consórcios, e, no caso, o Parlamento Comum, 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. 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 ainda não identificados claramente (os vereadores) e através de mecanismos ainda não evidentes (o Parlamento Comum), 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. Sabemos da sua ineficácia, e por isso mesmo acabou. Trazê-lo simplesmente de volta, junto com a idéia da institucionalidade metropolitana, pode significar uma piora em nosso frágil arranjo federativo. Mesmo que se continue acreditando que precisamos de uma instância que cuide dos graves problemas metropolitanos.

Referências

- ABRAMOVAY, R. (1998). *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural*. Fortaleza. Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável.
- ABRÚCIO, F. L. (2000). *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. Tese de doutorado. São Paulo, USP.
- ARRETICHE, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo, Revan.
- AZEVEDO, S. e GUIA, V. R. dos M. (1999). *Reforma do Estado e federalismo: reflexões preliminares sobre governança metropolitana*. Caxambu. XXIII ANPOCS.
- BRUGUÉ, Q. e GOMÁ R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Ariel Ciência Política.
- BRUNING, R. J. (1995). *A fiscalização do município pelos vereadores*. Blumenau, Editora da Furb.
- CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL (2001). *Atividades da Comissão Especial para criação do Parlamento Comum*. Natal, Relatórios 1 e 2.
- _____ (2002). *Atividades da Comissão Especial para criação do Parlamento Comum*. Natal, Relatório 3.

- CANO, W. e SAMEGHINI, U. (1992). "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.
- CASAROTTO, F. N. e PIRES, L. H. (1998). *Rede de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana*. São Paulo, Atlas.
- CHAMBERS, R. (1995). *Poverty and Livelihoods: whose reality counts? Brighton, Institute of Development Studies* (Discussion Paper 347).
- CLEMENTINO, M. do L. M. (1995). *Economia e urbanização*. Natal, EDUFRN.
- _____. (1999). *A Região Metropolitana de Natal*. Relatório de Pesquisa.
- _____. (2002). *Rio Grande do Norte: novas dinâmicas, mesmas cidades* (no prelo).
- DANIEL, C. (1999). "A gestão local no limiar do novo milênio". In: MAGALHÃES, I., BARRETO, L. e TREVAS, V. (orgs.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- FARACO, D. (1993). *Parlamento, vale a pena?* Rio de Janeiro, Thex Editora.
- FERNANDES, E. (1992). Juridical-political aspects of metropolitan administration in Brazil. *Third World Planning Review*, v. 14, n. 3, aug.
- GOLDENSTEIN, S. (1992). "O papel das unidades regionais na implementação das políticas públicas". In: *A nova organização regional do estado de São Paulo: subsídios para um modelo de gestão*. São Paulo, Fundap.
- KERR, H. e BARONI, M. (1992). "Consórcios intermunicipais e entidades regionais". In: *A nova organização regional do estado de São Paulo: subsídios para um modelo de gestão*. São Paulo, Fundap.
- LOMAR, P. J. V. (1992). "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.

- LOPES JÚNIOR, E. (2000). *A construção da cidade do prazer*. Natal, EDUFRN.
- MARES GUIA, V. R. dos (1993). *O controle do processo de parcelamento do solo e a expansão urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, UFMG.
- OICI/Cooperacion Española (1998). *Autonomías locales, descentralización y vertebración del Estado*. Madrid, OICI – Universidade Carlos III.
- PACHECO, R. (1992). “Instrumentos de gestão regionalizada: perspectivas atuais do debate”. In: *A nova organização regional do estado de São Paulo: subsídios para um modelo de gestão*. São Paulo, Fundap.
- PARLAMENTO COMUM DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (2002). Carta dos vereadores da Região Metropolitana de Natal. Natal.
- PUTNAM, R. (1993). *Comunidade de democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- ROLNIK, R. (2001). *Governar as metrópoles: dilemas da recentralização*. Caxambu. XXV ANPOCS.
- SENADO FEDERAL (2001). *Estatuto da Cidade*. Brasília.
- SOUZA, C. (1998). *Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras*. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO. São Paulo, FEA-USP.

Recebido em 30/5/2003
Aprovado em 24/6/2003