

[PRODUTOS 4 E 5] TENDÊNCIAS, VISÃO DE FUTURO  
E DIRETRIZES DO PLANO  
ESTRATÉGICO NATAL  
METRÓPOLE 2020





# SUMÁRIO

---

## PARTE A

### DINÂMICA SOCIOECONÔMICA E FÍSICO-TERRITORIAL: CENÁRIO TENDENCIAL

#### 1 Tendências Recentes e Visão do Futuro | 14

##### 1.1 Ambiente Externo: Tendências Recentes e Oportunidades e Ameaças para a Metrópole de Natal | 14

1.1.1 Tendências socioeconômicas mundiais, nacionais  
e estaduais | 14

1.1.2 Ameaças e oportunidades do contexto sobre a Região  
Metropolitana de Natal | 24

##### 1.2 Socioeconomia da Região Metropolitana de Natal: Tendências Econômicas e Sociais Recentes e Futuras | 26

1.2.1. Macro-tendências econômicas | 26

1.2.2 Tendências econômicas setoriais | 29

1.2.3 Macro-tendências demográficas | 31

1.2.4 Macro-tendências sociais | 52

##### 1.3. Ocupação Físico-Territorial: Macro-Tendências e Visão de Futuro num Cenário Tendencial | 65

1.3.1 Tendências da expansão imobiliária na Região  
Metropolitana de Natal | 65

---

1.3.2 Tendências dos espaços urbanos locais da Região Metropolitana de Natal | 87

1.3.3 Tendências do espaço rural na Região Metropolitana de Natal | 89

## PARTE B

### DINÂMICA SOCIOECONÔMICA E FÍSICO-TERRITORIAL: CENÁRIO DESEJADO

#### 2 Visão de Futuro no Cenário Desejado | 101

##### 2.1 O Cenário Desejado para a Socioeconomia Metropolitana | 101

2.1.1 Macroeconomia e os setores econômicos mais relevantes | 101

2.1.2 Realidade social desejada | 107

##### 2.2 O Cenário Desejado para a Evolução Físico-Territorial da Metrôpole | 110

2.2.1 A construção da estratégia da mancha principal | 110

2.2.2 A preocupação com o hinterland rural | 112

2.2.3 A mancha principal e a expansão para o oeste | 115

2.2.4 A mancha principal e o desenvolvimento territorial sustentável da Região Metropolitana de Natal | 121

2.2.5 O papel estratégico do parque Potengi e dos parques dunares | 122

2.2.6 A expansão imobiliária em áreas adequadas | 125

2.2.7 A re-qualificação sócio-ambiental das áreas pobres e das áreas ambientais degradadas da mancha principal | 133

2.2.8 O mapa-síntese da mancha principal | 133

2.2.9 A Organização das sedes municipais afastadas da mancha principal e da zona rural | 137

4

---

## PARTE C

### REDES ESTRATÉGICAS E ESTRUTURAÇÃO DO FUTURO DA METROPOLE

#### 3 Rede Viária da Região Metropolitana de Natal | 147

3.1 Redefinição de Acessibilidade Metropolitana em Três Planos | 147

3.2 Pressupostos Estratégicos para o Efetivo Enfrentamento dos Desafios | 151

3.3 Planos de Intervenção | 152

3.3.1 Os planos infra-estruturais | 152

3.3.2 Os planos político-operacionais | 162

## PARTE D

### GESTÃO METROPOLITANA

5

#### 4 Diretrizes para a Revisão do Modelo de Gestão da Região Metropolitana de Natal | 169

4.1 Modelo Atual da Região Metropolitana de Natal | 170

4.1.1 Composição do Conselho Deliberativo | 171

4.1.2 Secretaria Executiva e suporte financeiro | 172

4.1.3 Impasses e dificuldades | 173

4.2. Visão de Atores Relevantes: Quadro Atual e Sugestões de Mudança | 175

4.3. Premissas Básicas para a Revisão do Modelo Gestor da Região Metropolitana de Natal | 185

4.4. Diretrizes para a Revisão do Modelo de Gestão da Região Metropolitana de Natal | 188

---

## PARTE E

### SÍNTESE DAS DIRETRIZES

#### 5 As Diretrizes Gerais | 197

##### 5.1 Os Pressupostos do Plano | 197

5.1.1 Dimensão sócio-ambiental como estratégica e primaz para a construção do futuro desejado | 197

5.1.2 Expansão urbana orientada pela disponibilidade de infra-estrutura de saneamento, associada à disponibilidade hídrica e de infra-estrutura de acessibilidade | 198

5.1.3 Supremacia do tratamento democrático e transparente para equacionar conflitos associados ao crescimento da metrópole já em curso e previsto para intensificar nos próximos anos | 198

##### 5.2 As Macro-diretrizes | 198

6

5.2.1 Dimensão físico-territorial | 199

5.2.2 Dimensão econômica | 203

5.2.3 Dimensão social | 205

5.2.4 Dimensão político-institucional | 208

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 209

## ANEXOS

### Anexo 01 | 217

Visão da Dinâmica Demográfica e Social

Lista de Identificação das Áreas dos Mapas

### Anexo 02 | 223

Nota Técnica das Projeções Demográficas

---

**Anexo 03** | 227

**Modelos de Gestão Metropolitana no Brasil**

**Anexo 04** | 233

**Experiência da Região Metropolitana do Recife**

**Anexo 05** | 241

**Relação de Entrevistados**



# APRESENTAÇÃO

---

O presente relatório contém os Produtos 4 e 5 previstos no Plano de Trabalho que integra o contrato 326/05 assinado entre o Governo do Rio Grande do Norte / Secretaria de Planejamento e Finanças e a FADE / UFPE.

No Produto 4 se trabalha a Visão de Futuro e macro diretrizes e no Produto 5 se faz uma primeira indicação de Diretrizes para o ordenamento físico-territorial e para futuros projetos a serem implementados na metrópole.

Vale lembrar que apenas em meados de 2006, foram iniciados os trabalhos, tendo sido desenvolvidas tarefas de que resultaram, até esta data, três dos produtos previstos no instrumento contratual. O primeiro produto apresentado foi o **Plano de Trabalho Detalhado**, contendo a metodologia norteadora do processo de elaboração do plano proposto e as grandes etapas do trabalho a realizar. O segundo produto intitulado **Diagnóstico para o Planejamento Estratégico: Natal - Uma Metrópole em Formação**, apresenta diagnóstico da evolução da metrópole, as características principais da realidade atual e a identificação de algumas tendências relevantes associadas ao movimento de metropolização em curso, analisado sob as dimensões sócio-econômica, físico-territorial e a político-institucional. O terceiro produto encerra a terceira etapa do trabalho, com a apresentação de um exame geral do ambiente externo à Metrópole de Natal, envolvendo (i) a compreensão da dinâmica recente, (ii) o quadro atual e tendências relevantes dos contextos mundial e nacional, com respectivas definições sucintas de suas trajetórias econômicas mais prováveis; (iii) exame da dinâmica recente da socioeconomia do Rio Grande do Norte, com identificação das cadeias e arranjos produtivos e tendências socioeconômicas mais relevantes e com relações diretas e/ou indiretas com a dinâmica metropolitana; (iv) a identificação de um conjunto de ameaças e oportunidades para a Metrópole; (v) a

---

apresentação da trajetória mais provável de desdobramento futuro da economia para a metrópole de Natal; e, (vi) o levantamento dos investimentos estruturadores econômicos e sociais, considerados de peso mais relevante tanto da perspectiva daqueles indicados para o Estado como um todo (que podem ter rebatimentos diretos e indiretos sobre a RMN) quanto daqueles previstos para alocação preferencial no território metropolitano.

Este **Produto 4 e 5**, ora apresentado, sob o título geral de **Tendências, Visão de Futuro e Diretrizes do Plano Estratégico Natal Metrópole 2020**, condensa o resultado dos estudos e pesquisas em cinco partes, acompanhadas de Anexos, que enfeixam os temas abordados da forma resumida logo a seguir.

Parte A - Dinâmica Socioeconômica e Físico-Territorial: Cenário Tendencial, na qual estão alinhadas as tendências recentes e visão do futuro, que abrange o ambiente externo: tendências recentes e oportunidades e ameaças para a metrópole de Natal; a socioeconomia da Região Metropolitana de Natal, e seus aspectos econômicos e sociais; a ocupação físico-territorial, incluindo as macro-tendências e visão de futuro num cenário tendencial, registrando-se com minúcias as tendências da expansão imobiliária, dos espaços urbanos locais e do espaço rural na Região Metropolitana de Natal.

10

Parte B - Dinâmica Socioeconômica e Físico-Territorial: Cenário Desejado, que aborda a visão de futuro no cenário desejado para a socioeconomia metropolitana, compreendendo macroeconomia e os setores econômicos mais relevantes e a realidade social desejada; o cenário desejado para a evolução físico-territorial da metrópole que desenvolve o quadro futuro relacionado com a construção da estratégia da mancha principal, a preocupação com o hinterland rural, a mancha principal e a expansão para o oeste, a mancha principal e o desenvolvimento territorial sustentável da RMN. E também o papel estratégico do parque Potengi e dos parques dunares, a expansão imobiliária em áreas adequadas, a re-qualificação sócio-ambiental das áreas pobres e das áreas ambientais degradadas da mancha principal, o mapa-síntese da mancha principal e a organização das sedes municipais afastadas da mancha principal e da zona rural.

Parte C - Redes Estratégicas e Estruturação do Futuro da Metrópole - com ênfase na rede viária da RMN, incluindo a redefinição de acessibilidade metropolitana em três planos, os pressupostos estratégicos para o efetivo enfrentamento dos desafios, os planos de intervenção: planos infra-estruturais e os planos político-operacionais,

---

Parte D - Gestão Metropolitana, abrangendo as diretrizes para a revisão do modelo de gestão da RMN, partindo do modelo atual e pondo em destaque os aspectos referentes à composição do conselho deliberativo, à secretaria executiva, suporte financeiro, os impasses e dificuldades. Isso foi formulado com base na visão de atores relevantes, na experiência de outras regiões metropolitanas, com o que se estabeleceram premissas básicas para a revisão do modelo gestor da RMN, nas quais foram, então, firmadas as diretrizes para a revisão do modelo de gestão da Região Metropolitana de Natal.

Parte E - Síntese das Diretrizes que condensa as diretrizes gerais, com indicação dos pressupostos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da RMN e das macro-diretrizes relacionadas com as dimensões: físico-territorial, econômica, social e político-institucional. Estas diretrizes devem nortear a última etapa do trabalho, consubstanciadas nas propostas finais para o desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal.

O corpo deste Relatório, correspondente ao Produto 4 e 5, e contém, ainda, cinco Anexos, a saber: Anexo 01 - Visão da Dinâmica Demográfica e Social e Lista de Identificação das Áreas dos Mapas; Anexo 02 - Nota Técnica das Projeções Demográficas; Anexo 03 - Modelos de Gestão Metropolitana no Brasil; Anexo 04 - Experiência da Região Metropolitana do Recife; Anexo 05 - Relação de Entrevistados.

Como se tem procedido desde o início dos trabalhos, os passos principais dados no decorrer dos estudos foram submetidos à apreciação do Comitê de Acompanhamento da Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal, criado pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, com a finalidade específica de supervisionar a elaboração do Plano.

Tania Bacelar de Araújo      Maria do Livramento Miranda Clementino



---

PARTE **A**

DINÂMICA SOCIOECONÔMICA  
E FÍSICO-TERRITORIAL:  
CENÁRIO TENDENCIAL

---



# 1 TENDÊNCIAS RECENTES E VISÃO DO FUTURO

---

## 1.1 Ambiente Externo: Tendências Recentes e Oportunidades e Ameaças para a Metrópole de Natal

### 1.1.1. Tendências socioeconômicas mundiais, nacionais e estaduais

Neste item são identificados alguns dos principais processos em curso na socioeconomia mundial, nacional e do estado do Rio Grande do Norte que já produzem efeitos ou poderão ter importantes desdobramentos futuros sobre o espaço metropolitano de Natal. Tais comportamentos, que se manifestam nas dimensões econômica, política, sociocultural, ambiental e espacial, na maioria dos casos, tendem a se consolidar e se manter dominantes nos próximos anos. Assim, destacam-se as tendências a seguir enunciadas.

15

#### a) Tendências de peso da socioeconomia mundial

##### Geopolítica

- **Instabilidade na estrutura de poder e negociações multilaterais**, havendo forte questionamento da hegemonia geopolítica americana e tensão permanente com a situação no Oriente Médio e com o terrorismo, tendendo a se constituir novo perfil das relações de poder mundial.
- **Redistribuição da geografia econômica mundial com a emergência dos países do denominado BRIC - Brasil, Rússia, Índia e China**, com destaque para o crescimento econômico da China e Índia, o Brasil aparecendo como um país com boas possibilidades de desenvolvimento.

---

## Economia e tecnologia

- **Ampliação do comércio mundial e melhores condições de negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio-OMC** abrem importante oportunidade para ampliação dos fluxos comerciais de países como Brasil, China e Índia, que têm base industrial e mercado interno relevantes.
- **Esgotamento da matriz energética de origem fóssil combinado com ascensão de outras fontes energéticas.** O petróleo vem sofrendo sérios problemas de elevação de preços, limitação de reservas e pressões ambientais, o que tem forçado os países a buscarem novas fontes de energia, a exemplo do etanol, que garantam maior sustentabilidade no tempo, sejam economicamente viáveis e exerçam menor pressão sobre o meio ambiente.
- **Crescimento mundial do movimento turístico**, com realce para o turismo cultural e ecológico e contemplando também a expansão do turismo da chamada terceira idade, estimulado pelo envelhecimento da população mundial com renda elevada.
- **Consolidação do novo paradigma tecnológico** (nanotecnologia, biotecnologia, telemática, novos materiais), embora com desiguais ritmos de avanço entre países.

16

## Sócio-cultural e demográfico

- **Envelhecimento da população e movimentos migratórios dos países pobres e populosos para os ricos**, resultando num processo gradual de pressão demográfica.
- **Reorganização do mercado de trabalho**, com tendência à redução de postos de trabalho e criação de novas ocupações, bem como aumento da exigência por qualificação profissional e alterações significativas nas relações de trabalho com a necessidade de maiores flexibilizações contratuais.
- **Melhoria sistemática dos indicadores sociais mundiais**, ao mesmo tempo em que se mantém grande desigualdade entre países e continentes.
- **Tensão entre padrões e valores globais e identidades culturais locais.** Tendência mundial de expansão de padrões culturais e valores globais pode levar à diminuição e mesmo à possibilidade de ruptura de tradições e identidades de espaços locais.

## Urbano-ambiental

- **Revalorização do papel das cidades**, especialmente nas médias e grandes onde se concentram infra-estruturas de logística e outros serviços.
- **Maior preocupação e pressão pela preservação do meio ambiente**, observando-se a perspectiva de mudanças climáticas e tendência a se colocar a questão ambiental na agenda dos governos nacionais, a exemplo do Tratado de Kyoto e das metas específicas de controle de poluição mundial estabelecidas pela comunidade europeia e pelo Congresso Americano.
- **Crescimento mundial da demanda por água** para consumo humano, produção de alimentos e energia, combinada com tendência à escassez de água.

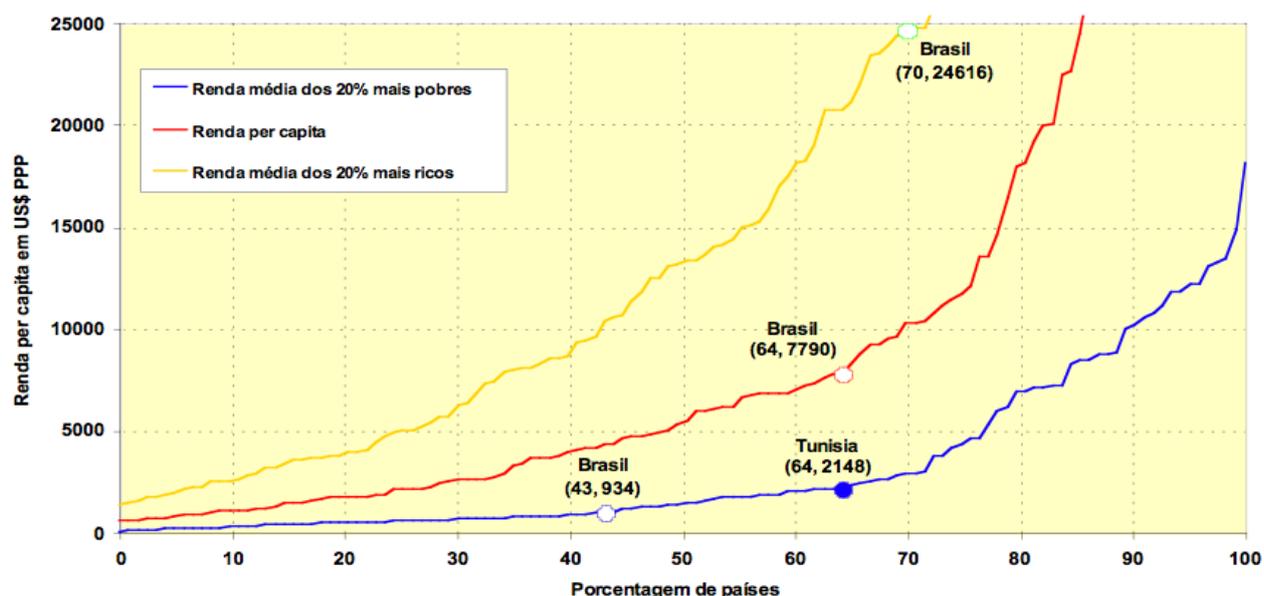
Gráfico 1

**Mundo: países selecionados\***

**Distribuição dos países segundo a renda per capita, a renda média dos 20% mais pobres e a renda média dos 20% mais ricos 2005**

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano – PNUD.

\* Estão sendo considerados 124 países para os quais existe a informação.



---

## b) Tendências de peso da socioeconomia brasileira

### Econômicas e infra-estruturais

- **Continuidade das pressões por uma maior flexibilização das políticas monetárias e fiscais**, apesar das pressões crescentes para a revisão da política macroeconômica no curto prazo, prevê-se que haja a continuidade dos princípios da austeridade e da responsabilidade fiscal, embora se ampliem as pressões visando flexibilizar as políticas fiscais e monetárias.
- **Condições mais favoráveis no comércio mundial** podem resultar numa intensidade ainda maior da inserção da economia brasileira na economia mundial.
- **Persistência de estrangulamentos na infra-estrutura econômica** nos sistemas rodoviário, portuário, de produção e distribuição de energia, de armazenagem etc., a ser atenuada pelos investimentos previstos pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do Governo Federal.
- **Mudanças na matriz energética**, com aumento relativo da produção e comercialização do gás natural e do biocombustível, este sinalizando para forte impulso de exportação de etanol.

18

### Marcos regulatórios

- **Melhoria nos marcos regulatórios**, conquanto os resultados não tenham sido ainda significativos, merecem destaque, neste particular, as mudanças seletivas no sistema tributário, a nova lei do saneamento básico e as mudanças na legislação do crédito habitacional, iniciativas que podem facilitar a ampliação da capacidade produtiva do País e a melhoria nas condições sociais da população.

### Demográficas e sociais

- **Envelhecimento da população e pressões sobre o sistema da previdência** tende a gerar um problema crônico para as finanças dos governos federal, estadual e municipal.
- **Tendência de queda dos indicadores de desigualdade sociais**, tendência que vem ocorrendo desde meados da década de 1990 e que se intensificou no século XXI, sobretudo, com a implementação de importantes programas sociais, a exemplo do Bolsa Família, os quais acabaram tendo reflexo na melhoria das condições de vida da população baixa renda.

- 
- **Aumento da tensão social especialmente nas grandes cidades**, com o aumento da violência urbana e o desafio de se garantir as condições mínimas de cidadania.

### **Urbano-territoriais**

- **Crescimento mais intenso de metrópoles comandadas por centros regionais**, como Natal, Florianópolis, Londrina, Vitória e São Luis, em relação a metrópoles globais (Rio de Janeiro e São Paulo) e nacionais – Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba.
- **Difusão do padrão periférico como condutor do crescimento metropolitano**, evidenciando o peso da “cidade informal” que se expande em meio à crise financeira do setor público refletida pela insuficiência de políticas habitacionais, de transporte, de saneamento e outras.
- **Movimento de descentralização torna as políticas públicas cada vez mais municipalizadas**, o que vem sendo evidenciada na implementação de políticas sociais com mais frequência de foco predominantemente local.
- **Crescimento dos arranjos e parcerias intermunicipais**, consubstanciado na consolidação ou criação de associações e convênios entre municipais, e a formação de consórcios.
- **Crescente importância da dimensão ambiental dos problemas urbanos**, observando-se a intensificação do embate e conseqüente busca de solução dos conflitos entre uso e ocupação do solo urbano e a conservação do ambiente natural dos espaços urbanos.

Gráfico 2

**Brasil**

**Evolução da desigualdade de renda familiar per capita no Brasil 1995-2005**

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 1995 - 2005



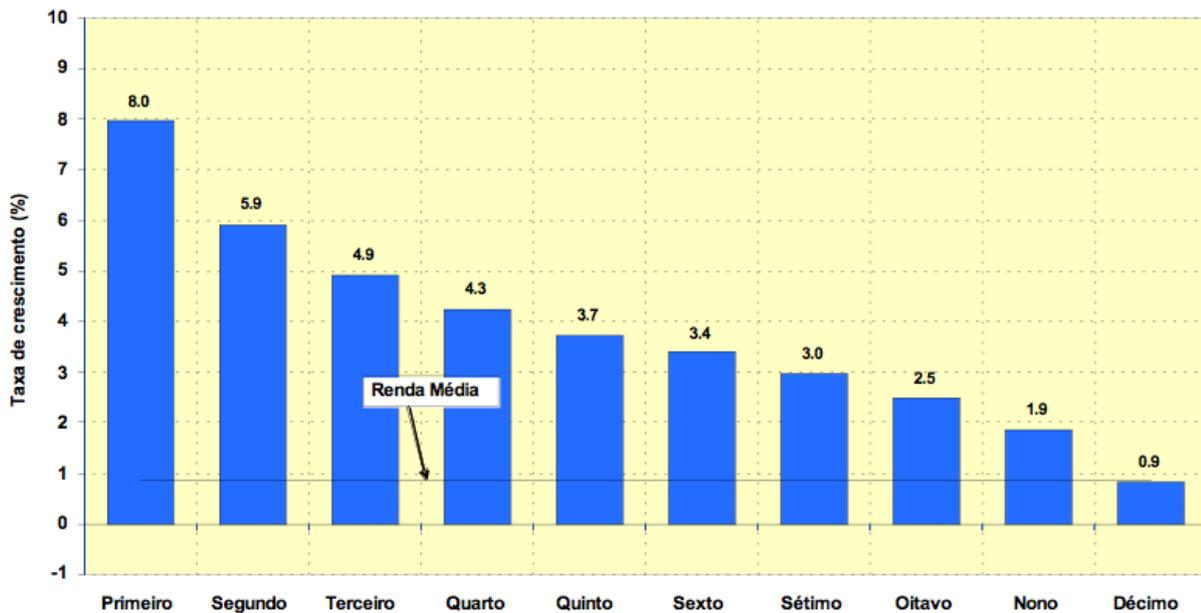
20

Gráfico 3

**Brasil**

**Taxa de crescimento anual da renda per capita acumulada pelos décimos mais pobres entre 2001 - 2005.**

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2001 - 2005



---

## c) Tendências de peso da socioeconomia do Rio Grande do Norte

### Aspectos econômicos

Economia potiguar deverá crescer num ritmo maior que a média da economia brasileira, dando seguimento à tendência observada na última década, que partindo de uma base econômica baixa, se expandiu a partir, sobretudo, de significativo crescimento da exploração de petróleo, e, mais recentemente, também pelo ritmo de expansão das atividades do turismo.

Desconcentração espacial no interior da economia potiguar, com perspectiva de expansão da região polarizada por Mossoró e Macau, onde se localizam segmentos de grande representatividade para a economia potiguar: exploração de petróleo e gás, fruticultura irrigada e pólo salineiro; e na região litorânea norte, onde deverá se concentrar parcela significativa dos projetos em implantação e negociação.

Retomada dos investimentos da Petrobras por conta dos novos poços que estão em fase inicial de prospecção deverá manter aquecido o segmento industrial de produção máquinas e equipamentos, trazendo impactos significativos, especialmente para o município de Mossoró.

Retomadado setor têxtil de confecções, gerando impactos na expansão dessas atividades na Região Metropolitana de Natal e em processo de maior interiorização, sobretudo da atividade de confecções;

Impulso agropecuário por conta da consolidação e do fortalecimento da fruticultura irrigada em várias regiões do Estado, adensando a cadeia da agroindústria.

Possibilidade de incremento da atividade sucro-alcooleira, mercê das condições naturais propícias ao cultivo da cana-de-açúcar, lastreado na elevação da demanda nacional e internacional por combustíveis alternativos, em particular, o etanol.

Consolidação do Estado como pólo de pesca, pela continuidade da importância da carcinicultura e pela emergência da piscicultura, dinamizada pela implantação do pólo pesqueiro.

Forte expansão das atividades turísticas, com grande bloco de novos investimentos em hospedagem, repercutindo na dinamização das atividades imobiliárias e da construção civil.

Incremento da construção civil com impactos positivos em toda a cadeia produtiva fornecedora de insumos – cerâmica, cimento, artefatos de concreto e gesso, vidros, madeira, pedra, brita.

---

Expansão e mudança de perfil do setor imobiliário em Natal e entorno, com influência importante da aquisição de imóveis por estrangeiros, ocorrendo o chamado “crescimento da segunda residência”. Também merecem destaque as mudanças no padrão imobiliário, emergindo o processo de verticalização como uma tônica na região litorânea, mas sobretudo no município de Natal.

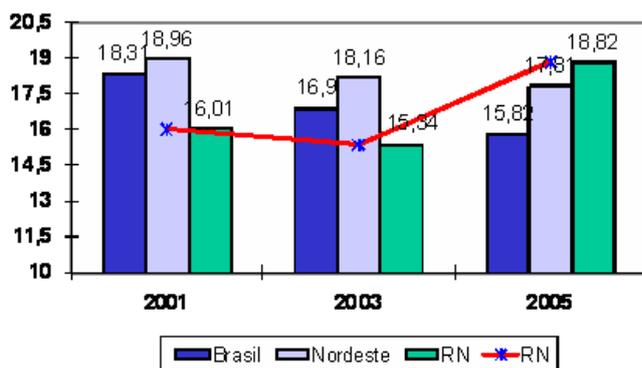
### Aspectos demográficos, sociais e ambientais

- **Manutenção de fluxos migratórios direcionados para Mossoró e Natal** e suas áreas de influência.
- **Melhoria do IDH e redução da pobreza**, como resultado da tendência ao aumento do peso das políticas sociais, em especial nas áreas urbanas – processo que constitui tendência nacional –, paralelo à manutenção das desigualdades sociais.
- **Piora recente dos indicadores de desigualdade de renda no Estado**, puxado, sobretudo, pelo crescimento da renda dos 10 % mais ricos.
- **Melhoria dos padrões educacionais**, apesar da qualidade do ensino se encontrar num padrão ainda muito baixo – incluindo-se tanto o ensino formal quanto o ensino técnico-profissionalizante –, vem se verificando gradativa melhora no sistema educacional.
- **Valorização da dimensão ambiental como reflexo de tendência mundial e nacional**, com questões importantes como a preservação dos sistemas estuarinos e dos complexos de dunas existentes.

Gráfico 4

### Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte Relação entre o rendimento médio dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres 2001 / 2003 / 2005

Fonte: IBGE

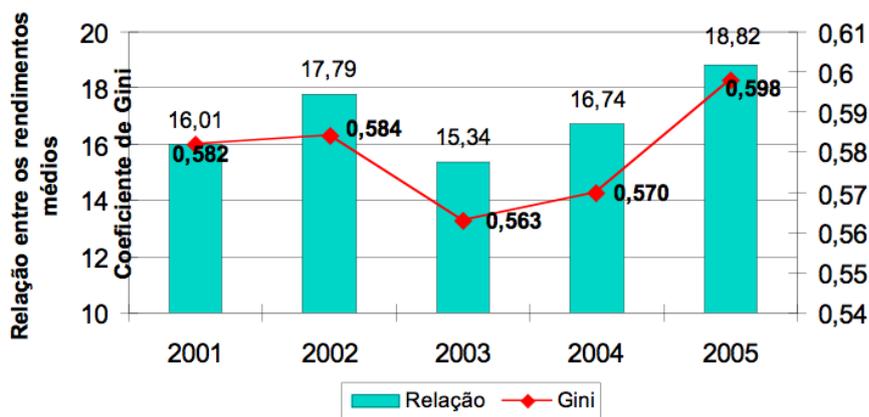


23

Gráfico 5

### Rio Grande do Norte Relação entre o rendimento médio dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres x Coeficiente de Gini 2001 - 2005

Fonte: IBGE/IPEADATA



---

## 1.1.2 Ameaças e oportunidades do contexto sobre a Região Metropolitana de Natal

A seguir apresenta-se um conjunto de ameaças e oportunidades em curso, latentes ou com potencial de virem a ocorrer no contexto mundial, nacional e estadual. A Região Metropolitana, em se tratando de ameaças, pode, de acordo com sua intensidade, contorná-las ou minimizar o seu impacto negativo e, no que diz respeito às oportunidades, potencializá-las e utilizá-las em favor do seu desenvolvimento sustentável.

### a) Ameaças do contexto

- Perspectiva de ocorrer certo arrefecimento do ritmo de crescimento da economia mundial nos próximos anos.
- Abertura comercial rápida e intensa da economia brasileira e as mudanças na regulação no comércio mundial podem afetar de forma mais direta atividades menos competitivas.
- Continuidade do fluxo de “turismo sexual” e especulativo imobiliário.
- Avanços tecnológicos podem ter reflexos negativos em atividades locais com baixa capacidade produtiva, em especial, na questão do mercado de trabalho.
- Lógica municipalista brasileira pode induzir uma abordagem localista dos problemas das metrópoles do Brasil.
- Internacionalização da economia e a necessidade de tornar a cidade competitiva podem refletir na prevalência na dinâmica da gestão pública da lógica do capital e da privatização do território. Em termos dos governos municipais, pode haver a transformação da gestão em administração empresarial, materializando-se nas operações urbanísticas, que muitas vezes privilegiam os negócios imobiliários.
- Propagação da insegurança urbana, com banalização da violência e ocorrência de crimes hediondos.
- Expansão dos padrões e valores globais sobre o território metropolitano pode se constituir numa ameaça a identidades e valores culturais locais. É preciso que as sociedades locais, territorialmente definidas, preservem suas identidades, suas referências espaciais e os enraizamentos sócio-históricos.

- 
- Falta de uma política urbano-ambiental pode acabar acarretando disfunções no crescimento urbano, permitindo expansões desnecessárias da malha urbana de acordo com o interesse dos diferentes mercados imobiliários; dissociação da expansão urbana da oferta de transporte público e a possibilidade de construções precárias.
  - Forte pressão sobre o orçamento público por investimentos em programas de infra-estrutura urbana e social pode provocar aumento dos gastos correntes públicos dos estados e municípios.

## b) Oportunidades do contexto

- Perspectiva de crescimento do fluxo de comércio mundial, acima do ritmo da economia mundial, com melhores condições de negociação.
- Condições favoráveis para a retomada da economia, da renda das famílias e do emprego no Brasil, uma tendência nacional que repercute na metrópole na possibilidade de crescer com um maior grau de inclusão social.
- Crescimento contínuo da demanda por turismo no mundo, fator de fundamental importância para uma região que tem vocação natural para as atividades turísticas e que vem crescendo de forma intensa.
- Maior autonomia dos municípios pode refletir, se bem trabalhada, numa melhor gestão das políticas públicas, com maior capacidade de investimento local.
- Descentralização e maior cobertura das políticas públicas sociais, com perspectiva de ampliação do grau de inclusão social.
- Investimentos previstos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC para o estado do Rio Grande do Norte.
- Ampliação das políticas habitacionais, inclusive para faixas de renda mais baixa.
- Disseminação de formas de gestão compartilhada entre municípios, a exemplo da instalação de consórcios municipais, pode facilitar as ações conjuntas entre os municípios da metrópole.

- 
- Regulamentação do Plano Nacional de Saneamento, que prevê a ampliação dos investimentos no Brasil na área de saneamento básico, surge no momento em que a metrópole necessita expandir e modernizar seus sistemas de esgotamento sanitário, tratamento de água e coleta e destino do lixo urbano.
  - Maior engajamento das empresas, governos e sociedade civil na responsabilidade com a preservação e recuperação de áreas degradadas, também é oportuno no momento em que os municípios da metrópole se expandem de forma desordenada e com uma série de problemas de cunho ambiental.
  - Novas abordagens territoriais da questão do desenvolvimento metropolitano vêm se disseminando no debate acadêmico e na implementação de políticas públicas no mundo e no Brasil.

## 1.2 Socioeconomia da Região Metropolitana de Natal: Tendências Econômicas e Sociais Recentes e Futuras

26

### 1.2.1 Macro-tendências econômicas

**Tendência ao dinamismo econômico.** Não obstante o crescimento reduzido da economia estadual e metropolitana até o início da presente década, a economia da Região Metropolitana de Natal vem registrando, nos anos recentes, intenso dinamismo, baseado na expansão ocorrida em alguns segmentos produtivos de grande influência na sua estrutura produtiva. Entre eles avultam as atividades de turismo e lazer, o comércio (varejo moderno e comércio exterior), os serviços mercantis de educação e saúde, a indústria de construção civil e atividades imobiliárias, além das atividades industriais, sobretudo, a têxtil e confecções.

Espera-se no futuro imediato, como tendência, a continuidade dessa expansão, influenciada pela perspectiva de crescimento econômico do contexto nacional, regional e estadual, fundamentada nas atividades antes assinaladas: (i) turismo e lazer, (ii) construção civil e atividades imobiliárias, fortemente integradas ao turismo, (iii) o comércio, em especial o vinculado ao varejo moderno e às exportações, (iv) além das atividades industriais produtoras de têxteis e confecções.

---

O maior crescimento da economia metropolitana deverá ser influenciado em maior grau pela flexibilização da política monetária e fiscal do País, pelas condições favoráveis do comércio mundial e atenuação dos estrangulamentos na infra-estrutura econômica a partir dos investimentos previstos no PAC. Na esfera estadual, além dos estímulos provenientes dos segmentos produtivos localizados na própria Região Metropolitana de Natal, que apontam para o fortalecimento da sua economia, o futuro desenvolvimento metropolitano deverá também ser influenciado por impactos advindos de fora da metrópole: a retomada dos investimentos da Petrobras, a provável expansão das atividades sucroalcooleiras, o incremento da construção civil estadual articulada com atividades imobiliárias financiadas por importantes aportes de recursos externos, intimamente associados ao desenvolvimento do turismo além da fronteira da Região Metropolitana.

**Modesta descentralização espacial.** As informações disponíveis, embora ainda preliminares, mostram indícios, na economia estadual, de dupla tendência de descentralização espacial de interesse para a RMN. De um lado, a tendência à redução gradual da participação da economia metropolitana no contexto da economia estadual, tendo em vista o maior dinamismo ocorrido nas áreas interioranas, nas quais o impacto da exploração do petróleo e as repercussões da moderna agricultura irrigada tiveram influência marcante nesse processo. A RMN tinha, em 1999, uma participação no valor adicionado do Estado de 49,3%, passando, em 2003, para 46,5%. De outro lado, a tendência à redução paulatina do peso do município de Natal, relativamente ao total da Região Metropolitana. Quanto ao valor adicionado, deve-se registrar que Natal diminuiu sua participação no total da Região Metropolitana, de 70%, em 1999, para 68,7%, em 2003.

Em função da grande concentração de investimentos na RMN e o próprio dinamismo de importantes segmentos produtivos, já assinalados, é de se esperar que, no futuro, seja revertida essa tendência de descentralização, da qual vem resultando a redução do peso metropolitano no total da economia estadual. Não obstante, os investimentos previstos e em realização nos demais municípios metropolitanos (menos Natal) apontam na direção da continuidade do processo de descentralização espacial da economia, favorecendo-os, em detrimento da importância econômica de Natal.

---

Em outras palavras, a tendência à espacialização da economia da metrópole no Rio Grande do Norte é a de maior concentração da economia estadual na RMN, revertendo a evolução ocorrida recentemente; e, no interior da economia metropolitana, uma menor concentração no município de Natal – ainda muito significativa como se assinalou – relativamente aos demais municípios.

### **Crescente articulação entre atividades imobiliária e o turismo.**

Uma tendência muito clara, constatada nos últimos anos, diz respeito não somente ao crescimento da construção civil (expansão do emprego formal de 6,3%, entre 2000 e 2005) e da atividade imobiliária (expansão do emprego formal de 11,2%), mas à articulação crescente dessas atividades com o desenvolvimento do turismo, cuja atividade de alojamento e alimentação também registrou crescimento significativo do emprego formal (8,2%, entre 2000 e 2005). Essa integração ocorre com a presença de investimentos estrangeiros que vêm constituindo os grandes financiadores das atividades imobiliárias na Região Metropolitana de Natal e municípios litorâneos fora dos limites da metrópole.

28

É de se esperar que esta tendência tenha continuidade nos próximos anos, com base no processo de consolidação que vem ocorrendo no turismo da RMN e no Estado, sobretudo, nos municípios localizados na faixa litorânea.

### **Presença marcante da informalidade apesar da tendência recente de ampliação do emprego no setor formal.**

As últimas informações censitárias mostram que a metrópole estadual registrou no início da presente década percentual de mais de 40% da população ocupada em condição de informalidade e que, na comparação entre 1991 (40,6%) e 2000 (42,9%), verificou-se tendência de aumento do percentual de pessoas nessa situação no mercado de trabalho. Não obstante esse fato, os dados referentes ao setor formal a partir de 2000 mostram um crescimento significativo do emprego formal metropolitano, o que sugere reversão da tendência que vinha sendo apontada anteriormente. De fato, entre 2000 e 2005, o emprego formal estimado pelo relatório da RAIS-MTE registrou expansão de 6,2%, ao ano, com destaque para os serviços formais que apresentaram aumento anual de 6,8%, e para as atividades formais agropecuárias, com aproximadamente 8,7%, ao ano. Para

---

estabelecer uma comparação é importante ressaltar que o emprego total (formal e informal) metropolitano, estimado com base nos dados dos censos demográficos, expandiu-se, entre 1991 e 2000, a uma taxa de apenas 2,8%.

A expectativa no futuro é a de que essa tendência de expansão do emprego formal tenha continuidade, com base nas perspectivas favoráveis do contexto econômico metropolitano e dos processos em curso de crescimento das atividades formais, notadamente às vinculadas ao setor de serviços, que têm mostrado capacidade de absorção da força de trabalho em condições de formalidade das relações de trabalho.

### **Crescente inadequação entre a infra-estrutura viária e a dinâmica da articulação funcional da metrópole.**

Observadas as tendências espaciais e demográficas do desenvolvimento socioeconômico metropolitano, quando confrontadas às potencialidades do sistema viário e de transportes, verifica-se que a precariedade infra-estrutural do transporte constitui-se óbice à efetivação da articulação funcional entre os municípios metropolitanos. A tendência de reforçar as ligações radiais através de aumento de capacidade da infra-estrutura viária deverá continuar no futuro imediato se mudanças essenciais não ocorrerem nas estratégias de planejamento. Da mesma forma, a desarticulação entre organismos de transporte e trânsito incidentes na Região persiste como tendência que atrasa e impede o desenvolvimento de maior acessibilidade em plano metropolitano. Assim, o planejamento de serviços e sua regulação, bem como os projetos de expansão de capacidade, na situação atual, constituem-se como tendência negativa para o desenvolvimento regional, requerendo-se uma transformação estrutural nas bases do planejamento metropolitano de transportes.

29

## **1.2.2 Tendências econômicas setoriais**

### **Consolidação do comando das atividades terciárias na organização da metrópole.**

Essa presença do terciário, nítida no município de Natal – pólo de administração pública, pólo de prestação de serviços e pólo turístico –, tende a se espalhar no tecido metropolitano, particularmente na sua porção costeira, com o turismo, e a oeste, com a presença do novo aeroporto, que, no cenário de 2020, se consolidará como centro de intermediação de milhões de passageiros

---

e de mercadorias à escala global; e com a implantação do Centro de Neurociências, que deverá atrair outras atividades de ensino e pesquisa de nível universitário.

**Continuidade do dinamismo do turismo e da importância crescente do turismo internacional.** As informações disponíveis sobre a evolução do turismo mostram significativa expansão dessa atividade, não somente em relação ao turista nacional como o turista de origem estrangeira. Neste particular, a percepção não se limita à continuidade da tendência, como também indica a perspectiva da Região Metropolitana vir a constituir-se num centro internacional de turismo de férias e portão de entrada aérea do turismo nacional e latino-americano. A expansão da infra-estrutura de hospedagem e dos serviços correlatos reforça esta perspectiva.

**Continuidade do crescimento significativo do setor industrial,** em particular da indústria de construção civil e de segmentos relevantes da indústria de transformação. Associadas ao processo de urbanização da RMN e, mais recentemente, ao desenvolvimento do turismo e lazer, inclusive internacional, as atividades da indústria da construção civil registram tendência de intenso crescimento. O emprego formal, entre 2000 e 2005, da indústria de construção exibiu, como assinalado, incremento de 6,3%, ao ano, enquanto as atividades imobiliárias e de aluguéis apresentaram expansão de 11,2%, ao ano. Alguns segmentos da indústria de transformação ostentam, também, tendência ao crescimento, como é o caso do conjunto de atividades constituídas pela indústria têxtil e de confecções, cujo emprego formal nos referidos anos expandiu-se a uma taxa anual de 8,9%, na indústria têxtil, e 16,6%, na indústria de confecções.

**Saturação dos distritos industriais metropolitanos existentes,** inadequação de alguns deles dados problemas ambientais, e a necessidade de novos distritos. Registre-se que o distrito industrial de Extremoz não dispõe de infra-estrutura para sua expansão, está totalmente ocupado; que é precária a situação do Centro Industrial Avançado (CIA), de Macaíba, associado aos problemas ambientais decorrentes do impacto negativo sobre o manancial do Rio Pitimbu; e ainda o fato de que Parnamirim não possui distritos industriais, localizando-se suas industriais ao longo da BR-101. Diante dessa situação, espera-se a implantação de um novo distrito industrial ao noroeste, nas proximidades da BR-406 e do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. Repita-se, em face ao esgotamento do Distrito Industrial de Extremoz e diante da perspectiva da construção do aeroporto.

---

Relativamente ao sul, a tendência esperada é a criação de nova área industrial em São José do Mipibu, no Distrito de São José, tendo em vista, igualmente, a perspectiva de expansão do aeroporto na direção da BR-101, na sua parte sul. Ainda em relação ao CIA, em Macaíba, a tendência esperada é a de uma re-qualificação do referido distrito, com a implantação de indústrias que não produzam impactos ambientais.

**Diversificação das atividades agropecuárias.** A agropecuária localizada na RMN deverá ingressar, no futuro imediato, num processo de diversificação que comporta, ao lado da produção de alimentos para atender à demanda da população metropolitana, expansão da atividade sucroalcooleira, a partir do impulso da produção do etanol induzido pela política de estímulo coordenada pelo Governo Federal, que deve também incentivar a produção agrícola voltada para o biodiesel. Com isso, poderá haver disputa dos espaços dos tabuleiros com a cana-de-açúcar e outras atividades agropecuárias. Deve-se chamar a atenção, ainda, nesse processo de produção de alimentos, para a presença e o desenvolvimento esperado da agricultura familiar e a produção agrícola dos assentamentos na Região Metropolitana de Natal.

## 1.2.3 Macro-tendências demográficas

### a) Tendências demográficas gerais

Entre as tendências demográficas constatadas para a Região Metropolitana de Natal deve-ser registrar a sistemática redução de seu ritmo de crescimento. Se nos anos 1970, a expansão da população metropolitana ocorria a uma taxa de 3,8% ao ano, de 1991 a 2000 a taxa anual foi de apenas 2,6%. As estimativas do IBGE para 2000-2005 apontam para um crescimento anual de 2,5%. A RMN segue tendência constatada para o País e para os seus grandes aglomerados urbanos, e deverá ter prosseguimento nos próximos anos.

Deve-se assinalar, ao lado da grande heterogeneidade da evolução da população nos municípios metropolitanos, o fato de que Natal vem, recentemente, perdendo posição nesse processo e deverá, no futuro, ter menor importância relativa no total da população da RMN, em favor dos demais municípios, em particular de São Gonçalo do Amarante, Parnamirim, Nísia Floresta e Extremoz. Vale registrar que, em alguns desses casos, o crescimento maior está associado ao aumento ocorrido na mancha urbana, induzido pela expansão demográfica da capital e da ocupação física do espaço metropolitano. Esta tendência deverá ter prosseguimento nos próximos anos.

---

No que se refere ao processo migratório, deve-se levar em conta, também, a grande heterogeneidade entre os municípios metropolitanos, na qual se destacam como municípios de destino Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, em particular sua área de conurbada com Natal. Vale ressaltar que, relativamente a Natal, as suas zonas com maior percentual de imigrantes são os bairros mais próximos às áreas de São Gonçalo do Amarante e de Parnamirim. A expectativa é que esse processo tenha continuidade nos próximos anos, com a ampliação da mancha urbana na direção de São Gonçalo e Parnamirim e a intensificação da conurbação desses municípios com a capital.

**A população da metrópole tende a atingir 1.390 mil pessoas, em 2010, e 1.615 mil pessoas, em 2020;** com uma taxa de crescimento de 1,88%, no período 2000-2020, e um peso crescente dos habitantes urbanos. Em 2000, a taxa de urbanização na RMN já era de 85%, aproximadamente.

**Toda esta dinâmica demográfica reflete na estrutura etária da população.** Para visualizar a completa estrutura etária da população dos municípios da RMN, apresentam-se as pirâmides etárias, inclusive com projeção populacional para 2010, que serve para verificar a tendência futura da composição populacional.

32

O que mais chama a atenção em todos esses gráficos do quadro 1, independente do município, é o rápido processo de envelhecimento populacional em que toda a Região Metropolitana de Natal está enfrentando. Cotejando-se as pirâmides para os três períodos, em cada município, tem-se a impressão de uma “bolha” que vai subindo para o topo do gráfico. Esta é a representação gráfica do envelhecimento populacional que está ocorrendo nos municípios da Região Metropolitana de Natal, tanto pela base quanto pelo topo e que segundo a projeção para 2010 continuará a ocorrer nos próximos anos.

O envelhecimento pela base ocorre devido ao declínio constante da fecundidade, fazendo com que as gerações sejam cada vez menores. O envelhecimento pelo topo é o sinal mais aparente do declínio da mortalidade e os significativos ganhos de expectativa de vida, experimentado pela população da Região.

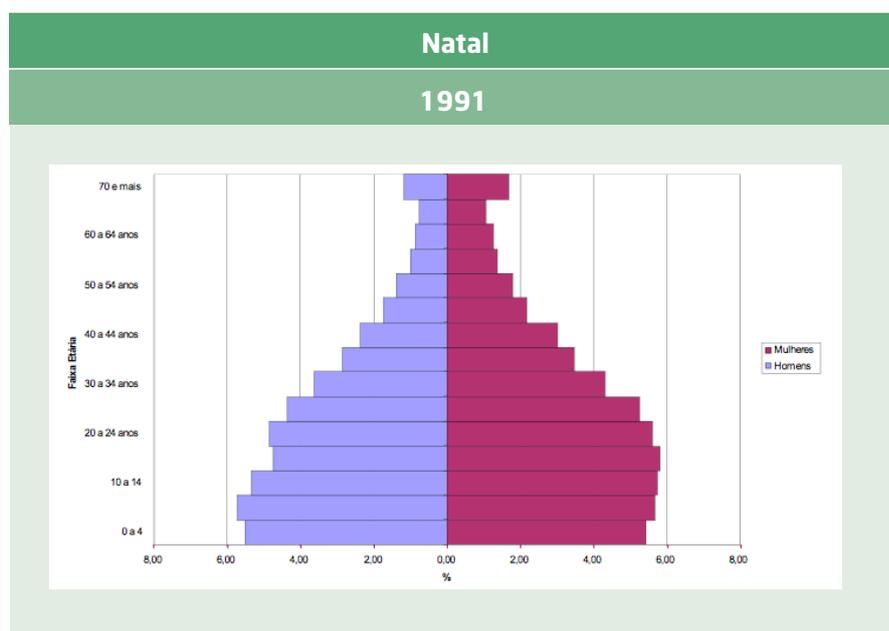
Contudo, esse processo de envelhecimento não ocorre de forma homogênea ao longo dos municípios. Parnamirim e São Gonçalo do Amarante apresentam pirâmide etária em 2000 com base bem mais larga do que, por exemplo, a pirâmide de Natal. A hipótese mais forte para explicar esse fenômeno concentra-se na migração. Este aumento

da população menor que 5 anos nestes municípios, certamente, tem muita influência do efeito indireto da migração. Ao observarem-se as faixas etárias centrais das pirâmides destes municípios, nota-se um aumento populacional muito grande nas idades adultas jovens, justamente, a faixa etária geradora de filhos.

Isto se reflete no índice de envelhecimento. Parnamirim é o município com o menor índice de envelhecimento de toda a RMN, seguido de São Gonçalo do Amarante, 0,115 e 0,13, respectivamente. Por outro lado, Natal tem o maior índice de envelhecimento da RMN - 0,192, ou seja, em Natal contam-se 19,2 idosos com 65 anos ou mais para cada 100 jovens com menos de 15 anos.

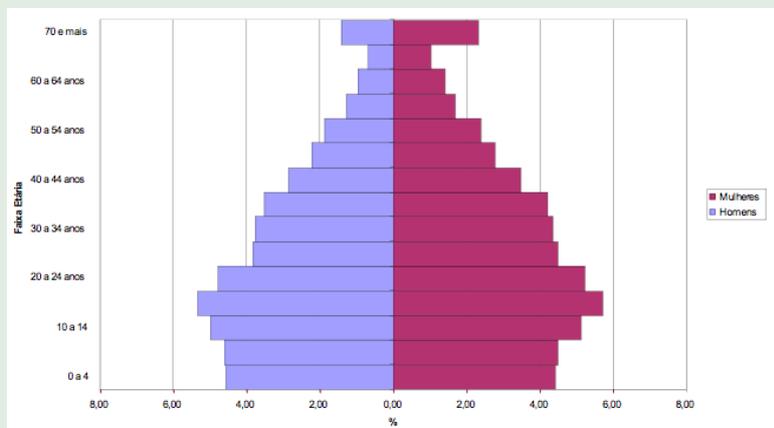
Quadro 1  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Pirâmides etárias**  
**1999; 2000; 2010**

Fonte: dados básicos do IBGE (1991 e 2000)

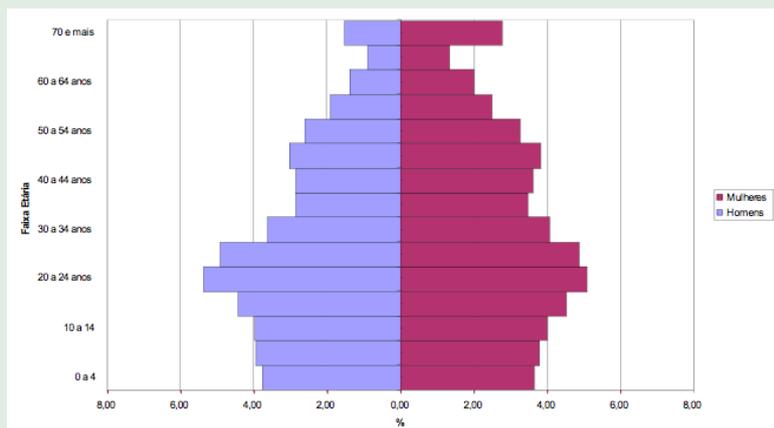


## Natal

2000

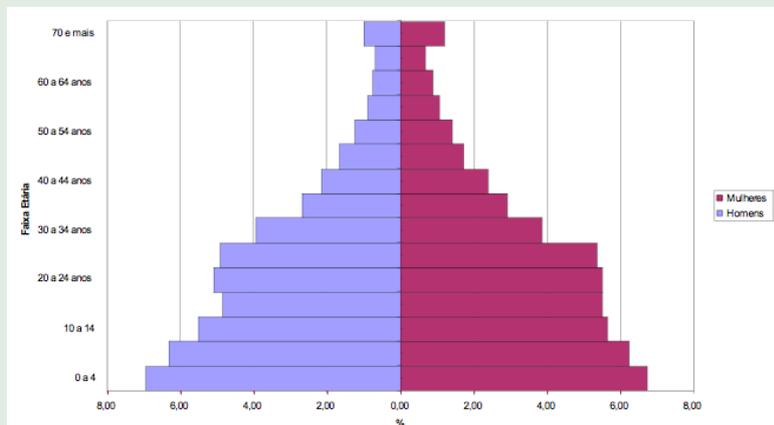


2010



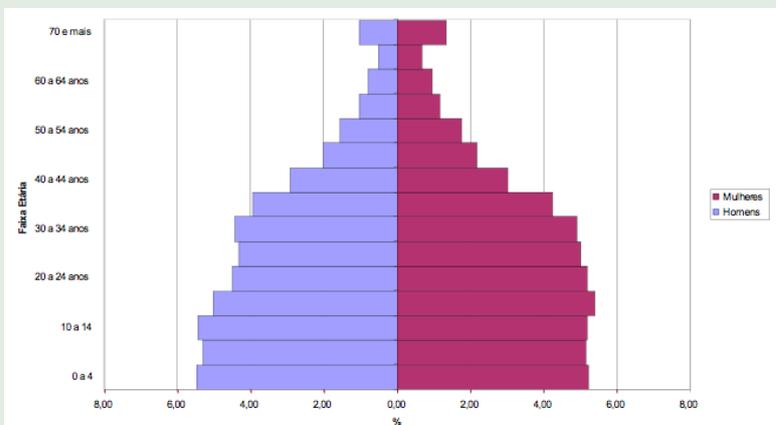
## Parnamirim

1991

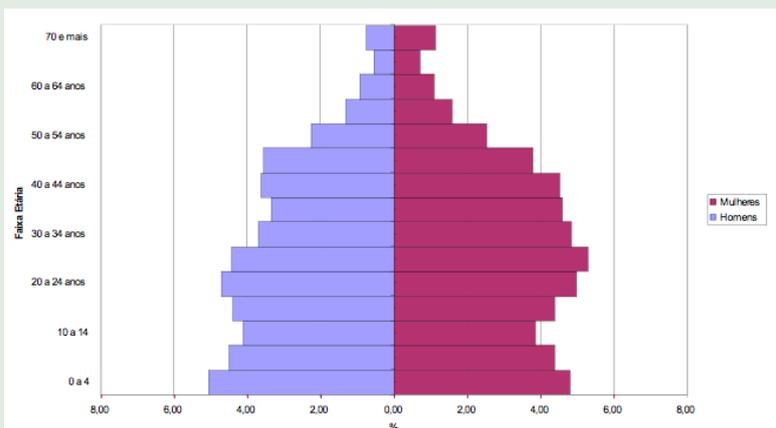


## Parnamirim

2000

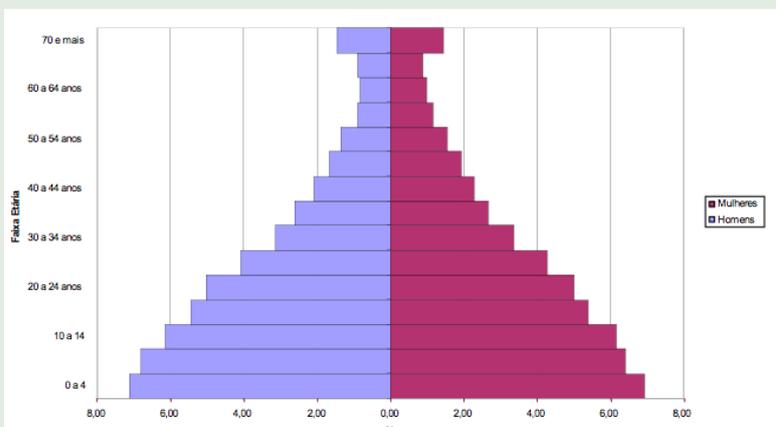


2010



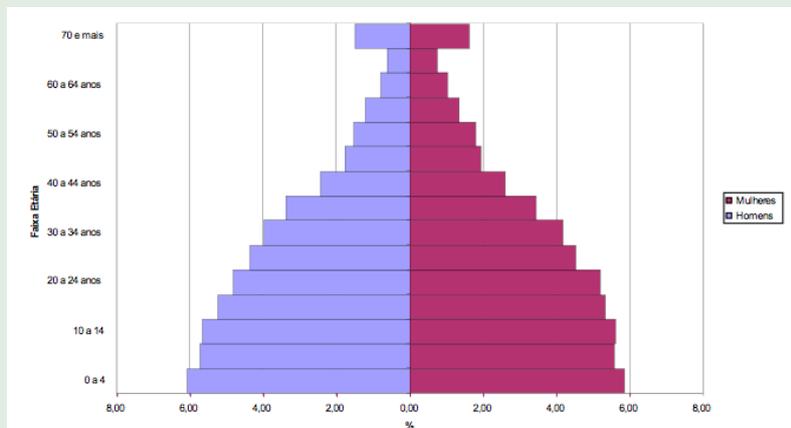
## São Gonçalo do Amarante

1991

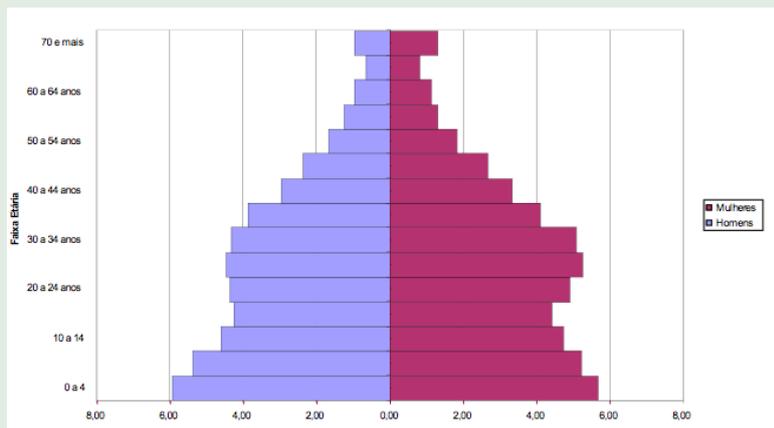


## São Gonçalo do Amarante

2000

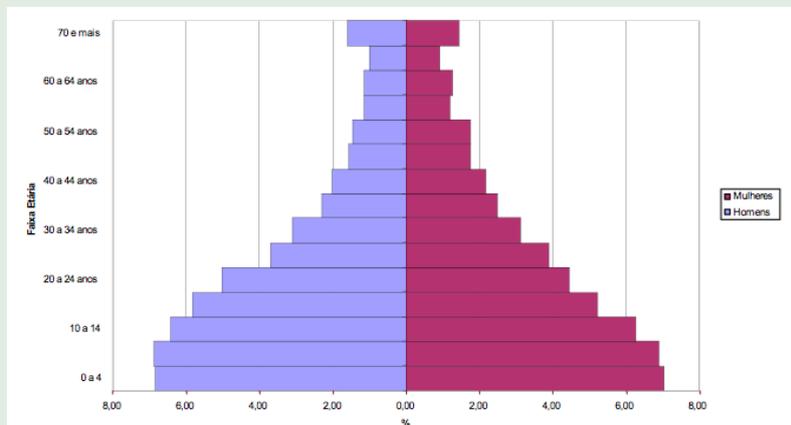


2010



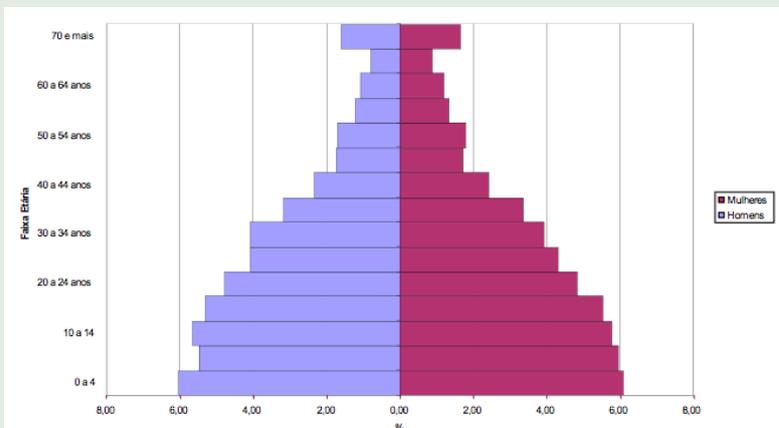
## Extremoz

1991

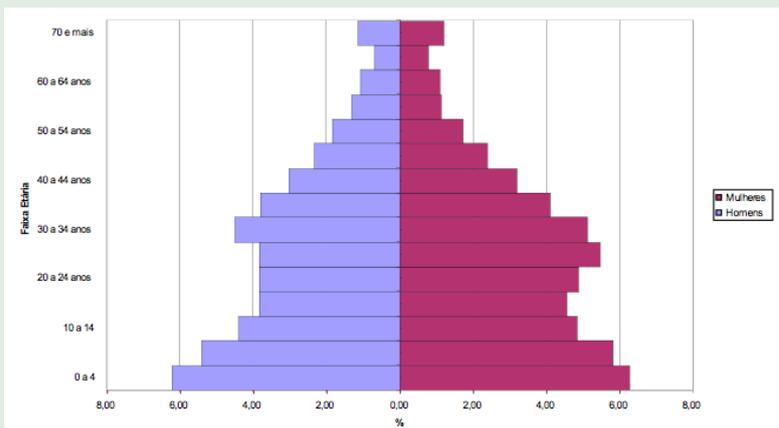


## Extremoz

2000

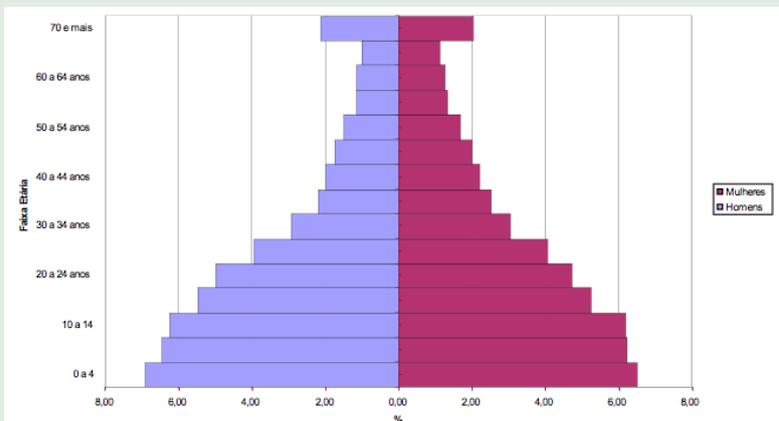


2010



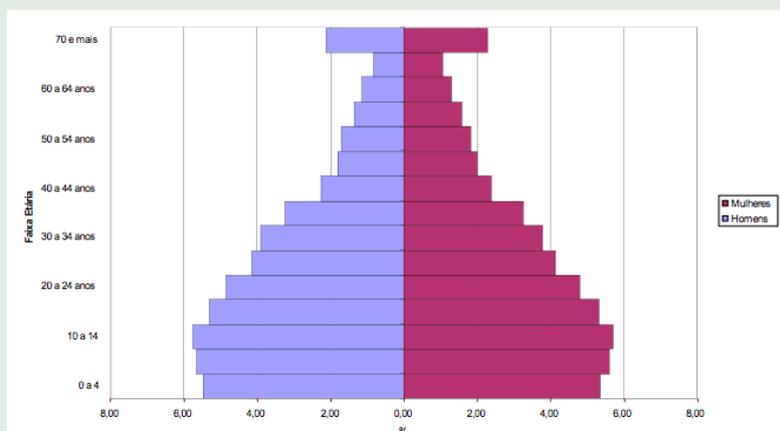
## Macaíba

1991

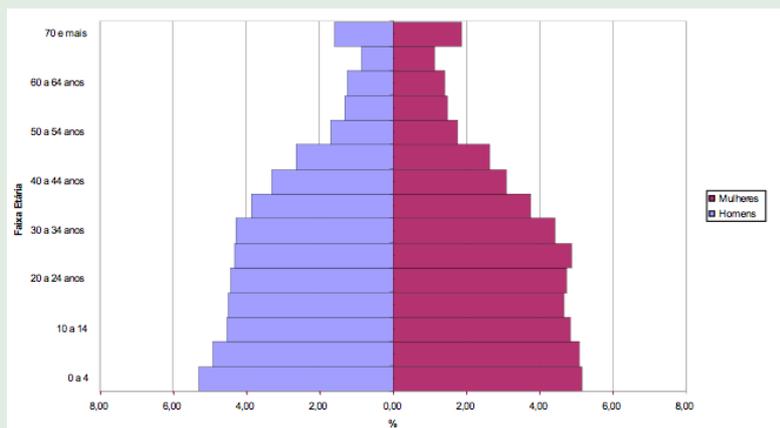


## Macaíba

2000

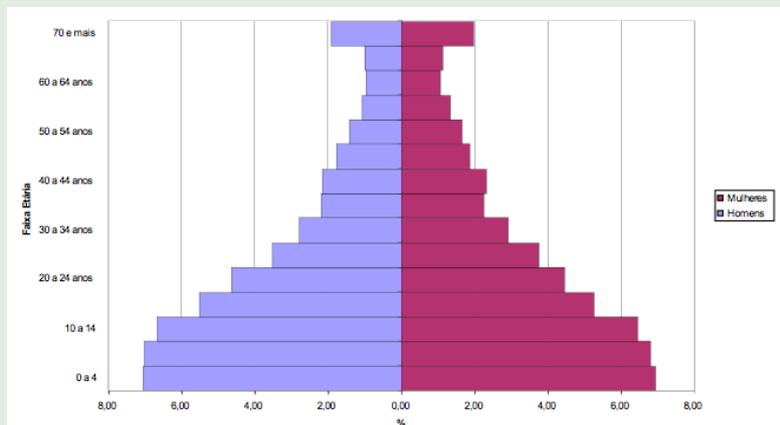


2010



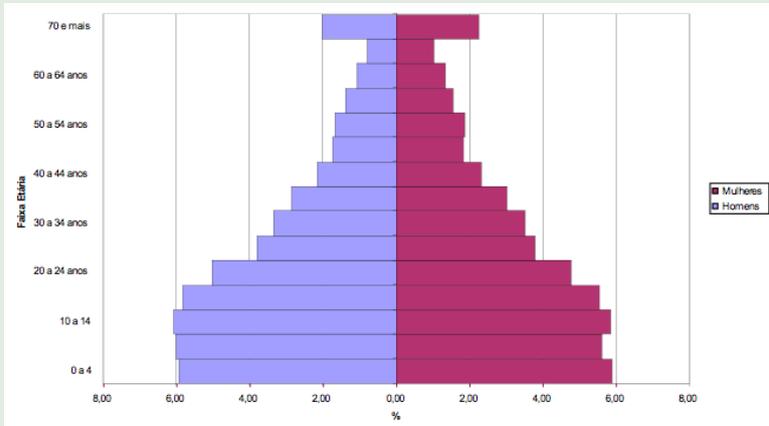
## Ceará-Mirim

1991

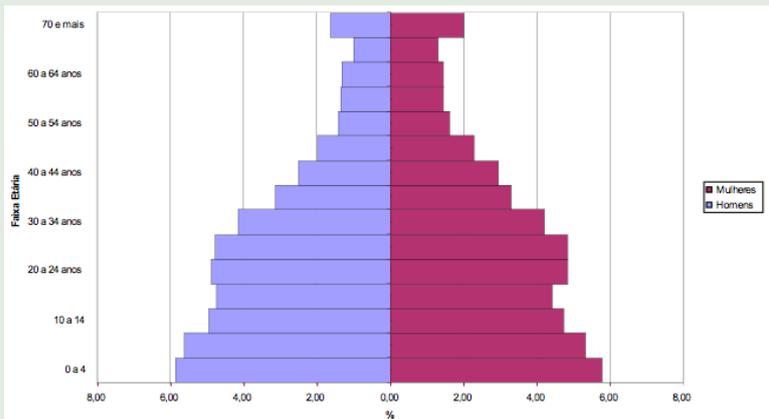


## Ceará-Mirim

2000

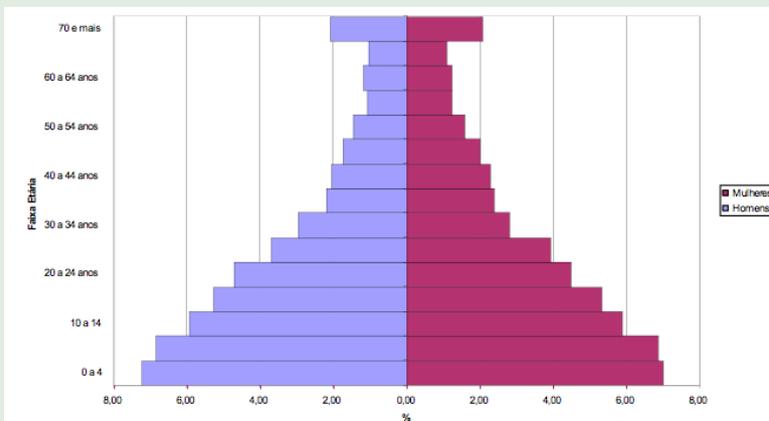


2010



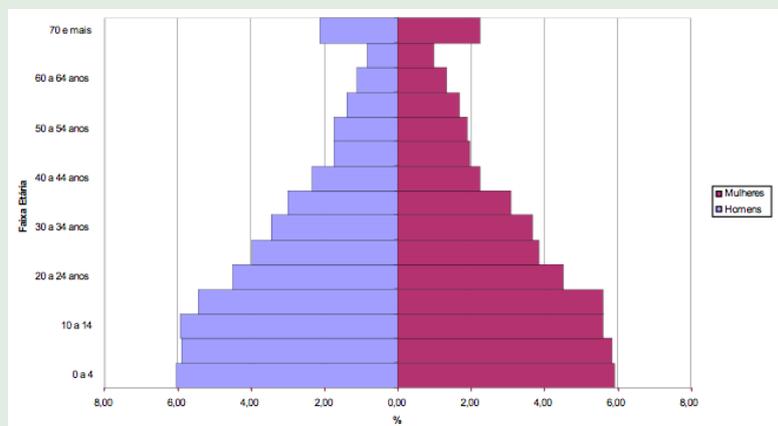
## São José de Mipibu

1991

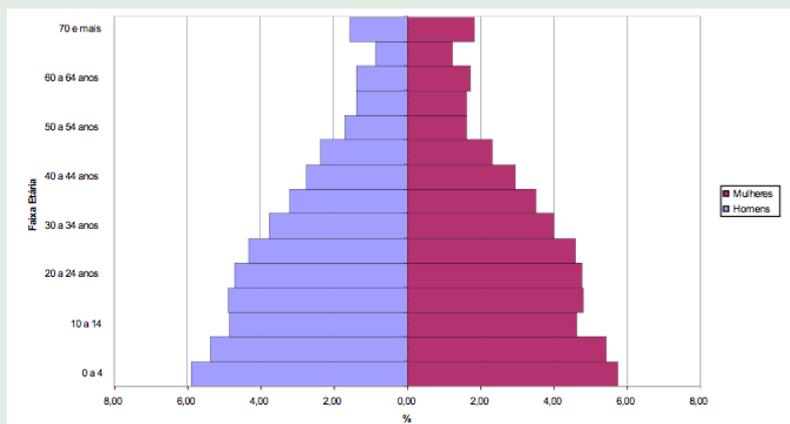


## São José de Mipibu

2000

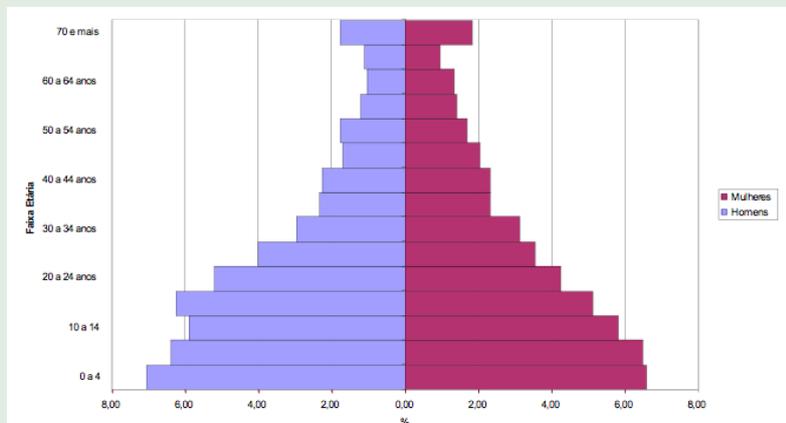


2010



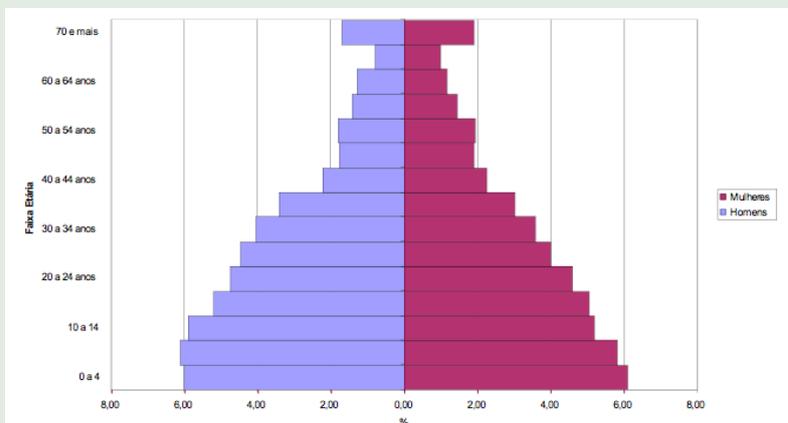
## Nísia Floresta

1991

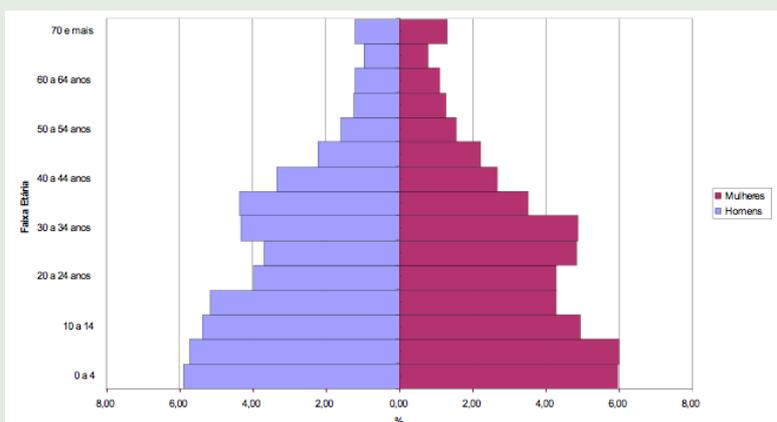


## Nísia Floresta

2000

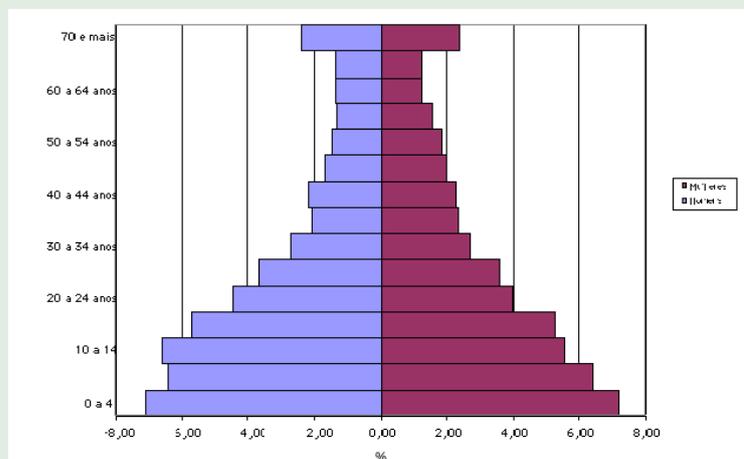


2010



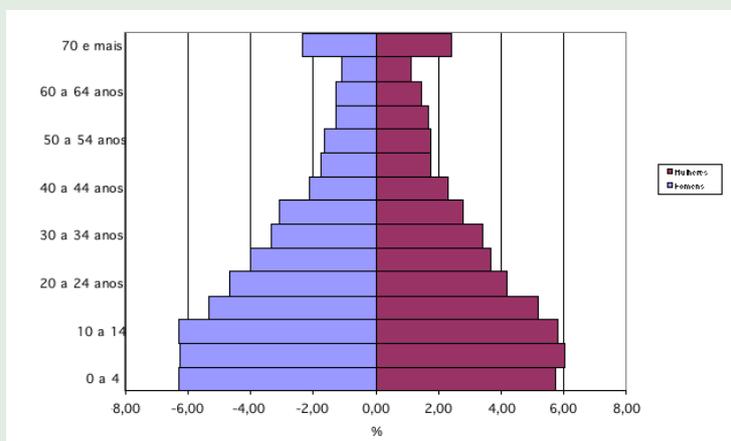
## Monte Alegre

1991

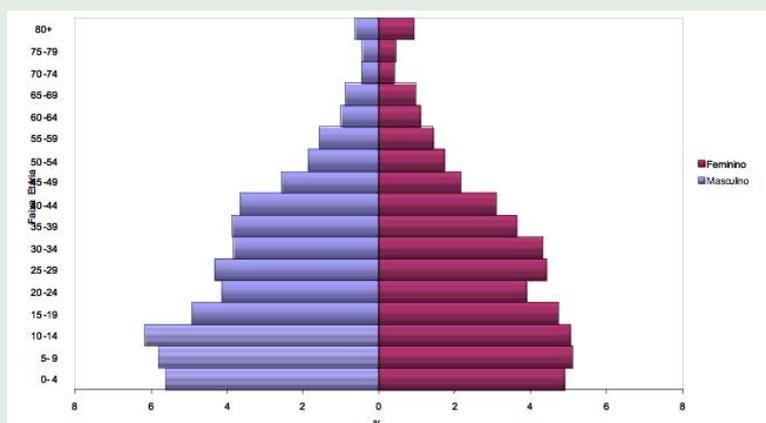


## Monte Alegre

2000



2010



42

Chama atenção o fato de que o crescimento e a tendência futura do aumento populacional diferem entre os municípios metropolitanos. Nísia Floresta, por exemplo, apresenta taxas de crescimento no período 2000-2020 superiores aquela prevista para a RMN como um todo. Notável é também a situação das sedes municipais. Algumas delas apresentam taxas de crescimento no período 2000-2020 menores que aquelas exibidas para o conjunto da Região. É o caso das sedes de Macaíba (1,55%), Ceará Mirim (1,44%), São José de Mipibu (1,55%).

Pelas projeções, apenas os município de Monte Alegre e Nísia Floresta e Extremoz ostentam taxa de crescimento na sede municipal superior

---

a 1,88%, ou seja, 3,31%, 2,37% e 3,39%, respectivamente. Para Natal e Parnamirim, que compõem a mancha urbana principal, as taxas de crescimento serão diferenciadas por bairro conforme a análise intra-urbana no item b. Chama atenção ainda, a elevação da tendência populacional em municípios e ou distritos costeiros.

## **b) Tendências demográficas intra-urbanas**

Conhecer a dinâmica demográfica é fundamental para o planejamento estratégico de gestão e políticas públicas. Na análise intra-urbana da Região Metropolitana de Natal é necessário conhecer as tendências demográficas futuras, na medida em que o crescimento populacional não é homogêneo ao longo do território.

Baseado nos dados do Censo Demográfico 2000, observa-se que algumas áreas da RMN têm altas taxas de crescimento anual, no período 1991-2000, ao passo que outras têm perda de população.

Uma questão central para a formulação de um plano estratégico de ações integradas entre os municípios metropolitanos deve considerar essa tendência demográfica recente, e projetá-la para o futuro, a fim de gerenciar a pressão demográfica ao longo do território de modo que ela ocorra de maneira sustentável.

Grande parte da Região Metropolitana de Natal está edificada em áreas de dunas, próximo a manguezais, e rodeada por diversas áreas de proteção ambiental. Além disso, em se tratando de expansão urbana, é preciso levar em conta a disponibilidade de recursos naturais, como a água.

Neste sentido, torna-se fundamental conhecer um cenário futuro da distribuição espacial da população na RMN, para que se planeje com maior eficiência ações integradas entre seus municípios. Este trabalho projeta populações de pequenas áreas dentro dos municípios metropolitanos, para traçar um cenário com horizonte para 2020, considerando-se a tendência demográfica recente.

### **Unidade espacial de análise**

Antes de qualquer exercício de projeção da população metropolitana, se faz necessário definir qual a unidade territorial de análise. A unidade de área básica, para a qual os dados populacionais estão disponíveis,

---

é o setor censitário definido pelo IBGE. Contudo, como estes setores são áreas muito pequenas compostas por no máximo 250 domicílios, é preciso agrupá-los para criar áreas básicas de projeção.

Para equacionar essa questão, foi feita uma análise da evolução da mancha urbana de toda a região em estudo. Para isso, a partir de imagens de satélite dos anos de 1984, 1992, 2001 e 2006, geraram-se quatro mapas temáticos indicando o tamanho e o espraiamento da mancha urbana da RMN.

Com a avaliação destes mapas foram definidas quais as áreas, formadas por agrupamentos de setores censitários para as quais deveria ser projetada a população até 2020 de maneira prioritária e com maior acuidade.

É verdade que a análise destes mapas (1, 2, 3 e 4) indica onde estão surgindo novas edificações durante o período, sem que isso implique necessariamente no aumento de população. Essa ressalva é importante, quando se trata de analisar a Região Metropolitana de Natal, pois se trata de uma área em que, nos últimos anos, tem-se expandido sobremaneira o fenômeno da *segunda residência* de europeus ou brasileiros de outras regiões do País.

44 A análise destas imagens indica que há uma tendência de crescimento urbano na faixa litorânea, tanto ao norte quanto ao sul de Natal. Outra tendência importante é a consolidação da mancha urbana principal que ocorre a partir do crescimento de Natal em direção à Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz.

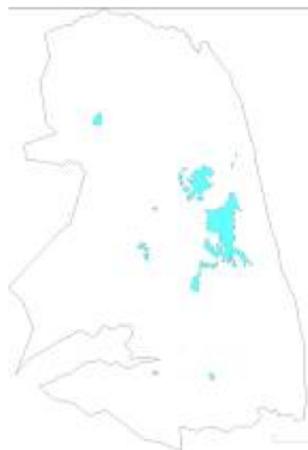
Pode-se observar, também, através das imagens de satélite tendência de aumento do centro urbano do município de Ceará-Mirim.

**Mapa 1**  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Mancha Urbana**  
**1984**



Fonte: UFRN-Núcleo RMNatal-2007

**Mapa 2**  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Mancha Urbana**  
**1992**



Fonte: UFRN-Núcleo RMNatal-2007

**Mapa 3**  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Mancha Urbana**  
**2001**



Fonte: UFRN-Núcleo RMNatal-2007

**Mapa 4**  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Mancha Urbana**  
**2006**



Fonte: UFRN-Núcleo RMNatal-2007

---

Dessa forma, as áreas básicas de projeção para Natal foram os seus bairros, o que ocorreu também em toda a área urbana de Parnamirim. Em Parnamirim, as áreas homogêneas foram complementadas por mais cinco áreas rurais, a área territorial conhecida como Pium, a área da Barreira do Inferno, o CATRE, e o Aeroporto.

Nos demais municípios, as áreas básicas para projeção populacional foram a sede do município e os agregados de setores censitários. Essa agregação dos setores foi feita tomando como referência a análise da mancha urbana realizada a partir da classificação das imagens de satélites comentada anteriormente.

Para se ter um exemplo, em São Gonçalo do Amarante, a ênfase foi dada para aquelas áreas conurbadas com a zona norte de Natal, além da sede do município e seu entorno.

Os mapas 5, 6 e 7, a seguir, mostram as populações de 2000, 2010 e 2020, respectivamente, para estas áreas básicas de projeção. No **Anexo 01** encontra-se a lista com o nome de cada uma das áreas do mapa.

### Distribuição espacial da população para o horizonte de 2020

46 Os mapas 5, 6 e 7 representam o cenário tendencial da evolução da população da Região Metropolitana de Natal. O **Mapa 5** mostra a distribuição espacial da população em 2000, o **Mapa 6** mostra a distribuição espacial da população projetada para 2010 e o **Mapa 7** apresenta a configuração espacial da população esperada para 2020. Os valores das populações para cada ano em cada uma das áreas estão em tabelas no anexo.

Cotejando os três mapas, evidencia-se um cenário em que a zona norte de Natal passará por um grande incremento de população no período de 2000 até 2020. Em 2000, a maioria dos bairros desta região estava na faixa de 40.000 até 60.000 habitantes. O dinamismo vislumbrado para esta área norte de Natal deverá ser expressivo. Assim, por exemplo, já em 2010, projeta-se para o bairro de Nossa Senhora da Apresentação população de 97.737 habitantes. Mantida essa tendência, este bairro terá mais do que duplicado sua população num período de 20 anos, atingindo o contingente populacional de 131.635 habitantes, em 2020, resultando numa densidade demográfica de 12.824,93 hab/km<sup>2</sup>.

---

Acompanhando esse aumento populacional da zona norte de Natal, observa-se expansão significativa do contingente populacional da área de São Gonçalo conurbada com Natal. A área 11, denominada Golandim, apresentará uma população de 54.991 habitantes, dobrando no período 2000-2020.

Outra área que chama a atenção pelo aumento no volume populacional, entre 2000 e 2020, é a zona oeste de Natal, com os bairros de Felipe Camarão, Guarapes e Planalto. Essa tendência parece difundir-se ao longo do território em direção à Macaíba (área 1) e Parnamirim (área 23, Emaús).

Destaca-se também como área populosa, a zona sul de Natal (sobretudo o bairro de Ponta Negra), juntamente com a porção do município de Parnamirim delimitada pelas áreas 23 (Emaús), 18 e 22, Parque Pitimbú e Parque dos Eucaliptos, respectivamente. Essas áreas 18 e 22 compõem o território conhecido como Nova Parnamirim, região que recebeu intenso fluxo populacional a partir da segunda metade da década de 1990 do século passado.

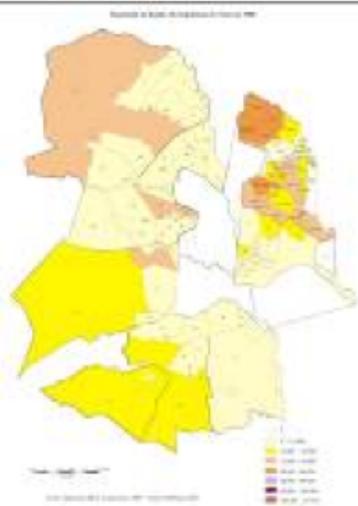
Ao sudoeste de Parnamirim existe uma área com previsão de se tornar cada vez mais populosa no horizonte de 2020. São os bairros Monte Castelo, Passagem de Areia, Santos Reis, Rosa dos Ventos, assim como Santa Tereza, que nos mapas 5, 6 e 7 estão rotulados como as áreas 10, 11, 14, 16 e 21 de Parnamirim. Esta região limita-se a oeste com Macaíba, reforçando comentário anterior de que há um crescimento populacional no sentido Natal-Parnamirim-Macaíba.

Outras áreas que se tornarão mais populosas são as sedes municipais, destacando-se as sedes de Ceará-Mirim e Extremoz, que em 2000 tinham, respectivamente, 30.793 e 15.102 habitantes e em 2020 abrigarão 40.983 e 29.410 pessoas.

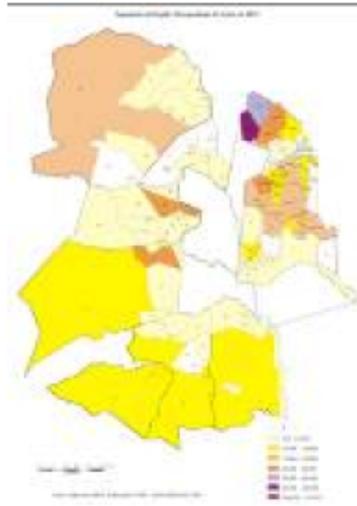
No que diz respeito aos espaços metropolitanos, com previsão de baixo contingente de população, destacam-se as áreas centrais de Natal e Parnamirim (área 1). Em Natal, os bairros de Cidade Alta, Petrópoles, Barro Vermelho, Lagoa Seca, Tirol, entre outros, terão população bem menor em 2020 do que o esperado para bairros das zonas norte e sul da cidade.

Outro ponto que chama a atenção, no que se refere à baixa população, são as áreas costeiras do município de Extremoz, principalmente, a área 9, denominada "próxima a Pitangui".

**Mapa 5**  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Distribuição Espacial da**  
**População**  
**2000**

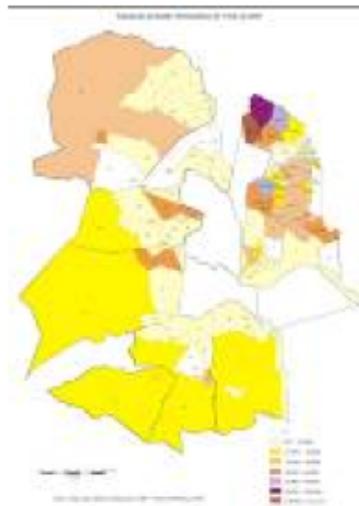


**Mapa 6**  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Distribuição Espacial da**  
**População**  
**2010**



48

**Mapa 7**  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Distribuição Espacial da**  
**População**  
**2020**



---

## Tendência do crescimento populacional para 2020

O cenário para a distribuição espacial da população para 2000, 2010 e 2020 é resultante da tendência do crescimento populacional, observada nos últimos anos para toda a Região Metropolitana de Natal.

O **Mapa 8** delinea a tendência para o crescimento populacional de toda a Região em estudo projetada para o período. Desta forma, a configuração espacial da população para 2020, vista na seção anterior no **Mapa 7**, é resultante desta tendência apresentada agora. Aquele mapa deve ser entendido como a distribuição populacional esperada em 2020, se a relação entre a tendência de crescimento populacional das áreas menores com a área maior, verificada no período 1991-2000, se mantiver.

A análise das taxas de crescimento populacional irá ratificar e ajudar a entender a configuração espacial da população apresentada anteriormente. Aqui, verifica-se que algumas áreas que em 2020 tinham baixo contingente de população, na verdade, passam por franca expansão demográfica.

As duas faixas com maiores taxas de crescimento populacional representadas no mapa, indicam áreas em que a população crescerá acima da média de crescimento da RMN como um todo, para o período 2000-2020, que é de 1,87% ao ano.

Observando a tendência do crescimento nota-se o crescimento esperado para a faixa litorânea, tanto ao sul quanto ao norte de Natal. Outra tendência aponta para o alto crescimento populacional dos bairros Guarapes e Planalto da zona oeste, além das zonas norte e sul de Natal.

Esta dinâmica tem reflexo nos municípios vizinhos. No caso da zona norte, o **Mapa 8** mostra que há irradiação dessa dinâmica do crescimento, pela costa, para Extremoz, além de invadir o município de São Gonçalo do Amarante. Ainda como vetor de crescimento ao norte, as projeções estão prevendo taxa de crescimento demográfico alta para a área 12 de Ceará-Mirim. Essa é uma área que fica na margem a BR 304, rodovia que dá acesso ao centro do município.

Com relação à previsão de crescimento demográfico dos bairros de Guarapes e Planalto, observa-se que esse movimento está disseminando para Macaíba, com reflexo nas áreas 7, 10, 11, 14, 16 e 21 de Parnamirim.

---

No que tange à zona sul de Natal, chama a atenção a elevada taxa de crescimento esperada para Ponta Negra, no período 2000-2020, 2,76%, ao ano. As áreas 23 (Emaús), 18 e 22 (Nova Parnamirim), do município de Parnamirim, apresentam taxas de crescimento bem elevadas, 5,01%, 4,3% e 5,10%, ao ano, respectivamente.

O município de Parnamirim foi o que teve maior crescimento demográfico no período 1991-2000, com taxa de 7,9%, ao ano. As projeções indicam que, apesar do arrefecimento do crescimento populacional, algumas áreas do município ainda terão incremento de população em ritmo acelerado. A região de Pium, por exemplo, não é, e nem será em 2020, uma região das mais populosas, mas o mapa das taxas de crescimento indica que o ritmo do crescimento para o período da ordem de 3,6% ao ano.

Outra região de Parnamirim com tendência a cresce em ritmo acelerado, no período 2000-2020, é a porção sudoeste do município com crescimento em direção à Macaíba, conforme comentário anterior.

Mais ao sul da RMN, o município de Nísia Floresta, apesar de ter baixo estoque populacional esperado para 2020, vide **Mapa 7**, deverá apresentar taxas de crescimento populacional acima da média da RMN, principalmente, na porção norte limítrofe com Parnamirim e na faixa litorânea. Outro vetor de crescimento populacional percebido no sentido sul da RMN é ao longo da BR-101, nas áreas 6, 9, 1 (sede municipal) e, principalmente, a área 5, todas pertencentes a São José de Mipibu, limitando-se à leste com Nísia Floresta.

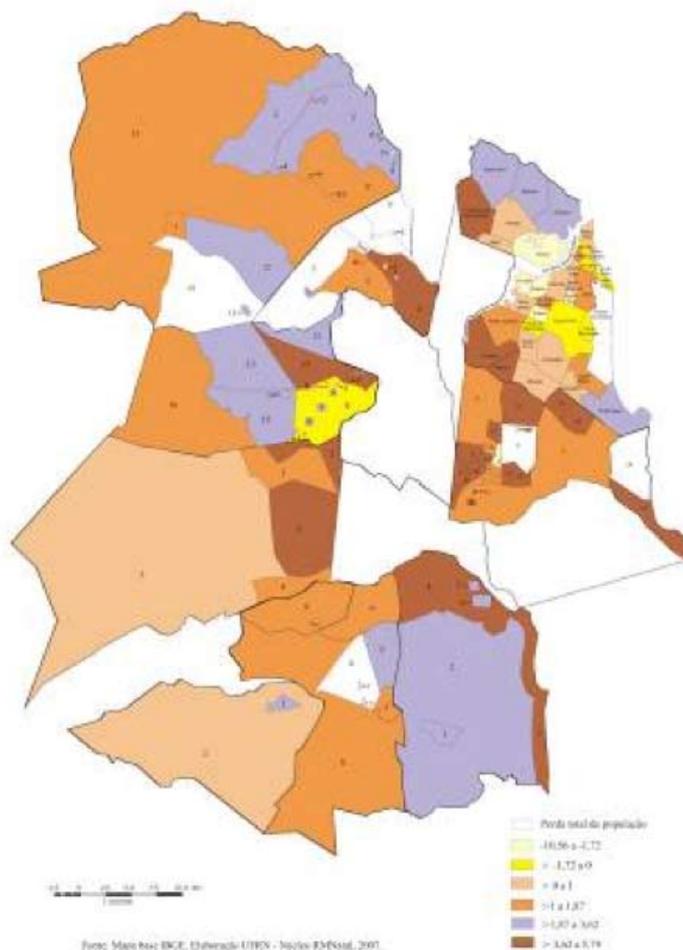
As áreas mais claras do **Mapa 8**, em tons de amarelo, representam as áreas da Região Metropolitana de Natal que estarão perdendo população no período entre 2000 e 2020. Neste sentido, a área 8 de São Gonçalo do Amarante e o bairro de Salinas, em Natal, caracterizam-se por perda de população por serem áreas de mangue. Contudo, no que se refere às áreas com crescimento populacional negativo, destacam-se os bairros da região central de Natal caracterizada, nos últimos anos, pela substituição de áreas residenciais por áreas comerciais.

Por fim, merecem realce as áreas em branco no mapa, configurando-se como espaços metropolitanos que tendem a não ter população residente em 2020. Algumas delas, como as áreas 8 e 24 são áreas institucionais – Aeroporto e Barreira do Inferno, respectivamente. A área 13 de Ceará-Mirim é uma zona de canavial. Contudo, o que chama a atenção é o aumento da concentração populacional do município de Extremoz. Enquanto que a área sede do município (área 1 no mapa)

tem alta taxa de crescimento populacional, assim como as áreas 3, 4, 5 e 6, o restante do município terá perda de população a ponto de não ter boa parte de seu território habitado em 2020. O resultado é intrigante, principalmente para a área 9, pois se trata de região costeira, quebrando a continuidade de alto crescimento populacional previsto para 2020 em toda a faixa litorânea da RMN.

A explicação para isso é que a população dessa região está emigrando devido à venda de seus lotes para grupos de forte poder econômico, que estão implantando um imenso projeto de equipamento turístico, do tipo *resort*, inclusive com a construção de vários campos de golfe. Neste sentido, a previsão da tendência demográfica para 2020, apenas está reproduzindo o que já se verificou no período 1991-2020, em que a perda de população já ocorreu de maneira acentuada.

Mapa 8  
Região  
Metropolitana de  
Natal  
Taxa de Crescimento  
Populacional



---

## 1.2.4 Macro-tendências sociais

### a) Melhoria sistemática dos indicadores de desenvolvimento humano, seguindo as tendências nacionais.

Não obstante o fato de que, em comparação com os países mais desenvolvidos e as regiões economicamente mais adiantadas do País, a Região Metropolitana de Natal apresente níveis menores de desenvolvimento, ela tem registrado nas últimas décadas um processo significativo de melhoria dos Índices de Desenvolvimento Humano, em grande parte devido às melhorias constatadas nos sub-índices relacionados, com a educação e, em segundo lugar, com a saúde. O sub-índice associados à renda melhorou com o decorrer do tempo, mas com menor intensidade que os de educação e saúde.

A tendência esperada no futuro imediato é de continuidade da melhoria substancial não só pelo avanço esperado dos indicadores associados à educação e saúde, mas à maior intensidade da melhoria decorrente dos níveis de renda, dada a expectativa de crescimento mais intenso da economia, nos termos já assinalados.

### b) Avanços nas condições de vida da população, notadamente, a de menor nível de renda, não obstante as desigualdades sociais presentes na Região Metropolitana.

A metrópole comandada por Natal caracteriza-se por forte desigualdade do nível de renda (coeficiente de Gini, em 2000, de 0,620) o que, associado a um baixo nível de renda, dá lugar à presença significativa da população em nível de pobreza e indigência. Apesar desse fato, as tendências apresentadas nas últimas décadas são de redução do peso relativo da população pobre e indigente no total da população metropolitana, seguindo os passos do que ocorre no Estado, no Nordeste e no País.

Na Região Metropolitana de Natal, o contingente de pessoas consideradas pobres – isto é, com renda domiciliar *per capita* menor do que  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo vigente em 2000, época do levantamento censitário –, passou de 18,4%, em 1991, para 15,9%, em 2000. Embora este percentual tenha, provavelmente, melhorado na presente década, graças às políticas de transferência de renda e de salário mínimo, o Ministério de Desenvolvimento Social estimou, em 2004, em 76,4 mil famílias pobres residindo na metrópole norte-rio-grandense. Esses valores representam um contingente significativo que está a exigir ação vigorosa no sentido

---

de reduzir, mais intensamente, o número de pessoas classificadas como pobre na Região Metropolitana.

O que se pode esperar, neste particular, como tendência futura, é a aceleração da melhoria das condições de vida, a partir da diminuição do peso relativo da pobreza e da indigência na população total, ainda significativo. Três fatores devem contribuir para esta tendência: i) o crescimento futuro da economia, ii) a continuidade das políticas de transferências voltadas para a população de menor nível de renda domiciliar *per capita*; iii) a recuperação do salário mínimo. Vale lembrar que os analistas vêm registrando para o País, em período recente, indícios de melhoria na distribuição de renda ocasionada por vários fatores.

**c) Avanços crescentes nos indicadores de educação e saúde, não obstante os déficits existentes nos serviços prestados, notadamente na área da saúde.**

Os indicadores disponíveis a respeito das condições educacionais da população metropolitana (analfabetismo, número médio de escolaridade, acesso ao ensino superior, etc.), bem como nas condições de saúde (mortalidade infantil, esperança de vida) apresentaram nos últimos anos importantes avanços, embora os níveis gerais continuem insatisfatórios, na comparação com regiões economicamente mais avançadas do País.

A expectativa para os próximos anos é de continuidade dessa melhoria, associada não só aos impactos positivos decorrentes da expansão da economia sobre as condições de vida, mas aos processos em curso, oriundos das políticas de transferências de renda, condicionadas à presença das crianças e jovens no sistema educacional. Ademais, é importante considerar a existência e ampliação dos programas de saúde, como o Programa Saúde da Família-PSF, que tem produzido impactos relevantes nas condições de vida das famílias mais carentes, mesmo não tendo ocorrido avanços na oferta dos serviços tradicionais de assistência à saúde na Região Metropolitana, que vem registrando déficits importantes, neste particular.

**d) Elevação dos níveis associados às condições de habitabilidade, apesar dos grandes déficits em saneamento básico e a desigual evolução dos indicadores referentes às condições de moradia entre os municípios metropolitanos.**

A grande maioria dos indicadores disponíveis relacionados com as condições de habitabilidade mostra, nas últimas décadas, avanços no sentido de melhoria em vários aspectos: no acesso aos serviços

---

de água e esgotamento sanitário, à energia elétrica e à coleta de lixo. Esse avanço, conforme foi destacado, ocorre de modo muito desigual entre os municípios metropolitanos, com alguns registrando níveis próximos à universalização dos serviços disponíveis e outros apresentando atrasos significativos nos indicadores sobre condições de habitabilidade.

A perspectiva é a de que tenham continuidade, no futuro imediato, os avanços nas condições de moradia, embora continuem as desigualdades no interior da metrópole, com alguns municípios alcançando a universalização da maioria dos serviços e outros progredindo de forma mais lenta em alguns serviços, notadamente no tocante a abastecimento de água e esgotamento sanitário.

#### **e) Manutenção do hiato entre a dinâmica da economia e a capacidade da população, notadamente dos municípios de menor porte, na apropriação dos resultados econômicos dos investimentos realizados.**

A relação entre o produto (ou valor adicionado) por habitante dos municípios e a renda domiciliar *per capita* mostra a desigual capacidade dos municípios metropolitanos no processo de apropriação dos resultados da produção gerada no seu interior. Isto significa dizer que os projetos que são implantados não, necessariamente, beneficiam a economia municipal, dados os “vazamentos” da renda gerada para fora dos municípios, associados ao fato de não existir complementaridade entre os projetos implantados e os fornecedores de bens e serviços, inclusive força de trabalho, nos municípios onde os projetos de maior porte se localizam. Este fato está, em geral, associado à ausência de atividades mais complexas que possam integrar-se aos processos produtivos dos maiores projetos implantados, com as deficiências na qualificação da mão-de-obra local, que é deslocada por trabalhadores mais qualificados vindos de outras localidades. Além disso, a ausência de equipamentos urbanos e de infra-estrutura econômica e social contribui, também, para que os projetos implantados continuem a ter a característica de “enclaves” no interior dos municípios, gerando muito poucos benefícios ao município onde estão localizados os projetos de maior porte.

#### **f) Localização da pobreza em áreas cada vez mais vulneráveis ambiental e socialmente**

Para identificar o quadro de desigualdades sociais da população moradora da RM foram escolhidos o Índice de Carência Habitacional

e a taxa de pobreza<sup>1</sup>. De um modo geral, observa-se a tendência de que, à medida que os municípios se distanciam do pólo metropolitano – ou quanto menor o seu nível de integração à dinâmica da aglomeração –, sua condição social tende a piorar. Sabe-se também que as desigualdades intra-municipais são imensas. Quanto maior a concentração espacial da população, maior o volume de pessoas em condição social desfavorável.

Em Natal, (vide **Tabela 1**), que tem a menor taxa de pobreza (28,74%) o valor relativo dessa taxa refere-se a número absoluto (204,7 mil pessoas) muito elevado de pobres, que representa mais da metade de toda população em situação de pobreza nos municípios da Região. Contudo, quatro municípios apresentam condição social muito ruim e dois, condição social ruim, neles são verificadas taxas de pobreza muito elevadas, concentrando cerca de 147,6 mil pessoas, o que equivale cerca de 38% da população em situação de pobreza.

<sup>1</sup> A taxa de pobreza, calculada pelo PNUD (2003), registra o percentual de pessoas cuja renda domiciliar mensal per capita é de até ½ SM, com base nos dados do censo 2000. A partir dessa taxa foi calculado um índice como medida de distância entre os municípios, numa escala similar ao ICH, variando de 0 até 1, com os valores próximos de zero sinalizando situações mais críticas de pobreza, e próximos de 1, as menores incidências de pobreza.

Tabela 1  
Região Metropolitana de Natal  
Indicadores para identificação da condição social  
da Região Metropolitana de Natal  
2000

Fontes: IBGE, METRODATA, PNUD

ESPAÇO URBANO	MUNICÍPIO	NÚMERO DE PESSOAS POBRES <sup>1</sup>	NÚMERO DE DOMICÍLIOS CARENTES <sup>2</sup>	NÚMERO DE DOMICÍLIOS DEFICIENTES <sup>3</sup>	IDH-M <sup>4</sup>	ICH <sup>5</sup>	TAXA DE POBREZA <sup>6</sup>	ÍNDICE DE POBREZA	ÍNDICE DA CONDIÇÃO SOCIAL
Natal	Ceará-Mirim	39.333	5.617	4.285	0,646	0,603	63,01	0,370	0,486
Natal	Extremoz	10.048	2.834	551	0,694	0,665	51,34	0,487	0,576
Natal	Macaíba	31.064	5.385	6.589	0,665	0,553	56,60	0,434	0,494
Natal	Natal	204.720	9.448	45.680	0,788	0,892	28,74	0,713	0,802
Natal	Nísia Floresta	11.588	1.886	2.150	0,666	0,575	60,86	0,391	0,483
Natal	Parnamirim	39.789	3.287	7.755	0,760	0,885	31,91	0,681	0,783
Natal	São Gonçalo do Amarante	33.933	5.250	4.765	0,695	0,717	48,87	0,511	0,614
Natal	São José de Mipibu	21.638	3.074	4.706	0,671	0,527	61,98	0,380	0,454

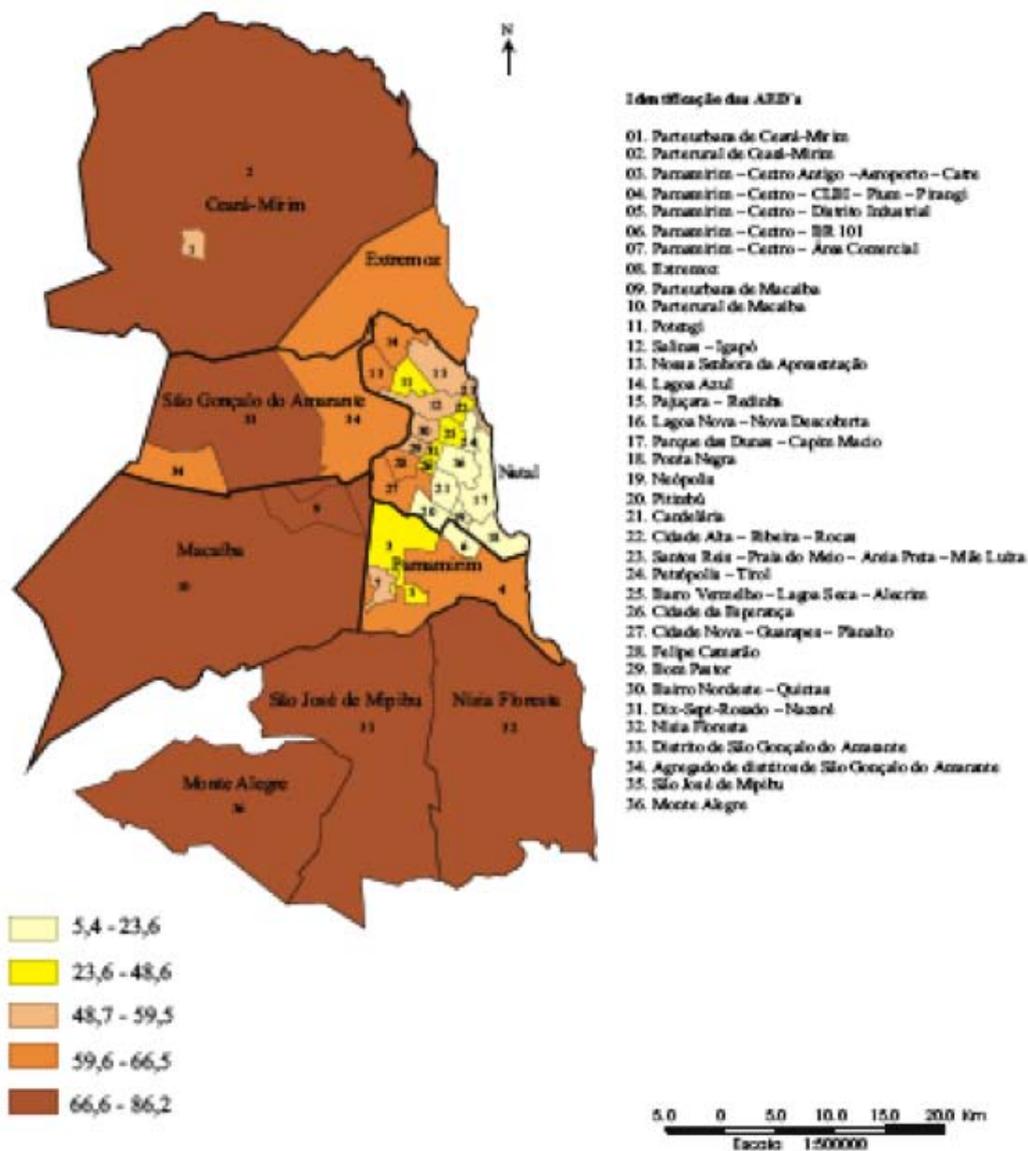
A RMN tem 48,4% de seus domicílios permanentes com rendimentos médios de até 3 SM; 17,2%, com renda entre 3 e 5 SM, que, juntando esse dois extratos de domicílios, correspondem às ações das políticas de Interesse social. Restando 16,6% dos domicílios com rendimentos entre 5 e 10 SM e 17,7% com renda superior a 10 SM.

Especialmente, percebe-se a constituição de territórios socialmente bem definidos. Essa definição de territórios é facilmente perceptível na mancha social que espacializa os domicílios com rendimentos de até 3 salários mínimos.

Mapa 9  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Rendimento dos domicílios**  
**2000**

Fonte: UFRN – Núcleo RMN 2006; IBGE – Censo Demográfico (micro-dados)

56

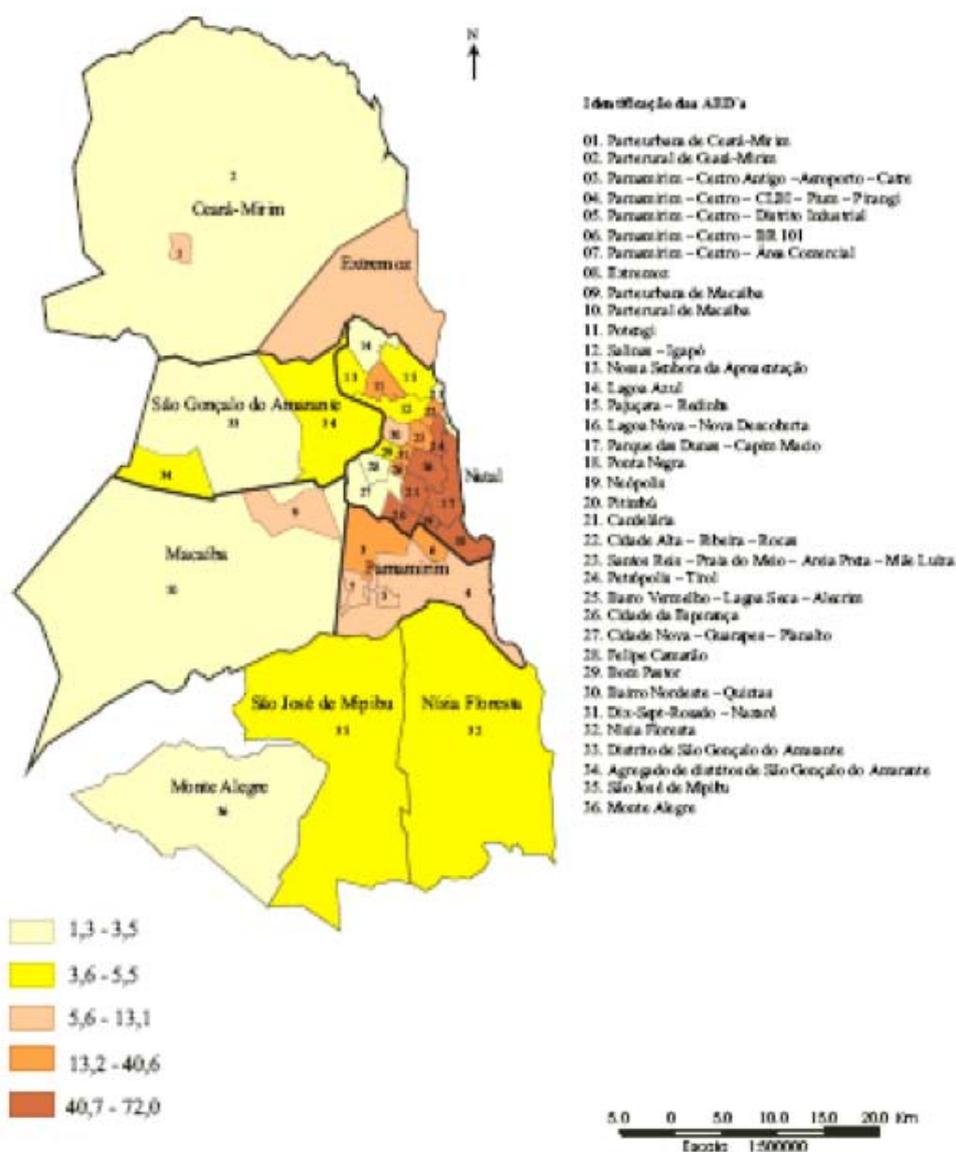


Pelo **Mapa 9**, percebe-se que as maiores concentrações de renda estão localizadas em alguns poucos bairros no município pólo e que ao redor delas vão-se criando camadas de territórios com intensidade de renda cada vez mais decrescente à medida que se afasta dos bairros nobres de Natal.

Mapa 10

**Região Metropolitana de Natal**  
**Rendimento dos domicílios particulares permanentes com mais de 10 salários mínimos**  
**2000**

Fonte: UFRN – Núcleo RMN 2006; IBGE – Censo Demográfico (micro-dados)



---

A análise diagnóstica da evolução da mancha urbana metropolitana de Natal, baseada na identificação da dinâmica recente de ocupação do território, nos elementos geradores e indutores do seu crescimento, nos processos de integração e na fixação de eixos indutores do desenvolvimento da dinâmica populacional, dentre outros fatores, permitiu a identificação, na Região, de tendências recentes de sua ocupação físico-territorial.

Os estudos sobre a evolução da mancha urbana revelam crescimento sobre um sítio físico de grande fragilidade ambiental marcado pela presença expressiva de populações socialmente vulneráveis. Tais especificidades apontam para a necessidade de adoção de estratégias de intervenção que consideram a função sócio-ambiental das áreas de preservação permanente como pressuposto da ocupação e expansão urbana.

No que se refere aos elementos geradores e indutores do crescimento metropolitano, a análise da evolução da mancha urbana considera os antecedentes do processo de formação da rede urbana do Estado, relacionados, dentre outros:

- i) aos principais ciclos econômicos e às principais configurações territoriais do século XVI ao século XXI e seus rebatimentos na estrutura territorial atual;
- ii) à identificação dos padrões da habitação social na Região Metropolitana de Natal, a partir da caracterização das necessidades habitacionais – déficit e inadequação;
- iii) ao processo de ruralidade na metrópole definida pelos novos padrões de ocupação da área rural; a dinâmica do mercado imobiliário através da identificação da produção da construção civil;
- iv) aos movimentos recentes de intensidade e expressividade Imobiliárias;
- v) à definição do mapeamento das tipologias e dos produtos imobiliários – condomínios, resorts, hotéis, apartamentos, flats;
- vi) aos processos de licenciamento de obras;
- vii) ao estoque de terras que foi se constituindo ao longo do tempo; e
- viii) à demanda residencial – formal e informal.

---

O estudo para o re-ordenamento físico territorial da RMN estabeleceu um macro-zoneamento definido por três zonas com características específicas no espaço metropolitano. Uma *Zona Central* onde estão concentrados os serviços e os principais equipamentos como o aeroporto, porto e os distritos industriais, localizados em torno da mancha urbana principal. Uma *Zona de Turismo* concentrada, basicamente, no filamento litorâneo da Região, localizado entre o litoral e o traçado da BR-101 e uma *Zona Interiorizada*, definindo o espaço rural metropolitano, com atividades representadas pela agricultura familiar, carcinicultura, pesca, agroindústria açucareira, fruticultura e agropecuária extensiva. O macro-zoneamento regional, resultante da fase diagnóstica, incorporou ainda aspectos do planejamento físico-territorial de municípios integrantes da Região Metropolitana quando da elaboração ou revisão dos seus Planos Diretores. Nas três zonas identificadas no macro-zoneamento, as questões sócio-ambientais estão presentes e são consideradas, embora guardem especificidades de acordo com as atividades predominantes.

As tendências atuais de crescimento da mancha urbana apontam para um cenário conflitante entre a expansão do mercado imobiliário sobre áreas estratégicas ocupadas por populações vulneráveis bem como para os impactos indesejáveis sobre os recursos naturais importantes no contexto metropolitano e regional.

No **Mapa 11**, observa-se que a ocupação urbana formal se expande sobre um sítio físico ambientalmente frágil, caracterizado pela presença de elementos naturais representados por extenso cordão dunar e significativo conjunto de lagoas, concentrados no eixo litorâneo, no sentido norte-sul, e pela presença de mananciais de importantes rios, com suas áreas de várzeas e extensos manguezais, no sentido leste-oeste, com destaque para a várzea do Rio Potengi, formada por um conjunto de afluentes que se deslocam dos municípios de São Gonçalo do Amarante e Macaíba em direção a Natal.

Sobre esse território, o mercado formal representado predominantemente pelo imobiliário turístico de alta performance (direcionado sobretudo ao mercado internacional) conduz a expansão da mancha urbana ao longo do litoral, resultando em ocupação extensiva no sentido norte-sul. A expansão desse tipo de ocupação do território em um cenário tendencial aponta para a saturação da expansão horizontal no filamento litorâneo e a pressão desse crescimento sobre os cordões dunares e lagoas existentes, com repercussão de expressivo impacto ambiental sobre as áreas litorâneas.

---

A escassez de vazios urbanos localizados em áreas estratégicas para o mercado formal aponta para uma tendência de ocupação potencial de novas áreas de expansão no sentido leste-oeste, identificada em dois momentos distintos. Essa tendência deriva da intensa ocupação do litoral e dos principais corredores de circulação de Natal, como as avenidas Hermes da Fonseca, Salgado Filho, Prudente de Moraes, Engenheiro Roberto Freire e dos bairros situados em seu entorno.

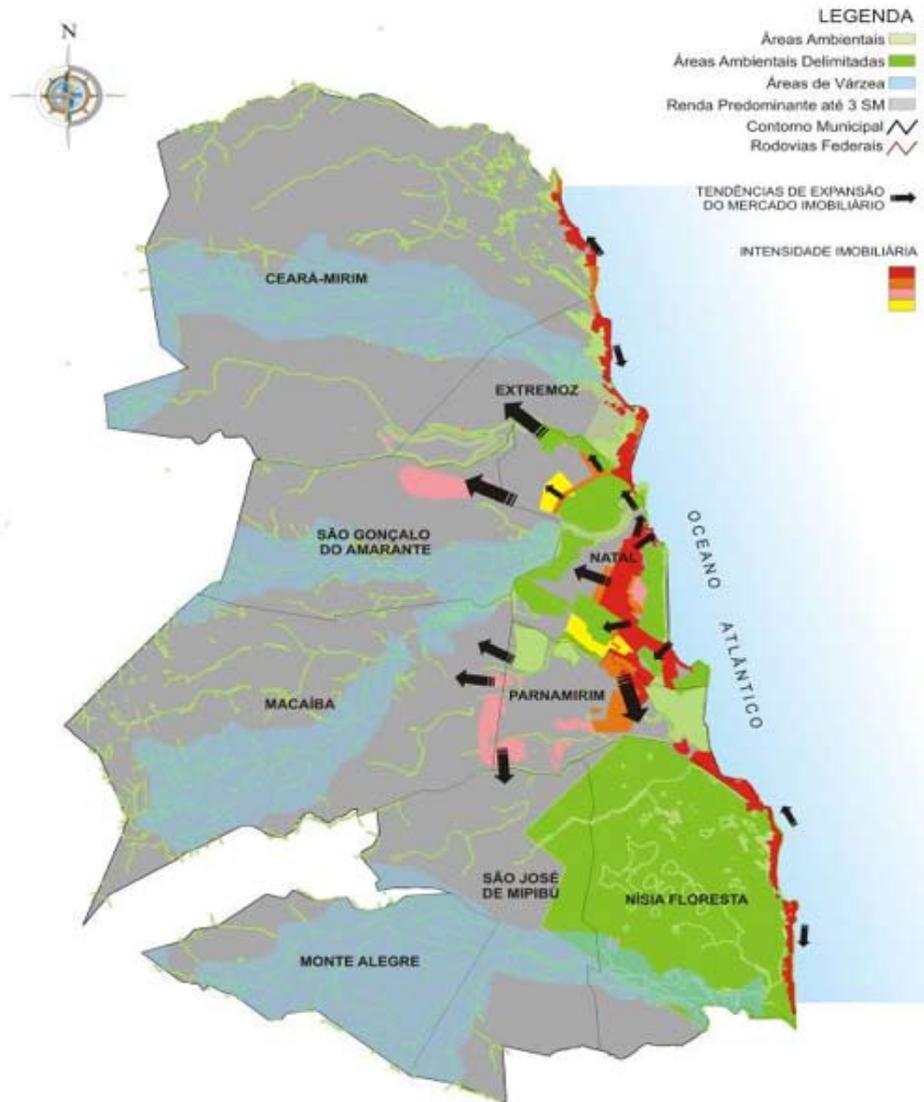
Num primeiro momento, verifica-se tendência de expansão do mercado formal, sobretudo, em direção às franjas periféricas da cidade de Natal. Essa tendência expansionista se dá, portanto, sobre áreas historicamente ocupadas por populações socialmente vulneráveis e instituídas no Plano Diretor de Natal como Áreas Especiais de Interesse Social. Nesse sentido, destacam-se os principais bolsões de pobreza de Natal situados na zona norte, zona oeste da cidade e bairros ribeirinhos, além de frações urbanas da orla marítima de Natal como Redinha, Santos Reis, Rua do Motor, Alto do Juruá-Petrópolis, Mãe Luiza e Vila de Ponta Negra. Na ausência de regulação efetiva do uso e ocupação do solo e de política habitacional de interesse social, com incidência nos direitos urbanos, as populações das áreas de vulnerabilidade social serão deslocadas para fora do perímetro urbano de Natal, pressionando o ambiente natural e formando a periferia metropolitana de alta vulnerabilidade – habitações populares e precárias informais. **Mapa 12**

60

Num segundo momento, a tendência de expansão do mercado formal se intensifica na direção dos limites com Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, através de condomínios para a classe média, novos parcelamentos – loteamentos de padrão médio, condomínios rurais, etc. A persistir a ausência de regulação efetiva do uso e ocupação do solo e de política habitacional de interesse social, com incidência nos direitos urbanos, a tendência é que os investimentos em infra-estrutura e equipamentos urbanos (Ponte Forte-Redinha, aeroporto, Centro de Neurociências, Parque do Potengi, investimentos imobiliários) agravem, pela elevação do preço da terra, o deslocamento das populações das áreas de vulnerabilidade social (Áreas Especiais de Interesse Social) para além do perímetro urbano de Natal, pressionando o ambiente natural, ampliando a periferia metropolitana (**Mapa 13**). Nesse caso, agrava-se a situação habitacional nos bolsões de pobreza existentes nos municípios limites à Região Metropolitana de Natal, consolidando a periferia metropolitana de alta vulnerabilidade. (**Mapa 14**)

Mapa 11  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Cenário tendencial segundo o mercado imobiliário**  
**2006**

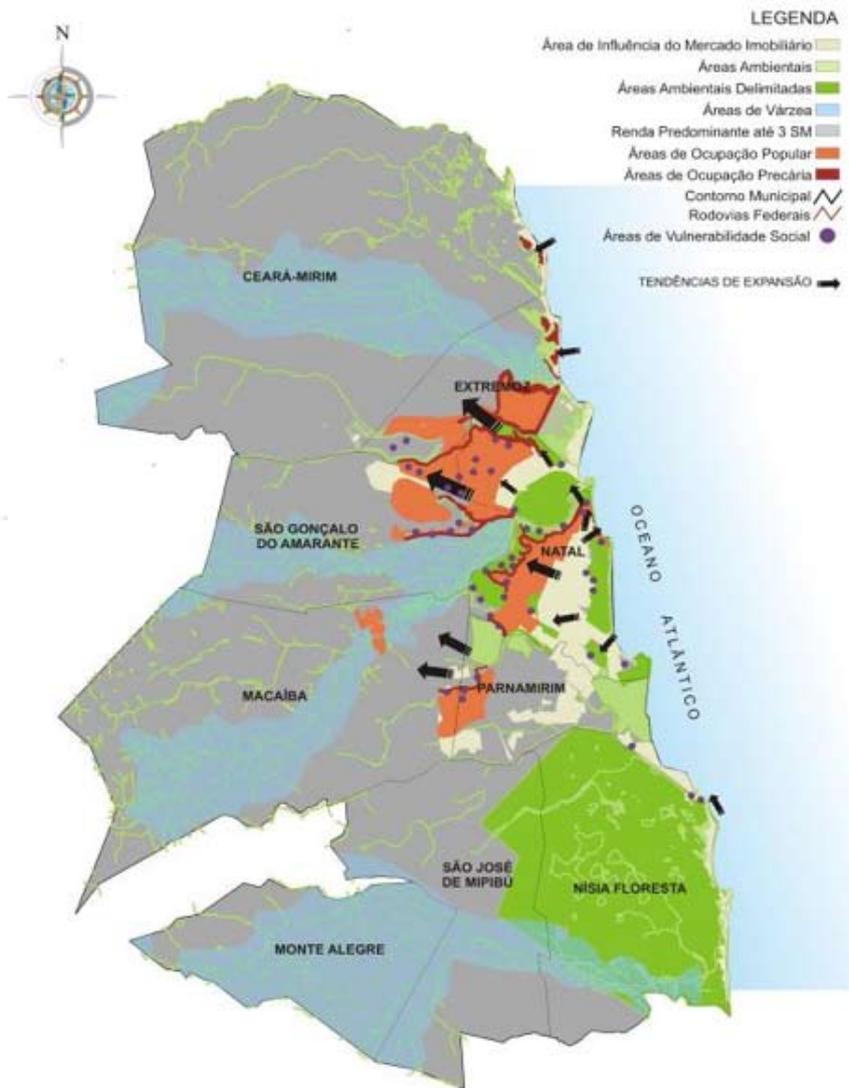
Fonte: Observatório das metrópoles com base em imagem do IDEMA



Mapa 12

## Região Metropolitana de Natal Cenário Tendencial segundo a AEIS (Momento II) 2006

Fonte: Observatório das metrópoles com base em imagem do IDEMA



62

Mapa 13

## Região Metropolitana de Natal Cenário Tendencial Segundo as AEIS (Momento II) 2006

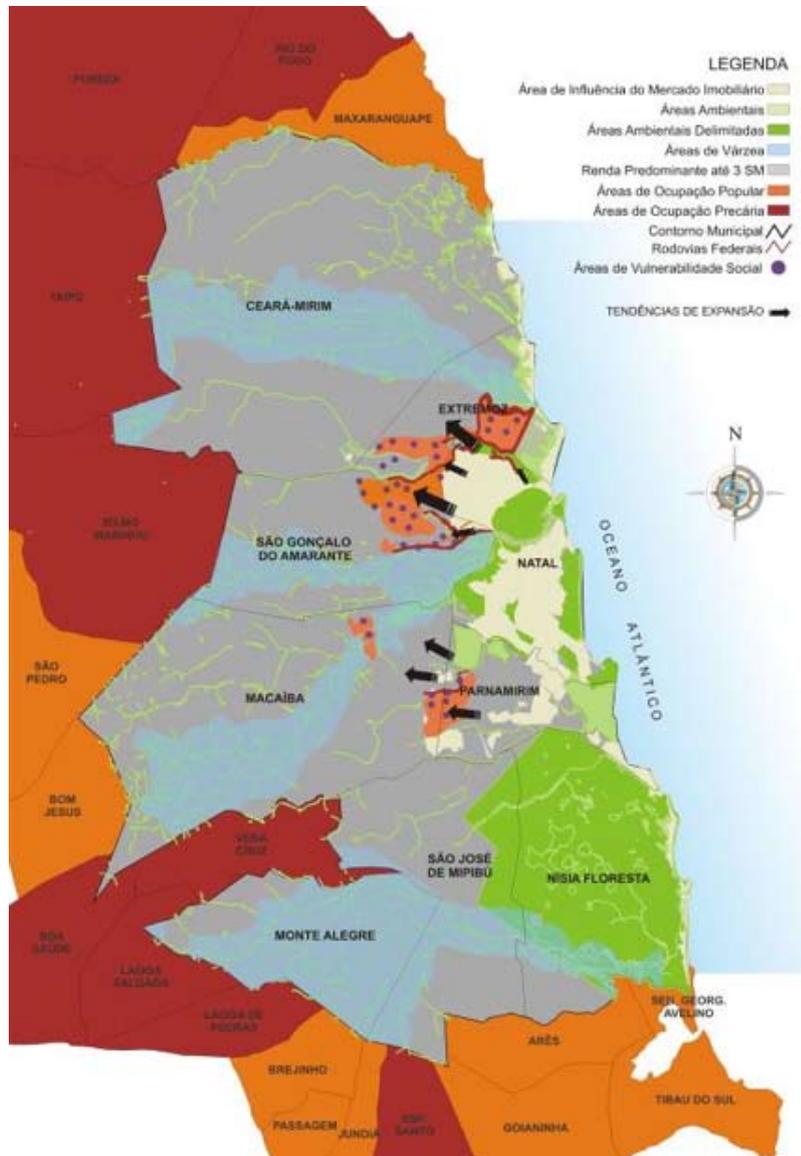
Fonte: Observatório das metrópoles com base em imagem do IDEMA



Mapa 14

### Região Metropolitana de Natal Cenário Tendencial sem intervenções 2006

Fonte: Observatório das metrópoles com base em imagem do IDEMA



64

---

## 1.3 Ocupação Físico-Territorial: Macro-Tendências e Visão de Futuro num Cenário Tendencial

### 1.3.1 Tendências da expansão imobiliária na Região Metropolitana de Natal

A partir dos dados coligidos no Diagnóstico para o Plano Estratégico, um conjunto de informações permitiu a formação de uma síntese na forma de mapas que explicitam as principais tendências de expansão da dinâmica imobiliária formal, atuante na escala metropolitana. Tal dinâmica é fundamental para a compreensão do próprio futuro da mancha urbana metropolitana por ser o mercado imobiliário, conjuntamente com a infra-estrutura estatal, um dos setores com maior impacto no território.

Pela especificidade do “produto imobiliário” – aqui considerado loteamentos, condomínios, “condhoteis”, flats, entre outros –, o solo municipal, urbano ou rural, possui papel estruturador nesse setor econômico. O caráter complexo dos produtos imobiliários demanda um capital inicial, uma força de trabalho advinda da construção civil e a gleba ou lote possíveis de receber a unidade habitacional. Estas três variáveis impossibilitam que o mercado imobiliário se instale em qualquer ponto do território – como em tese poderia um distrito ou complexo industrial – mas depende da disponibilidade de capitais, da existência de mão de obra à disposição e de um estoque de terrenos possíveis de ocupação.

No caso da Região Metropolitana de Natal os dados referentes ao capital estrangeiro, à indústria da construção civil e aos empreendimentos imobiliários indicam um boom imobiliário intrinsecamente relacionado com o setor turístico, ou melhor, a intensificação do turismo como atividade econômica primordial para Natal e os municípios litorâneos. Entretanto, não se pode deixar de considerar a demanda interna à RMN, em particular à referente ao esgotamento das áreas de expansão urbana de Natal.

Nesse sentido os mapas construídos evidenciam duas lógicas da expansão imobiliária: a) uma, motivada pela situação conjuntural do turismo como fator de atração de capitais (nacionais e estrangeiros) e b) e outra, embasada no aumento populacional interno à RMN, com transbordamento de empreendimentos habitacionais para os limites exteriores dos municípios contíguos a Natal – Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz.

O **Mapa 15** representa a junção, de forma esquemática, das duas dinâmicas. As áreas apontadas pela mancha mais escura (1 e 2) representam o ponto inicial de transbordamento da mancha urbana de Natal, ao sul e ao norte; a mancha mais clara (3) indica o filamento costeiro, ou melhor, indica a dinâmica motivada pelo turismo e pelas *segundas-residências*. As sedes municipais (com exceção de Parnamirim) estão relativamente isoladas dessas dinâmicas, embora sofram os efeitos econômicos e sociais das duas dinâmicas.

Mapa 15

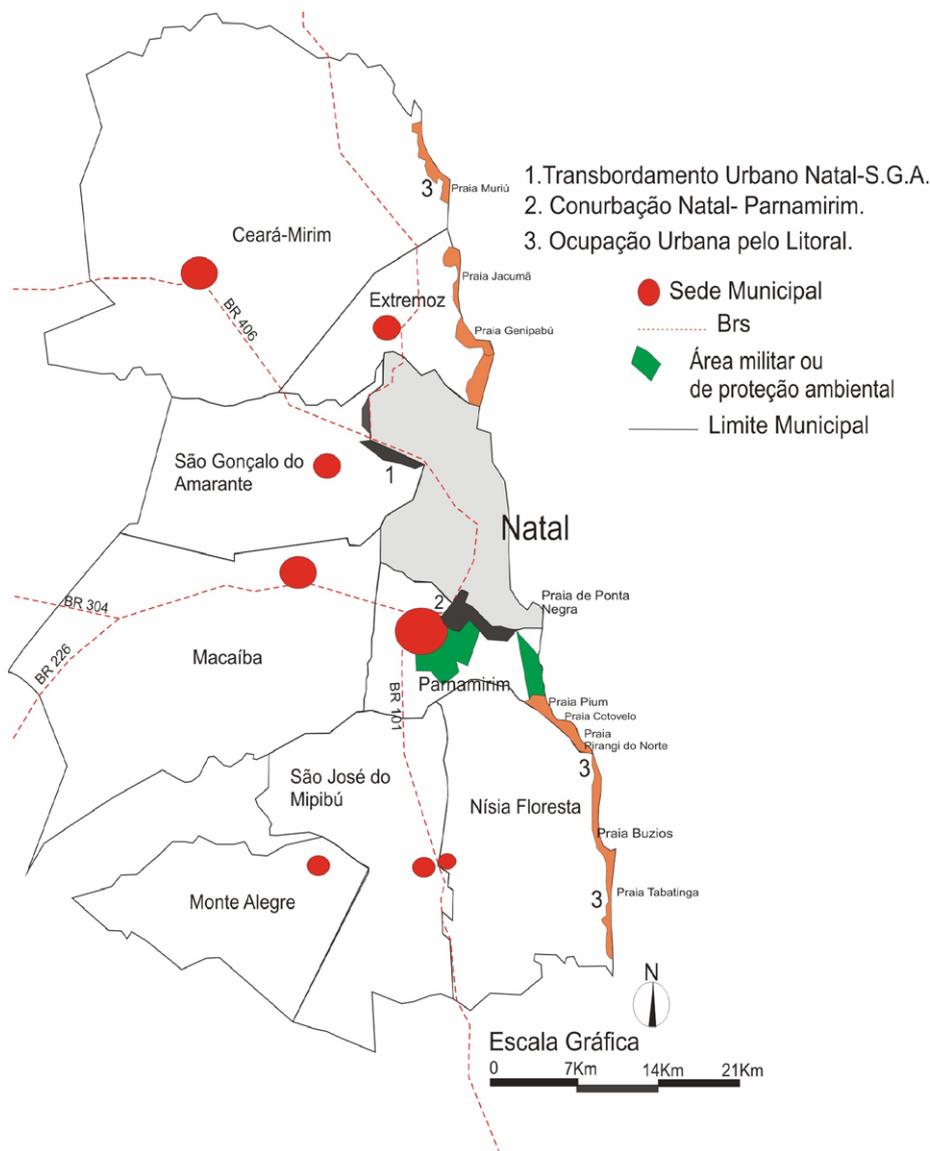
### Região Metropolitana de Natal

#### Processos urbanos na Região Metropolitana de Natal, com indicação das áreas de transbordamento, conurbação e ocupação litorânea

Fonte: Base de Dados do Observatório das Metrôpoles – Núcleo RMN

Nota: reelaborado pelos autores

66



---

Embora o **Mapa 15** explicitamente as atuais dinâmicas do mercado imobiliário, faz-se necessário caracterizar esta dinâmica a partir de suas lógicas próprias. Para tanto, apresenta-se um conjunto de quatro mapas (16, 17, 18 e 19) com a dinâmica de expansão entre Natal e Parnamirim; a seguir, um mapa geral da RMN (Mapa 19) com a visão geral das tendências.

Tal divisão da análise tendencial justifica-se pela maior complexidade de Natal e Parnamirim como áreas de maior interesse do mercado imobiliário (em número de empreendimentos e volume de obras) e também pela coexistência das duas lógicas: a da dinâmica dos setores imobiliário e turístico e a da demanda habitacional local.

### Mapas tendenciais

O **Mapa 16** demonstra a intensidade da dinâmica imobiliária (número de empreendimentos e preço do solo) em alguns bairros de Natal. Percebe-se a existência de um “eixo principal” - Av. Senador Salgado Filho e Av. Hermes da Fonseca, de atual presença do setor imobiliário e um progressivo aumento de intensidade em bairros contíguos a este eixo; trata-se do eixo que se estende pelos bairros Petrópolis e Tirol, passando por Lagoa Nova, Candelária, Capim Macio até Ponta Negra. Esta expansão centro-sul é onde predomina a verticalização e os maiores valores do solo. A tendência indica a manutenção desse eixo, com aumento da verticalização em alguns bairros e a presença de novos edifícios em bairros até então sem grande presença do imobiliário, como a Ribeira e Cidade Alta (Centro) e Dix-Sept Rosado e Nazaré.

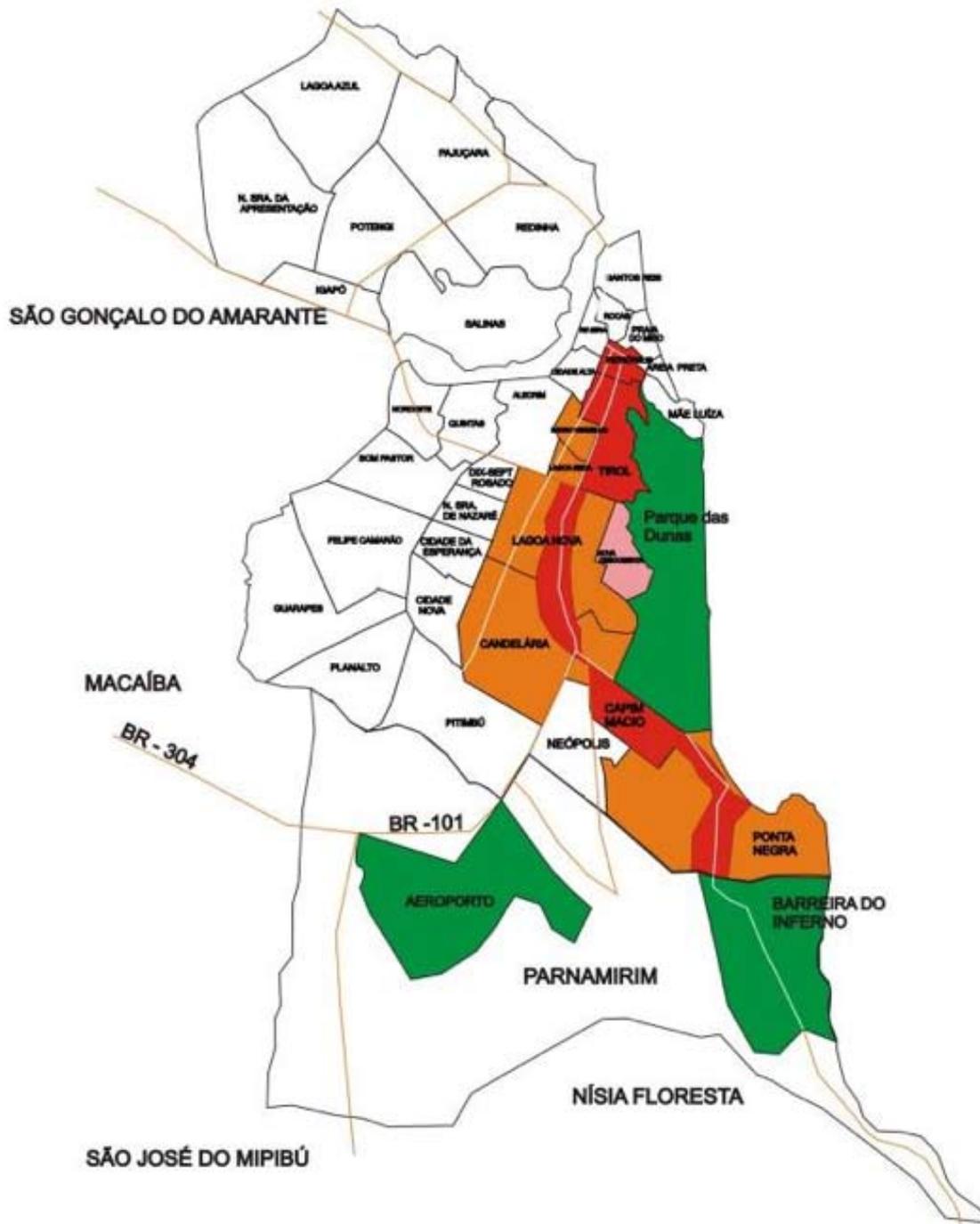
Mapa 16

## Região Metropolitana de Natal

### Tendências de dinâmica imobiliária em áreas de Natal-Parnamirim

Fonte: Base de Dados do Observatório das Metrôpoles - Núcleo RMN

Nota: reelaborado pelos autores



68

---

Tal tendência atua sobre um tecido urbano que, embora com a existência de algumas vilas, foi estruturado durante os últimos 50 anos como áreas preferenciais de moradia da classe média e média alta de Natal. Isso significa a existência de lotes maiores ocupados atualmente por residências unifamiliares e que podem ser mais facilmente convertidos em prédios de apartamento (potencial estoque de terrenos). Os bairros mais internos são tradicionalmente ocupados por natalenses - novas famílias que se formam - enquanto a presença de “*segundas-residências*” é mais provável em Ponta Negra (principalmente no caminho da Rota do Sol) e Capim Macio (estoque existente de terrenos). A saturação de novos lotes no bairro de Areia Preta e as legislações urbanísticas em curso não indicam aumento no número de novas construções, o que é um efeito que eleva o valor do solo (devido a raridade e a proximidade com a linha de praia). Portanto, no **Mapa 16** pode-se apontar como síntese uma continuação da dinâmica existente desde os anos de 1990, com algumas variações importantes na área central (com impactos no Centro Histórico) e o aumento do valor dos imóveis, em bairros que foram ocupados nos últimos 30 anos - o que indica uma *tendência estabilizadora*.



---

No **Mapa 17** percebe-se um quadro mais dinâmico em termos de novas ocupações. Além da análise do **Mapa 16**, é importante considerar que a expansão (do final dos anos de 1990) em Nova Parnamirim “completou” o transbordamento inicial indicando uma junção das malhas viárias entre a sede do município de Parnamirim e os bairros da região sul de Natal - onde se pode indicar um segundo momento, agora em termos de conurbação do território. A junção ainda não é plena, devido à existência das grandes áreas institucionais (aeroporto e base aérea) entre Natal e Parnamirim.

A lógica de ocupação em Nova Parnamirim seguiu o ritmo da expansão da mancha urbana de Natal e da elevação no valor dos imóveis de Natal. Em um primeiro momento, Nova Parnamirim foi ocupada pela lógica praticamente exclusiva da atuação de pequenos e médios empreendedores imobiliários que construíram condomínios fechados e edifícios de até quatro pavimentos, com baixo custo e sem atrativos (como áreas de lazer). No período mais recente, a escassez de solo em bairros de Natal fez com que novas tipologias (torres de apartamento e condomínios de alto padrão) se instalassem em áreas próximas a áreas ambientais. Isso acabou apontando para a coexistência entre classes sociais médias, o que gera uma diferenciação das tipologias, comércios e serviços.

Como reserva de terrenos, a área existente entre a Base Área e a RN-313, e sua interligação com Nova Parnamirim, já possui um número crescente de empreendimentos (condomínios fechados) e como tendência apresenta-se como a área preferencial para novas ocupações de padrão médio. A configuração resultante será formada por núcleos habitacionais auto-segregados ligados funcional e socialmente à região sul de Natal, embora com impactos na sede de Parnamirim.

Em outro ponto deste município, ocorre também nova dinâmica com forte tendência de aumento na intensidade imobiliária. Trata-se da área entre a BR-101 e a junção com a BR -304, fazendo limite com o município de Macaíba. Ao lado de bairros de baixa renda em Parnamirim, novos condomínios fechados surgem, com valores um pouco menores do que os encontrados em Nova Parnamirim, embora o estoque de terras seja de menor intensidade.

Estes novos empreendimentos investem no “diferencial” campestre, com marketing agressivo voltado para o que se chama de “condomínio de campo”, isto é, uma forma de atrair a classe média de Natal que, até recentemente, não tinha esta área como atrativa. Portanto, para Parnamirim, a tendência é a quase completa transformação de seu

---

solo rural em solo urbanizado, o que irá necessitar de um aumento nas redes de infra-estrutura (água, esgotamento e coleta de lixo) e na demanda por novos equipamentos sociais (escolas públicas, por exemplo). No caso dos equipamentos sociais a expansão não deve necessariamente ocorrer na mesma intensidade devido ao fato de ser esta população um transbordamento das novas famílias de classe média que não encontram mais alternativas nos bairros do eixo centro-sul de Natal. Entretanto, todo o setor de comércio e serviços de Parnamirim pode ser dinamizado para atender a esta nova população, não originalmente local, mas que cada vez mais tem Parnamirim como área integrada à Natal.

O quadro local da tendência imobiliária em Parnamirim transborda, também, para Macaíba onde a proximidade da BR-304 leva ao lançamento de empreendimentos imobiliários do tipo “condomínio de campo”; como complemento, a tendência mais forte ocorre em função do novo aeroporto em São Gonçalo do Amarante e a instalação de centros de pesquisa (como o Instituto de Neurociências). Tais equipamentos permitirão melhores acessos (hoje precários) a áreas até então rurais. Nesse sentido, Macaíba possui forte potencial de expansão de loteamentos populares e de classe média baixa, caso a acessibilidade seja melhorada a partir dos novos equipamentos, o que indica uma *tendência inovadora*.

72



---

No **Mapa 18**, a tendência da dinâmica imobiliária alcança áreas que, até bem recentemente, eram marcadas pela presença de processos informais ou clandestinos de ocupação do solo. As regiões norte e oeste de Natal são caracterizadas por loteamentos irregulares, áreas de favelas, vilas e conjuntos habitacionais de interesse social.

O quadro urbano da região norte de Natal é mais complexo, com aproximadamente 35% de toda a população de Natal (dados do CENSO 2000) e algo em torno de 25 mil unidades habitacionais construídas no período de 1978 e 1990, pelas diversas políticas habitacionais. Entretanto, até pouco tempo, o mercado imobiliário formal (apartamentos e condomínios) não colocava a região norte como área de expansão. A finalização da Ponte Newton Navarro deverá colocar a região norte de Natal como nova fronteira de valorização imobiliária, devido a melhora da acessibilidade e a escassez de lotes na linha de praia.

Este cenário tendencial precisa ser complementado com uma breve análise sobre o impacto desta nova dinâmica. A possibilidade de *boom* imobiliário - com construção de torres de apartamentos, condomínios horizontais, *flats*, pousadas e hotéis no bairro da Redinha - de certo modo, já encontra apoio por uma nova rede de serviços de melhor padrão como Shoppings Centers (em construção atualmente), Hipermercados, retirada do mais antigo complexo prisional e sua substituição por um centro de cultura, novo complexo esportivo (um ginásio de esportes), áreas de lazer intra-bairros, melhoria no sistema viário e criação de novas acessibilidades. Portanto, alguns "gargalos" ou obstáculos para a valorização imobiliária do mercado formal estão sendo minimizados pelo capital público e privado.

Por outro lado, a região norte estabelece-se como área de transição entre um litoral norte aquecido pelos investimentos em turismo e um eixo centro sul já consolidado e estável. Este quadro é de importância metropolitana por dois aspectos básicos: a) a valorização dos preços imobiliários na região norte, dá-se sobre um território já consolidado com população de baixa renda; este aspecto pode acarretar - de modo gradual - a mudança de perfil sócio-espacial em alguns setores como apontados no **Mapa 18** (a Av. Dr. João Medeiros Filho, Av. Moema Tinoco, bairro da Redinha e o prolongamento por Redinha Nova, Santa Rita e orla do município de Extremoz); e, b) os bairros mais internos, contudo, podem também ter o valor do solo aumentado devido as novas infra-estruturas públicas trazidas, o que de certo modo pode modificar o fluxo no assentamento de novas famílias que procuram

---

lotes baratos no mercado informal, aquecido pela dinâmica formal.

Em síntese, a região norte tende a construir uma “periferia na periferia”, com segmentação em setores auto-segregados e o transbordamento da precariedade habitacional para os municípios de São Gonçalo do Amarante, Extremoz e pressão sobre as áreas ambientais, conforme o **Mapa 19** demonstra. Nesse sentido, trata-se de uma *tendência modificadora*.

Desde o **Mapa 16** até o **Mapa 19**, as tendências foram analisadas no complexo de transbordamento entre Natal e seus vizinhos mais diretos. O **Mapa 20**, porém, é a síntese das tendências envolvendo também o litoral metropolitano.

A principal característica é a diferenciação nas tipologias dos empreendimentos localizados no litoral e aqueles de maior penetração.

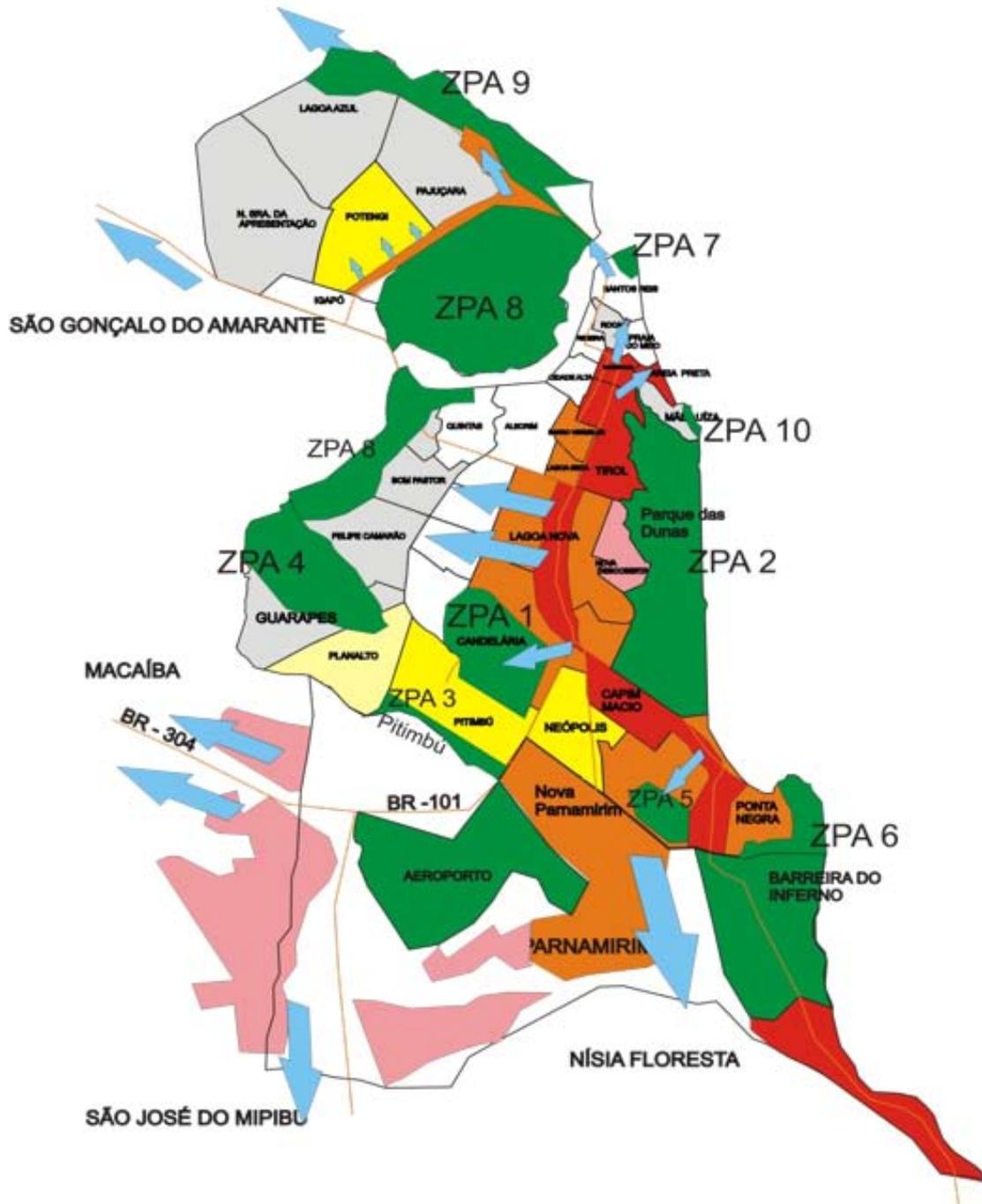
Mapa 19

## Região Metropolitana de Natal

### Tendências de dinâmica imobiliária em áreas de Natal-Parnamirim

Fonte: Base de Dados do Observatório das Metrôpoles - Núcleo RMN

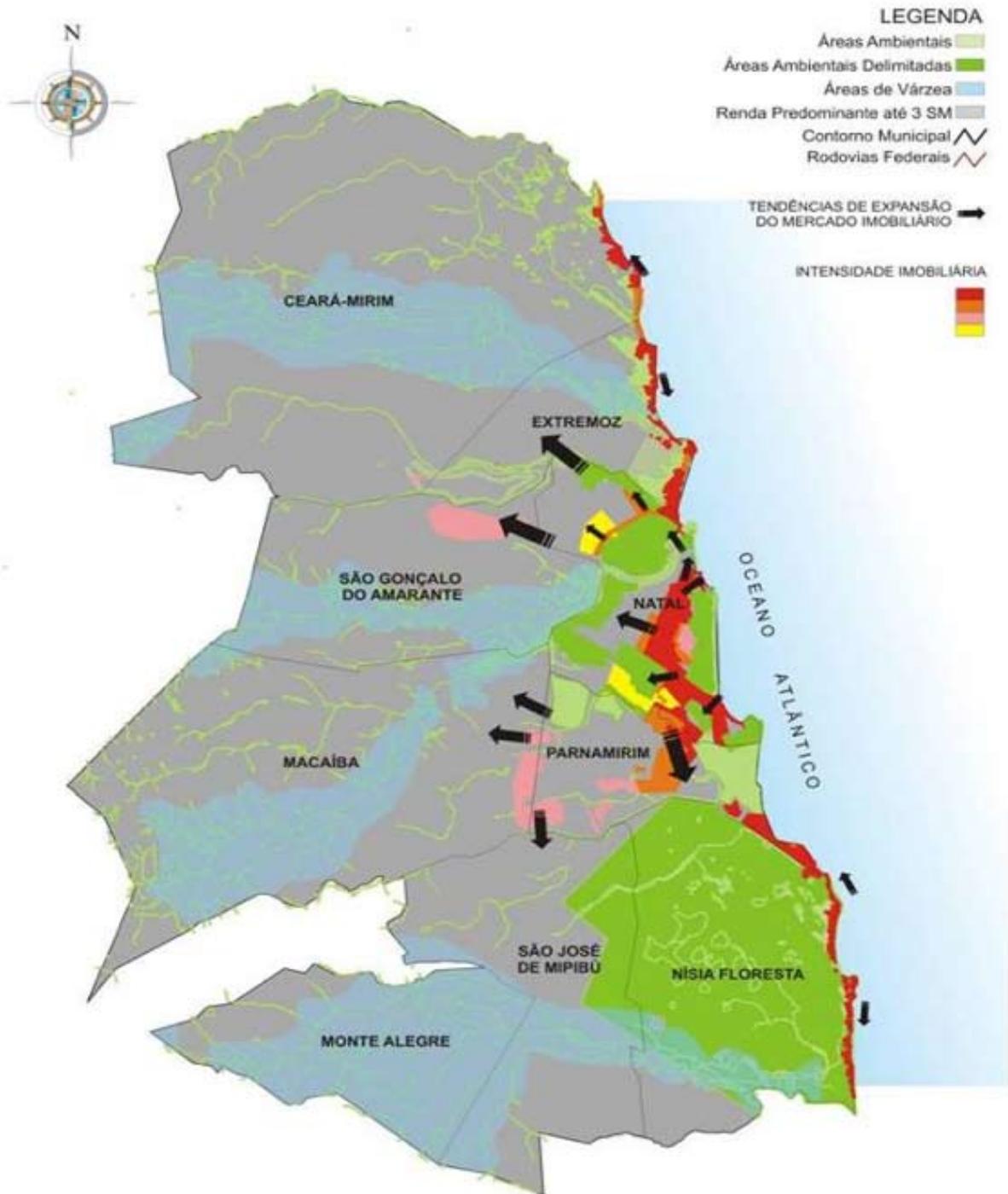
Nota: reelaborado pelos autores



Mapa 20

### Região Metropolitana de Natal Tendências de dinâmica imobiliária na Região Metropolitana de Natal 2006

Fonte: Base de Dados do Observatório das Metrôpoles – Núcleo RMN  
Nota: reelaborado pelos autores



---

Em termos tendenciais, as BRs que ligam os municípios ao norte e ao sul apresentam nas suas margens novos empreendimentos imobiliários voltados para uma população local, com exceção dos setores de Pium - embora este não seja exatamente costeiro sua franca acessibilidade a linha de praia o qualifica para receber novos lançamentos.

Entretanto, é no litoral, ao norte e ao sul, que o turismo atrai novos empreendimentos de *segundas residências*, com um alto padrão e com equipamentos de lazer sofisticados. Este fato, justifica-se pela alta presença de turistas estrangeiros que visitam e decidem investir no mercado imobiliário. De todos os estados nordestinos, o Rio Grande do Norte é o que mais recebe visitantes do exterior (20%), segundo o Anuário Exame Turismo - 2007/2008 (Rio de Janeiro: abril, 2007, p.144-145). Os imóveis próprios ou alugados já representam 8% do total dos meios de hospedagem, embora exista um enorme potencial de ampliação devido a 30% de turistas que ficam em casa de parentes e amigos.

78

Desse modo, uma faixa estreita (aproximadamente 5 km) e paralela à linha de praia se configura como área prioritária de novos equipamentos. Isso pode atrair empreendimentos de menor porte, voltados para a classe média de Natal - que começa a ficar impossibilitada de competir por casas de veraneio em um litoral de alta valorização. Como resultado nova urbanização com transformação do solo rural em urbano consolida-se como tendência, já sendo realidade em alguns pontos principalmente em Nísia Floresta, que possui mais unidades habitacionais no litoral do que na área interna.

Este fato aponta para uma primeira preocupação que diz respeito à gestão de tais áreas que, embora pertencentes aos municípios de Ceará Mirim, de Extremoz e de Nísia Floresta, obedecem a uma lógica funcional ditada pelos fluxos internacionais do turismo.

Uma segunda preocupação levantada pelo quadro tendencial, é a pressão sobre as áreas ambientais: como o acesso ao mar constituiu-se como uma nova raridade, a disputa pela fragmentação do solo da orla pode levar a novas situações de desrespeito aos limites ambientais das dunas e mangues. Este fato é reforçado pela tipologia dos empreendimentos marcada pela presença de campos de golfe, por extensas áreas de lazer e privatização de setores. Embora tal dinâmica incremente a construção civil e aumente o valor do solo, o capital gerado por todo o processo dificilmente apresenta tendência de permanecer no território, devido o alto

---

comprometimento com os investidores estrangeiros, como também os investidores do Sudeste do Brasil.

Este cenário, portanto, apresenta-se como *tendência urbanizadora* que em parte é uma tendência inovadora, porém com menor diversidade e maior segmentação em relação ao conjunto da RMN, com maior valorização do solo (rural-urbano) e menor capacidade de controle por parte do capital local e dos gestores locais.

## Impactos prováveis da expansão imobiliária nas áreas de interesse social

O cenário tendencial do mercado imobiliário formal, relativo ao conjunto de dados do diagnóstico, indica um ambiente de curto prazo com forte aquecimento dos setores econômicos envolvidos (fundiário, construção civil, corretoras e bancos), entretanto, é necessário apontar os principais efeitos desse aquecimento para as classes de média renda e baixa renda. Historicamente, o setor formal de produção imobiliária, em Natal, não lança novas unidades habitacionais para os setores de baixo poder solvável, a não ser que haja alguma forma de subsídio governamental. Nesse sentido, a análise desse item pode ser dividida em dois conjuntos de reflexões: a) **um cenário que mantenha a inércia existente, isto é, com aumento da dinâmica imobiliária sem forte intervenção estatal no mercado;** e b) **um cenário mais positivo com a ancoragem de recursos públicos na produção popular de moradia.**

Importante destacar que, *ao considerar qualquer um dos dois cenários acima, a estrutura de segregação sócio-espacial não necessariamente será alterada por um simples modo diferenciado de financiamento.* Tal ponto é fundamental no sentido de compreender que a distribuição territorial da moradia das classes sociais apresenta força estruturadora que extrapola a simples produção de novas moradias. Por outro lado, tal característica reforça também a necessidade de serem discutidos alternativas e cenários que orientem as intervenções no sentido de minorar o problema habitacional, sobretudo, o das classes de baixo nível de renda.

### a) Cenário de inércia, sem intervenção estatal.

Se o mercado de produção de unidades residenciais, como demonstrado no Diagnóstico, concentra-se em nichos bem definidos

da demanda – *segundas residências*, apartamentos de “imobiliário-turístico”, condomínios fechados para classe alta –, que efeitos podem ser sentidos pela população de baixa renda? Para estabelecer um modo comparativo, é necessário reconhecer que o déficit habitacional existente na Região Metropolitana de Natal (calculado em 2005) é de 38.222 unidades (82% localizados no meio urbano). Se se consideram as faixas de renda deste déficit (domicílios improvisados e coabitação familiar) 81,7% estão na faixa de até 3 salários mínimos e 6,6% entre 3 e 5 SM, ou seja, 88,3% do déficit estão concentrados em faixa populacional de baixa renda, segundo dados da Fundação João Pinheiro, 2006<sup>2</sup>. Tal situação é agravada pela inadequação habitacional (fundiária, adensamento excessivo, domicílio sem banheiro e sem infra-estrutura), que alcança 112.396 unidades ou 43% de todos os domicílios particulares permanentes da RMN. Nesse sentido, o “passivo habitacional” da RMN para novas unidades corresponderia a 14% do total, mas muito mais forte na inadequação (necessidade de melhorias).

<sup>2</sup> Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte: FJP, 2006.

O problema da moradia não atinge o setor imobiliário, que pelo contrário, apresentou, em 2006, aumento de 14% no número de empregos gerados e R\$ 200 milhões em empreendimentos lançados (BEZERRA, 2006, p.35)<sup>3</sup>. Esse dinamismo se deve à formação de nichos de produção focados em demandas com alto poder solvável, aumento da liquidez dos produtos imobiliários e poder de compra baseado em rendas externas, isto é, o mercado imobiliário local pode, apesar do déficit habitacional, ampliar sua produção, devido a fatores externos como investimentos estrangeiros e especulação financeiro-fundiária.

<sup>3</sup> BEZERRA, Sílvia. Entrevista. In. Tribuna do Norte, 12 de agosto de 2006, p.35.

A esse respeito, surge o seguinte ponto de atenção: o dinamismo do imobiliário não depende, para sua valorização, apenas de capital e força de trabalho, mas, principalmente, de conseguir formar um estoque de terras que permita ampliar o número de lançamentos. Entretanto, o solo urbano possui especificidades que se transformam em “raridades” em um ambiente de forte concorrência. A desconcentração da oferta de imóveis fora do pólo metropolitano de Natal, a crescente utilização dos terrenos costeiros e a elevação do valor do m<sup>2</sup> em alguns bairros de Natal acabam por alterar (ou reforçar) o fenômeno da segregação sócio-espacial, mesmo de populações afastadas do eixo turístico.

Tal fato só pode ser compreendido a partir da análise das classes médias locais e seu padrão de ocupação residencial. Nos últimos anos, em Natal, o transbordamento das áreas residenciais se deu ao

---

norte (limite com São Gonçalo do Amarante), pela população de baixa renda, e, ao sul, (limite com Parnamirim) com população de média e alta renda reforçando, a tendência existente nas regiões norte e sul de Natal. Nesse sentido, o padrão de ocupação residencial até o final dos anos de 1990 é “inovador” e “conservador”, ao mesmo tempo.

Questiona-se, porém, se o aquecimento do “imobiliário-turístico”, esse cenário foi modificado. Em parte o que ocorreu foi a ampliação das áreas de classe média nos limites intra-urbanos de Parnamirim e a formação de loteamentos de classe média baixa na região norte, às margens das principais rodovias; em outra parte, a concorrência com o capital estrangeiro não permite mais tanta mobilidade para a classe de alta renda local, que passa a reinvestir em áreas “tradicionais”, como Petrópolis, Tirol, Ribeira e Cidade Alta, com uma tipologia de verticalização, reforçando a tendência de aumento no preço do solo no eixo Av. Hermes da Fonseca e Av. Senador Salgado Filho.

Essa dinâmica força o mercado a encontrar novas áreas de valorização imobiliária, isto é, novos terrenos com valores mais baixos para absorver a demanda da classe média local. Nesse ponto, as regiões norte e oeste de Natal, as áreas periféricas de Macaíba e Parnamirim, e a linha costeira da RMN passam a ser redefinidas.

Na região norte, marcada por conjuntos habitacionais populares e loteamentos irregulares, a nova ponte construída sobre o rio Potengi (Ponte Newton Navarro) permitirá a integração rápida do litoral sul com o litoral norte da RMN. Esse fator ampliou em quase 3 vezes o preço do solo nos bairros lindeiros à nova ponte e, como hipótese, foi responsável pela alteração nos coeficientes de construção, propostos na minuta de lei, de 1.2 para 3.5 (alterados na Câmara Municipal do Natal, com apoio dos setores do mercado imobiliário), na revisão da Lei n° 07/94<sup>4</sup>.

Caso essa alteração se confirme, os terrenos vazios que ficam nas margens dos principais eixos de circulação na região norte tendem a ser ocupados por torres de apartamentos para a classe média de Natal<sup>5</sup>. Num primeiro momento, isso irá elevar o valor do solo e dos alugueis nos bairros vizinhos, ocorrerá pressão pela conhecida “expulsão branca” – substituição de famílias, de classes sociais diferentes, por meio de compra e venda de imóveis – e o aumento no adensamento na periferia mais externa de Natal.

Na região oeste de Natal, limite com Macaíba, também, deverão ocorrer tais impactos, embora com a presença de bairros de baixa

<sup>4</sup> A proposta da Prefeitura Municipal do Natal, apoiada por diversos setores da Sociedade Civil, era de não transformar a região Norte em área adensável, estabelecendo 1,2 de coeficiente. Entretanto, emenda da Câmara Municipal ampliou para 3,5 tal coeficiente transformando toda a região Norte em *área adensável*.

<sup>5</sup> Um Hipermercado já está em funcionamento e a conclusão do primeiro Shopping Center da região Norte está previsto para 2007, isto é, equipamentos “típicos” para uma nova classe média na região já se anteciparam.

---

renda e áreas de favela, ainda assim existe um mercado imobiliário voltado a atender uma tipologia habitacional caracterizada por lotes de até 200m<sup>2</sup>, em “condomínios fechados”, sem área de lazer (padrão guarita-rua-casas), de até 30 unidades e casas com, no máximo, 65m<sup>2</sup>, financiadas via carta de crédito individual, pela Caixa Econômica Federal. Esse “nicho” de mercado popular tem atendido uma classe trabalhadora com ganhos entre 3 e 6 salários mínimos, principalmente e quase exclusivamente, no bairro de Planalto. Entretanto, como tendência, o aumento no valor do solo nos bairros da região sul (como Pitimbú, onde já estão sendo construídas torres de apartamentos) forçará um aumento no valor das moradias no bairro do Planalto. Como resultado, as áreas “restantes” para ocupação da população de baixa renda na região oeste serão Guarapes e Felipe Camarão, áreas edificadas sobre dunas com fortes impactos ambientais.

Saindo de Natal, os impactos também podem ser vistos em Macaíba e Parnamirim. Em Macaíba, uma tipologia conhecida como “condomínio de campo” permite que a classe média natalense – que não pode disputar com o capital estrangeiro nas áreas de praia – possa investir na compra de terrenos (média de 400m<sup>2</sup>) seja para primeira ou *segunda residência*. Nesse caso, ocorre o consumo da paisagem, embora evocando a qualidade de vida das pequenas comunidades e atributos rurais. Em Parnamirim, o estoque de terras, acumulado nos últimos 10 anos, já começa a ser ocupado, principalmente, por loteamentos e condomínios fechados, circundando a área do aeroporto internacional e das áreas ambientais. Em pouco tempo, a mancha de ocupação urbana tende a englobar um contínuo residencial Natal-Parnamirim. Nesse cenário essa rápida “ebulição” do imobiliário em Parnamirim irá forçar, novamente, a pobreza local e a nova pobreza que migra de outros municípios a ficar cada vez mais longe do centro, em periferia limite com São José do Mipibú, posto que o limite com Macaíba esteja sendo ocupado pelos “condomínios de campo”. Este fator é preocupante devido ao custo excessivo de infra-estrutura e transportes que tal população terá que arcar, agravando sua condição social. Forma-se nova pobreza periférica na RMN, pressionando o déficit habitacional.

Na terceira área da RMN, o litoral, os efeitos de curto prazo são menos dramáticos, mas igualmente preocupantes. A faixa de ocupação litorânea ao sul, dá-se pela substituição das antigas unidades de veraneio (da classe média natalense) por *primeiras residências e segundas residências*, isto é, embora ocorra uma substituição construtiva, permanece um adensamento anterior reforçado pelas

---

atividades do turismo. Isso será mais sentido no litoral de Parnamirim e Nísia Floresta; novas unidades estão em construção para atender o “imobiliário-turístico”, com impacto nos grupos sociais pré-existentes como vilas e distritos que terão o valor do solo ampliado. No caso de Nísia Floresta, é salutar observar o regime de propriedade dos antigos moradores costeiros, que serão pressionados a vender seus lotes afastando-se da zona de praia.

No litoral norte, a pouca presença até recentemente de áreas urbanizadas e a menor restrição ambiental (comparadas ao litoral sul), tem permitido a construção de grandes complexos habitacionais de *segunda residência*, resorts, campos de golfe, hotéis, etc. A intensificação desse processo em Ceará Mirim, assim como em Nísia Floresta, leva a um “descolamento” entre a “lógica de ocupação” do litoral e a “lógica de ocupação” da sede, no sentido de que as áreas de pobreza, relacionadas às vilas e distritos costeiros, passa a pressionar a periferia das sedes, posto que o tipo de estrutura fundiária do município (grandes extensões de cana-de-açúcar) não deixa maiores opções de assentamentos habitacionais populares. Uma tendência de médio prazo, também, é a formação de áreas de ocupação popular ao longo das principais rodovias, no sentido de aproveitar um novo fluxo de turistas e de residentes. Contudo, sem um projeto de desenvolvimento urbano que abarque esse crescimento, formar-se-ão novas áreas de precariedade às margens dos grandes condomínios fechados. Estes fatores também tendem a ampliar o déficit habitacional.

Em síntese, pode-se apontar que o cenário de impacto da dinâmica imobiliária sobre a pobreza metropolitana será, no geral, diferenciada conforme a área e abrangência. O que parece ser semelhante é que se esta dinâmica imobiliária não criar novos nichos de mercado, investindo em áreas e tipologias diferenciadas, buscando novos produtos e desconcentrando de certas áreas, ocorrerá em médio prazo um agravamento do déficit habitacional, apesar do crescimento do setor imobiliário. Nesse ponto é importante considerar as tendências de uma forte atuação estatal no setor habitacional.

## **b) Cenário com forte intervenção estatal**

As análises tendenciais que se seguem estão relacionadas com os efeitos do “pacote habitacional” lançado no final de 2006, e dos planos existentes no PAC. Estes dois conjuntos de

---

investimentos estatais são, de fato, intervenções possíveis em curto prazo, com efeitos na população de baixa renda. Todavia, entre a possibilidade e a efetivação desses investimentos, cabe um largo espaço que dependerá fortemente do planejamento municipal e, sobretudo, metropolitano. É a partir desse cenário que são estabelecidas as variações e as análises dos impactos sobre a habitação de interesse social.

### **“Pacote habitacional” de 2006.**

No final de 2006, o governo federal lançou um conjunto de medidas de incentivo ao setor habitacional, relacionado à produção de moradias, como, por exemplo, possibilidade do financiamento de casa em parcelas fixas, sem necessariamente atrelar à TR. Isso atrai maiores investimentos dos bancos privados, além da possibilidade do sistema de crédito consignado como financiamento (Decreto 5.892/06, que amplia a garantia para os bancos e pode reduzir a taxa de juros). Outra medida é o aumento no subsídio para determinadas faixas de renda, pela CAIXA, e produção de novas moradias.

No plano da produção, a redução do IPI sobre insumos da construção civil tem o poder imediato de aquecer o mercado e atrair novos investimentos, embora não necessariamente sirva para baixar o preço final devido à pouca flexibilidade do produto imobiliário. Entretanto, o rebaixamento no preço dos insumos envolvidos na construção chega também para a população mais pobre que empreende a autoconstrução, em bairros mais periféricos das grandes e médias cidades.

### **Programa de Aceleração do Crescimento - PAC para o setor habitacional**

O Governo Federal divulgou no início de 2007, medidas concentradas de investimento nos setores de infra-estrutura do País. Entre estes, destaca-se a habitação com recursos totais (até 2010) da ordem de R\$ 107 bilhões, pretendendo beneficiar quatro milhões de famílias, ou seja, pouco mais de 50% do déficit habitacional. Do total, serão destinados R\$ 55,9 bilhões em financiamento para compra de moradias para famílias com renda de até cinco salários mínimos, isto é, maior faixa no déficit habitacional. Cerca de 90% dos recursos para habitação destinam-se à construção de moradias e 10% à intervenção em favelas. 34% dos recursos virão do FGTS, contra 16,6% de contrapartida dos estados, municípios e pessoas físicas, 9,5%, do Orçamento Geral da União e 39%, do SBPE. Para o Nordeste,

---

estima-se o atendimento de 1 milhão de famílias, entre 2007 e 2010, com investimento total de R\$ 16,2 bilhões.

A partir deste duplo cenário - de aumento no crédito imobiliário e maiores recursos a fundo perdido - espera-se que o déficit habitacional possa ser combatido em médio prazo, principalmente, na faixa de menor renda. Portanto, para a construção de cenários futuros algumas questões podem ser colocadas: poderá tal esforço de investimentos modificar o cenário anterior em que o *boom* do mercado imobiliário acaba por ampliar a segregação sócio-espacial? Que medidas o Plano de Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da RMN deve empreender na tentativa de abarcar tal conjunto de investimentos?

Tais questões revelam a escolha do modelo de produção de moradia que se está colocando para combater o déficit habitacional. A arquitetura desse modelo está baseada no entendimento, por parte do governo federal, segundo o qual o mercado imobiliário e sua dinâmica de aquecimento não irão atender a principal faixa de déficit habitacional (até 5 SM) e que, portanto, o Sistema Nacional de Habitação deverá subdividir-se em dois blocos: habitação de mercado e habitação de interesse social.

O acesso dos municípios aos recursos provenientes do governo federal - de modo não oneroso - passa pela construção de um Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social, alinhado com as diretrizes da Lei 11.124/05 e do Fundo Nacional de Habitação. Por sua vez, a elaboração de sistemas municipais de habitação de interesse social demandará um corpo técnico mínimo para realizar a gestão das políticas habitacionais. Esse é o principal entrave à rápida fruição dos recursos, principalmente, para os setores de baixa renda.

Em relação ao crédito, o conjunto de medidas tem força de dinamizar ainda mais a produção imobiliária, mas o questionamento que surge é sobre os reais efeitos dos incentivos, dentro de um mercado que se encontra altamente aquecido por recursos externos. O fato é que, embora o crédito habitacional tenha sido ampliado, o mercado imobiliário da Região Metropolitana está integrando uma "bolha imobiliária" de alcance regional e internacional, em que um nicho de mercado ("imobiliário-turístico") acaba por alterar a expectativa de retorno das capitais envolvidos. A conjunção de taxas de insumo mais baratas, maior crédito para construção civil, alinhado a um aumento de liquidez do próprio mercado, tende a não ter efeito imediato para as populações de baixa renda.

---

As alternativas colocadas neste cenário passariam pelo controle sobre o uso do solo dos municípios, embora tanto o “pacote habitacional” quanto o PAC destinem recursos ao setor produtivo e aos bancos, os valores fundiários praticados nos municípios podem contribuir para o não atendimento das metas esperadas. No caso da Região Metropolitana de Natal é constante o aumento dos valores do solo urbano, decorrentes da demanda ampliada. Isso diminui a capacidade dos municípios de Natal e Parnamirim, por exemplo, em propor habitações de interesse social, próximas ao centro, tendendo à ampliação de novas unidades na periferia mais distante, com menor infra-estrutura instalada, o que eleva o custo final da moradia. Ainda que os recursos também sejam ampliados, não houve efetiva modificação na relação urbana no aspecto fundiário, o que vai contribuir para a ratificação do modelo segregador.

Então, que medidas podem ser apontadas para se contrapor aos dois cenários estimados?

Em primeiro lugar, uma Política Habitacional Metropolitana só fará sentido em ambiente no qual todos os municípios da RMN possuam Planos Diretores atualizados, sistemas e fundos habitacionais devidamente regulamentados, programas de regularização fundiária e razoável estrutura administrativa na parte de licenciamento ambiental e urbanístico.

Em segundo lugar, maior controle sobre a terra urbana, principalmente os vazios urbanos relacionados com a especulação fundiária.

Um terceiro item relaciona-se com a maior interface entre a aplicação dos recursos não onerosos e sua destinação para áreas mais carentes, em que a inadequação habitacional seja a principal variável. A Lei dos Consórcios (Lei 11.107/05) pode ser uma alternativa no campo habitacional, em especial para municípios com baixo estoque público de terras.

A esse respeito, caso a dinâmica imobiliária se mantenha por um pouco mais de tempo atuante na Região Metropolitana de Natal, o cenário é de reforço das mesmas estruturas de segregação social vivenciadas nas últimas décadas, embora calcada em diferenciação de áreas e padrões habitacionais. No cenário de investimentos estatais no setor de moradia, tal estrutura, ainda assim, poderá ser mantida se os Planos Municipais e Metropolitanos não regularem o uso do solo, de forma a favorecer a população de baixa renda, faixa mais afetada pela dinâmica de preços fundiários.

---

### 1.3.2 Tendências dos espaços urbanos locais da Região Metropolitana de Natal

Analisando o território da Região Metropolitana, do ponto de vista do urbano, constata-se a existência de duas situações bem definidas com relação à questão urbana. A primeira diz respeito a mancha urbana que se apresenta de forma contínua formada pelos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo e Macaíba e, do outro, os municípios de Nísia Floresta, Monte Alegre, São José do Mipibu, Ceará Mirim e Extremoz. Que apresentam dinâmicas espaciais marcadas por um tempo lento quando considerado o processo de reprodução do capital. Esses centros caracterizam bem o que Milton Santos denominou de centros locais. Isto é, aquelas cidades que atendem, tão somente às demandas básicas do município.

Nesse sentido, entende-se que tendo em vista os mecanismos de reprodução que se delineiam para o espaço metropolitano esses centros tenderão a manter essa mesma lógica, uma vez que, mesmo fazendo parte da região metropolitana, não existem políticas territoriais que possam dinamizar essas cidades.

Pensando teoricamente sobre essas cidades, pode-se assinalar que são centros urbanos que foram excluídos das políticas territoriais do turismo, ficando os mesmo numa situação de exclusão, perante aos demais.

Além desse aspecto, observa-se que as políticas territoriais que vem sendo implementadas têm sido operacionalizadas nas áreas litorâneas a tendência ora vislumbrado para tais centros nos parece ser continuar com as características então existentes, ou seja, a manutenção dessa realidade. A nossa afirmação se respalda nas seguintes questões:

- a) baixo crescimento vegetativo;
- b) baixa capacidade de captação de recursos;
- c) pouca competitividade;
- d) ausência de autonomia financeira uma vez que esses municípios têm como principal receita o FPM, sendo esse praticamente direcionado para o pagamento dos funcionários;
- e) elevado índice de população dependente de programas sociais do governo federal;

- 
- f) presença de um setor terciário de base familiar denso;
  - g) forte dependência do núcleo metropolitano - Natal;
  - h) dinâmica de reprodução vinculada ao espaço rural.

Considerando tais elementos devemos ressaltar que essas cidades têm a sua reprodução fortemente vinculada à dinâmica do espaço rural. Outro aspecto a ser referenciado diz respeito à manutenção da dependência desses centros urbanos com relação ao centro principal, ou seja, Natal, no que se refere às atividades terciárias.

O setor terciário - comércio e serviços - se apresenta com baixa capacidade de reprodução tecnológica, sendo atividades de baixo investimento de capital. Desse modo, tanto os serviços quanto o comércio se apresentam do tipo informal ou de base familiar. O caráter familiar, ora atribuído, diz respeito às relações de trabalho utilizadas nos estabelecimentos comerciais, em sua maioria pequenos investimentos que têm como objetivo atender às demandas de mercado de trabalho de membros da família que não conseguem entrar no mercado formal.

Além do mais, podemos citar que existe nessas cidades elevado grau de informalidade, visto que as atividades que assumem o caráter formal são quase todas atreladas aos serviços públicos, principalmente municipais.

Ainda como agravante da realidade desses centros locais, citem-se o baixo índice de escolaridade da sua população, o acesso precário aos serviços de saúde, a ausência de equipamentos de lazer e, principalmente, ausência de trabalho para os jovens.

Esses elementos nos levam a inferir que não havendo uma mudança nas políticas territoriais a tendência desses centros é a manutenção da realidade. Porém, esses centros apresentam forte conteúdo histórico que se expressam na paisagem. Assim sendo, torna-se ser importante o resgate desse conteúdo e construir a inserção dos mesmos através de nova proposta turística que não contemple somente o binômio sol e mar, mas que passa a contar com novos elementos e novos produtos.

A gestão de política de turismo de conteúdo mais diversificado, ao lado de inserir os centros locais, daria sentido cultural ao turismo no Rio Grande do Norte, além de promover a articulação dos centros da Região Metropolitana com outros municípios que possuem importantes produtos turísticos culturais. É o caso de Vila Flor, um dos mais antigos

---

centros urbanos do nosso Estado e que guarda na sua paisagem um importante conteúdo histórico. Além do mais uma política territorial nessa direção promoverá a construção de uma interdependência municipal, desfigurando a atual que é da dependência desses centros com relação a Natal.

### 1.3.3 Tendências do espaço rural da Região Metropolitana de Natal

As tendências recentes que vêm dando lugar à configuração do espaço rural brasileiro, a partir da década de 1980 e mais precisamente a partir da década de 1990, indicam a necessidade de considerar o que se pode identificar como novas dinâmicas no espaço rural da Região Metropolitana de Natal.

É importante ressaltar que essas novas dinâmicas estão relacionadas, em grande medida, ao modo de vida urbana. Assim, tais mudanças do espaço rural se tornam mais contundentes quanto mais próximos esses espaços estiverem de centros urbanos, o que torna o espaço rural metropolitano, um bom exemplo das novas ruralidades processadas nos últimos anos, o que contribui, sobremaneira, para a produção da metrópole.

Nesse contexto, chama-se a atenção para algumas mudanças que estão se processando nos espaços rurais metropolitanos que vão além do que, tradicionalmente, é caracterizado como rural com sua base em atividades econômicas agropecuárias.

Dessa forma, não se pode mais entender esses espaços do ponto de vista somente da agropecuária, tendo em vista que neles se desenvolvem outras novas atividades agropecuárias e também atividades não rurais, como a prestação de serviços, o comércio familiar (**Foto 1**), o comércio ambulante (**Foto 2**), o artesanato além de algumas atuações profissionais, antes tidas tipicamente como urbanas. É o caso, por exemplo, do eletricitista, do pedreiro, da diarista, do professor, da costureira, da bordadeira, da cozinheira, do vigia etc.

---

Foto 1

**Região Metropolitana de Natal**  
**Comércio familiar de roupas no assentamento rural**  
**Espírito Santo em Ceará-Mirim**  
**2006**

Fonte: Rosa Maria Rodrigues Lopes



90

Foto 2

**Região Metropolitana de Natal**  
**Comércio ambulante no assentamento rural Rosário em Ceará-Mirim**  
**2006**

Fonte: Rosa Maria Rodrigues Lopes



---

Assim, com as transformações sócio-espaciais possibilitadas a partir dessas novas mudanças é possível expor algumas importantes tendências que já começaram a se processar no contexto rural desse território e que contribuem para a complexificação das cadeias produtivas metropolitanas, considerando que tais atividades se apresentam como uma extensão dos espaços urbanos aos espaços rurais, num continuum rural-urbano. Nesse sentido, destacam-se três importantes macrotendências de repercussões relevantes para o espaço rural metropolitano, a saber:

- intensificação do grande agronegócio e do agronegócio de base familiar, tendo como atividades, a produção da cana-de-açúcar, a atividade carcinícola, a piscicultura, a fruticultura, a produção de leite, a criação de aves, além da produção de biocombustíveis, a exemplo do que acontece no município de Ceará-Mirim com a produção de girassol;
- tendência de construção de novos condomínios nos espaços rurais litorâneos e em distritos rurais localizados na faixa interiorana da RMN;
- revalorização das tradições rurais que se manifestam hoje, em formas de lazer.

Aliadas às macrotendências, destacam-se ainda mudanças relativas ao modo de vida das pessoas residentes nos espaços rurais, tendo em vista, que coincide cada vez mais com o modo de vida urbano. No entanto, apesar de se verificar essa coincidência, a situação social dessas pessoas ainda é bastante frágil.

Se levarmos em consideração, por exemplo, que as políticas públicas de cunho social direcionadas para os espaços rurais da metrópole ainda são muito tímidas e setORIZADAS, além de estarem referenciadas única e exclusivamente às atividades agropecuárias, apresenta-se um quadro social à margem, as necessidades vitais de reprodução sócio-espacial, como a assistência à saúde, à educação, ao saneamento, ao trabalho, etc. Tal fato coloca a necessidade de avaliação mais abrangente que contemple a heterogeneidade tanto do quadro econômico como o quadro social que bem caracteriza os espaços rurais metropolitanos.

## O Agronegócio

A primeira macro-tendência citada está relacionada ao agronegócio que não é tão recente na RMN, tendo em vista que desde final do

---

século XIX o cultivo da cana-de-açúcar tem-se apresentado como importante atividade, tendo Ceará-Mirim, São José de Mipibú e Nísia Floresta como os municípios da Região mais importantes na produção dessa cultura temporária.

Além do cultivo da cana-de-açúcar, destaca-se, ainda, outra importante atividade que pode ligada ao agronegócio: criação de camarão em cativeiro que se vem difundido em larga escala nas várzeas e nos estuários dos rios Ceará-Mirim, Potengi e Trairi e suas proximidades. Há a criação de peixe que ganha espaço na Região, a partir de projetos que dão subsídios para o desenvolvimento dessa atividade, em assentamentos rurais, podendo configurar-se como um importante ramo do agronegócio metropolitano.

Tanto a criação de camarão como a de peixe de em cativeiro vêm acontecendo em alguns assentamentos rurais da RMN, que vendem a produção para empresas de estados vizinhos. Nesse caso, verifica-se uma tendência ao agronegócio mais restrito (de base familiar), mas de importante conotação econômica.

Há ainda nesse ramo do agronegócio, a tendência à expansão da produção de leite no município de Macaíba, onde já temos a localização de importante bacia leiteira do Estado, inclusive com a instalação de empresas de beneficiamento do leite no município de Macaíba e Ceará-Mirim.

A criação de aves, com a produção de ovos em Parnamirim, Nísia Floresta e Natal e a criação de coelhos em Parnamirim têm se apresentado como uma relevante atividade econômica ligada, também, à agroindústria metropolitana.

E por último, mas não menos importante temos a instalação de empresas como a Calimam em alguns assentamentos rurais como o assentamento de Pedregulho, em Ceará-Mirim, formando uma parceria para a exploração da fruticultura irrigada para exportação.

Tais exemplos são representativos das novas ruralidades surgidas há pouco tempo no espaço rural metropolitano e se mostram como promissoras tendências no processo de reconfiguração sócio-espacial metropolitano.

Além dessas atividades, as tendências no ramo do agronegócio podem ser reforçadas por outras atividades que também vêm ganhando ênfase em outros espaços rurais brasileiros, em função da mudança de alguns padrões de vida, assim como a valorização de outros como a horticultura orgânica, a floricultura, a criação de pequenos animais etc.

---

Essas atividades podem ser tomadas como forma de complementação desejável para o desenvolvimento dos espaços rurais metropolitanos, podendo até se organizar em estruturas de associativismo, cooperativismo ou até mesmo em arranjos produtivos locais.

As tendências também podem estar atreladas à especialização de atividades já expressivas na RMN como a produção de abacaxi em Ceará-Mirim; da batata doce em São José de Mipibú, Nísia Floresta e Monte Alegre; da mandioca em Macaíba, Ceará-Mirim, Nísia Floresta e São José de Mipibú; da banana em Extremoz e São Gonçalo do Amarante; da produção de coco-da-baía em Ceará-Mirim, Nísia Floresta e Extremoz; da laranja em São José de Mipibú; do mamão em Ceará-Mirim e São José de Mipibú; e da criação de gado em São José de Mipibú, Macaíba e Ceará-Mirim.

É importante ressaltar o significado do papel dos assentamentos rurais nesses espaços, pois tais configurações têm se apresentado como importante lócus de reprodução rural dentro de novos eixos propostos pelo capital, baseados numa agropecuária mais moderna que se traduz em commodities ligadas à agro-indústria. O desenvolvimento desses novos eixos propostos pelo capital se torna possível nesses assentamentos pelo fato de se ter a conformação de forças, empreendidas por várias famílias no intuito de atingir determinado fim, o que torna a atividade mais viável, facilitando inclusive o financiamento por parte dos bancos.

Apesar de apresentar esse importante papel, os assentamentos rurais da RMN não se encontram disseminados por toda a Região. Dos 17 assentamentos rurais metropolitanos, 12 estão localizados no município de Ceará-Mirim, 3 no município de Macaíba e 2 no município de São José de Mipibú. (Ver **Quadro 1**)

## Quadro 1

### Região Metropolitana de Natal Assentamentos rurais do INCRA 2007

Fonte: INCRA, 2007

Assentamento	Município
Novo Horizonte II	Ceará-Mirim
Nova Vida II	Ceará-Mirim
Rosário	Ceará-Mirim
Espírito Santo	Ceará-Mirim
S. José/Pedregulho	Ceará-Mirim
Vale Verde	Ceará-Mirim
São Sebastião	Ceará-Mirim
Águas Vivas	Ceará-Mirim
Primeira Lagoa	Ceará-Mirim
Nova Esperança II	Ceará-Mirim
Padre Cícero	Ceará-Mirim
Retiro	Ceará-Mirim
Riachão Minamora	Ceará-Mirim
Resistência Potiguar	Ceará-Mirim
Santa Águeda	Ceará-Mirim
São Lourenço	Ceará-Mirim
Pedregulho	Ceará-Mirim
PA Riachão II	Ceará-Mirim
São João	Ceará-Mirim
José Coelho Silva	Macaíba
Eldorado dos Carajás	Macaíba
Quilombo dos Palmares II	Macaíba
Zumbi dos Palmares	Macaíba
Caracaxá	Macaíba
Vale do Lírio	São J. de Mipibu
Gonçalo Soares	São J. de Mipibu
Alcaçuz	Nísia Floresta

94

## Os Condomínios Rurais

A recente e expressiva instalação de alguns condomínios nos espaços rurais metropolitanos, também se apresentam como importante tendência na dinâmica rural da RMN. Essas novas formas de moradia são exemplares de um modo de vida moderno, em que emerge maior preocupação com a natureza e, conseqüentemente, revalorização dos elementos naturais frente à sua destruição nas grandes cidades e à agitação proporcionada pelo cotidiano.

Nessa vertente, alguns condomínios residenciais estão sendo construídos nos espaços rurais da RMN, onde o verde, o contato com a natureza, a tranqüilidade da vida no campo, são mercantilizados a partir de uma contundente campanha de marketing.

Muitos desses condomínios localizados em áreas litorâneas, apesar de surgirem em espaços rurais da RMN, têm proposta mais próxima do turismo, tendo em vista que em alguns desses espaços litorâneos

como em Extremoz se promove o turismo baseado no binômio sol e mar. Nos demais espaços litorâneos rurais, a proposta imobiliária está baseada em segundas residências ou em empreendimentos de alto padrão.

Os espaços rurais e litorâneos onde os empreendimentos estão sendo instalados correspondem aos municípios de Ceará-Mirim, Extremoz, Nísia Floresta e Parnamirim. Segundo o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (IDEMA) totalizam 99 empreendimentos somente na zona litorânea rural da RMN. **(Ver Quadro 2 e Croqui 1)**

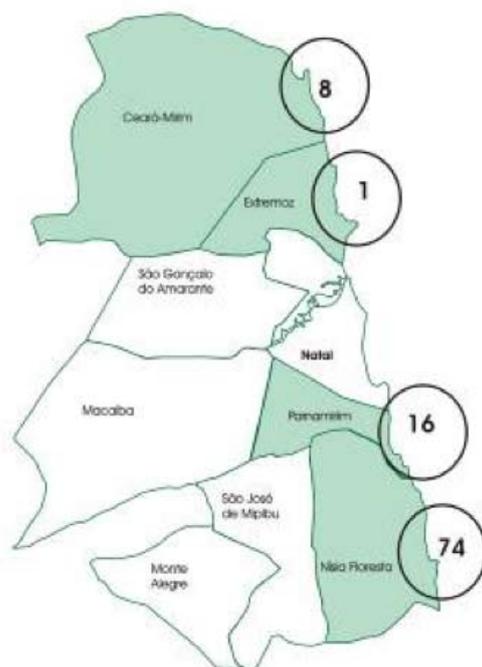
Quadro 2  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Número de empreendimentos localizados no litoral rural**  
**2006**

Fonte: IDEMA

Número de empreendimentos	Município
8	Ceará-Mirim
1	Extremoz
74	Nísia Floresta
16	Parnamirim

Croqui 1  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Número de empreendimentos litorâneos rurais**  
**2006**

Fonte: IDEMA



---

Chama-se a atenção dos gestores para uma questão importante quando o uso do espaço apresenta tendência à horizontalização. Trata-se da instalação de infra-estrutura básica.

A construção de tais condomínios em áreas afastadas dos centros urbanos vai requisitar infra-estrutura de serviços como energia, água, comunicação e acessos pavimentados, o que se constituirá em demanda por investimentos públicos de grande monta, criando externalidades que podem ser positivas socialmente ou não, como também podem ser externalidades positivas apenas para a promoção econômica de grandes empreendimentos.

Considerando tais elementos é importante definir se a política de expansão imobiliária e ocupação de espaços rurais é uma política que deve ser incentivada. Os espaços ociosos poderão no futuro ser bolsões de pobreza, caso não se tenha uma definição de ocupação desses espaços com atividades produtivas importantes que, inclusive, dêem suporte para as áreas ocupadas.

## Lazer

96

As atividades relacionadas ao lazer, também são consideradas como um modo de vida que caracteriza o “novo rural” da RMN. Assim, num futuro próximo, algumas atividades de lazer, sendo turísticas ou não, como trilhas ecológicas, fazendas hotéis, engenhos abertos à visitação, recreação em lagoas e rios, pequenos parques aquáticos, campings, festas temáticas podem vir a se desenvolver, apresentando importantes repercussões socioespaciais na zona 3.

Recentemente, nos espaços rurais interioranos, muitas festas temáticas vêm emergindo em razão da revalorização desse modo de vida, onde o rústico prevalece frente ao estereótipo da modernização. E assim, as festas de temário rural aparecem como um simulacro do rural no urbano.

Essas recentes festas temáticas de forró pé-de-serra se apresentam, também, como um tipo de atividade de expressiva repercussão futura, obedecendo a uma característica tradicional que compreende um cenário de rural, rústico, com candeeiros, fogueiras, lamparinas, ambientes de taipa, chão batido etc. Tais festas acontecem em granjas, chácaras e fazendas que recebem decoração típica para a implantação desses eventos. Os municípios da RMN que mais se destacam nesse tipo de atividade são: Parnamirim, São José de Mipibu, Nísia Floresta, Macaíba e Ceará-Mirim.

---

Quadro 3

**Região Metropolitana de Natal**  
**Festas temáticas da RMN**  
**2007**

Fonte: pesquisa, 2007.

Nome da festa	Município
Forró do Pote	Parnamirim
Barracão do Forró	Parnamirim
Forró da Lua	São José de Mipibu
Forró do Olho D' água	São José de Mipibu
FBI	Macaíba
Forró Ponte Velha	Parnamirim
Roça Roça	Ceará-Mirim
Chácara Renascer	Parnamirim
Carne e Queijo	Macaíba
Forró do Candeeiro	Parnamirim

Destaca-se, também, outro tipo de diversão que não é recente como a supracitada e que se relaciona às festas de vaquejadas, comuns no Estado e também em alguns municípios da RMN como Macaíba, Monte Alegre, São José de Mipibu, Extremoz, São Gonçalo do Amarante e Nísia Floresta. Essa última atividade de lazer é portadora de futuro considerando-se que vem conseguindo se manter nas últimas décadas.



---

PARTE **B**

DINÂMICA SOCIOECONÔMICA  
E FÍSICO-TERRITORIAL:  
CENÁRIO DESEJADO

---



# 2 VISÃO DE FUTURO NO CENÁRIO DESEJADO

---

São apresentados a seguir o cenário desejado para a realidade econômica e social da Região Metropolitana de Natal e o cenário para a realidade físico-territorial, considerando a influência de vários aspectos do contexto internacional, nacional, regional e estadual.

## 2.1 O Cenário Desejado para a Socioeconomia Metropolitana

De início, são apresentados os traços mais gerais do cenário desejado relacionados à macroeconomia e aos setores econômicos mais expressivos e, depois, os que dizem respeito à realidade social. Chama-se a atenção para o fato de que, no tratamento dado à organização físico-territorial, foram apresentados detalhamentos relevantes da economia no cenário desejado.

Na dimensão econômica, são ressaltados os elementos relevantes na construção do cenário desejado, os condicionantes do contexto, os grandes blocos de investimentos previstos e os segmentos produtivos de maior expressão.

Quanto à realidade ou dimensão social, são enfatizadas as condições atuais sociais da metrópole, os elementos fundamentais do cenário social desejado e as relações, neste particular, da dimensão social com a dimensão econômica e ambiental no contexto do cenário social desejado.

### 2.1.1 A macroeconomia e os setores econômicos mais relevantes

**Elementos fundamentais do cenário desejado da perspectiva econômica.** O cenário desejado da RMN da perspectiva econômica diz respeito a um crescimento sustentável da economia local que

---

tenha a capacidade de (i) inclusão social e produtiva de parcela significativa da população metropolitana; (ii) respeito às condições do meio ambiente e suas fragilidades, várias vezes, realçadas neste trabalho; e (iii) aumento da eficiência e da capacidade competitiva da produção de bens e serviços metropolitanos, no mercado local e no contexto em que se situa a metrópole.

Espera-se até 2020 que a metrópole apresente expansão superior à do País e do Nordeste e similar ao crescimento da economia estadual. Para isto, é de maior relevância que, no quadro mais geral em que se situa a economia metropolitana, sejam aproveitadas as oportunidades econômicas e contornadas e minimizadas as ameaças que foram detectadas em relação à trajetória internacional, nacional, regional e estadual. Importa, também, no interior da Região Metropolitana, aproveitar as potencialidades e superar fragilidades locais identificadas no diagnóstico.

Além disso, para concretizar o cenário desejado, exige-se a concepção e implantação de estratégia que possibilite, de um lado, a realização de investimentos já iniciados, previstos e em negociação; e, de outro lado, uma orientação que considere os impactos sociais e ambientais do esforço que se pretende desenvolver para realizar investimentos capazes de incrementar o setor produtivo metropolitano.

102

O crescimento desejável da economia metropolitana não se confunde, portanto, com uma expansão econômica a qualquer custo, mas deve ter como condicionantes a geração de emprego e renda para a força de trabalho local, a preservação das condições ambientais e o aumento da eficiência econômica.

A trajetória desejável da RMN da perspectiva econômica está, pois, associada à influência, de uma parte, do seu contexto internacional, nacional, regional e estadual, e, de outra, das transformações já em curso na metrópole, além das intervenções potenciais, previstas e negociadas, que deverão ocorrer no futuro imediato.

**Condicionantes do contexto.** O crescimento maior esperado para o País, para o Nordeste e para o estado do Rio Grande do Norte deverá certamente trazer impulso significativo para a economia metropolitana. Isso tanto em decorrência de importantes investimentos a serem realizados no seu interior, como em razão dos impactos que os investimentos regionais – sobretudo os estaduais, mesmo aqueles realizados fora da Região Metropolitana –, terem repercussões na metrópole estadual, mercê da complexidade da economia

---

metropolitana e das inter-relações existentes entre as atividades econômicas da RMN e as do interior do Estado. Neste particular, os investimentos programados pela Petrobrás, Gasoduto Açú-Seridó, e os investimentos referentes à duplicação da BR-101, à ferrovia Natal-Mossoró, à geração de energia termelétrica e eólica, e ao turismo fora dos limites da metrópole tendem a produzir impactos positivos nas atividades produtivas no interior da Região Metropolitana.

É evidente que, ao lado das oportunidades econômicas, muitas delas já assinaladas antes, existem ameaças – também realçadas no início do texto – que podem atuar negativamente na dinâmica econômica da metrópole norte-rio-grandense. No entanto, a trajetória mais provável é a de que, a partir da continuidade do crescimento da economia mundial, da expansão mais significativa da economia nacional e estadual, a RMN dê continuidade à retomada assinalada com base nas informações sobre os segmentos mais representativos de sua economia, e amplie seu dinamismo mercê dos impactos positivos que ocorram no seu contexto.

Vale chamar a atenção para a necessidade de maior eficiência e competitividade que os setores produtivos metropolitanos – no contexto de abertura econômica e de grande competição entre as regiões e estados brasileiros –, devem ter no futuro, tanto no que se refere aos mercados internacionais e nacionais, como ao próprio mercado no qual são vendidos os produtos de outros países e estados. Para isto, a recuperação e reestruturação da infra-estrutura econômica, sua logística e o acesso às novas tecnologias por parte das empresas locais constituem pontos centrais a contemplar na construção do cenário desejado da Região Metropolitana. Ao lado desses aspectos, a capacitação e qualificação da mão-de-obra local e o desenvolvimento do sistema produtor de ciência e tecnologia e sua articulação com os setores produtivos devem, igualmente, ser considerados na implantação do referido cenário.

**Os investimentos previstos para a metrópole.** O fato de a Região Metropolitana de Natal contar, nos próximos anos, com um conjunto significativo de investimentos em implantação e em estágio avançado de negociação, constitui indicação de etapa futura de expansão mais significativa do que a ocorrida no passado recente. De fato, levantamentos realizados em vários segmentos produtivos e junto às instituições governamentais estimam recursos da ordem de R\$ 1,6 bilhão, sem contabilizar os investimentos que estão sendo realizados no turismo, tanto em Natal como nos demais municípios,

---

nas atividades imobiliárias privadas ligadas a turismo e lazer, e na duplicação da BR-101.

Entre tais investimentos vale ressaltar o que segue.

- (i) O aeroporto de São Gonçalo, com recursos previstos que ultrapassam o montante de R\$ 1,1 bilhão, cuja execução deve influir na implantação de área de livre comércio no Estado. Acresce considerar as iniciativas governamentais visando a implantação de obras de infra-estrutura rodoviárias de acesso, interligando o aeroporto às rodovias federais, notadamente, as BR-406, BR-304 e BR-225.
- (ii) O Terminal Pesqueiro, para o qual estão previstos R\$ 34,7 milhões, importante empreendimento gerador de emprego e renda para contingente de 12 mil beneficiários, integrantes de 84 comunidades pesqueiras de vários municípios litorâneos, inclusive da Região Metropolitana.
- (iii) Marina - projeto intimamente associado ao turismo de pesca diferenciada na região, a ser implantado por grupo espanhol, com investimentos da ordem de R\$ 50 milhões, destinado a realização de reparos de barcos de lazer (iates).
- (iv) Ponte de Todos Newton Navarro. Trata-se de ponte sobre o Rio Potengi, investimentos estimados em R\$ 175 milhões, concebida com dois viadutos de acesso, o vão central com altura para permitir a entrada de navios para o porto de Natal. Devem ser ressaltadas, entre os impactos da construção dessa obra, as repercussões sobre a economia na zona norte de Natal e em 16 municípios do litoral norte, que deverão ser beneficiados com novos empreendimentos turísticos da iniciativa privada.
- (v) Infra-estrutura rodoviária, não obstante a densidade da rede rodoviária existente na Região Metropolitana, encontra-se em fase de implantação ou previstas ou em processo de negociação a duplicação de várias rodovias federais e estaduais com o objetivo de minimizar os impactos do fluxo crescente esperado. Neste particular, cabe mencionar a BR-101, a BR-226, a RN-160 e a estrada de Pajuçara, somando investimentos, até 2015, de cerca de R\$ 153 milhões.

Além desses investimentos, a maior parte dos quais de iniciativa governamental, importa levar em conta os associados e decorrentes

---

do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROAD). A esse respeito, ressalte-se a instalação de seis novas empresas em Macaíba que deverão gerar 910 empregos diretos e indiretos. Os investimentos para implantação e ampliação de empreendimentos no referido município deverão alcançar um total de R\$ 46 milhões. Em Parnamirim, está prevista a instalação ou ampliação de 11 empresas no parque industrial do município, com investimentos da ordem de R\$ 42 milhões.

Esses grandes e médios blocos de investimentos deverão ser considerados num quadro mais geral em virtude dos impactos geradores de emprego e renda refletidos nos mercados locais de trabalho. Por isso, é imprescindível que a RMN esteja preparada, da perspectiva da qualidade da mão-de-obra para que a economia e a sociedade regionais possam internalizar os impactos diretos e indiretos produzidos pelos investimentos previstos.

**Turismo e lazer e as atividades imobiliárias.** Vale o destaque, no futuro imediato, para os investimentos associados às atividades de turismo e lazer, notadamente, os constituídos por empreendimentos imobiliários, inclusive os financiados por capitais de fora do País. Neste caso, devem ser ressaltados alguns dados da análise procedida para a elaboração do presente Plano, que detectou, na evolução recente dos investimentos estrangeiros voltados para turismo e atividades imobiliárias, montantes crescentes de recursos que alcançaram US\$ 24,2 milhões em 2004, US\$ 33,3 milhões em 2005 e cerca de US\$ 46,6 milhões em 2006. Em termos nominais, os valores duplicaram de 2004 a 2006. Embora parcela desses investimentos seja realizada fora da Região Metropolitana, a parte mais importante destina-se, porém, aos municípios metropolitanos litorâneos. É importante lembrar na trajetória futura desses investimentos os condicionamentos do meio ambiente.

**Atividades comerciais.** Essas atividades deverão influir na dinâmica da economia da RMN, nos próximos anos, em particular o chamado varejo moderno – supermercado, hipermercado, shopping-center, lojas de departamentos, lojas de conveniência – e o comércio exterior, este sobretudo, a partir dos investimentos previstos, entre os quais o Terminal Pesqueiro e o aeroporto de São Gonçalo do Amarante, dadas as funções voltadas para as atividades de exportação e importação.

**Os serviços modernos.** Associado ao desenvolvimento econômico esperado para o Nordeste e para o Rio Grande do Norte deve-se mencionar o impulso que ocorrerá no futuro nas atividades de serviços,

---

especialmente, os voltados para educação e saúde de maior nível de especialização e maior grau de complexidade. Isso se dará graças à vocação da RMN e à divisão de trabalho existente no contexto em que está inserida. As exigências de qualificação e de formação da força de trabalho decorrentes do desenvolvimento futuro da economia e da sociedade potiguar deverão, em grande parte, ser atendidas pelos serviços localizados na Região Metropolitana de Natal.

**A pequena produção rural e urbana.** O cenário desejado para o crescimento econômico da metrópole não deve limitar-se aos setores e segmentos produtivos constituídos pelas grandes e médias empresas em segmentos formais. É importante que sejam criadas condições para que, no contexto mais dinâmico que se espera venha ocorrer nos próximos anos, na Região Metropolitana, as pequenas unidades de produção industriais, de serviços e da agropecuária possam integrar-se a esse processo. Impõe-se para isso o encaminhamento de soluções para questões associadas: (i) ao acesso dos pequenos produtores a processos mais modernos de produção de bens e serviços, (ii) ao financiamento de produção, (iii) à assistência técnica associada à produção e comercialização dos produtos e serviços e (iv) à formação e qualificação da força de trabalho.

106 Tudo isso constitui a base dessa articulação do pequeno e micro produtor ao dinamismo da economia local.

**Exigências para a inclusão produtiva da população.** A inclusão produtiva da população num cenário desejável de crescimento acelerado exige atenção especial ao mercado de trabalho. Para isso, são pontos que podem ter impactos positivos relevantes na distribuição social dos benefícios gerados pelo crescimento da economia metropolitana: estímulo ao processo de formalização das relações de trabalho, desenvolvimento de sistema de intermediação da mão-de-obra que articule, de forma permanente, os demandantes da força de trabalho e sua oferta, e o fortalecimento da qualificação dos trabalhadores.

**Condicionantes ambientais.** Muitas das atividades econômicas que devem expandir-se significativamente no cenário aqui esboçado produziram, ao longo da história, e vêm produzindo, impactos negativos no meio ambiente da Região Metropolitana de Natal. E deverão continuar a fazê-lo no futuro se a sociedade não se mobilizar e não definir normas de comportamento em defesa da preservação do meio natural. Esta preocupação tem a maior validade em relação à expansão da carcinicultura, ao avanço das atividades imobiliárias

---

e ao processo de urbanização, para as atividades agropecuárias, sobretudo as ligadas ao agro-negócio e à indústria. Desse modo, é da maior importância que no contexto de uma estratégia voltada para estímulo ao crescimento da economia metropolitana seja considerado um conjunto de condicionantes e restrições garantidoras da preservação e conservação ambiental e permita a sustentabilidade futura do desenvolvimento metropolitano.

### 2.1.2 A realidade social desejada

**Avanços, alto nível de exclusão social e grande heterogeneidade entre municípios.** O exame que foi procedido dos indicadores sociais mostrou que houve, na RMN, avanços importantes na maioria deles, tanto os relacionados com o desenvolvimento humano, como os relativos à educação, à saúde e às condições de habitabilidade. Não obstante este fato constatou-se que os níveis da maior parte dos indicadores continuam insatisfatórios quando comparados com os das regiões do País, mais avançadas economicamente, e com os níveis internacionais ou, ainda, quando se consideram os valores absolutos de alguns indicadores relevantes. De fato, levando-se em conta as informações disponíveis do último censo (2000), percebe-se que na RMN cerca de 167 mil pessoas trabalhavam informalmente, 177 mil pessoas podiam ser classificadas como indigentes, 405 mil como pobres; em 107 mil domicílios não havia esgotamento sanitário adequado, sob a forma de ligação à rede geral ou através de fosse séptica. Ainda em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social estimou em 76,4 mil o número de famílias na RMN em condição de pobreza.

Além disso, ficou evidente a existência de grande diferença nos municípios e em espaços intra-municipais, revelando a enorme heterogeneidade dos avanços ocorridos. Neste particular, a média metropolitana foi muito influenciada pelas condições vigentes no município de Natal.

**O cenário social desejado.** O cenário desejado das condições sociais implica (i) avanços bem mais significativos em, praticamente, todos os aspectos sociais, o que exige reestruturação das formas de atuação adotadas neste particular, até o presente, na Região Metropolitana; e (ii) tratamento privilegiado a ser atribuídos aos municípios e aos espaços intra-municipais, nos quais os indicadores sociais são os mais precários. Isso significa seletividade espacial nas ações que são

---

necessárias para se alcançar os objetivos de implantação do cenário social desejado.

Além disso, é importante considerar que, se houve avanços importantes na maioria dos indicadores, em alguns, sobretudo naqueles associados ao saneamento básico ou, mais especificamente, em esgotamento sanitário, foi muito tímido o progresso ocorrido em quase todos os municípios metropolitanos.

Quanto à pobreza e à indigência da população metropolitana, como se assinalou no diagnóstico, o progresso verificado foi importante, mas não conseguiu retirar dessa condição um contingente que representa, ainda, parcela significativa da população total da metrópole.

O cenário desejado implica, pois:

(i) um salto qualitativo na melhoria das condições de vida metropolitana, notadamente no que se refere ao desenvolvimento humano, às condições de saúde e educação e às condições de habitabilidade;

(ii) maior homogeneidade e igualdade na qualidade de vida das pessoas residentes nos diferentes espaços da Região Metropolitana, com uma atenção maior voltada para os que registram os níveis mais precários de condição de vida;

(iii) ênfase em indicadores cujo avanço foi muito limitado nas últimas décadas;

(iv) e redução da pobreza da maior parte da população metropolitana que ainda vive nessa condição.

Seguindo a metodologia das Metas do Milênio, estabelecidas para o Brasil<sup>6</sup> e procurando contribuir para sua concretização, definiu-se para o período entre 2000 e 2020, os parâmetros a seguir, considerando o cenário desejado.

a) No que se refere ao processo de erradicação da pobreza, reduzir pela metade, entre os anos referidos, a proporção da população considerada pobre, definida como tal a que recebe de rendimento domiciliar *per capita*, menor que  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, valor vigente em 2000. Isto significa que a proporção de pobre passará de 15,9%, em 2000, para aproximadamente 8%, em 2020.

<sup>6</sup> Ver Presidência da República – Governo da República Federativa do Brasil – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília. Ipea. 2004. As metas estabelecidas para o Brasil compreendem o período de 25 anos que vão de 1990 a 2015. Para a Região Metropolitana de Natal, adotou-se como marco de referência o período 2000 (ano do último censo demográfico) e 2020, ano final do presente plano.

- 
- b) Com relação à mortalidade infantil, pretende-se diminuir em 2/3 a taxa de mortalidade infantil, entre os anos 2000 e 2020. Em 2000, a taxa registrada para a Região Metropolitana de Natal foi de 38,1 óbitos por mil crianças de até 1 ano nascidas vivas e, em 2020, esta taxa deve cair para 12,7.
- c) Relativamente à educação, o que se propõe é (i) a redução em 2/3 da taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais, que passará de 18,2% para 6,1%, entre 2000 e 2020, (ii) a duplicação dos anos médios de estudos da população (de 4,8 anos, em 2000, para 9,6 anos, em 2020); e (iii) a universalização da assistência educacional das crianças de 5 a 6 anos, que passará nos referidos anos, de 84,7% para 100%, de 7 a 14 anos, (de 95,2% para 100%) e de 15 a 17 anos, de 82,3% para 100%.
- d) Quanto às condições de moradia, espera-se a universalização, em 2020, da disponibilidade de água encanada (92,5%, em 2000), esgotamento sanitário (61,1%, em 2000), e energia elétrica (em 2000, cobertura de 98,8%).

**Limites do impacto social do crescimento e a necessidade de políticas sociais substantivas.** Não se pode esperar que o crescimento da economia, mesmo a taxas bem mais significativas que as que foram constatadas nas últimas décadas, possa encaminhar soluções para as condições de vida vigentes, através da inclusão produtiva da população. É evidente que num contexto de crescimento acelerado, o encaminhamento de soluções das questões vinculadas às condições de vida é facilitado, sobretudo, através do impacto da expansão da economia no dinamismo do mercado de trabalho. No entanto, a concretização de um cenário desejado, nos termos propostos, exige atuação firme das políticas sociais não só com grande mobilização de recursos e meios e de maior cobertura, como a partir de soluções inovadoras que aproximem, cada vez mais, os programas dos beneficiários. Além desses aspectos, no cenário desejado está considerado tanto o alcance de metas quantitativas, como melhoria substancial da qualidade dos serviços prestados, notadamente, nas áreas de educação, saúde e saneamento básico.

---

## 2.2 Cenário Desejado para a Evolução Físico-Territorial da Metrópole

### 2.2.1 A construção da estratégia da mancha principal

Em Natal, compreender o fenômeno da metropolização é uma imposição e uma urgência do vigor com que novos arranjos espaciais são configurados no plano econômico, social e territorial redobrando a importância da capital e seu entorno, no plano estadual e regional.

Na região metropolitana de Natal, constatou-se a existência de fortes contrastes entre áreas centrais e periféricas no que concerne às condições sócio-econômicas (renda, trabalho, educação, habitação e família) e de acesso aos serviços de saneamento (água, esgoto, e lixo), e tendências à segmentação da estrutura social e segregação residencial. Por outro lado, essas tendências sócio-territoriais parecem gerar obstáculos à construção de um sistema de atores sociais e políticos com um campo de interesses mais amplo do que o estritamente local. E essa tendência precisa ser revertida nos próximos anos, face à urgência colocada pelos projetos (públicos e privados) já anunciados para a área metropolitana.

A estratégia de desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal expressa o conjunto articulado de ações e iniciativas capaz de constituir um cenário desejado, combinado com investimentos voltados para a melhoria da habitabilidade e da competitividade metropolitana com a regulação e uso do solo e do ambiente natural e construído. Dessa forma deve enfrentar e contornar os problemas metropolitanos já visíveis e aproveitar a sua potencialidade, e entre elas, a ausência desses problemas como vantagem para lidar com os desafios e oportunidades da cidade metropolitana contemporânea. Para o horizonte de 2020, as diretrizes de ocupação da área hoje fortemente concentrada por Natal e aqui apontada como **mancha urbana principal** estarão orientadas por processos econômicos, sociais e políticos que viabilizam a inclusão social e projetam a metrópole além do local, na tentativa de conciliar um projeto de desenvolvimento econômico (e turístico) com a preservação do meio ambiente, com o uso do solo e a acessibilidade urbana.

Para ocupar espaços na rede mundial, possibilitando uma inserção competitiva na globalização, as cidades devem apresentar determinadas condições socioeconômicas e institucionais e uma estrutura produtiva formada por setores típicos da nova economia encontrados em maior ou menos intensidade em quase todas as

---

idades do mundo. Para assumir alguma posição como nó desta rede mundial a Região Metropolitana de Natal deve reunir certas condições mínimas em termos econômicos e sociais, particularmente construindo um **ambiente de inovação** e criando condições de **habitabilidade** de forma a assegurar o contrato social e a interação de atores e empreendedores com base na inovação e no conhecimento. Melhor dizendo, parece ser impossível uma cidade ser competitiva com violência, pobreza e degradação do ambiente natural e construído. Fatores, esses, que comprometem a atmosfera de inovação e a atratividade dos investimentos. Desta forma, além dos objetivos de desenvolvimento e dos compromissos éticos e sociais, é necessária uma ação arrojada, corajosa e consistente de inclusão social de modo a propiciar a integração econômica, social e ambiental como resultado do enfrentamento da pobreza e das desigualdades.

Para a definição da estratégia de desenvolvimento da mancha urbana metropolitana foram selecionados como princípios norteadores :

- Dimensão sócio-ambiental como conceito estratégico primaz na visão de futuro.
- Sustentabilidade entendida como crescimento econômico com inclusão social e proteção ambiental.
- Ações de promoção econômica e de desenvolvimento territorial necessariamente articuladas com ações nas áreas de vulnerabilidade social e ambiental.
- Expansão urbana

Faz-se necessário destacar na mancha urbana principal o papel estratégico dos recursos naturais, particularmente, do Rio Potengi em sua dimensão metropolitana. Tratando-se de um espaço central na mancha principal todas as bacias hidrográficas convergem para ele. Se naturalmente é um ambiente frágil, sua ocupação tem se dado de forma pouco ordenada. Sua re-inserção como espaço central num cenário de futuro está orientado não somente pelas preocupações mundiais com o meio ambiente e com a idéia de “naturalização dos rios” como com as prerrogativas da vida local , particularmente à de garantia da aeração e da drenagem da cidade.

Para a Região Metropolitana de Natal, vislumbra-se uma organização físico-territorial da mancha principal orientada pela articulação de três eixos :

- 
- a) **O eixo da globalização** da economia metropolitana, tendo o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante como referência de estruturação territorial
  - b) **O eixo do conhecimento e da inovação**, tendo o Instituto Internacional de Neuro-Ciências como referência de estruturação territorial
  - c) **O eixo do meio ambiente**, tendo o rio Potengi em sua dimensão metropolitana, o parque dunar e as lagoas, como referência de estruturação territorial.

A articulação entre estes três eixos, associada ao novo sistema viário e as novas condições de acessibilidade inter-metropolitana, intrametropolina e intra-urbana na mancha principal deverão reverter a tendência de forte centralidade urbana de Natal; melhor dizendo reverter sua configuração pelo transbordamento de arcos sucessivos construídos no tempo pela integração funcional e urbana com sustentabilidade ambiental, social e econômica.

## 2.2.2 A preocupação com o hinterland rural

112 A ocupação sustentável do espaço metropolitano, como já foi mencionada, está organizada nos vetores competitividade e habitabilidade, e retratada no âmbito do cidadão, do território, da economia e da gestão. Nesse sentido, fortalecer a região, integrar as sedes municipais, minimizar as diferenças regionais, combater a pobreza, e, ainda, no caso do seu hinterland rural promover o empoderamento local.

O estudo para o re-ordenamento físico territorial da Região Metropolitana de Natal estabeleceu um macro-zoneamento definido por três zonas com características específicas no espaço metropolitano. Entre elas, a *Zona Interiorizada*, que define o espaço rural metropolitano com atividades representadas pela agricultura familiar, carnicultura, pesca, agroindústria açucareira, fruticultura e agropecuária extensiva. Esse mapeamento permite o estabelecimento de estratégias com base em aglomerados territoriais envolvendo áreas homogêneas com maior vulnerabilidade social e econômica que poderão ser destinatárias de planos (ou programas) territoriais específicos.

O diagnóstico fez o mapeamento da infra-estrutura com base nas necessidades regionais e aponta para a necessidade de re-qualificar o

sistema viário e de transportes. Os indicadores sociais apontam para a extrema necessidade de promover sua reversão face à situação de vulnerabilidade social e pobreza que as populações mais interiorizadas estão sujeitas. O diagnóstico ambiental aponta para a urgência de estratégias de conservação e uso sustentável do patrimônio natural e construído. Como base para uma vida saudável no meio rural.

Faz-se necessário destacar no hinterland rural o papel estratégico da hidrografia da região representada pelas bacias dos rios Maxaranguape, Ceará-Mirim, Doce, Potengi, Pirangi e Trairi e pela faixa litorânea leste de escoamento difuso. Deve ser ressaltado que os municípios da RMN estão localizados total ou parcialmente nas referidas bacias e que contêm pelo menos duas bacias hidrográficas em seu território. A maioria das bacias são as principais responsáveis pelo abastecimento de água da população residente urbana e rural dos municípios da Região Metropolitana de Natal. Na unidade do tabuleiro costeiro ocorre a predominância de formas tabulares de relevos, de topo plano, com diferentes ordens de grandeza e de aprofundamento de drenagem, separados geralmente por vales de fundo plano. Outra variante ambiental importante vai ser determinada pelo solo e pelo clima quente e chuvoso e é formada por duas unidades morfológicas como a planície litorânea e o tabuleiro costeiro, então a vegetação será representada pelos Campos Dunares, Mangues e resquícios de Mata Atlântica ao longo dos cursos dos rios conhecida como Mata Galeria, isso para a planície litorânea. No tabuleiro costeiro, “a vegetação primitiva encontra-se em acelerada degradação, devido a uma crescente ocupação do solo com culturas de coqueiro, cajueiro e abacaxi” (Nunes, 2000, p.24).

#### Quadro 4 Região Metropolitana de Natal Bacias Hidrográficas

Fonte: Secretaria de Recursos Hídricos – RN (2000).

Município	Bacia Hidrográfica						
	Maxaranguape	Ceará-Mirim	Doce	Potengi	Pirangi	Trairi	Faixa Litorânea Leste de Escoamento Difuso
Ceará-Mirim	X	X	X				X
Extremoz		X	X				X
Macaíba				X	X	X	
Natal			X	X	X		X
Nísia Floresta					X	X	X
Parnamirim					X		X
São Gonçalo do Amarante			X	X			
São José de Mipibu					X	X	X

---

Com o fito de estruturar diretrizes e na perspectiva de integrar a Região de Natal - onde a mancha urbana se faz mais concentrada - ao hinterland rural para uma adequada provisão de acessibilidade metropolitana e criação de um ambiente de inovação e competitividade de âmbito regional, foram estabelecidas como estratégias específicas: o aproveitamento das potencialidades econômicas, o cuidado com os recursos naturais estratégicos, como a água, a prioridade à infraestrutura, a ampliação da rede de proteção social e programas focados no combate a pobreza. No intuito de compensar a ausência de elos econômicos e institucionais consolidados nos municípios mais interiorizados e/ou pobres.

Como corolário dessa assertiva, constitui-se em pressuposto estratégico para a superação dos desafios à integração metropolitana:

- a) Articulação das sedes municipais;
- b) A preservação ambiental, particularmente das várzeas dos rios que banham a região;
- c) O adequado aproveitamento das áreas disponíveis à agricultura sustentável;
- d) A escolha de atividades agrícolas e não agrícolas (pluriativas) compatíveis com a cultura local e com capacidade de absorção de mercado;
- e) O aproveitamento de terras aráveis à atividades direcionadas a produção de bioenergia, como a mamona, o pião manso, entre outras;
- f) A preocupação com o reflorestamento da área; e,
- g) A valorização da vida local.

Não faz sentido reunir diferentes atores de uma região para elaboração de um plano estratégico, e limitar-se à repetição de velhas lamúrias, em detrimento da busca de alternativas para melhorar a infraestrutura local, promover a capacitação profissional ou elevar a escolaridade da população.

Em primeiro lugar, entende-se o meio rural como locus de oportunidades e lugar de viver para a população metropolitana. Por conseguinte, o hinterland rural metropolitano deve ser entendido como um espaço de oportunidades das quais um habitante metropolitano não deve ser excluído. Mas, se o acesso a essas oportunidades é, no fundo,

---

uma questão social e econômica, é certo também que a infraestrutura pode ser entendida como meio que venha a proporcionar o desfrute das oportunidades que a cidade metropolitana oferece, potencialmente, a seus cidadãos. Logo, a necessidade de orientar as ações pela noção de **prioridades integradas** de desenvolvimento metropolitano e local

Em segundo lugar, desenvolver o conceito de obras como **ações âncoras** de caráter inovador. Por exemplo, combinação de estrada com um plano de qualificação profissional, aliados a uma maior exposição externa de um arranjo produtivo local pode traduzir ganhos de produtividade que seguramente elevam o patamar de sustentabilidade de todo um novo arranjo produtivo.

A ausência de uma complementaridade funcional dos municípios requer a Integração metropolitana. É preciso reforçar a integração das redes de conexão metropolitana e ampliar o sentimento metropolitano na sociedade e nos governos.

### 2.2.3. A mancha principal e a expansão para o oeste

No cenário para 2020 a expansão para o oeste da Região Metropolitana de Natal será influenciada fundamentalmente por dois projetos de extrema importância para o futuro da metrópole: o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante e o Instituto Internacional de Neurociências de Natal.

#### a) Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (ASG)

O projeto do aeroporto foi concebido pela Infraero em 1986, e somente agora está em fase inicial de construção com término da primeira fase previsto para 2019 e, totalmente finalizado, em 2040. Trata-se de uma obra cuja estrutura está voltada para atender fluxos aéreos globais de carga e de passageiros. A Infraero vem fazendo gestões, a nível nacional e local, para que o aeroporto de S. Gonçalo incorpore na sua concepção a noção de gateway, e se prepare para receber as novas aeronaves de grande porte, que brevemente estarão em operação (novo A-380), com capacidade para transportar até 850 passageiros, equipamentos a serem utilizados em escala na aviação civil, em futuro muito próximo. Trata-se de um empreendimento de alta tecnologia e grande sofisticação nas diversas áreas de engenharia e arquitetura. A situação geográfica do Rio Grande do Norte, tendo em vista sua posição estratégica privilegiada para o estabelecimento de conexão

---

aérea entre o Nordeste e o Brasil e entre o Brasil e o mundo, é um dos fatores de localização do Aeroporto.

## Perfil do empreendimento

Planejado para ser um aeroporto intermodal (carga e passageiros). E, considerando a complexidade e magnitude do empreendimento, o projeto está concebido para ser um aerotrópole (aeroporto-cidade), ou seja, concentrando todos os serviços de logística e intersecção com os municípios do entorno e com o Estado. A Infraero é responsável pela implantação do empreendimento, todavia, as ações necessárias de infra-estrutura para operacionalização são de responsabilidade do Estado. Caberá ao Estado do Rio Grande do Norte, também, viabilizar toda a massa de negócios para sua operacionalização: áreas industriais, comerciais e de logísticas de apoio às atividades do aeroporto que sejam compatíveis com um planejamento integrado entre o Aeroporto e as ações estratégicas no âmbito Estado-municípios. A implantação da primeira etapa do ASG está inteiramente aprovada pelas instituições nacionais de proteção ao meio ambiente, todavia, as demais construções necessárias à conclusão final das obras do aeroporto terão que enfrentar novo processo de encaminhamento, análise e aprovação por parte dessas instituições de proteção ambiental (IDEMA, IBAMA), visto que implicarão em novas negociações para previsão de abastecimento de água, esgoto, saneamento, iluminação, comunicação, vias expressas e transporte urbano. Os acessos rodoviários a serem construídos para interligação do aeroporto terão regime de uso característico de *free way*. Trata-se de uma ação do projeto que a Infraero considera da maior importância, visto que a eficácia de um bom sistema de acesso rodoviário pode determinar a viabilidade, ou não, de um aeroporto.

116

### *Na fase final do projeto: 2040*

- Duas pistas de aterrissagem e decolagem com 3.000m de comprimento por 60m de largura, cada uma.
- Movimento de 35.000 passageiros/ano<sup>7</sup>.
- Terminal de carga comercial com 5.000m<sup>2</sup>.

### *Primeira fase - 2009:*

- Recursos necessários : R\$ 500 milhões;
- Recursos garantidos (92 milhões de reais);

<sup>7</sup> Os principais aeroportos de São Paulo, juntos (Guarulhos, Congonhas, Campo de Marte-Viracopos), operam hoje com 20 milhões de passageiros/ano.

- Uma pista de pouso e decolagem de 3.000 m de comprimento por 60m de largura;
- Pista de taxejamento;
- Pátio de aeronaves - capacidade para 150 aviões no solo ao mesmo tempo (não existe similar no Brasil).

Recursos a serem captados para a conclusão da primeira fase (para um terminal de passageiros com capacidade para 5 milhões de usuários):

- Para um terminal de carga comercial (na dimensão do atual terminal do aeroporto Augusto Severo - 500m<sup>2</sup> de área construída);
- Infra-estrutura de acesso, iluminação, comunicação etc;
- Estacionamento de veículos para 3.000 vagas.

Tendo em vista a dimensão e a escala global do empreendimento supõe-se que a área adjacente ao aeroporto será objeto de uma aceleração urbanística dada a projeção dos benefícios globais propostos pelo projeto, como pode ser visto no quadro a seguir:

Quadro 5  
Região Metropolitana de Natal  
Benefícios globais do aeroporto

BENEFÍCIOS GLOBAIS DO AEROPORTO	
BENEFICIÁRIOS	BENEFÍCIOS
TURISMO	Convenções, esportes, lazer e férias
INDÚSTRIA	Acessos a novos mercados/novos produtos
IMÓVEIS	Valorização das propriedades vizinhas
GOVERNO	Extensão nos montantes de arrecadação
SERVIÇO	Novas tecnologias
COMERCIO	Novos mercados para os produtos e serviços solicitados
REGIÃO	Crescimento do nível do Produto Interno e renda/redução do isolamento/prestígio/materialização das vocações econômicas locais.
CIDADE	Infra-estrutura de transporte de superfície/serviços urbanos de água e esgotamento sanitário,eletricidade, comunicação, etc.
ESTADO	Desenvolvimento sócio-econômico e melhor repartição de disponibilidades.

---

## b) O Instituto Internacional de Neurociências

Trata-se de outro projeto de concepção em escala global ligado à produção científica de ponta. De iniciativa de um grupo de cientistas brasileiros residentes no exterior e que trabalham em grandes universidades americanas e de outras partes do mundo e que pretendem implantar no Brasil um Centro de Referência na área de estudos do Cérebro.

“A visão que dá origem ao IINN, recentemente batizado como Instituto Internacional de Neurociências de Natal, Edmond e Lily Safra (IINN-ELS) parte da crença de que a disseminação da ciência é investimento essencial ao avanço econômico e cultural de um país. Esta idéia é baseada não somente na importante contribuição econômica que a expansão da produção científica pode trazer a países em desenvolvimento, mas também na convicção de que a propagação da prática científica de alto nível, com todos os princípios éticos e morais que a caracterizam, pode desempenhar um papel crucial na formação cultural das futuras gerações de brasileiros”.(www.natalneuro.org.br)

O IINN-ELS persegue a idéia de promover a pesquisa científica no Brasil no mais elevado nível possível. Entretanto, ao traçar sua missão entende que tal objetivo só pode se completar se conjugado a uma função social. Nesse sentido ao programa de pesquisa em ciências associa-se um programa sócio-cultural, em que centros educacionais, centro esportivo e centro de saúde funcionarão atendendo à população da região metropolitana de Natal. A expectativa é que o IINN - ELS, funcione como catalisador de desenvolvimento científico e econômico, contribuindo também para a educação, saúde e assistência das comunidades que lhes são fisicamente próximas.

---

Foto 3

**Região Metropolitana de Natal**

**Imagem interna do Instituto Internacional de Neurociências de Natal**



Esse enfoque social foi determinante, inclusive, para a sensibilização das parcerias que o IINN estabeleceu no Brasil e no exterior. Melhor dizendo, a reunião de parceiros que estão mobilizados pela idéia de que a maior parte das atividades do IINN-ELS se dê fora do principal eixo econômico e de produção científica do país (Rio de Janeiro - São Paulo).

Nessa escolha pesaram as condições sociais de um estado onde o IDH/Renda é de 0,636 e a taxa de analfabetismo é de 45,30% (de acordo com dados do PNUD). A Região Metropolitana de Natal e, particularmente, o município de Macaíba, foram escolhidos para abrigar a maioria das instalações e projetos do IINN-ELS. O propósito dos seus idealizadores é justamente contribuir para minimizar as desigualdades econômicas e culturais historicamente impostas à região e ao país, na medida em que descentraliza a produção científica no país e dissemina o conhecimento, ampliando o acesso à ciência qualificada.

No âmbito social, o IINN-ELS contará com um complexo educacional que possibilitará a organização de tempos e espaços voltados a ações integradas e educativas como projetos de educação popular de jovens e adultos, educação científica, esporte, saúde, cultura e lazer. Partindo-

119

---

se de uma perspectiva ampliada, esses espaços visam atender a população local, com intuito de reverter o quadro de exclusão social, cultural, tecnológica e educacional em que se encontra.

### **O pólo científico**

“A biotecnologia, ou “indústria do cérebro” - como é comumente conhecida -, é um dos campos das neurociências com grande potencial produtivo e transformador. Os experimentos têm demonstrado, por neurociências com grande potencial produtivo e transformador. Os experimentos têm demonstrado, por exemplo, a viabilidade da construção de robôs para o implante de membros mecânicos, que funcionariam por meio dos estímulos motores-mentais adequados. Os resultados otimistas fazem com que essa área de conhecimento aplicado seja uma das que mais crescem no mundo. Nos EUA, desde a década de noventa, muitas companhias vêm investindo em biotecnologia de ponta com boas perspectivas de retorno. Em função disso, nós acreditamos que o campus do IINN-ELS servirá de atrativo a investimentos de grupos nacionais e internacionais interessados na construção de um novo pólo de desenvolvimento dedicado a esse promissor campo de atividade econômica” .(www.natalneuro.org.br)

120

Na medida em que se torna parte integrante de uma rede mundial de grandes instituições científicas, o IINN-ELS passa a sediar um fluxo regular de pesquisadores de todo o planeta para colaborações diversas: programas de pós-graduação intercambiando alunos, professores realizando seu ano sabático e cursos internacionais sendo ministrados por neurocientistas de grande prestígio mundial na RMNatal. A continuada troca de idéias com a comunidade neurocientífica internacional será incentivada, também, pelo recrutamento de não-brasileiros para compor parte da equipe científica do IINN-ELS. A primeira unidade dedicada a esse tipo de colaboração, o Centro de Estudos e Pesquisa Dr. Cesar Timo-laria já se encontra em funcionamento desde 2005, em Natal. Também, desde 2006, encontra-se em funcionamento o laboratório AASDAP/HLS cujas instalações no Instituto de Ensino e Pesquisa (IEP) do Hospital Sírio Libanês (São Paulo) buscam por em prática a interação exigida por um projeto entre parceiros dessa natureza. Por outro lado, espera-se que as pesquisas e as atividades programadas para os laboratórios tecnologicamente avançados do IINN-ELS sejam atrativas para repatriar uma geração inteira de jovens neurocientistas brasileiros que atualmente trabalham no exterior, motivando e impulsionando igualmente os pesquisadores aqui residentes.

Após uma engenharia institucional da qual participam instituições internacionais, nacionais e locais, o IINN está sendo implementado em terreno cedido pela UFRN no município de Macaíba próximo a BR 101 e de sua ligação com a BR's 304<sup>8</sup>. Tendo sido inclusive já iniciadas algumas de suas atividades científicas (ver quadro a seguir).

<sup>8</sup> A gestão do IINN-ELS é feita pela AASDAP, Associação Alberto Santos Dumont para Apoio à Pesquisa, Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que tem como objetivo gerir recursos próprios e de terceiros para a implantação de projetos sociais e de pesquisa científica.

Quadro 6  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Atividades científicas iniciadas pelo IINN**

Fonte : [www.natalneuro.org.br](http://www.natalneuro.org.br)

Projetos em funcionamento	
	Escola Alfredo J. Monteverde (Natal, RN)
	Centro de Estudo e Pesquisa Prof. Cesar Timo-Iaria (Natal, RN)
	Laboratório AASDAP/Hospital Sírio-Libanês (São Paulo, SP)
Projetos a serem inaugurados na próxima etapa	
	Centro de Saúde Anita Garibaldi (Macaíba, RN)
	Centro Educacional (Macaíba, RN)
	Centro de Pesquisa (Macaíba, RN)

A intenção da AASDAP é que o campus do IINN-ELS em Macaíba sirva como um atrativo de investimento para a criação na Região Metropolitana de Natal de um pólo científico em uma nova área de atividade econômica comumente denominada como “indústria do cérebro”. Esse ramo da indústria de biotecnologia começa a despontar como uma das futuras áreas de crescimento em companhias dedicadas à biotecnologia de ponta nos EUA. O objetivo é atrair empresários nacionais e internacionais para Natal e construir esse pólo econômico junto ao campus do IINN-ELS.

Como a UFRN, parceira da iniciativa, conta com grande gleba de terra na área (incluindo-se aí a Escola Agrícola de Jundiá) supõe-se a disponibilidade de uma área possível para expansão de um novo campus universitário tendo em vista a importância dos projetos que estão sendo desenvolvidos em sua proximidade: IINN e Aeroporto de São Gonçalo.

## 2.2.4 A mancha principal e o desenvolvimento territorial sustentável da Região Metropolitana de Natal

As tendências atuais de crescimento da mancha urbana da Região Metropolitana de Natal (RMN), ao mesmo tempo em que evidencia fortes potencialidades de crescimento, apresenta, por outro lado,

---

diversas limitações que se impõe no campo da proteção social e ambiental. A promissora expansão do mercado imobiliário turístico, está associada a um quadro de fragilidades da infra-estrutura urbana, sobretudo de saneamento, com efeitos graves sobre a preservação dos recursos naturais - vitais inclusive para a dinamização do turismo, atividade âncora na economia da Região.

Na esfera social, um outro fator limitante é que essa economia pujante capitaneada pela expansão imobiliária turística incide sobre um território de elevada vulnerabilidade social. A histórica fragilidade das políticas de habitação social no país e, na RMN, associada aos níveis de pobreza existentes, definem um quadro de tensões permanentes junto à expansão imobiliária turística na mancha metropolitana.

Observa-se que os investimentos em projetos estruturantes para a Região Metropolitana como a Nova Ponte ligando o bairro de Santos Reis a Redinha, o novo Aeroporto em São Gonçalo do Amarante, o Pólo Científico Tecnológico, através da implantação do Instituto de Neurociências em Macaíba, e a reformulação do sistema viário metropolitano como a Via Metropolitana e o Pró-Transportes em Natal reforçam a tendência de expansão da mancha urbana no sentido leste-oeste, avançando sobre a periferia de Natal e ao longo dos principais eixos viários dos municípios vizinhos, como a BR-304 em Macaíba, a RN-160 em São Gonçalo do Amarante e a BR-406 em Extremoz e Ceará Mirim;

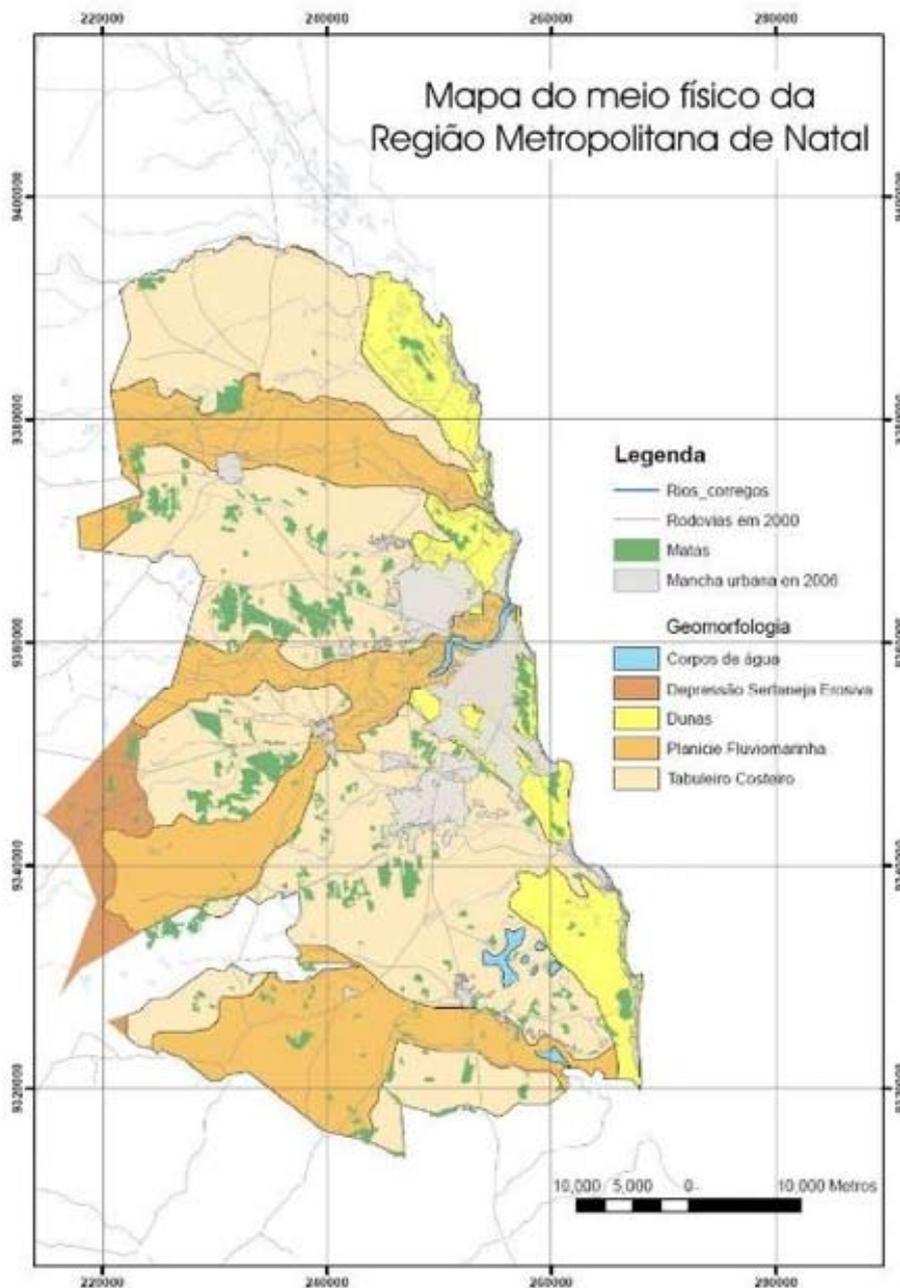
122

Identifica-se também que o crescimento da mancha urbana metropolitana deve considerar a preservação e valorização do rico e frágil ambiente natural onde se constrói a metrópole; a organização do crescimento da mancha urbana principal a partir de Natal, de forma socialmente sustentável, reduzindo a vulnerabilidade dos mais pobres e elevando seu padrão de habitabilidade; a construção de um novo padrão de acessibilidade à e na metrópole; a estruturação do espaço rural na perspectiva do desenvolvimento metropolitano; o fortalecimento da integração dos núcleos urbanos das sedes municipais à e na metrópole.

### **2.2.5. O Papel estratégico do parque do Potengi e dos parques dunares**

*O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Natal - Natal 2020*, no que concerne ao ordenamento físico-territorial da região, projeta para o futuro uma perspectiva de

expansão da mancha urbana sobre áreas adequadas à ocupação e adensamento de acordo com os condicionantes físicos, de infraestrutura e sociais. Nesse sentido, destaca a várzea do Rio Potengi e os Cordões Dunares litorâneos como componentes ambientais centrais na articulação e viabilidade das ações de proteção das águas e das dunas da RN, atribuindo-lhes a função de Parques Metropolitanos, ao mesmo tempo em que propõe o tratamento das habitações precárias e informais de forma socialmente integrada à cidade metropolitana. O **Mapa 21** do meio físico-natural mostra a importância desses ambientes para o ordenamento territorial da área.



Mapa 21  
Região  
Metropolitana de  
Natal  
Meio Físico

---

Os aspectos listados abaixo servem como referência mínima para que possamos construir as cidades viáveis do futuro:

- Considerar as mudanças climáticas como um fato, pois se assim agirmos minimizaremos seus efeitos (se as previsões estirem corretas) ou ganharemos conforto ambiental (caso não se concretize);
- Definir o crescimento em bases sustentáveis - ecológicas, econômicas e sociais
- Definir a disponibilidade de água potável como fator básico da sustentabilidade e garantir a manutenção de sua qualidade; minimizar as perdas na captação, tratamento, distribuição e uso da água potável;
- Promover a captação e a destinação das águas pluviais como re-alimentadoras dos aquíferos;
- Promover a captação, tratamento e destinação de efluentes (reuso e/ou infiltração); a falta de investimentos em saneamento básico acarretará graves problemas (abastecimento - tratamento - reciclagem - custo dos serviços);
- Promover a captação, tratamento e destinação de resíduos sólidos (coleta seletiva, reciclagem e construção de novos aterros sanitários);
- Regular e ampliar (quando possível) as áreas de proteção ambiental;
- Aperfeiçoar os instrumentos legais de licenciamento ambiental e promover uma política de fiscalização efetiva e competente;
- Promover a recuperação de lagoas, rios e estuários e a proteção efetiva dos mananciais.
- Gerenciar os usos (zonas adensáveis, cinturão verde, etc.) e os conflitos de uso (imobiliário X áreas de proteção ambiental; cinturão verde X produção de bioenergia, etc.) decorrentes da expansão natural da economia da metrópole;
- Criar programas de educação ambiental, visando formar cidadãos mais conscientes e responsáveis.

---

## 2.2.6 A expansão imobiliária em áreas adequadas

Pelo conjunto de dados expresso no Diagnóstico, além das análises feitas a partir de um quadro inercial da atual dinâmica, é possível formular um conjunto de diretrizes no sentido de adequar a expansão da atividade imobiliária com os objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana.

Em primeiro lugar a dinâmica imobiliária representa, atualmente, um potencial de atração de investimentos econômicos, tanto de capitais nacionais quanto estrangeiros; de fato, o “imobiliário turístico” tem sido o produto de mercado mais atrativo para capitais estrangeiros, superando setores tradicionais como Indústria e Agricultura. Entretanto, a vinda desses capitais parece estar ancorada em uma lógica de valorização financeira, busca de altas taxas de lucratividade e formação de estoque de terras. Por essas características, a sustentabilidade da geração de emprego e renda é fragilizada pois não apresenta uma tendência de permanência no longo prazo, pois sofre, primeiramente, as oscilações positivas e negativas do cenário econômico mundial.

O objetivo deste item é, dentro do Cenário Desejado, estabelecer um conjunto de diretrizes que, se articuladas pelo poder público, possam ao mesmo tempo aproveitar esse momento econômico favorável – mantendo a atratividade da RMN como área de interesse “turístico e imobiliário” e, ao mesmo tempo, garantindo o não agravamento do déficit social, urbanístico e ambiental.

A compreensão do Cenário Desejado leva em compreensão não apenas a RMN, de forma isolada, mas sua inserção na economia da Região Nordeste como um todo, visto que o “produto” do mercado “imobiliário turístico” está fundamentado no consumo da paisagem litorânea; estados como Paraíba, Alagoas e Sergipe – todos com alto potencial turístico – ainda não apresentam uma dinâmica imobiliária na mesma escala de intensidade, o que leva a considerar a possibilidade de criação de novos pólos regionais atrativos ao setor. Este fator deve ser considerado na expansão econômica imobiliária, no sentido de criar diferenciais baseados em acessibilidade e em qualidade ambiental e social.

Em relação a qualidade ambiental, a expansão imobiliária se faz sobre áreas de interesse ambiental, em primeiro lugar, devido a necessidade de atrelar o produto imobiliário à externalidade da paisagem (sol e mar). Em relação a esse ponto, o Cenário Desejado deve apresentar:

- 
- O eixo de qualquer política pública, relacionada com licenciamento de obras ou de instalação, deve priorizar a escala ambiental - solo, água, ar e vegetação - como a base de onde as propostas são avaliadas quanto ao seu impacto;
  - A partir dessa base se sobrepõe o impacto urbanístico, caso ocorra, e social, isto é, se a obra ou projeto imobiliário agrava ou não o quadro pré-existente em curto, médio e longo prazo;
  - É evidente que os dois Cenários acima irão demandar que cada município da RMN estabeleça um quadro técnico mínimo, funcionários públicos, habilitados para encaminhar as orientações e liberar as licenças. Os municípios devem compreender em suas legislações municipais a necessidade de controle do uso do solo, posto que este é um item primordial para qualquer dinâmica imobiliária;
  - Além do pessoal técnico administrativo, os municípios devem criar e manter ativos os Conselhos - ambientais e sociais - relacionados ao uso do solo, como forma de preparar os Fundos correspondentes;
  - Em caso de empreendimentos que ultrapassem os limites municipais, as Leis de Consórcio público e os conselhos ambientais são possibilidades de efetivar um "diálogo" sobre os impactos e as contrapartidas necessárias.

126

O marco conceitual a ser utilizado, refere-se ao entendimento de que as forças de mercado "imobiliário turístico" atuantes na RMN, estão estabelecidas sobre três variáveis: Capital, Força de Trabalho e Terra. A primeira variável - Capital - apresenta-se bastante favorável devido a transformação do item "imóveis" como um ativo financeiro, com liquidez suficiente para atrair cada vez mais investidores; outro elemento é o descolamento das empresas imobiliárias locais da demanda solvável, isto é, a capacidade de pagamento não está mais restrita aos salários locais e sim ampliada para um público externo com alto poder de pagamento. A Força de Trabalho está inserida em um ambiente com taxas de desemprego elevadas, com baixa qualificação profissional e baixa integração sindical, apresentando pouca capacidade de exigências salariais. Embora a inexistência de mão de obra qualificada seja um "gargalo" ao próprio setor (principalmente para a Construção Civil), os elementos puramente especulativos - transformação de terra rural em urbana, com alteração de valores fundiários - não exigem uma Força de Trabalho ampliada.

---

A terceira variável - Terra - é em si um ponto de grande interesse aos agentes do mercado imobiliário, pela incapacidade do mercado em "criar" lotes ou glebas na localização que lhes convier. O espaço geográfico é único em sua posição; não sendo possível "produzir" lotes em um mesmo sítio, a expansão do mercado imobiliário está condicionado à expansão físico-territorial da mancha urbana metropolitana, principalmente na alteração de solo rural em urbano - prerrogativa exclusiva do município. Outro elemento é a posse da Terra. Como o mercado imobiliário não possui a propriedade de todos os lotes ou glebas, deve sempre negociar com os proprietários, agregando os custos decorrentes ao empreendimento final.

Neste terceiro ponto - Terra - é que cabe a este Cenário Desejado estabelecer o diálogo entre as políticas públicas e a dinâmica de mercado. A depender da correlação de forças entre os grupos que atuam no meio urbano - comunidades, empresários, trabalhadores, etc. -, as rendas fundiárias, infra-estrutura e recursos ambientais são apropriados de diferentes formas e intensidades. A questão que se estabelece não é debater sobre a existência de conflitos entre estes grupos, mas analisar a apropriação dos recursos dentro de um quadro social vulnerável e em constante transformação.

Que os capitais que chegam à RMN, como investimento, buscam sua reprodução e ampliação é algo inerente ao sistema capitalista; entretanto, esse mecanismo, ao ter como principal ativo o espaço geográfico e os recursos ambientais (incluindo a paisagem, o acesso livre em áreas de uso comum do povo, etc.) são de discussão pública assim como a acomodação e recuperação dos investimentos públicos.

Nesse sentido, as práticas usuais da administração, a burocracia e a inexistência do Planejamento Urbano na maioria dos municípios da RMN, não se apresentam eficazes neste novo cenário do "imobiliário turístico"; a demarcação excessiva de poderes e formação de "condições tipo" parece apontar a necessidade de um novo ambiente de cooperação, democratização dos processos e decisões, auscultação e mediação. No entanto, mais rápida do que esta nova forma de relacionamento territorial, a dinâmica econômica age de forma cada vez mais predatória, ameaçando os únicos recursos singulares da RMN, que são suas paisagens e recursos naturais.

---

## Segundo Portas,

O imperativo da “sustentabilidade” das políticas, constituindo uma aquisição da consciência colectiva traduzida em sucessivas recomendações ou compromissos das instâncias internacionais e nacionais, encontra no campo das políticas urbanas e das suas aplicações algumas dificuldades de consenso originadas não só no déficite de conhecimento científico sobre os efeitos de longo prazo das tendências e alternativas da urbanização, mas também nas divergências ou contradições entre objetivos imediatos ou diferidos dos próprios actores sociais e económicos. (Portas, 2003, p.19)<sup>9</sup>

A partir da reflexão acima, as diretrizes de adequação da dinâmica imobiliária devem, ao mesmo tempo, reconhecer a legitimidade das ações empresariais envolvidas e também reconhecer a regulação pública com fins de desenvolvimento social, evitando agravar o quadro de vulnerabilidade social e ambiental.

O papel do município é fundamental; mas as ações que este município venha a empreender devem ter como base a dinâmica metropolitana, posto que a intensidade, área de atuação e demanda de pagamentos não está restrita a lógica apenas do município, mas se integra regionalmente. Portanto, as políticas municipais devem operar com “duas agendas”, sendo uma intra-municipal e outra metropolitana; estas agendas se comunicam nos problemas e soluções comuns.

Nesse sentido, as propostas atuarão sobre três áreas de dinâmica: área 1 - turística, área 2 - complexidade habitacional (incluindo as sedes), área 3 - áreas de borda.

**Para a Área 1, Turística**, uma linha de ação básica seria a promoção de uma efetiva gestão da orla dos municípios costeiros que estão sob intenso processo da dinâmica do setor imobiliário, por meio de instrumentos que envolvam a articulação harmônica entre as três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil, possibilitando um maior debate e alternativas de recuperação do capital público investido em obras de infra-estrutura ou recuperação de recursos ambientais em risco. Como cenário desejado aponta-se:

- Utilizando o Projeto Orla e o Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661/88, Decreto 5.300/04) pode-se estabelecer a criação de “zonas de amortecimento” na ocupação do solo litorâneo (não apenas em sua “faixa de marinha”); propõem-se faixas de terras públicas gerenciadas por um conselho municipal,

<sup>9</sup> PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João. Políticas Urbanas: tendências, estratégias e oportunidades. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2003.

---

com assento metropolitano, onde seriam desenvolvidos projetos ambientais, sociais, econômicos e de lazer a partir de parcerias com iniciativa privada, ou concessões definidas em Lei. Tais “zonas de amortecimento” evitariam a falta de acesso às praias, permitiria que a renda do turismo pudesse em parte ser alvo de políticas públicas (e não apenas privadas), absorveria projetos econômicos alternativos – como pequenas cooperativas – e permitiria um controle dos recursos ambientais mais sustentáveis.

As faixas de terras poderiam ser obtidas por meio de contrapartidas, definidas em Lei, onde a depender da escala territorial dos investimentos, uma porção da gleba privada seria repassada ao poder público. As “zonas de amortecimento” também poderiam auferir lucro por meio da concessão temporária de uso, para particulares, no sentido de incentivar pequenos comerciantes e empresários locais a se instalar próximos a demanda turística.

Estas “zonas de amortecimento”, guiadas pelo Projeto Orla e as Leis Ambientais, têm a função de ordenar a ocupação litorânea evitando uma “privatização” ou esvaziamento público das praias; evitar também a especulação imobiliária intensa – com regras específicas de uso do solo, gabaritos máximos e reserva de áreas públicas, o que preservaria os recursos ambientais; criação, em toda faixa metropolitana, de áreas de lazer popular onde educação ambiental e economia popular, dentro de um modelo de gestão metropolitana, possam ocorrer.

- Definição de áreas de aplicação da Operação Urbana Consorciada, prevista no Plano Diretor, com intenção de recuperação ou preservação de áreas ambientais e urbanizadas, como forma de envolver a iniciativa privada e a comunidade afetada;
- Parcerias Público-Privadas, a partir da Lei 11.079/04, onde o poder público pode estabelecer regras de inversão de capital privado em projetos de infra-estrutura, principalmente voltados para o Saneamento Ambiental.

**A área 2, de complexidade habitacional** (incluindo as sedes), compreende um conjunto de dinâmicas mais complexas, devido ao alcance do parque habitacional já construído; basicamente envolve o Pólo, parte interna de Parnamirim e as sedes.

Nesta área 2, a intensidade e expressividade do processo imobiliário não se dão apenas devido ao “imobiliário turístico” mas também pela

própria necessidade da demanda local. Internamente a esta área, existe uma diferenciação espacial apontada no Diagnóstico.

O Cenário Desejado para esta área seria a construção de uma agenda dividida em três eixos temáticos, que se desdobram em diretrizes, indicada no **Quadro 7** abaixo:

Quadro 7  
Região Metropolitana de Natal  
Cenário Desejado: eixos e diretrizes

Eixo Temático	Sítio Urbano/Ambiental	Diretrizes
Áreas de Expansão e Intensidade do Mercado Imobiliário	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tecido urbano consolidado;</li> <li>▪ Infra-estrutura condizente com o crescimento demográfico;</li> <li>▪ Impactos ambientais minimizados por tecnologia de alcance coletivo;</li> <li>▪ Sistema viário articulado com a malha urbana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estabelecimento de indicadores de ocupação do espaço urbano (infra-estrutura e meio ambiente)</li> <li>▪ Conjunto legal de ordenamento e uso do solo.</li> </ul>
Áreas Passíveis de Expansão Imobiliária	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tecido urbano em processo de consolidação;</li> <li>▪ Não existência de áreas de fragilidade ambiental ou social;</li> <li>▪ Rede viária passível de expansão e ligação com o tecido urbano consolidado;</li> <li>▪ Infra-estrutura básica para responder a um crescimento moderado, com capacidade de expansão;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estabelecimento de indicadores de ocupação do espaço urbano (infra-estrutura e meio ambiente)</li> <li>▪ Conjunto legal de ordenamento e uso do solo.</li> <li>▪ Capacidade de formar um Banco de Terras Públicas para futura expansão de serviços e redes;</li> </ul>
Áreas de Interesse Ambiental e Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tecido urbano com fragilidades de infra-estrutura, meio ambiente e acessibilidade;</li> <li>▪ Passivo social e altos índices de Carência Habitacional;</li> <li>▪ Pressão sobre áreas ambientais e recursos hídricos.</li> <li>▪ Baixa acessibilidade e alta densidade demográfica;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inserção em uma Política Habitacional;</li> <li>▪ Política diferenciada de uso e ocupação do solo;</li> <li>▪ Conjugação de obras físicas com políticas sociais integradas.</li> </ul>

130

As áreas mais críticas da inter-relação entre os três eixos temáticos dão-se na **Área 3 "áreas de borda"** (limite da área 1 e 2 com as faixas rurais não completamente ocupadas na RMN). As áreas de borda são marcadas e condicionadas pela dinâmica imobiliária de modo diferenciado; por exemplo, nas áreas ao norte de Natal e Extremoz - incluindo Áreas de Interesse Social ainda não regulamentadas, o

contato com o litoral gera uma expectativa de valorização, devido a alta liquidez do sítio ambiental na vizinhança. Como consequência, a pressão sobre os valores do solo se faz, inclusive em áreas ocupadas atualmente por população de baixa renda, de forma a “transbordar” da dinâmica imobiliária para essas áreas, contribuindo por alterar os preços internos nesses assentamentos. Tal fenômeno, embora seja benéfico ao conjunto de interesses econômicos envolvidos, acaba em médio prazo causando a chamada “expulsão branca”, isto é, substituição do perfil populacional por meio da venda gradual dos imóveis, causando a migração da população mais pobre para novas áreas de borda.

A partir deste cenário posto, a construção de um novo Cenário Desejado seria a formação de uma expansão imobiliária de forma a não alterar de maneira abrupta o sítio ambiental das áreas de borda, considerando as especificidades de cada área; é também evidente que esta “consideração” do mercado, passa por um diálogo entre os três eixos do **Quadro 7**, acima, e os quatro novos eixos do **Quadro 8**, abaixo.

#### Quadro 8

#### Região Metropolitana de Natal

#### Eixos básicos de ação necessária a uma agenda propositiva.

<b>Gestão participativa</b>	<p>a) Para municípios pequenos – em termos administrativos – buscar parcerias também com instituições de pesquisa e ensino, como faculdades e universidades, de forma a criar um ambiente de constante observação pública sobre os acontecimentos intra-municipais, mesmo que estes municípios não pertençam à Região Metropolitana;</p> <p>b) Organizar pequenos produtores locais em forma de cooperativas, com o intuito de fornecer produtos – não apenas artesanato, mas alimentos e serviços de baixa tecnologia – aos grandes equipamentos turísticos;</p> <p>c) Efetivar Conselhos Urbanos seja por bairros ou comunidades de forma a abrir canais de comunicação com o poder público;</p> <p>d) Utilizar e atualizar os Planos Diretores Participativos e Orçamentos Participativos;</p> <p>e) Garantir os acessos aos moradores locais dos recursos da terra e do mar;</p>
<b>Corpo legislativo</b>	<p>a) Inclusão de um Plano de Ordenamento do Uso do Solo, ou Plano Diretor, que dê conta dos processos dinâmicos em novas localizações, de grandes equipamentos residenciais ou de serviços.</p> <p>b) Utilização das Leis de Compensação Ambiental, Outorgas Onerosas e delimitação por Áreas Especiais.</p>
<b>Sistema de Informação</b>	<p>a) Manter atualizado Banco de Informações sobre os espaços de uso público – terrenos de marinha, várzeas, áreas livres, parques e reservas – de forma integrada com União e Estados. Para tanto, parcerias e convênios já são legalmente possíveis;</p> <p>b) Identificar e registrar ecossistemas singulares;</p> <p>c) criar um Observatório Ambiental com o intuito de manter um conjunto de informações e alternativas aos conflitos existentes, relacionados aos ecossistemas locais e as formas de ocupação do solo;</p>
<b>Recursos financeiros</b>	<p>a) Contingenciar contrapartidas sociais no caso dos Estudos de Impacto apontarem possíveis desarticulações de emprego e renda em comunidades locais;</p> <p>b) Permitir que medidas de uso do solo, que gerem compensações em dinheiro, possam ser aplicadas em áreas de interesse social nas periferias mais pobres das cidades;</p>

131

---

Em forma de Síntese, o Cenário Desejado para a expansão imobiliária adequada considera a importância dos investimentos econômicos, reconhece a positividade da dinâmica imobiliária e de sua cadeia produtiva mas, também, reconhece que tal dinâmica ocorre sobre um passivo social e ambiental e sobre uma excessiva concentração do solo urbano/rural fora do domínio público. Nesse sentido, os sete eixos acima ao serem implementados devem resultar:

- Mancha urbana metropolitana com áreas diversificadas de uso e ocupação do solo, com proteção legal aos ambientes vulneráveis (social e ambientalmente);
- Maiores e melhores formas de recuperação pública dos valores envolvidos na valorização do solo privado, a partir de investimentos públicos;
- Tratamento diferenciado na área litorânea, onde existam áreas de acesso público convivendo com áreas de expressividade imobiliária e turística;
- Políticas habitacionais de corte municipal, mas integradas ao Plano Metropolitano e ao Conselho Metropolitano, quando os conflitos ou soluções dependerem de mais de um município;
- Consolidação de um Estoque de Terras municipal, de alcance metropolitano, para ampliação de redes de serviços e infraestrutura;
- Maior integração dos núcleos privados de moradia com a malha viária urbana, previsão de áreas de acesso público e ajustes constantes pelo Plano Diretor Municipal e seus conselhos afins.
- Produção de moradia popular e para classe média, com diminuição do Déficit Habitacional metropolitano, articulados a uma Política Habitacional de Regularização Fundiária;
- Formas consolidadas de captação de recursos públicos, por meio de Operações Urbanas, Parcerias e Consórcios públicos;
- Criação de um Observatório Metropolitano, dentro da estrutura administrativa, para acompanhar as dinâmicas econômicas e sociais envolvidas.

---

### 2.2.7 A re-qualificação sócio-ambiental das áreas pobres e das áreas ambientais degradadas da mancha principal

A proteção ambiental integrada à proteção social é o eixo norteador e condicionante dos planos infra-estruturais de acessibilidade à mancha urbana central, através da consolidação e estabelecimento de novas conexões intrametropolitanas, viárias e ferroviárias, organizando os centros secundários e os novos espaços da zona rural da região e sua ligação com o exterior.

Portanto, o Plano, ao estabelecer a dimensão sócio-ambiental como conceito estratégico primaz na visão de futuro; define *sustentabilidade* como crescimento econômico com inclusão social e proteção ambiental. As ações de promoção econômica devem articular o tratamento das áreas de vulnerabilidade social e ambiental, promovendo a integração física e social das Áreas Especiais de Interesse Social à cidade metropolitana. A expansão urbana fortemente condicionada à implantação da infra-estrutura, sobretudo de saneamento, associada à disponibilidade e proteção dos recursos hídricos da Região.

### 2.2.8 O mapa síntese da mancha principal

O **Mapa 22** com o cenário desejado tal como se pretende deva ser a área metropolitana em 2020 indica:

- Áreas urbanizadas que devem ser conservadas (já consolidadas e que não precisam de muitas melhorias cuja diretriz central é de não se degradar)
- Áreas urbanizadas, mas de urbanização precária ou difusa cuja diretriz central é de que devam ser reabilitadas
- Novas Áreas de interesse do mercado imobiliário e cuja diretriz principal é a do redimensionamento das suas infra-estruturas
- Áreas de expansão a oeste com o novo aeroporto, a localização da UFRN, a nova perimetral.

Atributos ambientais e sociais orientaram para o futuro a mancha urbana. Na confecção do mapa do cenário desejado, foram localizadas as áreas institucionais estratégicas (retângulo do futuro Aeroporto), o Parque do Potengi (em azul), e o pólo Científico tecnológico (bola roxa). Consideradas as áreas ambientais, as áreas ambientais delimitadas, a mancha urbana atual, a área de várzeas, as áreas

socialmente vulneráveis urbanizadas (em bolas amarelas), chegou-se à delimitação prospectiva das áreas de expansão urbana (área mais clara no mapa) a partir da mancha principal.

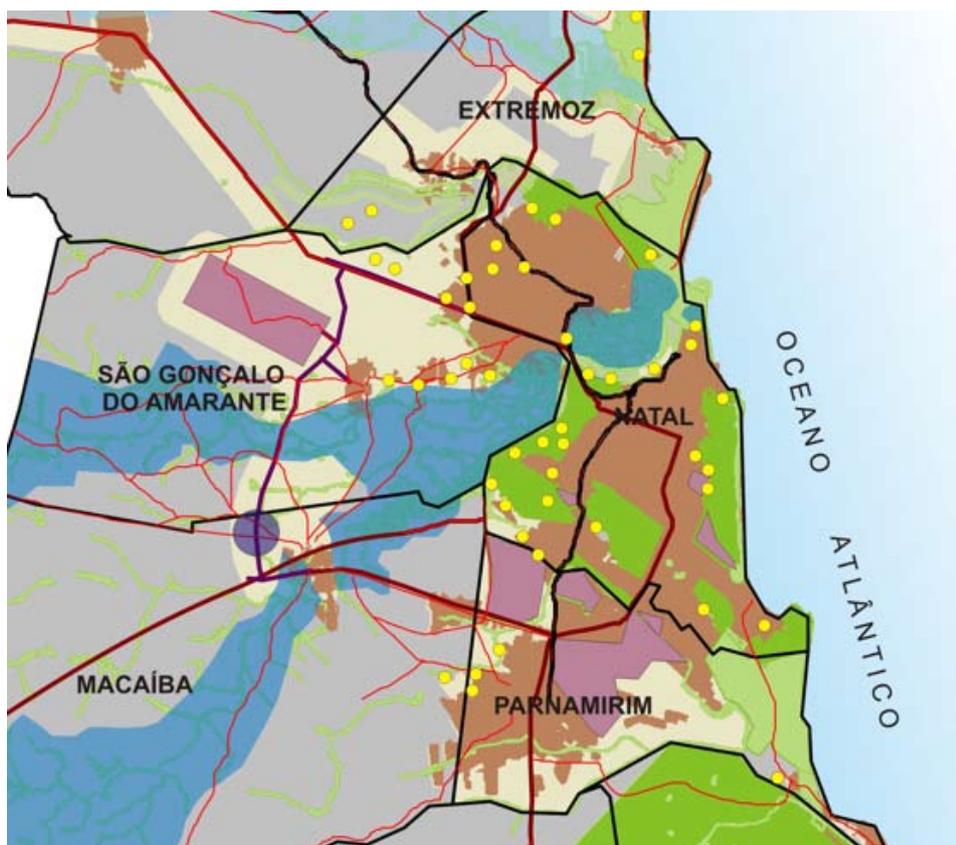
Mapa 22  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Cenário Desejado**  
**2006**

Fonte: Observatório das Metrôpoles, com base em imagem do IDEMA



Esse cenário vislumbra a mancha urbana principal numa Região Metropolitana de Natal socialmente sustentável com redução da vulnerabilidade dos mais pobres e elevação do seu padrão de habitabilidade. Ou seja, promovendo a diversidade social pelo tratamento do existente: urbanização da habitação social, criação de novas oportunidades de acesso à habitação de interesse social, ações de promoção econômica e ações de desenvolvimento territorial necessariamente articuladas com ações nas áreas de vulnerabilidade social e ambiental. O **Mapa 23** a seguir dá um “zoom” nas áreas ambientalmente e socialmente vulneráveis que deverão ser objeto de tratamento voltado para sua sustentabilidade, tendo em vista a expansão da mancha urbana principal no cenário para 2020.

Mapa 23  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Áreas ambiental e socialmente vulneráveis**  
**Cenário para 2020**





---

Diretrizes:

- Compatibilização das tendências de expansão do mercado imobiliário com os condicionantes do meio físico, infraestrutura urbana (sobretudo o saneamento) e do interesse da habitação social;
- Instalação do mercado imobiliário nas áreas previstas no Plano como de expansão urbana de forma articulada com a instalação dos novos equipamentos (aeroporto, novo sistema viário, pólo científico tecnológico).

*Limites:* Orla da capital (esgotamento de terras adequadas, levando-se em conta o interesse ambiental e o interesse social).

## 2.2.9 A organização das sedes municipais afastadas da mancha principal e da zona rural

### a) Propostas para os centros urbanos locais

Considerando os aspectos mencionados que caracterizam os centros urbanos locais pertencentes à região metropolitana, entende-se que o ponto de partida no sentido da construção de um espaço metropolitano passa por uma política territorial de integração, cujo objetivo seja articular os diversos municípios. Nesse caso a melhoria da acessibilidade intra e intermetropolitana (proposta no item neste relatório) através de modais rodoviário e ferroviário pode ser um instrumental significativo. Teriam por objetivo integrar os municípios da Região Metropolitana de NATAL mas, também, outros que se encontram no entorno regional. Entende-se que, essa articulação poderá ser importante para esses municípios.

A articulação territorial a ser promovida certamente se constituirá num ativo importante para o processo de mudança, regional e entorno, permitindo um uso racional das potencialidades dessas áreas e uma maior inserção social.

Ainda como sugestão para dinamização dos centros urbanos locais, pode ser mencionada a realização de feiras de artesanatos e do agro-negócio, bem como o incentivo à gastronomia, o que induziria os centros locais a se constituírem pontos de complementação/integração do turismo que já se desenvolve na região metropolitana, que até então, privilegia o turismo de sol e mar.

---

A inserção das cidades locais é complementar, também, ao desenvolvimento do turismo de aventura, do turismo rural, além de fortalecer as atividades de lazer, que já se desenvolvem na região, como a vaquejada, os forrós dentre outras.

Para tal, não somente políticas de caráter físico-territorial devem ser instituídas, mas, principalmente, políticas de cunho social e cultural. Devem ser destacadas, aqui, políticas voltadas para a melhoria educacional e da saúde, bem como políticas de promoção e valorização dessas áreas, de modo que na condição de centros locais possam oferecer, aos seus habitantes, condições adequadas de vida. Por fim, entende-se ser premente, para esses centros locais metropolitanos, incentivos para a reafirmação da cultura e da identidade local, o que certamente fortalecerá o espírito de cidadania, pois somente dessa forma se construirá um desenvolvimento nos moldes proposto por Amartya Sen (2000). Para tal, segundo o autor mencionado faz-se mister que as fontes de privação da liberdade sejam totalmente removidas. Ou seja, é preciso que a pobreza, a tirania, a carência de oportunidades econômicas, a distinção social sistemática, a negligência dos serviços públicos, a intolerância ou atos recessivos sejam, totalmente, excluídos da vida social.

138

## **b) Produção e pluriatividade rural da RMN**

### **Produção de agro-energia: biodiesel e álcool combustível**

A produção do biodiesel no Rio Grande do Norte pode ter sua viabilização através da intensificação da produção agrícola na Região Metropolitana de Natal - RMN. As oleaginosas utilizadas para a produção desse bioenergético encontram na RMN condições edafoclimáticas diferenciadoras das demais regiões do estado, visto que associam a disponibilidade de água e solo às condições de clima, insolação e temperatura e às demais condições de produção, colheita, armazenamento, transporte e comercialização da produção.

Com as duas plantas experimentais de extração de biodiesel em Guamaré, a Petrobrás atinge uma produção de até 3.600 litros por dia do combustível, necessitando para tanto, de um fluxo de matéria-prima que garanta o funcionamento ininterrupto dessa produção. Para a construção de uma unidade para produção de biodiesel em escala industrial é necessária a organização da cadeia produtiva, do acesso ao crédito e a estruturação do sistema de compras da matéria-prima, de forma que o produtor rural possa ter certa garantia de sua comercialização.

---

Contando com precipitações pluviométricas anuais da ordem de 1.200 mm, as culturas de mamona (*Ricinus communis L.*), girassol e pinhão branco, podem atingir bons níveis de produtividade na RMN. A produtividade média obtida em condições de baixa precipitação pluviométrica chega a atingir para a mamona é de 1.500 quilos de sementes por hectare, para o girassol (*Helianthus annuus*) é de 1.800 quilos/ha pinhão-branco (*Jatropha curcas L*) é de 5.000 quilos/hectare. Embora ainda necessite de experimentação científica para definição de sistemas comerciais de produção, o pinhão tem um rendimento de 1.650 litros de óleo por hectare, superior à mamona e ao girassol.

O incentivo à cadeia produtiva do biodiesel deverá ocorrer a partir de um novo modelo de integração entre os produtores, compradores, instituições financeiras e de pesquisa. Tal modelo visa garantir de um lado, a produção inicial necessária para o abastecimento das duas plantas de pesquisa em Guamaré e, de outro, a sustentabilidade da cadeia produtiva. São elementos fundamentais para o sucesso do funcionamento da cadeia produtiva o crédito e a comercialização garantida, bem como o estabelecimento das especificações de qualidade do produto e das demais condições do negócio devidamente equilibradas.

Atualmente, há perspectivas para colheita de oleaginosas suficientes para a produção de 30 mil toneladas de biodiesel, com a compra da produção assegurada pela Petrobrás. Entretanto, ao estimular o desenvolvimento das culturas acima mencionadas nas áreas destinadas à produção de agro-energéticos, ocupando uma área aproximada de 1500 km<sup>2</sup> (ou 150.000 ha.) na RMN pode vir a gerar uma produção de 100 mil a 300 mil toneladas de biodiesel por colheita. Isso significa que essa produção poderá dobrar ou triplicar no transcorrer de um bom ano de produção, ou com agregação de outras tecnologias.

Vale salientar que as áreas destinadas à produção de bioenergéticos vêm apresentando bons índices de precipitação pluviométrica, e solos compatíveis com as culturas acima relatadas. Historicamente, desde o século XIX a região tem na produção da cultura canavieira uma importante atividade econômica, especialmente nos municípios de Ceará-Mirim, Nísia Floresta e São José de Mipibu. Ainda que ocorra uma boa produção de açúcar, as indústrias assentadas na RMN e circunvizinhanças dispõem de tecnologia para que absorvam a produção de cana-de-açúcar para a produção de álcool combustível.

Também há a possibilidade, assim como já vem ocorrendo nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, da utilização da cana-

---

de-açúcar em micro destilarias para a produção de álcool combustível. Essa produção tem como principais protagonistas as pequenas propriedades rurais ou os sistemas individuais e associativos da produção agro-familiar e de assentamentos de reforma agrária, com esse fim.

Essas atividades podem estabelecer um novo padrão de produção rural, visto que integram o setor primário ao sistema industrial, com produções dirigidas para atendimento de uma demanda específica, com mercado “garantido” e crescente.

Além de serem perfeitamente compatíveis com as características físicas da região proposta para sua instalação, as atividades de produção de bioenergéticos, trazem consigo diversas vantagens sócio-econômicas e ambientais, bem como integra a região com os portais planejados.

A possibilidade de integração produtiva, com a absorção de produtos passíveis de produção em outras áreas produtoras do estado, especialmente aquelas também correlatas e adjacentes ao “arco da pobreza”, vem a constituir-se como alternativa potencial de transformação efetiva da qualidade de vida da população do campo e da dinamização da matriz econômica da RMN.

140

### **Distritos industriais de alimentos**

As áreas propostas para a constituição dos distritos industriais de alimentos, estão superpostas às planícies flúvio-marinhas, com exceção da planície do Potengi-Jundiá, por associar dois importantes fatores de produção de alimentos de primeira necessidade: solo fértil e água. Especialmente aqueles alimentos não enquadrados como “culturas brancas” (feijão, arroz, mandioca, etc.), mais exigentes em água e fertilidade, e cujo déficit de abastecimento metropolitano é histórico (como as hortaliças, que têm como grande fornecedor a região de Vitória de Santo Antão/ Pernambuco) são indicadas para essas áreas.

A população da RMN, além de ser importadora de boa parte dos hortifrutigranjeiros, conta com demanda em amplo crescimento, devido ao incremento da atividade turística e dos hábitos de consumo “*slow food*” de parcela crescente da população local.

Assim as áreas das planícies flúvio-marinhas das bacias do Ceará-Mirim e Trairí com conformações geoambientais nas áreas baixas (como as verificadas nos rios Trairí e Jacu e na planície costeira),

---

com uma rede de drenagem principal aproximadamente paralela, formando vales longos e profundos com fundo chato e vertente com declividades elevadas, apresentam conformações atraentes para o incremento da produção de alimentos de alto valor agregado, como os produtos hortifrutigranjeiros.

Os distritos industriais de alimentos abrem possibilidades de articulação econômica e de mercado, visto que a proximidade de produtores pode induzir e facilitar modelos associativos de parcerias tecnológicas, produtivas e mercadológicas.

Observando-se a constituição de mercados com demanda por alimentos de alto valor comercial, classificados como perecíveis (logo, com limitações quanto ao tempo entre a colheita e o consumo final), e de qualidade organoléptica de elevado padrão, como os constituídos pelas atividades turísticas e do terciário especializado, localizados predominantemente no litoral da RMN, os distritos industriais de alimentos, posicionam-se estrategicamente para estabelecer redes de fornecimento direcionado para esses mercados, tendo a possibilidade plena de atendimento de suas demandas em todos os produtos tropicais.

Para tanto, devem ser dadas prioridades aos sistemas agro-familiares, com forte incremento de tecnologia de produção, visto que esses sistemas são mais flexíveis quanto às modificações e diversificações de produtos, bem como de quantidades e diversidades de tipos de associações de produção, processamento e comercialização dos produtos para diferentes mercados dirigidos.

Vale salientar que tanto as atividades turísticas como o terciário especializado, apresentam surtos de sazonalidade que podem levar sistemas industriais a inviabilizarem suas plantas produtoras, ou mesmo a escala de produção industrial priorizar a comercialização em outros mercados eventualmente mais promissores em outras regiões, com impactos negativos sobre a frequência e constância de abastecimento na RMN.

Nas áreas de menor disponibilidade de água, a produção animal poderia constituir-se como elemento importante no contexto produtivo, especialmente de pequenos animais e de produção leiteira. Especialmente nos municípios de Macaíba e São José de Mipibu e porção oeste de Nísia Floresta, a bacia leiteira pode ser fortalecida com a absorção da produção facilmente realizada pelas unidades de beneficiamento de produtos lácteos, já instaladas na Região.

---

Tanto às margens dos rios como nas áreas que constituem reservas legais das propriedades rurais, deve ser estimulado o reflorestamento onde houve a subtração ilegal de vegetação originária, com espécies florestais autóctones de elevado potencial silvícola, especialmente as espécies melíferas. Essa atitude, além de propiciar a manutenção dos recursos hídricos da Região, também permite que os ecossistemas prestem os serviços ambientais adequados a toda a RMN e constituam-se como pastos apícolas para a produção de mel e outros produtos apícolas de elevado valor agregado (geléia real, própolis, e apitoxina).

Atualmente a produção de mel de abelhas apresenta amplo potencial de crescimento em toda a RMN, em áreas rurais, tendo como principal limitante, a supressão de vegetação sem a devida reposição florestal, ou a ocupação de reservas florestais sem observação ou elaboração de planos de manejo elaborados por profissionais qualificados.

### **Silvicultura**

A produção silvícola na RMN apresenta elevado potencial visto que é fundamental para toda a região que a mesma amplie o índice de cobertura vegetal, visto o seu elevado grau de desmatamento e agressão a diversos ecossistemas.

142 Tais desmatamentos, além dos impactos ambientais desastrosos, têm também provocado sérios prejuízos ao meio rural. Toda propriedade rural tem como um dos fatores de custo o seu cercamento. A utilização de estacas nas propriedades rurais é tão mais intensa quanto mais intenso for o parcelamento do solo rural. A tendência observada nas regiões metropolitanas é de incremento da atividade agro-familiar, em substituição às fazendas tradicionais, com extensas áreas abertas.

Nas propriedades agro-familiares, tanto o número de propriedades aumenta como a divisão de cercados internamente a elas é maior, visto que normalmente há uma intensificação da produção, bem como sua diversificação em atividades agrícolas, associadas à pecuária, à atividade silvícola e às atividades não-rurais.

Também a construção rural demanda a disponibilidade permanente de madeira tanto em edificações, como em estruturas, máquinas e implementos agrícolas, ou nas estruturas de transporte.

A proximidade dos centros urbanos metropolitanos termina por gerar demandas para a construção civil (estroncas, tábuas, coberturas, colunas, portas, janelas, etc) e para as fábricas de móveis e artefatos domésticos (talheres, vassouras, cabides e outros).

---

O abastecimento de produtos florestais na RMN é extremamente dependente de outras regiões do estado e do país. Há uma forte demanda reprimida por esses produtos florestais. Além dos benefícios econômicos que essa atividade trará aos produtores rurais e à Região, diversos outros benefícios se associam, dentre eles os serviços ambientais.

Com a utilização de espécies adequadas para cada produto e tendo em vista a grande carência do mercado, as propriedades podem diversificar a sua produção, estimulando e fortalecendo a recomposição da biodiversidade local, a constituição de corredores ecológicos e sua conseqüente, recomposição dos ecossistemas e da mata atlântica. Com um volume representativo de árvores plantadas, uma grande massa de carbono seria retirada da atmosfera, contribuindo para a melhoria da qualidade do ar, produzindo o mesmo efeito de seqüestro de carbono que as regiões adjacentes às regiões produtoras silvícolas estariam produzindo: os distritos industriais de alimentos e as áreas de agro-energia.

Essa grande massa verde ao refletir e impedir que a insolação atingisse diretamente grande parte da área metropolitana, também teria efeito direto na temperatura do solo e do ar, produzindo mudanças na temperatura média local, resultando em maior conforto térmico e melhor regularidade de chuvas.

Em certos pontos da mata atlântica fechada pode chegar ao solo 500 vezes menos luz do que nas copas das árvores altas. A temperatura também varia bastante: as copas das camadas superiores se aquecem durante o dia, porém perdem calor rapidamente a noite. Ao contrário nas camadas inferiores, a temperatura varia muito pouco, já que as folhas funcionam como isolante térmico. Nas camadas mais altas, mais expostas, a ventilação tem valores consideravelmente maiores que nos estratos inferiores. Ainda que o macro-clima seja um só, o micro-clima nos diversos estratos da mata atlântica varia bastante.

O impacto na fertilidade, estruturação e condicionamento dos solos também é extremamente positivo. As áreas recobertas por matas acumulam no solo muita serrapilheira que origina o húmus, onde existem micro-organismos de vários grupos decompositores da matéria orgânica, a qual vai se incorporando ao solo, liberando minerais adsorvidos às partículas de matéria orgânica coloidal e da argila. Esses minerais, uma vez liberados pela decomposição de folhas e outros detritos, são prontamente reabsorvidos pelo grande número de raízes existentes, retornando ao solo quando as plantas ou suas

---

partes (ramos, folhas, flores, frutos e sementes) caem. Fecha-se, assim, o ciclo planta-solo, que explica a manutenção de florestas exuberantes, em solos nem sempre férteis. Já o desmatamento leva a um rápido empobrecimento dos solos, visto que as águas da chuva caindo diretamente no solo, promovem a erosão e carregam os minerais para o lençol subterrâneo (lixiviação) ou para o curso dos rios, desaguando-os no mar. Esses solos por esse motivo normalmente não se prestam à agricultura. Minimizando esse efeito danoso tem-se adotado a prática de enriquecimentos com adubos químicos.

Espécies como a Sabiá (*Mimosa caesalpiniaefolia*), melífera e muito procurada para a utilização como estacas, mourões e na construção de móveis e utensílios, juntamente com o Pau-Brasil (*Caesalpinia echinata*), o Pau-Ferro (*Caesalpinia Ferrea*), Pau-d'arco roxo (*Tabebuia impetiginosa*; Mart.ex DC. Standal.) Pau d'arco rosa (*Tabebuia roseo-alba*; Ridley. Sandw) e outras importantes espécies da mata atlântica podem ser utilizadas para o aproveitamento florestal.

Por fim, as áreas destinadas à produção silvícola estariam associadas às Áreas de Preservação Permanente e às Reservas Legais, como fonte de madeira-de-lei, de pasto apícola, de seqüestro de carbono, de fonte bioenergética para as propriedades rurais, como fonte florestal para o abastecimento das necessidades urbanas e como provedora de serviços ambientais, dentre eles, a regularidade hídrica das bacias abrangidas.

---

PARTE **C**

REDE VIÁRIA - ESTRATÉGICA  
PARA A ESTRUTURAÇÃO  
DO FUTURO DA METROPOLE

---



# 3 REDE VIÁRIA DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

## 3.1 Redefinição da Acessibilidade Metropolitana em Três Planos

Do diagnóstico efetuado com respeito às atuais condições dos sistemas viários e de transportes no espaço territorial da Região Metropolitana de Natal, resultam diversos problemas cuja superação supõe correspondentes desafios. Tais problemas dizem respeito tanto às adversidades, já presentes hoje de forma mais ou menos significativa na circulação urbano/metropolitana, quanto àquelas previsíveis em um cenário tendencial, no qual já foram introduzidas as mudanças viárias e operacionais projetadas e em curso de implantação pelas administrações públicas atuantes na Região.

*Do ponto de vista infra-estrutural, levando em conta as condições atuais de utilização da rede viária metropolitana e a problemática de dotar a Região de condições de acessibilidade em plano metropolitano, podem ser assinalados como mais candentes os seguintes problemas:*

- (a) a natureza radial do sistema viário estrutural, herdado de fases de desenvolvimento já superadas pelo processo mais recente de expansão da mancha urbana e de sua estruturação como espaço de atividades socioeconômicas;
- (b) a convergência de tráfego sobre poucos eixos viários radiais, gerando como consequência mais flagrante a saturação de tais eixos e a falta de adequação da oferta viária às necessidades de deslocamentos transversais, impostos estes pelos deslocamentos para norte e oeste das áreas residenciais de menor renda, e para sul dos espaços mais estruturados de provisão de postos de trabalho e de serviços em geral, públicos e privados;

- 
- (c) a baixa permeabilidade do centro mais maduro da mancha urbana, posta em destaque pela utilização intensiva de partes da malha viária, enquanto em outras partes da malha existe capacidade ociosa, situação que remonta a um período recente de forte desenvolvimento relativo de alguns eixos – Prudente de Moraes, Hermes da Fonseca-Salgado Filho, Bernardo Vieira, Capitão-Mor Gouveia, por exemplo –, e de baixo desenvolvimento de outros eixos, paralelos e perpendiculares àqueles – Antônio Basílio, Lima e Silva, Nascimento de Castro, entre outros;
- (d) a situação ainda de menor permeabilidade e acessibilidade relativas do centro histórico expandido de Natal, considerado este como formado pelo triângulo limitado pelo Rio Potengi, pelo cordão dunar do Parque das Dunas e pela Alexandrino de Alencar; área à qual deveria ser adicionado o bairro do Alecrim em sua parte mais comercial;
- (e) a tendência de crescimento de tráfego sobre os mesmo eixos radiais já próximos da saturação, tendência que se alimenta do processo de desenvolvimento do mercado imobiliário para fins residenciais, inclusive ao sul de Natal e em Parnamirim, e de áreas com grande potencial de atração de viagens, que se situam nas margens da Roberto Freire, da Salgado Filho e da Prudente de Moraes, mas também da Bernardo Vieira e da Capitão-Mor Gouveia;
- (f) a desconsideração histórica do papel potencial do trem enquanto sub-sistema articulador regional, com capacidade de estabelecer as grandes interligações entre núcleos municipais metropolitanos, respondendo por parte significativa dos deslocamentos massivos por transporte coletivo e oferecendo uma acessibilidade em escala metropolitana dificilmente alcançada pelo transporte público rodoviário;
- (g) a falta de articulação entre os mecanismos de regulação dos usos do solo e a gestão estratégica dos sistemas viário e de transportes, o que produz como resultado mais óbvio a necessidade sempre premente de ampliação de capacidade viária para atender movimentos gerados por implantação de infra-estrutura residencial ou econômica guiada pela oportunidade de acessibilidade viária oferecida pelos grandes eixos de penetração ao interior da mancha urbana;

---

(h) a inexistência de um plano integrado de circulação capaz de promover o eficiente uso do sistema viário, em escala metropolitana, cujas finalidades principais seriam as de prover espaços acessíveis para novos empreendimentos de toda natureza e de possibilitar a utilização mais equilibrada das partes mais interiores do sistema viário interior à mancha urbana mais consolidada; e,

(i) a inadequação relativa dos acessos rodoviários ao conjunto da área metropolitana (“os portais metropolitanos”), acessos que deverão ter um papel importante na integração funcional da socioeconomia metropolitana com a do estado do Rio Grande do Norte, questão de realce, na medida em que a Região Metropolitana de Natal tende a intensificar suas relações funcionais com o território estadual.

Por outra parte, do ponto de vista da gestão dos transportes e da circulação em geral, também tendo em conta as atuais e futuras necessidades de deslocamento de passageiros por transporte público em plano metropolitano, emergem os seguintes problemas mais significativos:

(j) a baixa acessibilidade intra-metropolitana, na medida em que as conexões entre os núcleos urbanos metropolitanos e a mancha urbana central esbarram na baixa utilização do serviço ferroviário e na situação francamente saturada dos corredores de acesso a Natal, ao mesmo tempo em que a marca radial dessas conexões ainda se impõe sobre o desenho do sistema e, portanto, desfavorecem-se as necessidades ou oportunidades de deslocamentos transversais;

(k) a clara desintegração institucional da gestão e da regulação do transporte público, em função de que a solução adotada – cada município se faz responsável pelo transporte intra-urbano, ao governo estadual cabe a regulação e gestão dos serviços de conexão inter-municipal, a gestão do serviço ferroviário cabe à CBTU federal – estabelece um ponto de partida de difícil desenvolvimento para a formulação de soluções em parceria inter-governamental;

(l) desarticulação patente entre as gestões das redes viárias e de transportes, inclusive salientada pelos conflitos de uso e de regulação circulatória entre os diversos entes federais, estaduais e municipais envolvidos – dois exemplos: paradas

---

de ônibus em rodovias federais ou no interior da rede viária da capital, pouca previsão para a circulação longitudinal e transversal segura de pedestres em eixos de maior capacidade e/ou velocidade de fluxo. Essa desarticulação também se manifesta no plano da gestão interna das redes de serviços (trem x ônibus x vans/microônibus) ainda quando a gestão está formalmente unificada em única entidade de tutela;

- (m) papel residual do trem, cujo gestor, a CBTU, ainda não foi plena e satisfatoriamente integrado aos estágios de planejamento estratégico dos transportes, muito menos de seu planejamento operacional, cabendo ressaltar o problema das oportunidades amplas de integração rodoferroviária nunca totalmente equacionada;
- (n) excesso de oferta de transporte público rodoviário, derivada das necessidades de frequências definidas por linhas, implicando em elevação de custos - e daí, de tarifas - que não resultam em melhoria da qualidade do serviço. A razão central disso se encontra na concepção, segundo a qual a rede de serviços é desintegrada por linha e no fato de que a saturação dos corredores radiais impõe pesadas perdas de eficiência operacional por redução de velocidades de serviço, o que gera implicações no aumento dos tempos de viagem e, portanto, na acessibilidade generalizada da Região;
- (o) a não-contratualização das delegações a empresas operadoras de ônibus, tanto no caso de Natal quanto ao serviço gerido pelo DER/RN, o que traz para o sistema certos limites de gestão, mas também implica em instabilidade do quadro regulatório e nas relações entre organismos de tutela e delegatários; e,
- (p) por fim, o uso de regulação obsoleta e anti-competitiva, em que os delegatários não são incentivados nem estimulados à busca permanente de aumento de produtividade ou de qualidade dos serviços – a ausência de licitações como estratégia regulatória e de uma sistemática de análise de desempenho do operador são elementos que explicitam esse caráter não-competitivo do arcabouço regulatório.

---

## 3.2 Pressupostos Estratégicos para o Efetivo Enfrentamento dos Desafios

Com o fito de estruturar diretrizes para o equacionamento dos problemas antes identificados, sempre na perspectiva de requalificar os sistemas viários e de transportes da RMN para uma adequada provisão de acessibilidade metropolitana, foram estabelecidos os pressupostos estratégicos abaixo definidos.

Em primeiro lugar, entende-se a cidade como locus de oportunidades para seus cidadãos. Por conseguinte, a cidade metropolitana deve ser entendida como um espaço de oportunidades das quais um habitante metropolitano não deve ser excluído. Mas, se o acesso a essas oportunidades é, no fundo, uma questão social e econômica, é certo também que o transporte pode ser entendido como meio que venha a proporcionar o desfrute das oportunidades que a cidade metropolitana oferece, potencialmente, a seus cidadãos.

Dessa forma, a acessibilidade generalizada às oportunidades da vida em metrópole depende, por um lado, de efetivas condições (sociais, econômicas, mas também político-culturais) para o seu desfrute. Mas, por outro, está estreitamente vinculada à presença mediadora do transporte, sobretudo, do transporte público.

A garantia de acessibilidade generalizada no âmbito metropolitano, requer atenção especial para que a circulação por transporte público regular se dê em condições de eficiência técnica, econômica e ambiental, cuja consecução não pode prescindir, mais explicitamente ainda no caso de Natal, dos serviços ferroviários.

Em conseqüência, é necessário que se orientem os investimentos estratégicos nos sistemas viários e de transportes pelo objetivo de maximizar o atendimento a esse valor social maior que é a acessibilidade generalizada em escala metropolitana, imprescindível, por certo, para a própria formação da cultura metropolitana de que Natal ainda hoje se ressente.

Como corolário dessa última assertiva, constitui-se em pressuposto estratégico para a superação dos desafios à mobilidade e à acessibilidade metropolitanas uma gestão de transporte público efetiva, estruturada segundo princípios de cooperação inter-governamental e de competição regulada pró-competitiva nas relações institucionais entre os poderes públicos de tutela e os operadores delegatários da operação dos distintos sub-sistemas, presentes no território metropolitano.

---

## 3.3 Planos de Intervenção

Em essência, um processo de definição de uma estratégia para o desenvolvimento sustentável da Região Metropolitana de Natal deverá ter em conta, no que se refere ao setor de transportes, duas diferentes categorias de planos de intervenção, necessariamente integradas. Por um lado, a re-qualificação da circulação metropolitana se dará em planos infra-estruturais; por outro, abrigará aspectos político-operacionais.

As subseções seguintes tratam de estabelecer diretrizes concretas de intervenção estratégica segundo esses planos, e que respondem aos conjuntos de problemas já enunciados.

### 3.3.1 Os planos infra-estruturais

Em termos infra-estruturais, a circulação na metrópole deve ser estudada e equacionada segundo três planos, a saber:

- o das conexões entre a Região Metropolitana e seu exterior;
- o da acessibilidade intra-metropolitana; e,
- o da acessibilidade interior à mancha urbana central.

O primeiro desses planos trata de dois tipos de conexão, em geral. De uma parte, trata das conexões entre a Região Metropolitana e sua área direta de influência. De outra, ocupa-se das conexões mais remotas, mediadas por serviços não-terrestres de cargas e passageiros.

No primeiro caso, investigam-se as conexões terrestres (quase que totalmente rodoviárias, nesse caso) entre o espaço socioeconômico metropolitano e o espaço econômico estadual, e, por meio deste, com os espaços regional nordestino e brasileiro. Tais conexões dão vazão a demandas por transporte de carga e passageiros para a Região Metropolitana e, a partir dela, com origens ou destinos sediados fora da área de influência direta da Região ou dentro dela. Uma boa aproximação para essa área de influência é o território potiguar – inclusive porque representa um espaço em que decisões do governo estadual têm influência mais direta –, razão pela qual a ênfase deste documento proposicional, neste plano, está posta na malha de transportes rodoviários que vincula a Região Metropolitana a suas vizinhanças geográficas. Há que destacar também a presença do tráfego de passagem, principalmente de cargas, originado além

---

das fronteiras da Região Metropolitana e que se destina, do mesmo modo, a municípios externos à Região. A presença desse tráfego de passagem no interior da rede viária metropolitana deve ser tolerada até o nível em que não interfira significativamente na fluidez dos deslocamentos intra-metropolitanos.

No segundo caso – das conexões a geografias mais remotas, por via aérea ou oceânica –, o enfoque adotado neste documento é o de atentar para as suas repercussões intra-metropolitanas. Com efeito, tanto portos quanto aeroportos constituem pólos geradores de tráfego de grande importância e, assim, produzem como resultado uma pressão sobre a rede viária interior da metrópole, seja no caso de recepção ou de despacho de cargas e de passageiros. Nesse sentido, em razão da tutela federal dos terminais aeroportuários e portuários, e em face da indiscutível importância deles para a economia metropolitana e estadual, enfatiza-se aqui a preocupação com estratégias de desenvolvimento infra-estrutural capazes de acomodar – sem grandes impactos negativos – os efeitos de tais terminais de transporte sobre o sistema viário regional.

Com respeito ao plano da acessibilidade intra-metropolitana, repercutem nele as conexões entre porções urbanizadas do território metropolitano, ou seja, entre os diversos núcleos urbanos inseridos na Região. É importante ressaltar que se tratam tanto das relações de conexão entre a mancha urbana central (que inclui o município de Natal) e as demais concentrações espaciais de atividade socioeconômica, quanto das conexões transversais entre estas últimas – elemento da acessibilidade intra-metropolitana que é destacada em função de sua histórica submissão à mediação pelo município da capital favorecida pela natureza quase que estritamente radial da rede viária e dos serviços metropolitanos de transporte público. Cabe realçar que a análise reconhece o processo difuso sobre o território de desenvolvimento de núcleos urbanos separados das sedes municipais, resultando daí também indicações no sentido de prover condições para suportar movimentos não-urbanos dentro de um mesmo município.

Por fim, quanto ao plano da acessibilidade ao interior da mancha urbana central, as diretrizes aqui traçadas revelam – em um cenário tendencial em que os deslocamentos para o centro de Natal são cada vez mais longos –, a preocupação de manter um patamar aceitável de atratividade relativa desta área, exatamente a mais bem dotada de infra-estrutura urbana da Região. É, também, a área que exhibe

a maior concentração de capital social, expresso em edificações, sistema viário e outras redes técnicas, como energia, abastecimento de água e coleta de esgotos.

Combinando-se as diretrizes sugeridas pelos estudos realizados nos três planos infra-estruturais, tendo em vista o cenário desejado para a Região Metropolitana de Natal, chega-se a uma proposição global que está representada em termos gráficos nos mapas a seguir.

No primeiro destes mapas (**Mapa 25**), propõe-se um modelo conceitual de sistema viário estruturador da acessibilidade intra-metropolitana.

Mapa 25  
**Região Metropolitana de Natal**  
**Construção de uma nova acessibilidade 2006**

Fonte: Observatório das Metrópoles, com base em imagem do IDEMA



---

Tal modelo está esquematicamente definido a partir do entendimento de que o eixo do Rio Potengi e sua várzea estabelecem uma partição leste-oeste no território regional. Nas porções norte e sul referenciadas por esse eixo, o sistema viário desejável sugere dois ramos hiperbólicos que conectam a área mais continental à mais litorânea, estabelecendo as rotas na direção de Natal e, ao mesmo tempo, dando apoio aos deslocamentos transversais interiores à cada porção. Ao norte, o correspondente ramo hiperbólico assimila os papéis das rodovias BR-304, BR-406, BR-101 Norte e RN-160 Norte, interconectando Macaíba, São Gonçalo, Ceará-Mirim, Extremoz; ao sul, tem-se o mesmo com as rodovias BR-226, BR-101 Sul, RN-063, RN-316 e RN-160 Sul, interconectando Macaíba, Parnamirim, Monte Alegre, São José de Mipibu e Nísia Floresta.

Esses ramos hiperbólicos são centrífugos e intertravados por três arcos de conexão entre as porções sul e norte da Região, a saber:

- um arco litorâneo, cujo traço sobre o Potengi é dado pela nova ponte sobre o estuário (Forte-Redinha) e que se completa para o sul pela Via Costeira e RN-063 e, para o norte, pela BR-101, com passagem pelo projetado eixo Conselheiro Tristão-Moema Tinoco;
- um arco central, cuja travessia sobre o Potengi é a Ponte de Igapó e que alcança os ramos hiperbólicos sul e norte, respectivamente, pela BR-101/406 e pela Av. Bernardo Vieira ou demais possibilidades de cruzamento das zonas oeste e sul de Natal, da margem direita do Potengi no rumo do sudeste;
- um arco interior, que supera a várzea do Potengi, usando o eixo diretriz da projetada Via Metropolitana (responsável pelo suporte do acesso ao futuro aeroporto de São Gonçalo), ligando a BR-226/304 à BR-406, e alcançando ao norte e ao sul o arco litorâneo (respectivamente, em Ceará-Mirim e Nísia Floresta), depois de cruzar duas vezes os ramos hiperbólicos correspondentes às porções metropolitanas sul e norte.

Observe-se que os arcos interior e litorâneo desempenham um papel de sistema viário de circunvalação da Região Metropolitana. Por sua vez, o arco central, em conjunto com o litorâneo, emula um sistema viário de circunvalação de Natal. Em conjunto, esses arcos transversais suportariam deslocamentos de caráter tangencial à mancha urbana central, na mesma medida em que os ramos hiperbólicos norte e sul dariam conta de suportar os movimentos de caráter radial e de caráter

---

centrífugo em cada porção metropolitana. Por outro lado, o território contido por cada um dos ramos hiperbólicos teria seu sistema viário interior estruturado pelas ligações representadas no arco interior, o que garantiria de saída a dotação de suporte a movimentos transversais nesses territórios.

Da mesma forma que se estrutura a acessibilidade intra-metropolitana por meio rodoviário, requer-se apoiar movimentos de transporte coletivo de massa entre as sedes municipais com suporte ferroviário (em linha amarela intermitente, no **Mapa 25**). Um arco ferroviário ligando Extremoz a Parnamirim, passando por Macaíba e São Gonçalo e dando serviço ao novo aeroporto e ao prospectado pólo científico-tecnológico de Jundiaí (UFRN/Instituto de Neurociências) completaria o arco Extremoz/Ribeira/Parnamirim, de modo a interligar, potencialmente, todas as sedes municipais. Isso beneficiaria inclusive Monte Alegre, cujo atendimento suporia um serviço de integração rodo-ferroviária, via São José de Mipibu, até o núcleo urbano de Nísia Floresta, com cruzamento da via férrea na antiga estação de Papary.

156

Do ponto de vista das ligações entre a Região Metropolitana e o exterior remoto, por via aeroviária ou aquaviária, o esquema conceitual acima apresentado permite absorver sem problemas os fluxos gerados pelos terminais existentes e projetados. Amplia-se o atendimento dos dois aeroportos, inclusive aportando uma opção de serviço ferroviário para o novo aeroporto de São Gonçalo; permite-se articular o porto de Natal com várias opções de origem ou destino de cargas rodoviárias, através do arco litorâneo. Resta informar aqui que a questão do acesso ao porto de Natal também é tratada quando o documento se dedica à acessibilidade na mancha urbana central.

Sobre essa base conceitual de articulação de nova acessibilidade intra-metropolitana, pode-se agora examinar a questão da conexão terrestre entre a Região Metropolitana e seu entorno imediato. Como já se ressaltou no diagnóstico, os grandes eixos de penetração para o interior estão ainda representados nas rodovias federais que ligam Natal a Macau (BR-406), Mossoró (BR-304), Caicó (BR-226 e BR-427). A elas somam-se a BR-101 e a RN-063, responsáveis pelo circuito do litoral a partir da capital.

Sobre esses acessos rodoviários, há dois aspectos a serem levantados. Por um lado, o tratamento da seção viária foi, até mais recentemente, restrita aos tramos entre Natal e as sedes municipais mais próximas – Parnamirim é exemplo típico, tanto no que respeita à BR-101 quanto no que tange à RN-063 –, respondendo assim a demandas

---

crecentes de tráfego intra-metropolitano nos acessos imediatos à capital. De outra parte, saliente-se que o traçado desses eixos hegemônicos de penetração correspondeu a uma situação histórica já remota, sendo baixa a densidade viária na fronteira metropolitana, guiada que foi somente pelas rotas às regiões de interesse. Com isso, é fácil reconhecer que essa rede viária não é propriamente adequada a suportar movimentos decorrentes das relações de caráter social e econômico que a mancha urbana central mantém com as áreas rurais dos municípios metropolitanos e mesmo com alguns núcleos urbanos que não são sedes municipais.

Ademais, pode-se observar nos **Mapas 26 e 27**, a seguir, que há regiões de aguda pobreza circundantes à Região Metropolitana que, em geral, são coincidentes com aquelas áreas que não se conectam diretamente ao interior da Região por via rodoviária.

Mapa 26  
Região Metropolitana de Natal  
Regiões de pobreza circunvizinhas à RMR



158

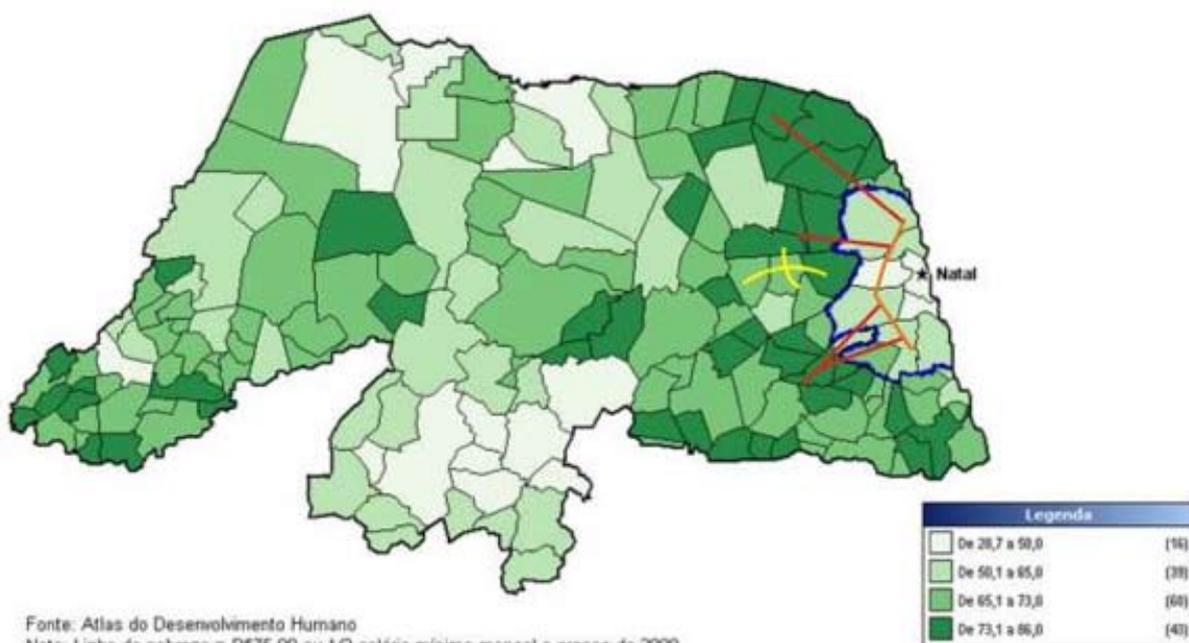
Do ponto de vista do desenvolvimento estadual pleno, parece interessante e desejável que o pólo mais dinâmico da economia potiguar seja capaz de exercer efeitos diretos positivos sobre a recuperação de tais áreas. Uma alternativa estratégica para fomentar essa relação positivamente impactante seria a de estabelecer uma série de novos “portais” metropolitanos em direção a essas áreas.

Tem-se, então, a noroeste, a proposição de conectar ao arco rodoviário interior da metrópole um sistema viário de acesso aos municípios de Pureza, Maxaranguape, Rio do Fogo, Touros e São Miguel do Gostoso, passando pela área rural de Ceará Mirim, provavelmente, usando por base as rodovias RN-160, RN-309 e RN-064.

Mapa 27

### Região Metropolitana de Natal

% de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza  
2000



159

---

Na direção oeste, a conexão da rede viária ao arco interior metropolitano aponta para os municípios de Ilmo Marinho e Bento Fernandes, entre as BR-406 e BR-304. Um pouco mais abaixo, no espaço entre as BR-226 e BR-304, cabe estabelecer um processo de aperfeiçoamento de acessibilidade transversal, melhorando as vias RN-120 e RN-203, nos municípios de São Pedro e São Paulo do Potengi. Por fim, entre as BR-101 e BR-226, na direção dos municípios fronteiriços com Monte Alegre (Vera Cruz, Lagoa Salgada, Lagoa de Pedra, Brejinho, Várzea), cabe melhorar o sistema viário formado pelas RN-315, RN-316, RN-317, RN-160, RN-002, entre outras, inclusive com a finalidade de vincular Monte Alegre a São José de Mipibu, Nísia Floresta, Macaíba e Parnamirim, integrando-o assim à Região Metropolitana.

Tendo em conta agora a questão da acessibilidade intra-urbana, relativa ao acesso de toda a Região ao interior da mancha urbana central, cabe, inicialmente, situar que a estruturação do sistema viário de arcos e ramos hiperbólicos provê, por si próprio, a dotação de maior eficiência na relação viária entre a mancha central e as demais partes da Região. Isso porque permite que a aproximação à mancha possa ser feita por canais viários mais adequados, posto que mais próximos dos efetivos destinos colimados pelo usuário do sistema.



Concentrando a discussão nos movimentos já no interior da área mais dinâmica da Região, ou seja, o município de Natal em sua porção sul, pode-se apontar como estratégia eficiente a diluição das correntes de tráfego por um número maior de eixos de circulação. A proposição se demonstra como razoável na medida em que um distribuidor transversal – a projetada, pelo DNIT, conexão entre a BR-101 Sul e a BR-226 pelos bairros de Pitimbu, Guarapes e Filipe Camarão – pode desempenhar o papel de reaproximar o usuário de seu destino na escala do viário da capital. Essa intervenção suportaria a provisão de maior permeabilidade do viário transversal, entre a Avenida da Integração e a Avenida Alexandrino de Alencar (ver área filtrada sob azul no **Mapa 28**), produzindo um positivo efeito de malha sobre essa porção do território da capital.

---

Efeito similar pode ser obtido na escala do centro histórico expandido de Natal, especialmente no que se refere ao quadrilátero formado pela já citada Alexandrino, pela Avenida Deodoro, pela Avenida Hermes da Fonseca e pela Avenida General Cordeiro de Farias. (Aproximado pela área filtrada sob amarelo no **Mapa 28**).

Para tanto, um tratamento viário mais equilibrado das redes de vias coletoras e estruturais (conforme definição do Plano Diretor de Natal) permitiria ao usuário do sistema circular de modo menos concentrado, sem produção dos reiterados congestionamentos nos eixos radiais, especialmente nos cruzamentos com as principais vias transversais do sistema. Isso, por certo, supõe a necessidade de um estudo de circulação para a rede viária de Natal, de um ponto de vista metropolitano. No essencial, cumpre reafirmar a correção de uma estratégia de intervenção sobre a circulação viária que busque equilibrar o tráfego pela rede, evitando a formação de eixos preferenciais: uma pré-definição de política circulatória ancorada na exploração eficiente dos recursos viários disponíveis.

### 3.3.2 Os planos político-operacionais

162 Em termos político-operacionais, mais decisivamente voltados para o transporte público metropolitano e intramunicipal, a argumentação se orienta por uma sistematização em três planos, a saber:

- o da integração institucional e operacional;
- o da garantia de eficiência da provisão privada do serviço, com política tarifária que não iniba a mobilidade;
- o da licitação e contratualização de uma rede operacional re-concebida, estratégia para formação de um ambiente competitivo na produção dos serviços.

A integração institucional e operacional orienta a formulação de diretrizes e pressupostos que, em primeiro lugar, ressaltam a necessidade de uma concepção do sistema de transportes públicos em caráter metropolitano, considerando-se o futuro desejado. Isso põe em destaque o fato de que o sistema de transporte público pode realmente vir a apoiar a estruturação de um ambiente de desenvolvimento metropolitano, no sentido de que se proporá a dotar a população regional de oportunidades de transporte para o usufruto de oportunidades ofertadas na escala da metrópole. Por conseqüência, tal suporte deverá ter claramente uma orientação

---

para estimular a formação morfo-estrutural da metrópole conforme o perfil do que se deseja para o seu futuro.

Não existe possibilidade de que isso venha a ser implementado sem que haja cooperação entre as prefeituras municipais (organismos de tutela dos serviços intra-municipais) e com o governo estadual para a montagem de projeto operacional para o transporte metropolitano que articule as redes de interesse exclusivamente local e a rede que dá serviço e integra toda a Região. No caso de Natal é de suma importância até mesmo a cooperação com a CBTU federal.

Pode-se pensar, ainda do ponto de vista do transporte público, em uma solução institucional-operacional em que um organismo metropolitano de coordenação articulasse as iniciativas locais – e estas deveriam refletir, por sua vez, a natureza metropolitana da mobilidade e da acessibilidade necessárias no atual estágio de desenvolvimento da Região –, de forma consistente, integrando-as por meio de soluções tecnológico-operacionais adequadas.

Tanto as tecnologias veiculares quanto as operacionais e as de integração devem ser vistas de forma flexível. Não há porque, em face da diversidade de situações que se apresentam na Região, estabelecer, *a priori*, restrições a quaisquer tecnologias nesses três aspectos do sistema. Fixadas as diretrizes estratégicas, caberá a estudos setoriais a definição de que tecnologias deverão ser utilizadas em cada caso de operação e integração, respeitando-se o princípio geral de provisão de acessibilidade potencial às oportunidades metropolitanas. Aqui, é importante destacar o papel que pode vir a ser desempenhado pela operação ferroviária, no sentido de aproximar núcleos urbanos das sedes municipais (ver **Mapa 25**) e prover serviço para o eixo de desenvolvimento instalado às margens da projetada Via Metropolitana.

Além da colaboração interinstitucional já citada, cumpre também que os agentes e entidades públicos envolvidos no projeto e na gestão do sistema atuem de modo cooperativo. Um elemento central de tal cooperação se dá na necessidade de integração operacional de baixo impacto, como aquela que deriva da utilização de tecnologia embarcada no veículo. Não se pode, entretanto, excluir definitivamente a possibilidade de utilização de tecnologias integradoras mais simples e conhecidas, como a do terminal fechado. Mesmo a solução elementar das estações de transferência, hoje usadas em Natal, deve ser considerada, sobretudo, pelo potencial que tem para viabilizar a oferta de serviços em áreas de demanda rarefeita e pouco estruturada.

---

Concebido o sistema em seus aspectos político-institucionais, tecnológicos e operacionais, há que considerar também a problemática da garantia de eficiência na provisão do serviço. Em territórios metropolitanos como o que está em tela, sobretudo quando se tem por diretriz atender às necessidades da população através de uma miríade de soluções locais flexíveis, os sistemas de transporte público requerem intensa fiscalização e monitoramento. Soluções de alta complexidade tecnológica, como a telemática embarcada, possibilitam esse monitoramento em tempo real, mas podem ser impraticáveis para todos os sub-sistemas envolvidos na produção dos serviços. Daí considerar-se, também, o recurso à flexibilidade de soluções, desde os portais combinados de gestão de tráfego e transporte, até a utilização de organizações comunitárias como instrumentos de controle e de avaliação do desempenho do sistema.

Não é demais repetir aqui a necessidade de que prefeituras e governo estadual cooperem na sistemática de controle e avaliação permanentes do sistema, mantendo-se a proposição de uma entidade metropolitana coordenadora de tais iniciativas e práticas gerenciais. Por outra parte, enfocando a questão do financiamento da operação de transportes, deve-se sustentar a argumentação de que, em se tratando de um sistema de vocação estruturadora e de forte corte social, não caberia somente à arrecadação tarifária a tarefa de prover receitas equilibradoras dos custos de operação. Sistemas de tal porte devem ser necessariamente subsidiados, buscando-se soluções criativas para que tal decisão não ponha em risco os orçamentos públicos das administrações municipais e da estadual. Um primeiro e significativo passo nessa direção seria o equacionamento do problema das gratuidades, que necessariamente deveriam ser cobertas por verbas públicas destinadas para tal fim.

Por fim, põe-se em evidência a problemática regulatória do sistema de transporte público. A situação atual é de quase total ausência de contratualização das delegações de operação à iniciativa privada. Esse processo de contratualização, urgente e indispensável, vai requerer a prévia realização de licitações. Por outro lado, os contratos de permissão ou concessão, de prazo determinado, terão que internalizar e sistematizar processos de avaliação continuada de desempenho.

Não há como adiar o início de estudos para a re-contratualização do sistema em todos os seus elementos constituintes. Mas, com esse fito, é estratégico que um amplo programa de formação de técnicos para o setor público e para os operadores privados seja elaborado

---

e posto em marcha. Por fim, cabe destacar os potenciais papéis do governo do Estado, através do DER-RN, e da prefeitura de Natal, pela STTU, nesse processo. Trata-se das entidades de maior capacidade técnica da Região e a transferência colaborativa de *know-how* e de experiências de gestão pode-se constituir em elemento central no processo de formulação e implantação de um sistema de transportes entendido no plano metropolitano.



---

PARTE **D**  
GESTÃO  
METROPOLITANA

---



# 4 DIRETRIZES PARA A REVISÃO DO MODELO DE GESTÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

---

O estudo destinado à elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal prevê, no âmbito da Dimensão Político-Institucional, na sua última etapa, a apresentação de proposta de modelo de gestão que implica na revisão do arranjo institucional existente hoje.

Trata-se de repensar o modelo de gestão metropolitana, partindo de sua configuração atual, com as incorporações e mudanças que abrigou, embora de pequena relevância, desde a criação formal da RMN, em 1997. Agora, com a elaboração do PEDS, surgem razões adicionais para proceder a revisão: a preparação institucional destinada a sua execução, quer nos limites da organização do poder executivo estadual, quer na ampliação e fortalecimento da capacidade técnica dos municípios. Com isso, espera-se maior poder de articulação entre os entes federados que tem interesses comuns metropolitanos.

A revisão do modelo de gestão metropolitana se orienta por um conjunto de Diretrizes, objeto desta fase do estudo, enunciado ao final deste capítulo. Tais Diretrizes assentam em três pontos fundamentais, a saber: modelos de gestão metropolitana no Brasil; características do modelo da Região Metropolitana de Natal, e a visão de atores relevantes a respeito da situação atual e perspectivas de mudança no perfil institucional, ora em processo de revisão.

Em textos do Anexo, encontram-se os pontos referentes a outras regiões metropolitanas brasileiras (Anexo 03), o registro da experiência da Região Metropolitana do Recife (Anexo 04), bem como, no Anexo 05, a Relação de Entrevistados.

---

## 4.1 Modelo Atual da Região Metropolitana de Natal

A Região Metropolitana de Natal foi uma das primeiras regiões metropolitanas criadas após a Constituição Federal de 1988. Quando de sua formalização, em 1997, por iniciativa do poder legislativo estadual, não havia, portanto, experiências acumuladas em outros estados, salvo as que vinham dos anos setenta, com características peculiares à estratégia de desenvolvimento, então dominante, alicerçada na necessidade de realizar investimentos em infraestrutura econômica e social através da mobilização de recursos públicos carreados pela União. Isso numa fase de nossa história marcada pela centralização, com predomínio do poder central, em que prevalecia a manifesta pretensão do Brasil tornar-se potência de dimensão internacional, ajustada a um dos pólos hegemônicos sob o primado da “guerra fria”, que separava o mundo, ideologicamente.

Ao ser criada a RMN, o referencial para construir o modelo de gestão era pouco consistente, admitindo-se que até as RMs existentes estavam em crise, além de viverem processo de redefinição, destinado ao enquadramento na realidade institucional e política nascida com a redemocratização do País, nos anos oitenta. Isso significa que o modelo adotado no Rio Grande do Norte pode ser classificado como um embrião para desenvolver-se na proporção do avanço do curso do processo de transbordamento urbano da cidade-núcleo, como de fato continua sucedendo, atualmente, situação registrada na análise diagnóstica, em suas dimensões sócio-econômica e físico-territorial.

Em paralelo, foi avaliada, também, a trajetória político-institucional, cujos traços mais salientes encontram-se na versão revisada do Diagnóstico, de modo que neste capítulo são indicadas apenas as características atuais do modelo institucional da RMN.

Em dez anos de existência, o arranjo formal da RMN exhibe formato reduzido, incompleto, em sintonia, aliás, com o estágio do processo fático em curso na Região Metropolitana de Natal. Em outros termos, os processos reais e institucionais apresentam-se típicos de uma metrópole em formação.

As características básicas são anunciadas a seguir, de forma resumida, a partir de duas instâncias: uma de caráter decisório e consultivo, a outra de apoio técnico-administrativo.

---

### 4.1.1 Composição do Conselho Deliberativo

Com base na análise da legislação e da experiência de funcionamento da RMN, podem-se identificar três características principais na composição do Conselho Deliberativo.

Em primeiro lugar, predomina a presença numérica dos municipais no Conselho – nove num colegiado de doze membros –, representados pelos próprios chefes do poder executivo. Os prefeitos dos municípios somam, portanto, três quartos do CDMN. Não houve, assim, a opção pelo critério de paridade entre os municípios e o estado-membro da Federação, como sucede em outros modelos de gestão metropolitana, como pode ser visto, em texto do Anexo a este Relatório.

Um segundo traço do modelo metropolitano potiguar está na forte influência do estado (poder executivo), apesar de ter apenas um representante no Conselho. Isso porque a aparente supremacia (numérica) dos municípios é amortecida, em parte, pela desvolutura do poder executivo estadual em função de ser o responsável pela manutenção permanente do Conselho e da Secretaria Executiva. E mais que isso, existem raízes mais antigas que explicam o fato, como a força política e administrativa de que é portador o estado-membro no regime federativo brasileiro, aliás, uma das características da formação histórica do Brasil, em que o estado federado exerce destacado papel de mediação política e administrativa.

A terceira característica é a incorporação de representantes do poder legislativo à instância decisória máxima da RMN – o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal –, a partir de 2003, da Assembléia Estadual e das Câmaras Municipais, estas por intermédio do Parlamento Comum Metropolitano, original mecanismo de mobilização do legislativo dos municípios da região metropolitana.

O CDMN começou a funcionar em junho de 2001 – quatro anos após a institucionalização da RMN; atravessou período de hibernação e voltou a operar em 2005, mantendo-se ativo daí em diante, sem registrar na instância deliberativa a presença de entidades da sociedade civil. Sociedade civil entendida aqui em sentido amplo, posto que compreende o setor privado, movimentos sociais e organizações não governamentais. Assim, o Conselho tem sido fórum típico de governo, do qual, às vezes, participam representantes de outros níveis da administração pública e de empresas privadas, na qualidade de convidados especiais, como ocorreu quando de discussões de temas de interesse direto e imediato de grupos sociais, representados por entidades classistas ou corporativas.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> A esse respeito, a RMN acompanha a maioria dos modelos institucionais existentes no Brasil.

---

O mesmo vem ocorrendo em instâncias consultivas, formadas que são por representantes do setor público – executivo e legislativo –, porém, com a presença de entidades da sociedade civil em circunstâncias específicas. Assim, foram criados por Resolução do CDMN os Grupos e o Comitê a seguir listados.

- Grupo Temático de Transporte, constituído pelos secretários municipais de transportes e representantes do governo do Estado.
- Grupo Temático do Modelo de Gestão, formado por secretários municipais de planejamento, um representante da Assembléia Legislativa, outro do Parlamento Comum e um do governo do Estado.
- Comitê de Acompanhamento da Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da RMN, formado por 34 membros, que representam áreas técnicas do poder executivo municipal, estadual e federal; a Assembléia Legislativa, o Parlamento Comum Metropolitano; segmentos acadêmicos, a iniciativa privada e outras entidades da sociedade civil. Como se pode concluir, no Comitê de Acompanhamento da Elaboração do Plano Estratégico Metropolitano fez-se formal a participação da sociedade organizada.

172

O ordenamento legal prevê também audiências públicas realizadas nos municípios constituintes da RMN, afetados pelas ações propostas nos planos, programas, projetos obras e serviços aprovados pelo Conselho, sendo abertas ao público e a entidades interessadas.

Em suma, a legislação que dispõe sobre o modelo gestor metropolitano potiguar abre espaço para a participação da sociedade civil, ainda que na prática essa participação tenha sido mitigada, mais pela fragilidade que exhibe e menos por restrições legais ou procedimentais.

#### **4.1.2 Secretaria Executiva e suporte financeiro**

Outro traço básico do atual modelo é a fragilidade do suporte técnico e financeiro de apoio às ações do Conselho Metropolitano. Cabe ao Estado a manutenção das instâncias colegiadas e executivas de gestão metropolitana, através de recursos orçamentários alocados à Secretaria de Planejamento e Finanças. A SEPLAN, responsável pela Secretaria Executiva, todavia, não mantém equipe habilitada ao

---

desempenho de atividades relacionadas com uma série de tarefas capazes de fortalecer a RMN.

Registre-se que a instalação, em 2005, do Grupo Técnico da Região Metropolitana de Natal - GTRMN veio suprir, em parte, essa lacuna, conquanto seja estruturado em bases de extrema fragilidade formal, posto que é apoiado em Convênio de Cooperação Técnica com a Universidade, instrumento provisório, portanto, de fraca consistência institucional em face das atribuições atuais do Grupo Técnico.<sup>11</sup> Falta-lhe, assim, a necessária estabilidade que, hoje, só existe para a função de coordenador, recém criada.<sup>12</sup>

Quanto aos instrumentos metropolitanos, a legislação menciona os seguintes: Plano de Desenvolvimento Integrado da RMN, Planos Plurianuais de Investimentos Públicos, Planos Setoriais relativos aos serviços comuns, Planos, Programas e Projetos de interesse metropolitano. Entretanto, as funções e serviços públicos de âmbito metropolitano não são claramente definidos, sendo remetidos para serem especificados pelo CDMN.

Ao Conselho cabe também estimular, entre os municípios da região metropolitana, a celebração de consórcios para resolução de problemas comuns e propor critérios de compensação aos municípios que suportem ônus decorrentes de funções ou serviços públicos na RMN, ensejando maior flexibilidade e abrindo espaços para políticas compensatórias no processo de gestão regional.

Em síntese, o modelo apresenta certa flexibilidade, permitindo a articulação com diferentes fóruns, a exemplo do Parlamento Comum Metropolitano e Comitês de Bacias, entre outros, que podem potencializar a gestão metropolitana.

### 4.1.3 Impasses e dificuldades

Na prática, os impasses e dificuldades são muitos e só podem ser superados no curso do próprio processo, que precisa ser realimentado. Algumas ações e desdobramentos estão no nível da Secretaria Executiva, que requer maior agilidade para assegurar o cumprimento das deliberações tomadas. Outras exigem esforço de negociação, articulação e exercício da capacidade de fazer alianças pelos próprios Conselheiros ou através de gestões da presidência do Conselho, voltadas para ações de agentes externos.

<sup>11</sup> Trata-se de Convênio de Cooperação Técnica entre A SEPLAN e a Fundação para o Desenvolvimento Sustentável da Terra Potiguar – FUNDEP, com interveniência da Universidade Potiguar – UnP e sua mantenedora, a Associação Potiguar de Educação e Cultura – APEC.

<sup>12</sup> A LCE nº 340, de 31/01/2007, criou na SEPLAN o cargo de provimento em comissão de Coordenador da Região Metropolitana.

---

Entre as dificuldades a serem superadas podem ser citadas as que a seguir são postas.

- A inexistência de política urbana em nível nacional que incorpore a dimensão metropolitana.
- Conflitos de competências, gerados pela falta de explicitação na Constituição Federal das obrigações/responsabilidades a serem compartilhadas pelo Estado e municípios para a solução dos problemas metropolitanos.
- A imagem de que o “metropolitano” é problema do Estado; de outro lado, a impressão de que o município perde “poder”, competência.
- Percepção nem sempre clara de representantes estaduais do papel do Estado como partícipe, no processo de gestão compartilhada.

O processo de democratização da gestão pública e da construção da metrópole em novas bases não é tarefa de um governo, de uma administração. É tarefa, às vezes, árdua que continua desafiando a todos.

174 Avançar numa gestão metropolitana, efetivamente comprometida com as necessidades da população, com a cidade contemporânea e a construção da cidadania, é assumir um desafio, que passa pela:

- pactuação entre seus atores em torno de um projeto e objetivos comuns, essa é a proposta do PEDS/RMN – Natal uma metrópole em formação;
- determinação política;
- aperfeiçoamento da interlocução e das práticas dos agentes integrantes do sistema gestor;
- qualificação das estruturas de apoio – seja capacitação, seja adequação tecnológica, seja regulamentação e implementação de alguns mecanismos previstos;
- conscientização da dimensão metropolitana; e
- enfim, o compromisso com o futuro da metrópole e a construção da cidadania.

Tais dificuldades e impasses (ou parte deles) podem ser minimizados com o efetivo funcionamento do Conselho de Desenvolvimento

---

Metropolitano de Natal, na qualidade de instância de negociação, por excelência, contando com um suporte técnico – informacional, jurídico, econômico – capaz de contribuir para alargar os caminhos do pacto metropolitano.

## 4.2 Visão de Atores Relevantes: Quadro Atual e Sugestões de Mudança

Para ampliar o entendimento em torno da experiência de gestão da Região Metropolitana de Natal, tentou-se captar percepções e sugestões de atores metropolitanos relevantes através de entrevistas gentilmente concedidas pelos integrantes do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, de representantes de segmentos acadêmicos, empresariais, e políticos<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Ver, em Anexo, a Relação dos Entrevistados.

As entrevistas versaram sobre os pontos principais e necessários à revisão do modelo de gestão, que está sendo construída em paralelo à elaboração do Plano Estratégico da RMN. O resultado da análise das respostas acha-se sistematizado a seguir.

### a) Percepção da Região Metropolitana

O entendimento relativo à Região Metropolitana de Natal, – passados dez anos de institucionalizada –, demonstrado por boa parte do atores mais envolvidos com o funcionamento do Conselho mostra-se, de um modo geral, difuso e distante. Concorre para isso, o incipiente processo de gestão metropolitana, conforme análise baseada, sobretudo, nas entrevistas realizadas, em seminários, em oficinas técnicas, bem como no exame de documentos que registram as sessões do CDMN.

Do conjunto das entrevistas entre os conselheiros metropolitanos vinculados aos municípios sobressai a idéia de que fazer parte da região metropolitana beneficiaria, automaticamente, o município componente ou traria vantagens imediatas em termos de alocação de recursos, redução de tarifas de serviços públicos, a exemplo de telefonia e transportes. Essas fortes expectativas foram despertadas e, de certa forma, alimentadas desde o processo de discussão do projeto de lei de criação da RMN até o debate em torno das propostas posteriores de inclusão de novos municípios.

Entre os demais atores a idéia de região metropolitana mostra-se mais nítida, havendo o reconhecimento geral de que o processo

---

de metropolização de Natal avança e que a RMN exerce papel estratégico no Estado. Essa percepção existe, mesmo com a ressalva, feita por alguns entrevistados, segundo a qual aquele papel está super-dimensionado. Existe até entre os que colocam em dúvida se de fato a Grande Natal constitui região metropolitana, mesmo assim, enxergam o avanço real na formação da metrópole.

## b) Problemas comuns

“As possibilidades de Natal e seu entorno já ostentando problemas comuns” constituíram uma das motivações que inspiraram a propositura de criação da RMN, segundo depoimento de um dos participantes das articulações que precederam a aprovação da LCE 152/1997. Desde então persiste o reconhecimento de problemas comuns. Foram destacados nas entrevistas os problemas de interesse comum da região, a seguir enunciados.

- Transporte coletivo intermunicipal, sendo apontada a necessidade de integrar ônibus, trem, ciclovias, “pensar no metrô de superfície”, enfim buscar novas opções para atender a população; e a criação de câmara de compensação para tarifas de ônibus.
- Telefonia: tarifas intermunicipais, um dos exemplos que aflorou com maior força, juntamente com as tarifas de transportes, no período de discussão do projeto de lei de institucionalização da RMN.
- Lixo, que se avoluma, vindo à baila o exemplo de articulações que resultaram no aterro sanitário de Ceará-Mirim.
- Impactos de grandes investimentos sobre os municípios vizinhos, com reflexos no meio ambiente, infra-estrutura, turismo regional – aeroporto de São Gonçalo do Amarante, duplicação da BR 101, empreendimentos turísticos, Ponte Newton Navarro, entre outros. Reivindicações locais reforçam esse ponto, tais como as conseqüências da nova ponte sobre as praias do município de Ceará Mirim.
- Uso do solo, organização fundiária dos municípios – loteamentos em áreas no entorno do futuro aeroporto de São Gonçalo podem constituir-se problema sério.

- 
- Meio ambiente: manutenção inadequada do que existe, devastação de mangues, ocupação irregular de morros, áreas de mananciais, sendo apontada a necessidade de criação de novas áreas/mecanismos de preservação e conservação, de limpeza dos rios, das bacias hidrográficas.
  - Infra-estrutura: saneamento (operação do sistema d'água precário e esgoto reduzido), acessos; estradas (duplicação do trecho Natal-Ceará Mirim).
  - Trânsito que vai se agravar como consequência dos novos investimentos definidos ou já em execução.
  - Segurança, dada a insegurança nas áreas conurbadas, necessitando projeto específico para área mais articulado.
  - Saúde: apesar da ação do SAMU, que presta o serviço de urgência, "a área de atenção básica é um caos"; o Hospital Regional de responsabilidade do Estado está em precária situação operacional.
  - Necessidade de formação de mão-de-obra adequada ao perfil dos novos empreendimentos e treinamento em escolas de qualificação profissional.

177

Foram mencionados também em menor escala: i) a questão da sustentabilidade numa referência ao forte crescimento experimentado pela atividade turística que levou Natal a se destacar no Nordeste, nos últimos dez anos; ii) o aeroporto de São Gonçalo do Amarante, embora não seja claro se é pelos impactos gerados como referido por outros, se deveria haver maior clareza da sua função no planejamento regional ou pressão para viabilização do investimento; e iii) habitação, em razão de expectativa não atendida de projeto de construção de casas populares paralisado pelo Ministério Público, sob alegação de que a Cooperativa não estaria habilitada para construir 10.000 habitações.

### c) Funções e serviços de interesse comum

A análise da dinâmica urbana e socioeconômica da RMN ajudará a buscar causas, consequências e caminhos para superar os problemas apontados. O reconhecimento desses problemas pelos atores metropolitanos, todavia, é uma contribuição ao CDMN, instância a qual cabe especificar as funções públicas ou serviços de interesse comum a esse aglomerado municipal que constitui a RMN. A analogia

---

feita por uma das pessoas entrevistadas expressa bem a questão: “a região metropolitana é como uma cadeia produtiva; é preciso pensar o que cabe a cada município nessa funcionalidade econômica, descobrir as complementaridades; a partir daí vão se definindo os pontos de interesse comum. A cidade central tem uma estrutura, com o entorno se dá uma relação de complementaridade; um exemplo é Parnamirim que hoje está concentrando grandes empresas transportadoras de carga”.

Cabe observar que há um reconhecimento geral da pressão sofrida pelos municípios por respostas imediatas às demandas da população e de que a atuação governamental é pautada pelo período do mandato, sendo em grande medida postergadas ações estruturadoras de longo prazo. Assim, sobressai-se a necessidade apontada de definir funções públicas concretas que possam favorecer a cooperação intermunicipal, com o alerta de que a “ação coletiva é movida por benefícios e vantagens; pontos comuns que até podem não estar hoje no cenário, mas podem ser importantes”.

Chama atenção, ainda, a preocupação demonstrada por grande parte dos entrevistados com os impactos de projetos de complexos turísticos comandados por empreendedores de outros países, no dizer de alguns, “verdadeira invasão estrangeira”.

178

#### **d) Conselho Metropolitano**

O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal é mais associado a um espaço de debate, que reúne visões heterogêneas, do que a instância capaz de contribuir para ordenar os processos, tomar decisões voltadas para realizações concretas. Mesmo assim, fez-se, com frequência, a ressalva de que os problemas são tratados superficialmente, com dimensionamento insuficiente de potencialidades e riscos, e de que há pouca compreensão em face da necessidade da RMN diversificar seu desenvolvimento, valorizar o setor de serviços, a cultura local e outros aspectos.

A função deliberativa do Conselho praticamente não é visualizada. Mesmo considerando o “arranjo metropolitano como evidente e necessário” há um sentimento de que “é difícil politicamente a boa gestão metropolitana” e se atribui certo grau de desinteresse dos prefeitos municipais em torno de problemas que fogem de suas preocupações imediatas na qualidade de gestor público, pressionado de perto pela população que demanda a resolução de dificuldades do dia a dia. Mesmo aqueles que consideram que já se avançou

---

muito, assinalam a falta de “consciência metropolitana” ou de conscientização para o objetivo maior da RM, para os projetos macro. Para alguns, questões partidárias interferem nos debates, mesmo não sendo posicionamento da maioria do Conselho.

Os conselheiros municipais entrevistados não manifestam grande interesse de exercer gestão compartilhada. Para uns, falta dinamizar o Conselho que está devagar; para outros, o Conselho só trata de problemas, prendendo-se a debates e mais debates, e não se resolve nada. Sendo assim, concluem, “participar de reuniões é perda de tempo” – alguns participaram de poucas sessões, enviam representantes; enfim, passam um sentimento de que encaram o Conselho como “encargo” e não como um agente do processo de gestão metropolitana. Mesmo reconhecendo que os conselheiros precisam ter mais compromisso, houve manifestação de confiança de que a longo prazo o Conselho seja bem mais atuante.

A falta de reconhecimento da RMN na regionalização do Estado é apontada como dificultador. “Só existe gestão metropolitana se houver pactuação, compromisso político. Qualquer política regional nesse país vai ter dificuldades”, chama atenção um dos atores entrevistados. Concorre para isso a ausência de política urbana nacional que reconheça a região metropolitana, e de parâmetros balizadores para criação de regiões metropolitanas e de cooperação entre os municípios, o que aumenta a pressão por conta de aparentes vantagens – continua numa referência a proliferação de regiões metropolitanas no Brasil após a Constituição de 1988. “No caso da RMN, a dificuldade, vem do seu nascedouro uma vez que não surgiu como decorrência do planejamento do Estado”.

A composição do Conselho na visão de boa parte dos entrevistados é adequada, bem representada. Predomina o entendimento de que o Conselho é “instância de governo”. Entretanto, há opiniões divergentes, sendo defendida a paridade entre prefeitos e representantes do executivo estadual. Houve discordância com relação à presidência do Conselho, sendo sugerido que a escolha se dê entre seus membros. Outros acham que o presidente deve ser o próprio governador. Neste caso, o Secretário de Planejamento ficaria como “secretário executivo”. A representação da Câmara foi questionada, sendo sugerida a criação de um comitê ou algo semelhante. Vale notar que atores da iniciativa privada mencionam o viés político. Algumas sugestões são apresentadas no sentido de que a composição seja mais técnica para minimizar a “visão imediatista” municipal dos problemas; que o Estado

---

deve ter maioria, destacando a sua função reguladora; que a sociedade tem que opinar e o Estado decidir; que o Conselho não pode ficar restrito ao governo, ao poder executivo. A falta de representação da sociedade civil apontada como um dos erros do Conselho por um dos entrevistados (“a classe empresarial tem enorme contribuição a dar”) não é acompanhada pelos demais, sendo advogada, todavia, como importante a representação da sociedade organizada em instâncias consultivas. A presença do Ministério Público e o Tribunal de Justiça em órgão consultivo foi outra recomendação feita para análise.

### e) Secretaria Executiva

Entre os conselheiros entrevistados, apenas um faz referência à Secretaria de Planejamento do Estado como secretaria executiva do Conselho. Para ele, a SEPLAN tem cumprido o papel de aglutinador e coordenador desse trabalho, definido como o “elo direto com o executivo” para procurar priorizar as questões metropolitanas. Considera importante manter “equipe de plantão” para realizar estudos técnicos que dêem respaldo ao Conselho. Vale dizer, uma estrutura governamental permanente. Por outro lado, mesmo registrando não ter muita aproximação, há quem avalie que o GTRMN precise de mais poder de decisão. Em direção semelhante, o GTRMN é visto com fragilidade técnica e política, devendo ter respaldo político, financeiro, “ser forte no contexto da SEPLAN”.

Nessa mesma linha, sobressai-se o entendimento dos demais atores, de que seria necessário dotar o Conselho de maior suporte técnico, de estrutura técnica de planejamento permanente, à qual os municípios pudessem recorrer. Houve sugestão de criação de uma Agência Metropolitana que teria como função básica, a articulação entre os integrantes da RMN e os órgãos que podem alocar recursos. Apenas uma voz dissonante discordou da necessidade de equipe técnica, sob o argumento de que daria margem à criação de “cabide de emprego”, e sugere como alternativa a contratação de serviços de terceiros.

Registre-se que o atual presidente do Conselho considera o presente estágio da Secretaria Executiva como “transição para institucionalização de futura entidade, talvez, sob a forma jurídica de Autarquia”.

Vale notar a referência da importância do papel das instituições no processo de construção da “identidade metropolitana”. Nesse sentido, a experiência da Região Metropolitana do Recife é citada

---

como exemplo, na medida em que teve o respaldo da sua agência de planejamento sem interrupção ao longo desses anos, apesar da trajetória cheia de sinuosidades e das dificuldades enfrentadas por todos os arranjos metropolitanos no Brasil.

## f) Mecanismos de participação social

O Estatuto da Cidade fixa no capítulo IV diretrizes para a gestão democrática e se refere, especificamente, aos “organismos gestores das regiões metropolitanas”, recomendando-lhes a inclusão “obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.”<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, artigo 45.

A autora do projeto de lei que deu origem à criação da RMN aponta as instâncias consultivas para incorporar as sugestões dos segmentos produtivos, de trabalhadores, da sociedade organizada, incluindo o acompanhamento da execução do que foi deliberado no CDMN. De fato, isso sucedeu quando foi instituído o Comitê de Acompanhamento da Elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da RMN. A participação em tais instâncias também é sugerida por diversos atores, inclusive da iniciativa privada, que defendem a necessidade de maior engajamento da população nos processos de planejamento.

Ao que tudo indica, porém, essa não é uma questão fácil. Merece registro depoimento, segundo o qual a Grande Natal não tem tradição de organização social, uma história que respalde sua presença em colegiados e em outras instâncias metropolitanas. A organização da sociedade civil é vista como frágil, predominando entidades com interesses específicos, corporativos. A dificuldade de implementar o Orçamento Participativo de Natal foi citada, bem como o desconhecimento de iniciativa capaz de ser tomada como referência de visão metropolitana. O depoimento de um prefeito, ao relatar como está sendo elaborado o Plano Diretor de seu município, corrobora tal visão. Segundo ele, em uma das comunidades, a pessoa mais esclarecida se levantou e perguntou quanto iam ganhar ali. Nada, foi a resposta. E aí o mesmo completou: “então a gente vai pra casa que é melhor”.

Não se pode generalizar semelhante situação, mas o fato narrado, quando da entrevista, com riqueza de minúcias e comentários é sintomático do débil grau de organização da sociedade, infelizmente.

---

Em suma, além do entendimento de região e gestão metropolitana ser distante da população, existe ainda a dificuldade concreta de estabelecer mecanismos de participação social e exercitar prática que amplie os espaços de diálogo com a sociedade, tornando difícil o cumprimento da recomendação do Estatuto da Cidade nesse campo específico.

Entre os membros do executivo, houve uma sugestão objetiva: usar a rádio comunitária para dar conhecimento à população e arranjar meios de comunicação para informar ao povo sobre a atuação do Conselho e até onde ele pode ir. Ressalta-se nisso a importância de manter a população informada, entretanto, resumiu “só vejo um mecanismo de participação da população, é com ação. Se tiver alguma ação, a população chega”.

A presença da FIERN e de outros agentes foi defendida quando dos debates de questões pertinentes às respectivas áreas de atuação. Com referência ao Parlamento Comum, externou-se o ponto de vista de que atua como instrumento de conscientização, destacando-se as reuniões itinerantes em cada município. E mais, a partir do momento em que o Parlamento Comum unifica as Câmaras Municipais em torno de questões de interesse comum, representa um elo entre as Câmaras Municipais e o CDMN. Como contribuição efetiva do Parlamento foram mencionados os estudos e diagnósticos em torno de diversas questões metropolitanas, a exemplo da luta em favor do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, inclusive como instrumento de pressão junto ao poder público.

182

### **g) Recursos para manutenção**

A manutenção do Conselho Metropolitano e de sua Secretaria Executiva é responsabilidade do Estado através de dotação orçamentária da SEPLAN, nos termos da LCE nº 262, de 29/12/2003. A LCE 152/1997, que criou a RMN, previa que tais despesas de manutenção e funcionamento deveriam constar de dotações orçamentárias do Estado e dos municípios membros da RMN.

Indagados sobre a participação dos municípios nas despesas de manutenção da RMN, representante do legislativo municipal considera difícil, hoje, levar proposta para as prefeituras entrarem na manutenção da gestão metropolitana, em função de dificuldades financeiras e divergências políticas freqüentes, ainda que consideradas normais.

---

Alguns prefeitos admitiram participar das despesas de manutenção do Conselho, sob o argumento de que “daria mais independência ao município”, mediante contribuição proporcional ao orçamento municipal e “desde que as coisas sejam tratadas com seriedade”. Como se observa, a justificativa e a ressalva sinalizam para o caráter polêmica da questão, cercada de reservas.

## h) Fundo Metropolitano

Quanto à existência de um Fundo Metropolitano, as opiniões são divergentes. Alguns admitem desde que haja controle social. Outros aceitam até a criação de uma Secretaria da RM com dotação orçamentária própria. Um entrevistado considera razoável um Fundo para investimento, desde que sejam criados fatos concretos: “se virem resultado do SAMU metropolitano e outra ação concreta, é possível que a proposta seja bem recebida”. Na sua maioria, entretanto, mostraram-se descrentes, argumentando haver grande disparidade entre os municípios da RM e que os maiores não estariam dispostos a abrir mão de recursos para os mais pobres. Um entrevistado foi taxativo quanto à criação de Fundo de Desenvolvimento Metropolitano: “Isso não resolve, vai terminar tirando recursos do município”. Foram mencionadas, também, a crise fiscal do Estado e a estratégia do governo de captação de recursos do OGU mediante articulação política que contemple emendas coletivas de interesse comum. Nesse sentido o Fundo foi apontado como facilitador da execução dessa estratégia, fugindo do modelo até bem pouco preferido ou quase sempre adotado que prioriza o varejo na aplicação dos recursos do OGU.

Entre os demais atores sociais, embora favoráveis à criação do Fundo como mecanismo agregador, há divergências quanto à gestão, com receio de “ingerências políticas”. O Fundo poderia patrocinar ações visando a sustentabilidade nas áreas do meio ambiente, bônus de compensação da área de preservação e ações de infra-estrutura; não deveria financiar investimentos do setor privado; os segmentos mais dinâmicos da economia, a exemplo do setor de turismo, também deveriam contribuir. A gestão deveria ser exercida por representação dos contribuintes, como o governo do Estado, prefeituras e entidades privadas que aderissem à proposta. Apesar da posição inicial de que um Fundo seria fonte de discórdia, um entrevistado sugeriu que, na hipótese de sua adoção, se poderia ter um Fundo Metropolitano formado por 0,1% da arrecadação do ISS a que se somaria mais 0,1% dos empresários.

---

## i) Avanço na gestão metropolitana

Considerações para avançar na experiência de gestão metropolitana foram feitas, o que mostra que, mesmo descrentes ou fazendo ressalvas, o tema metropolitano e a consolidação da RMN constituem objeto de preocupação dos principais agentes sociais no Rio Grande do Norte. Entre outras, foram selecionadas as seguintes observações.

- A conjuntura atual é favorável a que avance o processo, cabendo ao governo do Estado ampliar a capacidade de articulação e a Natal exercer a liderança que, em geral, é reservada ao município pólo em qualquer região metropolitana, num jogo coerente com a trajetória de expansão urbana das atividades no território metropolitano e suas conseqüências econômicas e sociais.
- Deve-se dar importância efetiva ao planejamento estratégico. A conscientização é o mais difícil - "se há um planejamento estratégico tem-se um norte a seguir". O Estado pode atuar como agregador e coordenador desse processo. O governo está iniciando um novo mandato e a perspectiva é positiva. "É hora de desarmar os ânimos, de se unir em torno dos objetivos comuns". A esse respeito, o PEDS pode tornar-se um instrumento aglutinador.
- A população deve ter mais conhecimento do que é e para que serve o Plano Estratégico, havendo a sugestão de um entrevistado de usar emissoras de rádio comunitária para esse fim.
- O PEDS em si, do ponto de vista político, não é agregador, a não ser que seja capaz de definir necessidades, indicar caminhos - alguns programas estratégicos nos quais os municípios se reconheçam.
- O PEDS deve ser acompanhado de um rol de ações imediatas que envolvam os interesses localizados dos municípios.
- Defende-se a capacitação de técnicos e de agentes políticos, com atuação nos órgãos municipais, em torno das principais questões metropolitanas, do papel do planejamento, da importância do Plano Diretor de sua cidade e sua integração ao contexto metropolitano.
- O CDMN é político, assim elegeria as ações prioritárias (uma espécie de PPA), atrairia a bancada de parlamentares para

---

apresentar e defender emendas coletivas. E se vingar a idéia da Agência Metropolitana, esta teria como função básica, a articulação entre os integrantes da RMN e os órgãos que podem alocar recursos a projetos de corte metropolitano.

- Essas foram pontos de vista esboçados durante a série de entrevistas realizadas com atores da Região Metropolitana de Natal, incluindo quase todos os membros do Conselho Metropolitano.

### 4.3 Premissas Básicas para Revisão do Modelo Gestor Metropolitano

Antes de enunciar as Diretrizes orientadoras da revisão do modelo institucional para a RMN, é de toda conveniência fixar algumas Premissas Básicas com a finalidade de ordenar o debate que deve preceder à formação de desejável consenso em torno das questões polêmicas, afloradas no curso dos estudos desenvolvidos no âmbito do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal.

Seguindo essa lógica, foram selecionadas as Premissas a seguir analisadas.

#### **a) A metrópole não é ente federativo nem instância de poder no direito constitucional brasileiro.**

O ministro Nelson Jobim, em voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 1.842-5-Rio de Janeiro, referente à constitucionalidade de artigos da Lei estadual nº 2869/97, que dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, assim se manifestou a respeito:

*Ao contrário do que já se defendeu, a Região Metropolitana não se constitui em quarto nível da federação brasileira e nem detém autonomia que possa ser exercitada independentemente dos interesses dos municípios.*

E acrescenta na mesma linha de argumentação:

*(...) As Regiões Metropolitanas são organismos administrativos de viabilidade e funções públicas de interesse comum que seria naturalmente de competência dos Municípios. (...) Não são dotadas de personalidade jurídica de direito interno e, por isso, não é organização institucional intermediária entre o Estado e o Município.*

Para concluir que:

*A Região Metropolitana é simplesmente um agrupamento relevante de Municípios com o fim de executar funções públicas que, pela natureza dessas funções, exigem a cooperação entre esses Municípios.*<sup>15</sup>

### **b) O arranjo institucional metropolitano deve respeitar a autonomia de todos os entes da Federação.**

O respeito à autonomia dos entes federados não significa desconhecer a existência de gradação entre eles, estabelecendo-se uma hierarquia mercê das peculiaridades da legislação brasileira, como lembrou, em tese de doutorado, Ronaldo Guimarães Gouvêa:

*(...) apesar de os municípios possuírem autonomia política, administrativa e financeira, não possuem autonomia constitucional na mesma dimensão dos estados. Os municípios são regidos por leis orgânicas, que têm substância constitucional, mas não possuem, como os estados, representação no Senado, (...) não possuem também Poder Judiciário e não podem propor, como podem os estados, emendas à Constituição Federal.*<sup>16</sup>

186

À luz do direito brasileiro, o princípio da autonomia deve ser respeitado e aplicado, considerando, todavia, as diferenças formais inseridas no arcabouço legal e, ainda por coerência e realismo, as limitações legais, históricas e culturais presentes na formação política e administrativa da sociedade brasileira.

### **c) O modelo deve favorecer a cooperação e integração intermunicipal, e estimular ações inter-governamentais nos diversos níveis.**

O artigo 23 da Constituição Federal de 1988 enuncia a *competência comum* da União, estados e municípios em torno de uma série de ações<sup>17</sup> e prevê o estabelecimento de normas de cooperação entre os três níveis de governo, até o momento, não regulamentadas por Lei Complementar, nos termos determinados pela Constituição. Região metropolitana é espaço dessas complexas relações e de permanente conflito de interesses face à fragmentação e predomínio setorial nas políticas, superposição de ações e de agências responsáveis pelo planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Isto tem dificultado o planejamento e gestão metropolitana,

<sup>15</sup> JOBIM, Nelson, Voto na ADIN nº 1841-5 – Rio de Janeiro. Assunto: Constitucionalidade da Lei Estadual nº 2869/97 que dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo Relator Maurício Corrêa, Requerente o Partido Democrático Brasileiro – PDT e Requeridos o governador do Rio de Janeiro e a Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro.

<sup>16</sup> GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. A questão metropolitana no Brasil, FGV Editora, Rio, 1ª edição, 2005.

<sup>17</sup> Entre os itens referentes à competência comum se incluem: "III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos," (...) "VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;" "IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico".

---

favorecendo a visão local e, por vezes, soluções inadequadas adotadas, isoladamente. Daí o relevo que assume o Conselho decisório no seio das instâncias que formam o arcabouço institucional das regiões metropolitanas, posto que se constitui espaço privilegiado para negociações e ajustes de conduta coletiva em favor da população metropolitana.

#### **d) A adoção de mecanismos para melhorar a coordenação de ações públicas nas áreas metropolitanas.**

Trata-se de uma forma de atenuar alguns obstáculos ao aprimoramento do financiamento metropolitano, conforme aponta Fernando Rezende, em estudo apresentado em Seminário Internacional, realizado em Brasília em 2004:

*(...) mas não basta para enfrentar o desafio de elevar a competitividade e melhorar as condições de vida de maneira significativa (...) será necessário discutir alternativas para criação de fundos metropolitanos para que possa oferecer as instituições metropolitanas os meios para estimular uma cooperação mais eficaz nessas regiões.<sup>18</sup>*

Tal Premissa assume caráter geral, de forma que sua aplicação a situações concretas deve ser avaliada à luz dos interesses e condições locais pelos próprios atores sociais envolvidos no processo decisório.

#### **e) Participação da sociedade civil em todas as fases do processo da gestão metropolitana.**

Além de acatar recomendação inserida no Estatuto da Cidade, semelhante participação deve ter flexibilidade, de modo a permitir o diálogo e articulações institucionais a qualquer tempo. Incorpora, por essa via, na prática da democracia representativa, componentes de democracia direta, numa mescla salutar, na busca da decisão acertada a respeito de questões de interesse comum, cerne da região metropolitana, como instância política, administrativa, além de servir de espaço de negociação entre os entes federados e a sociedade civil.

O reconhecimento de que a Região Metropolitana de Natal é uma metrópole em formação, constituída de nove municípios.

<sup>18</sup> REZENDE, Fernando & GORSON, Sol. O financiamento das áreas metropolitanas no Brasil: obstáculos políticos, institucionais e jurídicos e novas propostas para melhorar a coordenação. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos. Brasília: 2005, p. 122.

---

Os nove municípios são: Ceará Mirim, Extremoz, Macaíba, Monte Alegre, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e São José do Mipibú. Essa base territorial, incorporada legalmente, permite, numa visão de futuro, gerar condições de sustentabilidade e um ambiente saudável à metrópole de Natal 2020, e antecipar-se aos problemas que se multiplicam nas grandes concentrações urbanas brasileiras.

## 4.4 Diretrizes para a Revisão do Modelo de Gestão da RMN

As Premissas Básicas, enunciadas no item precedente, funcionam como um guia para a revisão do modelo de gestão metropolitana. Tais Premissas têm apoio, sobretudo, nos marcos constitucionais em vigor no Brasil, bem assim como, em elementos prevaletentes na formação cultural e política. Incorporam também a busca pela consolidação do exercício democrático, reconquistado há pouco mais de 20 anos, após interrupção iniciada em 1964.

O conjunto de Diretrizes está baseado em três pontos fundamentais, que se foram agregando no curso dos trabalhos de montagem do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da RMN.

- Estudo comparativo de outras regiões metropolitanas, tomadas apenas como referência, sobretudo, nos aspectos mais diretamente ligados à gestão metropolitana, em sua dimensão legal e, em alguns casos, a própria trajetória institucional e efetiva, como a da Região Metropolitana do Recife. Daí por que foi inserido, em Anexo, um texto sintético, específico acerca da experiência pernambucana.
- Análise da experiência da RMN, desde sua origem através de projeto de lei de iniciativa parlamentar, em 1997, até a presente etapa que busca a afirmação metropolitana, passando por fases de semi-paralisia e de efetivo funcionamento do CDMN, sua instância mais representativa.
- Consulta específica a respeito de questões essenciais à formulação do modelo de gestão, realizada por meio de entrevistas estruturadas com atores metropolitanos, incluídos, por definição, os atuais membros do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> As entrevistas foram realizadas entre dezembro de 2006 e abril de 2007.

Pela metodologia seguida, o conjunto de Diretrizes ora apresentado contempla diferentes aspectos do modelo de gestão metropolitana, constituindo ponto de partida sistemática para aprofundar o debate de forma a mais ampla possível, de tal forma que se tenha ao final do processo uma proposta de modelo de gestão para a Região Metropolitana de Natal representativa e consistente.

Vale destacar que várias dessas Diretrizes, se aprovadas nas instâncias competentes, implicam em alterações na legislação estadual, inclusive na LCE 152/1997, que criou a Região Metropolitana de Natal.

A seguir estão listadas as Diretrizes que devem orientar as discussões finais necessárias à revisão do modelo atual da Região Metropolitana de Natal.

### a) Sobre a Base Territorial

1ª Manter o território atual formado por nove municípios e, assim, evitar-se a reabertura da discussão acerca da exclusão de municípios da base territorial visualizada no **Mapa 29**.

Mapa 29  
Região Metropolitana de Natal  
Abrangência Territorial  
1997/2002/2005



---

2ª Estabelecer que a inclusão de novos municípios na RMN deve ser apoiada em parecer técnico conclusivo que considere, pelo menos, os seguintes aspectos:

- a) População e crescimento demográfico;
- b) Evidência ou tendência de conurbação com um ou mais municípios da RMN;
- c) Intensidade dos movimentos pendulares da população para um ou mais municípios limítrofes ou para o município núcleo da RMN;
- d) Existência de atividade econômica com impacto na RMN e perspectiva de crescimento econômico intenso;
- e) Existência de fortes relações de integração funcional, de natureza sócio-econômica e de serviços com a RMN;

3ª Considerar no processo de planejamento metropolitano os territórios fronteiriços inseridos em áreas de turismo, de proteção de mananciais, reservas naturais e outros aspectos relacionados com a economia, o meio ambiente, a qualidade de vida para a população.

4ª Alterar os requisitos da Lei de Regionalização (LCE nº 119, de 04 de janeiro de 1994, art. 5º, III, § 2º), quanto:

à *área* - máximo de 2.300 km<sup>2</sup>, exceto a da capital

à *população* - não inferior a 5% do Estado.

## **b) Sobre Funções Públicas de Interesse Comum**

5ª Contemplar entre os campos prioritários de atuação, quando da especificação das Funções e Serviços Públicos de Interesse Comum executados no âmbito metropolitano pelo CDMN:

- Na gestão ambiental, a preservação do meio ambiente e condições favoráveis à melhoria da qualidade de vida da população;
- Transporte, trânsito e sistema viário regional;
- Telefonia, em especial o sistema de tarifas;
- Abastecimento d'água, saneamento básico, aterro sanitário;
- Educação e capacitação de recursos humanos;

- 
- Saúde;
  - Habitação popular.

### **c) Sobre Instâncias Deliberativa e Consultiva**

6ª Manter a atual composição do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, assegurando a representação dos poderes legislativos, estadual e municipal, consubstanciada na presença de integrantes da Assembléia Legislativa do Estado e do Parlamento Comum Metropolitano, respectivamente.

7ª Transferir ao próprio Conselho a escolha de seu presidente, que, dessa maneira, passaria a ser eleito entre um de seus membros.

8ª Criar instâncias consultivas e propositivas permanentes (Câmaras Técnicas ou equivalentes) voltadas para as funções públicas de interesse comum, com a participação dos três níveis de governo, da sociedade civil – entidades privadas, entidades do movimento social organizado, ONGs – segmentos acadêmicos e profissionais.

### **d) Sobre Secretaria Executiva**

9ª Dar novo formato à Secretaria Executiva de modo a eliminar a fragilidade constatada no diagnóstico, fortalecendo as funções técnicas de apoio, relacionadas com estudos, programas, projetos, sobretudo, aquelas destinadas ao acompanhamento da execução do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da RMN e seus desdobramentos, e propiciando maior integração entre as equipes técnicas ligadas ao planejamento metropolitano.

### **e) Sobre Recursos para Manutenção da Gestão Institucional**

10ª O Estado permanece com papel de realce na manutenção da estrutura de suporte técnico, jurídico, informacional e administrativo ao CDMN, mas os municípios devem contribuir com participação financeira, ainda que simbólica, e em ações compartilhadas de capacitação e qualificação institucional.

---

## **f) Sobre Planejamento e Ações Articuladas**

11ª Os municípios devem ajustar-se ao ambiente metropolitano, através de adequação de suas leis e do fortalecimento de suas estruturas organizacionais e de recursos humanos voltadas para o planejamento e ações metropolitanas de interesse comum.

12ª Reavaliar os instrumentos de planejamento de corte metropolitano mencionados na legislação do Rio Grande do Norte, com vistas a definir os que são necessários e viáveis, com a finalidade de incorporá-los à prática da organização, planejamento e execução de ações de cunho metropolitano.

13ª Assegurar, no processo orçamentário do Estado e dos municípios, o exame das ações prioritárias definidas a cada ano no CDMN.

## **g) Sobre Recursos para Investimentos na Região Metropolitana**

14ª Estabelecer como estratégia de captação de recursos a articulação política em torno de emendas parlamentares ao OGU que contemplem projetos definidos de acordo com estratégia de desenvolvimento metropolitano, de modo a fortalecer a capacidade de carrear recursos externos para a Região Metropolitana de Natal.

15ª Aprofundar estudo visando criar um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – instrumento financeiro autônomo, para:

- implementação de pesquisas, estudos, programas, projetos e ações estratégicos metropolitanos;
- mobilizar e ampliar a base metropolitana de apoio financeiro;
- gerenciar recursos financeiros captados junto a fontes públicas e privadas, nacionais e estrangeiras.

## **h) Sobre Consórcios Intermunicipais**

16ª Estimular a celebração de consórcios entre municípios para resolver problemas comuns e estabelecer critérios de compensação aos municípios que suportam ônus decorrentes de funções ou serviços públicos.

---

## **i) Sobre Metodologia de Implantação**

17ª Adotar, no processo de reformulação institucional da Região Metropolitana de Natal, o princípio da implantação gradual, de modo que a Proposta de Revisão seja implementada por etapas, de acordo com o ritmo, a necessidade e conveniência julgadas adequadas pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal.



---

PARTE **E**  
SÍNTESE  
DAS DIRETRIZES

---



# 5 DIRETRIZES GERAIS

---

## 5.1. Os Pressupostos do Plano

O que fundamenta as propostas que serão formuladas para o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Natal - Natal Metrópole 2020 - são alguns pressupostos, a seguir enunciados.

### **5.1.1 Dimensão sócio-ambiental como estratégica e primaz para a constru o do futuro desejado**

Isto significa que, no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Natal, os esforços a serem desenvolvidos e os meios mobilizados deverão, primordialmente, estar voltados para o desenvolvimento social e para a prote o do meio ambiente regional. Neste particular, o que se pretende   o avanço sistemático dos indicadores sociais da popula o metropolitana e, simultaneamente, a preserva o do frágil e rico ambiente da Região. As duas dimensões - social e ambiental - constituem os elementos centrais que devem orientar os esforços, recursos e meios previstos no PEDS-RMN. O dinamismo econômico já   um fato e tende a merecer aten o especial de vários agentes públicos e privados. Com essa associa o entre os três aspectos antes ressaltados - crescimento, inclusão social e prote o ambiental - o que se pretende   que a ênfase atribuída ao crescimento da economia metropolitana, como um dos suportes do seu desenvolvimento futuro, deve estar associada, em primeiro lugar,   preocupa o com a inclusão da popula o no processo de expansão econômica e transforma o social e, em segundo lugar, pela prote o ambiental que deve definir as formas e o estilo a partir dos quais se dará a expansão da atividade produtiva na metrópole. O significado último deste pressuposto   a busca de

197

---

compatibilidade crescente entre o crescimento da economia e o bem-estar da população – que deve ser a grande beneficiária da expansão produtiva – e o respeito ao meio ambiente e às suas fragilidades, vez que ele é, também, um dos principais patrimônios da metrópole natalense.

### **5.1.2 Expansão urbana orientada pela disponibilidade de infra-estrutura, sobretudo de saneamento, associada à disponibilidade hídrica e de infra-estrutura de acessibilidade**

O que se propõe é induzir a expansão urbana a partir da disponibilidade de infra-estrutura que permita à população ser assentada em condições adequadas de acessibilidade e habitabilidade. Ênfase será dada, neste particular, à infra-estrutura de saneamento básico, levando-se em conta a questão crucial da disponibilidade de recursos hídricos e a infra-estrutura viária e de transportes coletivos na Região Metropolitana de Natal.

198

### **5.1.3 Supremacia do tratamento democrático e transparente para equacionar conflitos associados ao crescimento da metrópole, já em curso e previsto para se intensificar nos próximos anos**

A essência deste pressuposto implica em valorizar um padrão de gestão que priorize o tratamento na escala metropolitana de processos cujos efeitos extrapolem os limites de cada um dos municípios, articulando em lócus adequado o debate e as deliberações de questões que envolvam os múltiplos interesses da sociedade metropolitana e, também, os de agentes externos, dada sua crescente presença na construção urbana.

## **5.2. As Macro-diretrizes**

As macro-diretrizes e seus desdobramentos decorrem dos pressupostos do Plano, anteriormente expostos.

Com relação às macro-diretrizes, elas podem ser assim enunciadas:

- preservar e valorizar o rico e frágil ambiente natural onde se expande a metrópole;

- 
- organizar a ocupação e o crescimento da mancha urbana principal, pensando numa Região Metropolitana socialmente sustentável, levando em conta a sua vulnerabilidade social e fragilidades ambientais;
  - construir um novo padrão de acessibilidade à e na metrópole;
  - fortalecer a integração dos núcleos urbanos das sedes municipais à e na metrópole, valorizando suas potencialidades;
  - estruturar o espaço rural na perspectiva do desenvolvimento metropolitano;
  - enfatizar o crescimento da economia da Região Metropolitana, levando em conta as cadeias e arranjos produtivos que tenham maior capacidade de adensamento econômico e as atividades mais relevantes da perspectiva da geração de emprego;
  - estabelecer tratamento prioritário para as políticas sociais estruturantes, em especial as voltadas para as áreas de educação, saúde, habitação e saneamento;
  - enfatizar um conjunto de ações de combate à pobreza, voltado para a inclusão social e econômica da população pobre, abrangendo os vários aspectos com o qual ela se apresenta na metrópole; e
  - redefinir a institucionalidade metropolitana.

Cada uma dessas macro-diretrizes e seus desdobramentos podem ser explicitados, como se fará adiante, seguindo a abordagem por dimensão da realidade metropolitana.

### 5.2.1 Dimensão físico-territorial

**a) Preservar e valorizar o rico e frágil ambiente natural, onde se expande a metrópole.** Esta macro-diretriz tem por base: (a) a superação do cenário tendencial caracterizado pelo crescimento predatório e excludente e por pressões sobre os recursos naturais estratégicos (particularmente os recursos hídricos) a partir da expansão imobiliária (ocupação formal) e das habitações populares e precárias (habitação informal); e (b) a concretização do cenário desejado de expansão da mancha urbana sobre áreas adequadas à ocupação e seu adensamento, de acordo com os condicionantes

---

físicos, sociais e de infra-estrutura. Isto tem desdobramento nas seguintes iniciativas a serem implementadas nos próximos anos:

- (i) regulação do solo urbano e gestão integrada das diretrizes definidas nos Planos Diretores Municipais, a ser realizada em Câmara especialmente criada com esse fim no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal;
- (ii) implantação de projetos estratégicos de infra-estrutura de saneamento, levando em conta a disponibilidade dos recursos hídricos;
- (iii) implantação de projetos estratégicos para a preservação do patrimônio ambiental, como o da criação do Parque do Rio Potengi (águas) e o do Parque Dunar (filamento do litoral);
- (iv) implantação de Política de Habitação de Interesse Social para a Metrópole, articulada às diretrizes dos Planos Diretores Municipais e do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Natal - Natal Metrópole 2020.

200

**b) Organizar a ocupação e o crescimento da mancha urbana principal, pensando numa Região Metropolitana socialmente sustentável, levando em conta a sua vulnerabilidade social e ambiental.** Tem por base a busca de inversão da tendência que vem ocorrendo de deslocamento das populações das áreas de vulnerabilidade social para as áreas fora do perímetro urbano (sobretudo da capital), pressionando o ambiente natural e consolidando uma periferia metropolitana de alta vulnerabilidade (habitações populares, precárias e informais). Em oposição a essa tendência, a construção de um cenário desejado no qual se considere como fundamental a urbanização de áreas de habitação popular que assegurem a diversidade social com o tratamento dos assentamentos existentes em seus locais de origem, a criação de novas oportunidades de acesso à habitação de interesse social e a implantação de ações de promoção econômica e desenvolvimento territorial articuladas com ações voltadas para as áreas de vulnerabilidade social e ambiental. Esta macro-diretriz tem como desdobramento as iniciativas seguintes:

- (v) implantação de uma política da habitação social para a metrópole articulada às diretrizes dos Planos Diretores Municipais, também associada à macro-diretriz antes enunciada;

- 
- (vi) redução do impacto de valorização imobiliária decorrente dos benefícios da urbanização sobre áreas de pobreza, aplicando instrumentos urbanísticos como a definição de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), e regulando o uso do solo de acordo com as especificidades sócio-culturais e ambientais da área;
  - (vii) incorporação obrigatória de tratamento das áreas de vulnerabilidade social e ambiental situadas nas zonas de influência de projetos estruturantes de infra-estrutura urbana a serem implantados na metrópole – parques, pontes e outros grandes equipamentos.

**c) Construir um novo padrão de acessibilidade na metrópole.** Esta macro-diretriz parte da constatação, já assinalada no diagnóstico, de tendência ao agravamento de vários problemas associados aos baixos níveis de acessibilidade (convergência de tráfego sobre poucos eixos, baixa permeabilidade do centro da mancha urbana metropolitana, tendência de crescimento urbano sobre os mesmos eixos, desconsideração do papel potencial do trem na RMN e falta de articulação do sistema de transportes urbano). O ponto central a ser considerado, neste particular, diz respeito à implantação de condições adequadas de acessibilidade, que considere o sistema de transportes e as condições de sua plena utilização. Isto significa um cenário desejado no qual seja concebida a cidade como *locus* de oportunidades e o transporte como meio para o desfrute das oportunidades urbanas. Além disso, é necessário levar em conta, na acessibilidade metropolitana, os planos infra-estruturais que considerem as conexões entre a RMN e seu exterior, ao lado da acessibilidade intra-metropolitana e, adicionalmente, à acessibilidade à mancha urbana central. Por outro lado, vale considerar a acessibilidade em escala metropolitana com apoio, também, da ferrovia, estabelecendo a conexão com os núcleos urbanos. Este cenário comporta como iniciativa fundamental a montagem e implantação de um Plano Integrado de Circulação que tenha como finalidade:

- (viii) integração institucional e operacional do sistema de transporte;
- (ix) estabelecer o seu monitoramento; e
- (x) definir e implantar sua regulação.

---

**d) Fortalecer a integração dos núcleos urbanos das sedes municipais à e na metrópole, valorizando suas potencialidades.**

O cenário desejado a ser considerado, neste caso, envolve, ao lado da articulação física das sede dos municípios de menor porte com Natal e entre os próprios municípios, o aumento da integração entre os municípios metropolitanos em várias dimensões desde a produção econômica, às questões culturais e o fluxo de informações imprescindíveis ao desenvolvimento socioeconômico e cultural da metrópole em seu conjunto. A concretização desse cenário alcança as seguintes iniciativas:

- (xi) enfatizar a integração dos centros urbanos de menor porte não só com Natal, mas uma articulação física que envolva todos as sedes municipais metropolitanas;
- (xii) estabelecer pontos provedores de intercâmbio e integração sejam na área da produção, da cultura, de informação ou de população, facilitando, desse modo a circulação da produção;
- (xiii) estruturar o espaço rural na perspectiva do desenvolvimento metropolitano. O diagnóstico realizado mostrou um cenário tendencial caracterizado pelo agravamento de pulverização (ou fragmentação), das atividades produtivas da metrópole e de pouco integração funcional e urbana da RMN, ao lado da evidente macrocefalia de Natal. O cenário desejado tem como características fundamentais a integração funcional e urbana da metrópole, a superação da pulverização de atividades e redução da macrocefalia do município de Natal no contexto metropolitano, dado seu enorme peso demográfico e econômico. O que se busca, portanto, é a melhoria da qualidade de vida da população metropolitana numa nova estruturação do espaço. O conjunto de iniciativas que devem ser definidas para alcançar os objetivos pretendidos diz respeito não só ao desenvolvimento atividades e o apoio a arranjos produtivos existentes, (como se detalhará nas macro-diretrizes da dimensão econômica, a seguir enunciadas), mas requer também a adoção de políticas sociais que possam melhorar as condições de vida da população (cujas iniciativas acham-se no texto a seguir sobre a dimensão social), atuando notadamente nos municípios cujos indicadores sociais são os de nível mais reduzido na Região Metropolitana.

---

## 5.2.2 Dimensão Econômica

**a) Enfatizar o crescimento da economia da Região Metropolitana, levando em conta as cadeias e arranjos produtivos que tenham maior capacidade de adensamento econômico e as atividades mais relevantes da perspectiva da geração de emprego.** O cenário a ser considerado, neste particular, é o de uma base produtiva da Região Metropolitana dinâmica, diversificada e espacialmente disseminada, capaz de promover a inclusão social de parte considerável da população, pela geração de emprego e renda. Entre as iniciativas que devem ser observadas com este propósito encontram-se as seguintes:

- i. estimular complementação e adensamento das atividades produtivas que têm, em fase recente, mostrado seu dinamismo e sua capacidade de geração de emprego. Entre elas cabe o destaque para (a) o turismo e lazer e sua extensa cadeia de relações, inclusive as atividades imobiliárias; (b) as atividades comerciais, notadamente o varejo moderno e comércio exterior; (c) a indústria da construção civil e atividades imobiliárias que tendem a um maior dinamismo no futuro imediato; (d) os serviços de educação; (e) a indústria têxtil e de confecções e seus elos mais relevantes;
- ii. apoiar o processo de diversificação e desenvolvimento das atividades rurais no interior da Região Metropolitana, notadamente: (a) o agro-negócio de base familiar que já estrutura atividades como a piscicultura, a criação de pequenos animais, a avicultura, a fruticultura e seu aproveitamento industrial; (b) a agricultura de subsistência tradicional, centrada na produção de mandioca, batata, inhame e macaxeira; (c) as atividades voltadas para a produção de energia com base no sorgo, girassol, mamona, pião manso e outros; (d) as atividades produtivas desenvolvidas nos assentamentos rurais; (e) ao lado do estímulo à silvicultura para garantir, de modo sustentável, energia para atividades que ainda dependem da lenha.
- iii. disseminar, no espaço metropolitano atividades produtivas industriais e de serviços, (a) criando condições de infraestrutura econômica e social para que os municípios mais frágeis possam atrair investimentos e atividades produtivas geradoras de renda e emprego; (b) identificando e estimulando, nesses municípios, o aproveitamento das

---

potencialidades locais através de iniciativas municipais ou de investidores externos; e (c) definindo políticas de incentivos, financiamento, assistência técnica para tais empreendimentos;

iv. definir e implantar política de localização industrial através da criação de novos distritos industriais nos municípios metropolitanos, da ampliação e redefinição do processo de ocupação dos já existentes e de complementação da infraestrutura de acesso e de distribuição de energia aos distritos industriais a serem implantados e os que serão reestruturados e ampliados;

v. desenvolver esforços visando o aumento da produtividade e da competitividade das atividades econômicas metropolitanas, definindo ações voltadas para: (a) a produção e adaptação de tecnologias adequadas às atividades produtivas locais; (b) a difusão de inovações; (c) implantação de infra-estrutura de transporte e energia que implique redução dos custos de produção e distribuição; e (d) qualificação da mão-de-obra local, atendendo às necessidades da demanda dos empreendimentos novos e em implantação.

204

### **b) Implantar uma política de geração de emprego e de qualificação e re-qualificação da força de trabalho metropolitana.**

O cenário desejado aqui considerado diz respeito não só à redução do desemprego e subemprego existente na Região Metropolitana, mas a um intenso processo de qualificação e re-qualificação da força de trabalho local. O esforço a ser desenvolvido, portanto, implica a superação das condições vigentes e do pequeno avanço esperado no cenário tendencial. Este esforço comporta as seguintes iniciativas:

vi. fortalecimento do sistema de intermediação de mão-de-obra (a) através da sua disseminação em toda Região Metropolitana, notadamente nas áreas e bairros onde se concentram o desemprego e subemprego; e (b) por intermédio da sua articulação com a demanda setor produtivo da RMN;

vii. ampliação das ações voltadas para a qualificação da mão-de-obra tendo em vista a demanda do mercado de trabalho atual e futura, sobretudo, a demanda de trabalho associada aos novos investimentos e empreendimentos previstos e que estão sendo negociados para a Região Metropolitana;

---

viii. fortalecimento da articulação do sistema de intermediação da mão-de-obra com os serviços de profissionalização, privilegiando a qualificação e re-qualificação os trabalhadores de mais difícil inserção no mercado de trabalho.

### 5.2.3 Dimensão Social

**a) Estabelecer tratamento prioritário para as políticas sociais estruturantes, em especial, as voltadas para as áreas de educação, saúde, habitação e saneamento.** O cenário desejado aqui considerado leva em conta, no médio prazo, um amplo processo de inclusão social, com a universalização, nos domicílios metropolitanos, dos serviços voltados para abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo. No que diz respeito à saúde o que se pretende, como já assinado, é, seguindo as “ Metas do Milênio”, no cenário desejado, diminuir em 2/3 (entre 2000 e 2020) a taxa de mortalidade infantil de 38,1 para 12,7. Em relação à educação, o que se estabelece como meta é a redução a 2/3 da taxas de analfabetismo registrado, em 2000, para a população de 15 anos e mais (o que significa passar de 18,2% no referido ano para 6,1%, em 2020), a duplicação do número médio de anos de estudos da população (de 4,8 para 9,6 anos), e alcançar a universalização do número de pessoas de 5 a 17 anos na escola. As iniciativas que devem ser consideradas são as seguintes:

- i) no que se refere ao saneamento básico e ao abastecimento de água, ampliação significativa dos investimentos, em especial nos municípios metropolitanos cujos déficits são mais relevantes: Ceará Mirim, Extremoz, Macaíba, Monte Alegre, Nísia Floresta e São José do Mipibu. Importante, também, acelerar o saneamento do município de Natal e realizar investimentos que contemplem a orla litorânea.
- ii) relativamente a drenagem, cabe realizar estudos complementares necessários à montagem de projetos para bacias que exigem soluções particulares (bacias fechadas). Cabe também desenvolver mecanismos de recarga do aquífero voltados para a preservação de água para abastecimento e integrar os projetos de drenagem urbana aos de esgotamento sanitário.
- iii) relativamente ao lixo, desenvolver esforço no sentido de atuação conjunta (através de consórcios) dos municípios

---

no que se refere à coleta, tratamento e reciclagem do lixo, adotando uma perspectiva metropolitana para encaminhamento de solução para o problema. Indica-se como igualmente relevante implantar aterro para receber os resíduos inertes, dar solução de acesso à aterro sanitário para os municípios localizados ao sul (Nísia Floresta, São José de Mipibu e Monte Alegre), além de estimular a criação de associações e/ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis, ao mesmo tempo em que se implantam programas de recuperação para as áreas dos antigos lixões.

iv) com relação à educação, investir não somente na ampliação da cobertura do sistema de educação, com a ampliação e construção de novas escolas e salas de aula, mas também na elevação da qualidade do ensino, enfatizando a formação e qualificação dos professores, além de dotar as escolas de meios e de material didático necessários para seu desempenho. No ensino profissional, devem-se concentrar esforços para articular a oferta de cursos com as necessidades associadas às transformações econômicas em curso e às novas demandas do mercado de trabalho que advirão desse processo de mudanças na economia metropolitana.

v) quanto à saúde, (a) consolidar em toda Região Metropolitana o Programa Saúde da Família, aumentando o número de equipes e ampliando qualitativamente a sua área de atendimento; e (b) eliminar os déficits no que se refere aos serviços de saúde, em particular com relação ao número de hospitais e de leitos hospitalares na metrópole e o aumento da cobertura dos serviços da rede básica de saúde.

b) Enfatizar um conjunto de ações de combate à pobreza, voltado para a inclusão social e econômica da população pobre. Considerar, neste particular, o cenário de redução significativa da população em condição de pobreza, e seguindo as “Metas do Milênio”, reduzir pela metade o percentual da população nesta situação, entre 2000 (16%) e 2020 (8%). Para isto considera-se necessário a implantação de um conjunto complexo de iniciativas voltadas para a inclusão social e produtiva da população pobre e indigente, que podem ser resumidas como segue.

- 
- vi) Disseminação de programas de transferência de renda à população pobre e indigente da Região Metropolitana, com base nos programas federais e estaduais, através de ações localizadas que permitam a ampliação da cobertura dos referidos programas nos bairros e municípios mais carentes.
- vii) Promoção de inclusão produtiva da população em situação de indigência e pobreza através (a) das políticas de treinamento, profissionalização e qualificação da mão-de-obra, com destaque para a população jovem; (b) da assistência técnica (relacionada com o processo produtivo, os aspectos organizacionais e administrativos da unidade produtiva, o acesso a novos mercados e com o financiamento do empreendimento) às pequenas unidades de produção; (c) do fornecimento de crédito e financiamento em condições adequadas ao tipo de empreendimento que venha a ser desenvolvido.
- viii) Definição de ações seletivas, levando em conta os municípios e bairros nos quais está concentrada a população em situação de pobreza e indigência. Com relação aos municípios, as informações mostram situação de maior gravidade quanto à pobreza e indigência nos municípios de Ceará Mirim, Extremoz, Macaíba, Nísia Floresta e São José de Mipibu.
- ix) Desenvolvimento de um processo de intensa articulação do sistema de intermediação da mão-de-obra com a população pobre ou indigente, notadamente a sua parcela submetida ao processo de treinamento e qualificação.
- x) Montagem de projetos estratégicos de atendimento à demanda por habitação adequada por parte da população que ganha até 3 salários mínimos, aproveitando o ambiente favorável criado por iniciativas que vêm sendo tomadas em escala nacional. Na escolha desses projetos, dar prioridade a populações com alto potencial de ser atingida pelo avanço da valorização imobiliária na mancha urbana principal, priorizando o atendimento aos assentamentos existentes e evitando remoções e estímulo à favelização na periferia. O desafio é criar oportunidade de acesso a novas moradias na perspectiva de superação do déficit habitacional de 38,2 mil unidades, estimado para 2005.

---

## 5.2.4 Dimensão político-institucional

**Redefinir a institucionalidade metropolitana.** O que se pretende é a superação do atual arranjo institucional (incompleto, frágil e que vem dificultando a institucionalização metropolitana), por formas mais adequadas de organização constituída de um Conselho Metropolitano apoiado por uma Secretaria Executiva bem estruturada e atuante. Para isto, é fundamental considerar as iniciativas a seguir sugeridas:

- i) Manutenção da atual composição do Conselho, ainda que se possa discutir a aplicação do princípio de paridade entre representantes do poder público estadual e municipal, levando-se em conta outras experiências existentes no Brasil.
- ii) Reestruturação da Secretaria Executiva, assegurando a presença formal de um corpo técnico estável e especializado.
- iii) Adoção de política de manutenção compartilhada da Secretaria Executiva entre os entes federados que integram o Conselho.
- iv) Análise de viabilidade de criação de um Fundo Metropolitano destinado a reunir recursos (inclusive obtidos de fontes externas, públicas e privadas) objetivando aplicá-los em investimentos de caráter metropolitano.
- v) Estimulo à formação e à prática de consórcios intermunicipais.

**Priorizar no debate Metropolitano a discussão dos investimentos e da gestão dos sistemas de infra-estrutura viária e de transportes, de saneamento, de educação, de saúde e de gestão ambiental.** Isto implica na superação, hoje observada, da atuação fragmentada e isolada do setor público nessas questões e requer a valorização do tratamento articulado e compartilhado das iniciativas das diferentes esferas governamentais – federal, estadual e municipal. O diagnóstico revela que tais serviços públicos já exigem abordagem em escala metropolitana, tendo em vista sua dinâmica recente e, sobretudo, o desejo de construir uma metrópole saudável.

**Estruturar mecanismos para acompanhar sistematicamente os grandes empreendimentos públicos e privados.** Particularmente no que se refere aos desdobramentos da implantação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante e do Instituto internacional de Neurociências. Atenção especial também deverá ser dispensada aos projetos previstos para o bairro da Ribeira no sentido de evitar a descaracterização do centro histórico de Natal.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

AZEVEDO, Sérgio de. Os Desafios da Gestão Metropolitana no Brasil. Disponível em: [http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/produtos/notas\\_serjio.doc](http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/produtos/notas_serjio.doc)

AZEVEDO, Sérgio de & GUIA, Virginia Rennó dos M. Gestão Metropolitana e consorciamentos intermunicipais: arranjos institucionais tradicionais e recentes. Relatório de pesquisa. Ministério das Cidades: 2004.

BEZERRA, Fátima. Os desafios das cidades brasileiras e a Região Metropolitana de Natal. (Discurso proferido na Câmara dos Deputados). Brasília: Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. A Questão Metropolitana no Brasil: Íntegra das Audiências Públicas realizadas nos dias 6, 13 e 20 de novembro de 2003. Brasília: 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 52, de 08/03/2006). São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação/Coordenação de Publicações, 1977.

CÂMARA, George Luiz Rocha da. Contribuição para a elaboração do parecer sobre a lei que inclui o município de Ielmo Marinho na Região Metropolitana de Natal. S/d.

CAMPAGNONE, Marcos. Metropolização é jogo de equipe. Em Revista Livre Mercado, março/2005.

---

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; HOLANDA, Ana Carolina Gomes; & LIMA, José Júlio Ferreira. Impasses e desafios na gestão da Região Metropolitana de Belém. In Cadernos Metrópole, nº 14, 2º semestre 2005. Editora PUC/SP - Educ.

CARDOSO, Ari Nelson; DELGADO, Paulo; DESCHAMPS, Marley; & MOURA, Rosa. A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e de estrutura de gestão. O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federados, Brasília: 2005.

CARMO, Sílvia de Castro Bacellar do; & FALCOSKI, Luiz Antônio Nigro. Um olhar sobre o planejamento e gestão metropolitanos. A Região Metropolitana da Baixada Santista. In Cadernos Metrópole, nº 14, 2º semestre 2005. Editora PUC/SP - Educ.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Condições Institucionais de Cooperação entre Municípios Metropolitanos. Inédito. Sem revisão da autora.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Inovando no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial. Inédito. Sem revisão da autora.

FERREIRA, Yoshiya Nakagawara. Metrópole Sustentável? Não é uma questão urbana. São Paulo em Perspectiva, Vol. 14, nº 04. São Paulo: outubro/dezembro 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392000000400016](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400016).

FIGUEIREDO, Angelina Cheibud & MARQUES, Eduardo César. Elementos e Diretrizes Políticos para uma Estrutura de Gestão Metropolitana. Centro de Estudos da Metrópole: 2001. Disponível em: [http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Gestao\\_metropolitana\\_DEF.pdf](http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Gestao_metropolitana_DEF.pdf)

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. A Questão Metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

GTRMN - Grupo Técnico da Região Metropolitana de Natal. Convênio de Cooperação/Relatório Técnico. Natal, agosto de 2006.

(2) HOTZ, Eduardo Fontes. A organização metropolitana pós-constituição de 1988. São Paulo Em Perspectiva, Vol. 14, nº 4. São Paulo: outubro/dezembro 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392000000400010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400010).

---

IDEMA. Apreciação técnica sobre proposta de inclusão do município de Ielmo Marinho na Região Metropolitana de Natal. 2006.

JOBIM, Nelson. Voto na ADIN nº 1842 - 5 - Rio de Janeiro. Assunto: Constitucionalidade de artigos da Lei Estadual nº 2869/97 que dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado. São Paulo em Perspectiva, Vol. 014, nº 04. São Paulo: outubro/dezembro 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=pt&nrm=iso).

MEYER, Maria Regina Prospero. Atributos da metrópole moderna. São Paulo em Perspectiva, Vol. 14, nº 04. São Paulo: outubro/dezembro 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392000000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400002&lng=en&nrm=iso)

MINEIRO Fernando. Perfil da Região Metropolitana de Natal. Natal: 2ª edição, março de 2006.

MOURA, Rosa. O Desafio da gestão metropolitana no Brasil. In O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federados, Câmara dos Deputados. Brasília: 2005.

PERNAMBUCO. Metrópole Estratégica. Estudo acerca da Região Metropolitana do Recife realizado sob a responsabilidade da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM, Recife: 2005.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Região Metropolitana de São Paulo: gestão em debate. São Paulo: 2004.

REZENDE, Fernando. Desafios políticos institucionais e legais no financiamento das Regiões Metropolitanas, in O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos, Câmara dos Deputados, Brasília, 2005.

REZENDE, Fernando & GORSON, Sol. O financiamento das áreas metropolitanas no Brasil: obstáculos políticos, institucionais e jurídicos e novas propostas para melhorar a coordenação. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos. Brasília: 2005.

ROLNIK, Raquel. Instrumentos Urbanísticos: concepção e gestão. Curso de Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte: 2000. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/gestaourbana/arquivos/modulo05/mod5arq4.html>

---

(3) ROLNIK, Raquel e SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. São Paulo em Perspectiva, Vol. 14, nº 4. São Paulo: outubro/dezembro 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392000000400009&lng=es&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400009&lng=es&nrm=iso&tlng=pt)

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. São Paulo: Hucitec 1996.

VASCONCELOS, Christian Lira & CÂMARA, George Luiz Rocha da. Gestão Metropolitana de Natal: Situação atual e desafios (Uma contribuição ao debate de um novo sistema gestor). Natal: SEPLAN, 2006.

## Legislação Federal e dos Estados

Lei nº 10.257m de 10/07/2001 - Estatuto da Cidade

### Minas Gerais

Lei Delegada nº 106, de 29/01/2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU.

212 Decreto nº 43.233, de 27/03/2003. Dispõe sobre a organização da SEDRU.

Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006, dispõe sobre a instituição e gestão da RM e dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (Diário do Executivo, 13/01/2006).

### Pará

Projeto de Lei s/n/2005. Dá nova redação à Lei Complementar nº 27, de 19 de outubro de 1995, que institui a RM de Belém.

### Paraíba

LC nº 59, de 30/12/2003. Cria a Região Metropolitana de João Pessoa e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

### Pernambuco

LC nº 10, de 06/01/1994. Dispõe sobre a RMR.

---

## Rio Grande do Norte

Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, promulgada em 1989.

Lei Complementar nº 119, de 04/01/1994. Define princípios e institui a regionalização do Estado.

Lei Complementar nº 152, de 16/01/1997. Institui a Região Metropolitana de Natal.

Lei Complementar nº 172, de 17/01/2000. Altera dispositivo da LC nº 152/1997.

Lei Complementar nº 190, de 08/01/2001. Altera dispositivo da LC nº 163, de 05/02/1999.

Lei Complementar nº 221, de 0/01/2002. Altera dispositivos da LC nº 152/1997.

Decreto nº 15.873, de 14/01/2002. Aprova o Estatuto do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal - CDMN.

Decreto nº 15.874, de 14/01/2002. Aprova o Regimento do CDMN.

Lei Complementar nº 262, de 19/12/2003. Altera onze LC que dispõem sobre a organização do Poder Executivo.

Lei Complementar nº 340, de 31/01/2007.

Resolução nº 01/2006, de 02/08/2006. Cria o Comitê de Acompanhamento da Elaboração do PEDS da RMN.

## São Paulo

LC nº 815, de 30/07/1996. Cria a RM da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o CD/RMBS, a criar autarquia a constituir Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da BS.

LC nº 853, de 23/12/1998. Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM.

Decreto nº 44.127, de 21/07/1999. Aprova o Regulamento da AGEM.

Projeto de lei nº 932, de 2003. São Paulo, 2003.

---

## 1. Referências

FREIRE, F.H.M.A & SAWYER, D.O. A estimativa da estrutura de óbitos pela reconstituição populacional, através do quesito "UF de residência em 1/9/1991" da Contagem Populacional de 1996. In: **Mesa redonda: Avaliação dos dados do censo de 1991 e da contagem de 1996, realizada no XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu, ABEP, 1998.

MADEIRA, J.L; SIMÕES, C.S. **Estimativas preliminares da população urbana e rural segundo as unidades da Federação, de 1960/1980 por uma nova metodologia**. Revista Brasileira de Estatística, v.33, n.129, p.3-11, 1972.

BUNYARD, P. 2004. A Teoria de Gaia e a gestão do Planeta. In: **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. MENEGAT, R. e ALMEIDA, G. (orgs.). Editora da UFRGS, Porto Alegre. pp. 377 - 393.

CANUTO, V. 2004. Efeito estufa e aquecimento global: uma visão interdisciplinar. In: **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. MENEGAT, R. e ALMEIDA, G. (orgs.). Editora da UFRGS, Porto Alegre. pp. 325 - 347.

FYFE, W. 2004. Desenvolvimento sustentável e conhecimento do Planeta Terra: perspectivas para o Século XXI. In: **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. MENEGAT, R. e ALMEIDA, G. (orgs.). Editora da UFRGS, Porto Alegre. pp. 303 - 360.

LAGO, A. e PÁDUA, J. A. 1988. **O Que é Ecologia**. 7ª Edição. São Paulo: Ed. Brasiliense.

MENEGAT, R. e ALMEIDA, G. 2004a. Desenvolvimento sustentável, participação popular e conhecimento: a Gestão Ambiental em Porto Alegre. In: **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. MENEGAT, R. e ALMEIDA, G. (orgs.). Editora da UFRGS, Porto Alegre. pp. 197 - 231.

MENEGAT, R. e ALMEIDA, G. 2004b. Gestão ambiental urbana. In: **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. MENEGAT, R. e ALMEIDA, G. (orgs.). Editora da UFRGS, Porto Alegre. pp. 171 - 196.

PALSULE, S. S. 2004. O desenvolvimento sustentável e a cidade. In: **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades:**

---

estratégias a partir de Porto Alegre. MENEGAT, R. e ALMEIDA, G. (orgs.). Editora da UFRGS, Porto Alegre. pp. 31 - 57.

SATTERTHWHITE, D. 2004. Como as cidades podem contribuir para o desenvolvimento sustentável. In: Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: estratégias a partir de Porto Alegre. MENEGAT, R. e ALMEIDA, G. (orgs.). Editora da UFRGS, Porto Alegre. pp. 129 - 169.

SATTLER, M. A. 2004. Edificações sustentáveis: interface com a natureza o lugar. In: Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: estratégias a partir de Porto Alegre. MENEGAT, R. e ALMEIDA, G. (orgs.). Editora da UFRGS, Porto Alegre. pp. 259 - 288.



# ANEXO 01

---

## Visão da Dinâmica Demográfica e Social

### Lista de Identificação das Áreas dos Mapas

#### CEARÁ-MIRIM

1. Área urbana
2. Área rural I
3. Área rural II
4. Área rural III
5. Área rural - Gamelerinha
6. Muriú
7. Porto Mirim
8. Jacumã
9. Área rural - Coqueiros
10. Área rural IV
11. Área rural - Sítio Coqueiros
12. BR 406 - I
13. BR 406 - II
14. BR 406 - III
15. Demais setores do município

#### PARNAMIRIM

1. Centro
2. Boa Esperança
3. Vale do Sol
4. Cohabinal
5. Rural I
6. Rural II
7. Rural III
8. Rural V-Aeroporto

- 
9. Rural V
  10. Monte Castelo
  11. Passagem de areia
  12. Pium
  13. Jardim Planalto
  14. Santos Reis
  15. Conj. Planície do Pirangi
  16. Rosa dos Ventos
  17. Parque de Exposições
  18. Parque Pitimbu
  19. Liberdade
  20. Catre
  21. Santa Tereza
  22. Parque dos Eucálptos
  23. Emaús
  24. Barreira do Inferno

### **EXTREMOZ**

1. Área urbana
2. Demais setores do município
3. Área rural
4. Estivas
5. Estivas II
6. Genipabu
7. Área rural isolada
8. Área próxima a lagoa de Pitangui e Graçandú
9. Área próxima a Pitangui

### **SÃO GONÇALO DO AMARANTE**

1. Área urbana Distrito 15
2. Área rural I
3. Área rural II
4. Área rural III
5. Área rural IV
6. Área rural V
7. Área rural VI
8. Área rural VII
9. Regomoleiro
10. Igapó
11. Golandim
12. Conj. Residencial Jardim Petrópoles
13. Jacaré-Mirim - Aeroporto

- 
14. Sede Distrito 5
  15. Área de expansão urbana Distrito 5
  16. Demais setores do município

### **NÍSIA FLORESTA**

1. Área urbana
2. Demais setores do município
3. Praia Tabatinga e Búzios
4. Lagoa Pium
5. Setor 12 e 13
6. Setor 10

### **SÃO JOSÉ DE MIPIBU**

1. Área urbana
2. Setores 34 e 35
3. Setor 21 a 23
4. Setor 20
5. BR 101-Setor 11
6. BR 101-Setor 33
7. Setor 32
8. Primavera
9. Demais setores

219

### **MACAÍBA**

1. Área urbana
2. Setor 30
3. Setor 31
4. Setor 32
5. Demais setores do município

### **MONTE ALEGRE**

1. Área urbana
2. Demais setores do município

**População residente em 2000, 2010 e 2020, área, densidade demográfica em 2000 e em 2020, e taxa geométrica de crescimento demográfico no período 2000-2020, das áreas básicas utilizadas para a projeção da população da Região Metropolitana de Natal para 2020.**

**São José de Mipibu**

Área-Bairro	Área (km <sup>2</sup> )	População (2000)	População (2010)	População (2020)	Hab/km <sup>2</sup> (2000)	Hab/km <sup>2</sup> (2020)	Tx. Cresc. (2000 - 2020)
Demais Setores	186,12	11.231	12.914	14.229	60,34	76,45	1,19
Setor 31	36,24	843	969	1.068	23,25	29,46	1,19
Centro Urbano (sede)	5,30	15.574	18.713	21.187	2.941,24	4.001,33	1,55
BR 101-Setor 33	26,13	1.017	1.221	1.383	38,90	52,92	1,55
Setores 21 a 23	0,03	2.812	3.823	4.629	112.472,26	185.145,47	2,52
Setor 32	0,02	277	376	456	12.030,86	19.804,53	2,52
Setores 34 e 35	0,02	1.767	2.637	3.333	73.632,40	138.882,11	3,22
BR 101-Setor 11	16,45	1.082	1.615	2.041	65,77	124,06	3,22
Setor 20	23,56	241	0	0	10,21	0,00	-100,00
<b>TOTAL</b>	<b>293,88</b>	<b>34842</b>	<b>42268</b>	<b>48325</b>	<b>118,56</b>	<b>164,44</b>	<b>1,65</b>

**Ceará-Mirim**

Área-Bairro	Área (km <sup>2</sup> )	População (2000)	População (2010)	População (2020)	Hab/km <sup>2</sup> (2000)	Hab/km <sup>2</sup> (2020)	Tx. Cresc. (2000 - 2020)
Rural I	0,05	725	847	943	13.684,55	17.787,78	1,32
Rural-Coqueiro	0,06	1.315	1.535	1.709	20.548,35	26.709,64	1,32
Rural-sítio e Coqueiro	40,35	1.142	1.334	1.485	28,31	36,80	1,32
Área urbana	5,06	30.793	36.481	40.983	6.089,18	8.104,22	1,44
Rural II	0,06	764	905	1.017	11.935,28	15.884,92	1,44
Jacumã	0,12	531	718	867	4.537,38	7.409,35	2,48
Muriú	0,20	2.003	2.709	3.271	10.167,66	16.603,37	2,48
Rural III	54,63	729	1.087	1.372	13,35	25,11	3,21
Rural IV	0,06	1.009	1.503	1.898	15.765,10	29.651,56	3,21
Rural-Gameleirinha	60,81	501	746	942	8,23	15,48	3,21
Demais Setores	472,36	20.358	24.757	28.247	43,10	59,80	1,65
Porto Mirim	0,12	63	0	0	539,44	0,00	-100,00
BR 406 - 1	44,92	803	1.086	1.311	17,88	29,19	2,48
BR 406 - 3	0,60	1.272	1.894	2.392	2.122,86	3.992,75	3,21
BR 406 - 2	60,29	312	0	0	5,17	0,00	-100,00
<b>TOTAL</b>	<b>739,69</b>	<b>62319</b>	<b>75601</b>	<b>86435</b>	<b>84,25</b>	<b>116,85</b>	

**Extremoz**

Área-Bairro	Área (km <sup>2</sup> )	População (2000)	População (2010)	População (2020)	Hab/km <sup>2</sup> (2000)	Hab/km <sup>2</sup> (2020)	Tx. Cresc. (2000 - 2020)
Estivas I	0,15	377	438	489	2.511,18	3.262,25	1,32
Área rural-distrit industrial-BR101	21,048	1.296	1.508	1.683	61,56	79,97	1,32
Estivas II	0,12	498	660	781	4.152,13	6.507,65	2,27
Área urbana	0,624	15.102	23.451	29.410	24.201,27	47.130,79	3,39
Jenipabú	27,005	749	1.226	1.564	27,73	57,91	3,75
Rural isolado	12,981	47	0	0	3,62	0,00	-100,00
Próximo a Pitangui	16,056	76	0	0	4,75	0,00	-100,00
Setor 25 - abaixo da sede	23,916	166	0	0	6,95	0,00	-100,00
Graçandú	0,063	412	320	269	6.542,86	4.276,30	-2,10
Demais Setores	23,702	800	0	0	33,75	0,00	-100,00
<b>TOTAL</b>	<b>125,665</b>	<b>19523</b>	<b>27604</b>	<b>34196</b>	<b>155,35</b>	<b>272,12</b>	

**Macaíba**

Área-Bairro	Área (km <sup>2</sup> )	População (2000)	População (2010)	População (2020)	Hab/km <sup>2</sup> (2000)	Hab/km <sup>2</sup> (2020)	Tx. Cresc. (2000 - 2020)
Setor 32	10,493	836	1.002	1.137	79,64	108,34	1,55
Área urbana	27,171	35.968	43.107	48.931	1.323,77	1.800,84	1,55
Setor 30	12,549	1.975	3.287	4.358	157,38	347,24	4,04
Setor 31	51,127	2.454	4.085	5.415	48,01	105,92	4,04
Demais Setores	383,592	13.530	14.954	16.115	35,27	42,01	0,88
<b>TOTAL</b>	<b>484,932</b>	<b>54763</b>	<b>66435</b>	<b>75955</b>	<b>112,93</b>	<b>156,63</b>	

**Monte Alegre**

Área-Bairro	Área (km <sup>2</sup> )	População (2000)	População (2010)	População (2020)	Hab/km <sup>2</sup> (2000)	Hab/km <sup>2</sup> (2020)	Tx. Cresc. (2000 - 2020)
Área urbana	2,547	7.522	11.327	14.431	2.953,09	5.665,76	3,3116
Demais Setores	196,972	11.322	11.533	11.705	57,48	59,42	0,1664
<b>TOTAL</b>	<b>199,519</b>	<b>18843</b>	<b>22860</b>	<b>26135</b>	<b>94,44</b>	<b>130,99</b>	

## Natal

Área-Bairro	Área (km <sup>2</sup> )	População (2000)	População (2010)	População (2020)	Hab/km <sup>2</sup> (2000)	Hab/km <sup>2</sup> (2020)	Tx. Cresc. (2000 - 2020)
Potengi	8,243	56.258	57.010	57.621	6.824,97	6.990,34	0,12
Cidade Nova	2,731	15.776	15.987	16.158	5.777,35	5.917,34	0,12
Alecrim	3,094	32.351	32.783	33.134	10.455,89	10.709,24	0,12
Pitimbu	7,396	22.980	23.287	23.537	3.107,10	3.182,38	0,12
Praia do Meio	0,489	4.192	4.248	4.293	8.572,28	8.779,99	0,12
Bom Pastor	3,199	17.979	18.219	18.415	5.620,16	5.756,34	0,12
Barro Vermelho	0,947	8.142	8.914	9.541	8.598,11	10.074,97	0,80
Santos Reis	1,612	6.816	7.462	7.987	4.228,27	4.954,54	0,80
Candelária	7,798	18.670	20.438	21.876	2.394,15	2.805,38	0,80
Neópolis	4,085	22.020	24.106	25.803	5.390,54	6.316,45	0,80
Igapó	2,157	27.000	29.557	31.638	12.517,48	14.667,55	0,80
Cidade Alta	0,941	6.682	7.315	7.830	7.101,35	8.321,12	0,80
Dix-Sept Rosado	1,114	16.113	19.777	22.758	14.463,92	20.429,17	1,74
Felipe Camarão	6,634	45.806	56.223	64.698	6.904,75	9.752,43	1,74
Tirol	3,668	14.760	18.117	20.847	4.023,98	5.683,56	1,74
Capim Macio	4,381	20.467	25.122	28.908	4.671,84	6.598,60	1,74
Ribeira	0,605	2.104	2.582	2.972	3.477,42	4.911,58	1,74
Ponta Negra	7,072	23.519	32.910	40.549	3.325,59	5.733,81	2,76
Pajuçara	7,764	41.972	58.731	72.366	5.405,94	9.320,65	2,76
Lagoa Azul	10,431	50.171	70.204	86.502	4.809,77	8.292,76	2,76
Redinha	7,869	11.446	16.017	19.735	1.454,61	2.507,97	2,76
N. S. Apresentação	10,264	56.069	97.737	131.635	5.462,64	12.824,93	4,36
Guarapes	12,801	22.493	39.209	52.807	1.757,11	4.125,25	4,36
Salinas	8,390	886	586	342	105,58	40,74	-4,65
N. S. Nazaré	1,424	15.672	10.365	6.047	11.005,91	4.246,53	-4,65
Areia Preta	0,306	2.658	1.758	1.025	8.684,82	3.350,96	-4,65
Quintas	2,125	29.801	24.990	21.076	14.023,91	9.918,10	-1,72
Lagoa Seca	0,598	6.660	5.585	4.710	11.137,14	7.876,50	-1,72
Nordeste	2,332	11.449	9.600	8.097	4.909,33	3.472,01	-1,72
N. Descoberta	1,567	12.494	11.434	10.571	7.973,50	6.746,06	-0,83
Rocas	0,661	10.531	9.638	8.910	15.932,62	13.479,96	-0,83
Petrópolis	0,776	5.107	4.674	4.321	6.581,78	5.568,58	-0,83
Cid. Esperança	1,829	20.243	19.741	19.332	11.067,96	10.569,78	-0,23
Mãe Luiza	0,969	16.064	15.665	15.341	16.577,52	15.831,34	-0,23
Lagoa Nova	7,662	35.572	34.689	33.971	4.642,66	4.433,68	-0,23
<b>TOTAL</b>	<b>143,934</b>	<b>710923</b>	<b>834677</b>	<b>935354</b>	<b>4.939,24</b>	<b>6.498,51</b>	

## Nisia Floresta

Área-Bairro	Área (km <sup>2</sup> )	População (2000)	População (2010)	População (2020)	Hab/km <sup>2</sup> (2000)	Hab/km <sup>2</sup> (2020)	Tx. Cresc. (2000 - 2020)
Setores 10 e 11	2,14	610	810	974	285,08	455,06	2,37
Centro urbano	5,525	5.691	7.560	9.084	1.030,01	1.644,13	2,37
Setores 12 e 13	0,858	705	993	1.228	821,65	1.430,77	2,81
Setores 5 e 6	19,446	2.917	5.008	6.713	150,00	345,21	4,26
Setor 9	52,228	1.008	2.164	3.106	19,30	59,48	5,79
Demais Setores	225,854	8.054	10.309	12.149	35,66	53,79	2,08
<b>TOTAL</b>	<b>306,051</b>	<b>18985</b>	<b>26843</b>	<b>33254</b>	<b>62,03</b>	<b>108,65</b>	

## São Gonçalo do Amarante

Área-Bairro	Área (km <sup>2</sup> )	População (2000)	População (2010)	População (2020)	Hab/km <sup>2</sup> (2000)	Hab/km <sup>2</sup> (2020)	Tx. Cresc. (2000 - 2020)
Abaixo da sede (distr 5)	32,231	2.385	2.655	2.875	73,99	89,21	0,94
Área urbana-distr S.A.Potengi	0,144	4.028	4.484	4.856	27.972,26	33.723,19	0,94
Igapó	0,441	6.048	6.732	7.291	13.713,59	16.533,02	0,94
Área Rural I	0,205	830	924	1.000	4.046,73	4.878,71	0,94
Área Rural II	0,527	946	1.211	1.427	1.795,59	2.708,09	2,08
Sede Municipal (distr 5)	0,675	5.122	6.556	7.725	7.588,36	11.444,73	2,08
Área Rural III	0,344	1.629	2.085	2.457	4.736,02	7.142,84	2,08
Área Rural IV	0,534	467	642	786	873,65	1.471,78	2,64
Acima da sede (Aeroporto) (distr 5)	42,569	3.969	5.465	6.686	93,23	157,06	2,64
Conj. Residencial Jardim Petrópoles	14,938	1.527	2.103	2.573	102,25	172,26	2,64
Golandim	25,139	25.591	41.783	54.991	1.017,98	2.187,49	3,90
Área Rural V	0,062	442	722	950	7.132,43	15.326,53	3,90
Regomuleiro	0,129	6.653	10.863	14.297	51.574,70	110.826,30	3,90
Área Rural VI - expansão urbana	0,202	770	1.258	1.655	3.813,64	8.194,93	3,90
Demais Setores	100,558	8.031	9.341	10.410	79,87	103,52	1,31
Área Rural VII	32,61	722	689	662	22,15	20,29	-0,44
<b>TOTAL</b>	<b>251,308</b>	<b>69161</b>	<b>97514</b>	<b>120642</b>	<b>275,20</b>	<b>480,06</b>	

Parnamirim

Área-Bairro	Área (km <sup>2</sup> )	População (2000)	População (2010)	População (2020)	Hab/km <sup>2</sup> (2000)	Hab/km <sup>2</sup> (2020)	Tx. Cresc. (2000 - 2020)
Rural I	42,802	1.486	1.825	2.102	34,71	49,12	1,75
Boa Esperança	0,919	5.467	6.717	7.737	5948,38	8418,12	1,75
Cohabinal	0,530	3.887	4.776	5.501	7337,99	10384,69	1,75
Vale do sol	1,195	4.440	5.456	6.284	3716,13	5259,04	1,75
Rural II	15,970	1.941	2.385	2.747	121,56	172,03	1,75
Monte Castelo	1,111	8.436	10.365	11.938	7595,24	10748,74	1,75
Passagem de Areia	2,345	10.884	17.125	22.192	4640,81	9462,42	3,63
Pium	8,543	4.792	7.539	9.770	560,86	1143,56	3,63
Jardim Planalto	1,520	4.844	7.621	9.876	3187,42	6499,00	3,63
Santos Reis	1,026	7.811	12.290	15.926	7612,67	15521,90	3,63
Conj. Planície do Pirangi	0,274	847	1.332	1.726	3095,04	6310,64	3,63
Rural III	0,663	848	1.466	1.969	1278,27	2968,86	4,30
Rosa dos Ventos	1,369	8.802	15.228	20.443	6431,22	14936,88	4,30
Parque de Exposições	1,759	3.782	6.544	8.784	2150,47	4994,58	4,30
Parque Pitimbu	2,963	10.467	18.109	24.311	3533,24	8206,16	4,30
Liberdade	1,903	4.108	7.107	9.541	2158,86	5014,07	4,30
CATRE	0,167	335	642	890	2003,50	5321,22	5,01
Santa Tereza	0,798	4.215	8.068	11.194	5281,60	14027,73	5,01
Parque dos Eucaliptos	4,105	14.187	27.158	37.680	3455,70	9178,22	5,01
Emaús	8,492	11.594	22.195	30.794	1365,37	3626,37	5,01
Rural IV	2,447	5.000	9.572	13.280	2043,74	5428,10	5,01
Centro	1,054	5.396	2.731	580	5119,54	549,93	-10,56
Rural V-Aeroporto	8,789	136	0	0	15,45	0,00	-100,00
Barreira do Inferno	12,498	0	0	0	0,00	0,00	-100,00
<b>TOTAL</b>	<b>123,239</b>	<b>123703</b>	<b>196251</b>	<b>255265</b>	<b>1003,77</b>	<b>2071,31</b>	

## ANEXO 02

---

### Nota Técnica das Projeções Demográficas

O método de projeção populacional adotado nesse trabalho foi o método da tendência do crescimento demográfico, popularmente conhecido como o método AiBi, utilizado nas projeções municipais realizadas pelo IBGE para o TCU. A essência desta metodologia é considerar que as áreas menores, são partes da área maior. Desta forma, a análise e a projeção da população consideram o incremento da população da área menor com relação à área maior, de tal forma que ao final do processo de estimação das populações das áreas menores, seja assegurada a reprodução da população da área maior. (MADEIRA, L. & SIMÕES, C. 1972).

223

Como área menor entende-se, nesse caso, as áreas básicas de projeção composta por agregados de setores censitários rurais, agregado dos setores censitários da sede municipal ou, ainda, bairros no caso de Natal e Parnamirim. As áreas maiores são os municípios da região em estudo.

A operacionalização da projeção é realizada a partir do seguinte sistema de equações:

$$P_i(t_0) = a_i \cdot P(t_0) + b_i$$

$$P_i(t_1) = a_i \cdot P(t_1) + b_i$$

---

onde

$P_i$  é a população da área menor  $i$ ;

$P$  é a população da área maior; e

$t_0$  e  $t_1$  são dois períodos no tempo, onde dispomos de valores conhecidos que são utilizados na estimativa dos parâmetros  $a_i$  e  $b_i$ .

Os parâmetros  $a_i$  e  $b_i$  são estimados da seguinte maneira:

$$a_i = \frac{P_i(t_1) - P_i(t_0)}{P(t_1) - P(t_0)}$$

$$b_i = P_i(t_0) - a_i P(t_0)$$

224

É importante destacar, ainda, que para projetar a população das ditas áreas menores, nesse caso os agregados de setores ou bairros, de acordo com o modelo apresentado acima, é necessário ter o valor da população projetada para a área maior, nesse caso os municípios metropolitanos. Portanto, antes de projetar a população dos bairros de Natal e Parnamirim, e dos agregados de setores censitários, foi preciso projetar a população para 2020 dos municípios, tomando como área maior todo o Rio Grande do Norte.

Para realizar este exercício, seguindo a lógica do método da tendência do crescimento demográfico, é preciso conhecer a população do Rio Grande do Norte projetada para os anos do estudo. Utilizou-se, portanto, a projeção realizada pelo IBGE para todas as Unidades da Federação (UF) usando esta mesma metodologia. Nas projeções do IBGE, as UFs são as áreas menores, enquanto que o Brasil como um todo é a área maior. As projeções estão disponibilizadas no site [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

Outro ponto que merece destaque, diz respeito à compatibilização entre os setores censitários dos Censos Demográficos de 1991 e 2000. De acordo com o método de projeção utilizado e aqui apresentado, estimam-se os coeficientes  $a_i$  e  $b_i$  a partir da relação entre o crescimento da população da área menor e o crescimento populacional da área maior em dois períodos no tempo. Para

---

comprometer o mínimo possível a estimativa futura da população, sempre se busca utilizar na estimativa de ai e bi os dois anos mais recentes em que se têm dados disponíveis.

Nesse sentido, optou-se por usar as populações enumeradas no censo de 1991, como período inicial, e a população do censo 2000, como período final<sup>20</sup>. O problema é que os setores censitários de 1991 não são necessariamente os mesmo de 2000.

Desta forma, foi preciso identificar para cada setor censitário de 2000, qual ou quais eram os setores correspondentes em 1991. Há ainda um complicador adicional. Em vários casos, o setor em 2000 é oriundo de mais de um setor em 1991.

Essa compatibilização dos setores de 1991 com os de 2000, foi feita a partir de uma planilha fornecida pelo IBGE que informa para cada setor em 2000, qual (ou quais) o seu correspondente em 1996 e, conseqüentemente, o correspondente em 1991. Com essa informação e cotejando a malha dos setores censitários de 2000 (urbanos e rurais), em meio digital, com a malha dos setores censitários de 1991, impresso, realizou-se a compatibilização.

<sup>20</sup> Não se utilizou a contagem de 1996 como período inicial pois alguns trabalhos indicam que as informações populacionais desta enquête não são totalmente confiáveis, configurando sub-enumeração de registros em várias regiões do Brasil. (Freire, F.H.M.A & Sawyer, D.O, 1998)



# ANEXO 03

---

## Modelos de Gestão Metropolitana no Brasil

A experiência brasileira de gestão metropolitana é recente, considerando que as primeiras delimitações legais destinadas à formalização de estruturas administrativas específicas para cuidar das áreas metropolitanas surgiram com força na década de setenta, mediante criação de nove regiões, por meio de Leis Complementares Federais. Isso ocorreu quando o Brasil estava sob regime de exceção, cuja característica mais saliente no plano institucional foi a supremacia do poder executivo federal, esgarçando a autonomia que deve existir nas relações entre os poderes da República e entre os níveis federativos de governo.

227

## Efeitos da Constituição de 1988

Na esfera do ordenamento jurídico do País, a Constituição Federal de 1988 trouxe a possibilidade dos estados instituírem, por lei complementar, regiões metropolitanas, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum<sup>21</sup>. Ao transferir ao estado-membro da Federação a competência legal para criar instâncias formais de conjunto de municípios, o legislador constituinte eximiu-se de traçar diretrizes gerais, a exemplo do conceito de região metropolitana. Com isso, terminou por estabelecer barreiras para que leis federais posteriores o fizessem, mercê da argüição de inconstitucionalidade, como ficou claro na discussão do projeto de lei nº 5.788/90 e apensos, que originou o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Nele havia um capítulo relativo às áreas metropolitanas, retirado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, por ter sido considerado inconstitucional, tendo em vista o entendimento segundo o qual legislar acerca da matéria

<sup>21</sup> BRASIL. Constituição Federal, 1988. Art. 25 § 3º.

é da competência exclusiva dos estados. O projeto de lei estabelecia como

*requisito básico para a criação de uma região metropolitana a existência de agrupamento de municípios limítrofes, com áreas urbanas contíguas, com região de influência sobre, no mínimo, o território do estado em que se encontra, e com uma complexidade das funções públicas que justifique a necessidade de organização, planejamento e execução comum.*<sup>22</sup>

<sup>22</sup> CARMO, Sílvia de Castro Bacellar & FALCOSKI, Luiz Antônio Nigro. 2005.

Como consequência de transferir-se a capacidade legal de criar regiões metropolitanas aos estados houve proliferação, no curto período de menos dez anos (entre 1995 e 2004), de 18 novas regiões metropolitanas que, adicionadas às nove existentes desde os anos setenta, perfazem um total de 27 regiões metropolitanas, como se pode ver no Mapa.

228



---

Vale notar que, na falta de critérios constitucionais ou parâmetros balizadores, as regiões metropolitanas instituídas no País apresentam entre si enorme diversidade de tamanho geográfico, populacional, densidade e processos urbano-espaciais, em alguns casos, aproximando-se mais dos perfis de aglomerações urbanas ou microrregionais também previstos na Constituição Federal de 1988.

Independentemente da origem, motivação, tamanho ou tempo de duração, contudo, existem pontos comuns nos diversos arranjos institucionais de corte metropolitano, como se constata, facilmente, na rápida análise que se faz a seguir.

Todas as regiões metropolitanas apresentam uma instância colegiada deliberativa, presidida na maioria dos casos pelo Secretário Estadual que tem a questão metropolitana sob sua responsabilidade – em geral o Secretário de Planejamento –; e uma secretaria executiva exercida pela mesma Secretaria Estadual ou órgão da administração indireta do Estado. A presidência da instância decisória superior em alguns casos é assumida por um de seus membros, escolhido por eleição para um período de um, dois ou até quatro anos, como nas regiões metropolitanas de Vitória do Espírito Santo, Baixada Santista e Belo Horizonte, respectivamente.

Diferença notável em relação ao modelo de gestão metropolitana instituído na década de setenta é a paridade entre o Estado e os municípios no processo de tomada de decisões observada em grande parte das regiões metropolitanas brasileiras. O princípio paritário se concretiza pela presença na instância deliberativa de número de representantes de órgãos da estrutura organizacional do Estado igual à quantidade de municípios com assento no colegiado. Em alguns estados, esse critério para composição do Conselho decisório adquire status constitucional, tornando-o rígido na medida em que as alterações introduzidas nas Constituições exigem quorum qualificado. Assim reza a Constituição de 1989 do estado de São Paulo:

*Visando a promover o planejamento regional, a organização e execução das funções públicas de interesse comum, o Estado criará, mediante Lei Complementar, para cada unidade regional, um conselho de caráter normativo e deliberativo, bem como disporá sobre a organização, a articulação, a coordenação e, conforme o caso, a fusão de entidades ou órgãos públicos atuantes na região, assegurada, nestes e naquele, a participação paritária do conjunto dos Municípios em relação ao Estado.*<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Constituição do Estado de São Paulo, artigo 154.

---

Além das regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, adotam o critério de paridade na composição do órgão colegiado deliberativo, as do Recife, Belo Horizonte, Florianópolis e as outras cinco regiões criadas em Santa Catarina.<sup>24</sup>

Santa Catarina, que possui o maior número de regiões metropolitanas institucionalizadas (seis), adota conceito de singular paridade, a começar pela representação dos municípios que é composta por prefeitos e vereadores. Apenas o prefeito do município-pólo da região metropolitana é membro nato, os demais são escolhidos da seguinte forma: um, entre os prefeitos do *núcleo da região metropolitana* e o outro, entre os prefeitos da *área de expansão*. Os vereadores são também de cada uma das áreas em que se divide a região metropolitana; um *núcleo metropolitano* e a *área de expansão*. Os representantes do executivo estadual são de escolha do governador, recaindo sobre “pessoas da própria região, de preferência entre membros das universidades e, em especial, pessoas com conhecimentos técnicos sobre as áreas que interessam ao estudo e ao planejamento das regiões”, segundo depoimento de José Thadeu Mossimann, em Audiência Pública, realizada, em 06 de novembro de 2003, na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados.<sup>25</sup>

Vale notar que a concessão formal de maior participação aos municípios nos novos arranjos institucionais metropolitanos, não foi acompanhada do correspondente e necessário aporte de recursos financeiros. Mesmo nas regiões metropolitanas que dispõem de fundos legalmente constituídos, a carência de recursos para investimentos é uma constante. Alguns arranjos se ressentem da falta de regulamentação de instrumento financeiro, outros da necessidade de ampliação de receitas quase sempre restritas aos orçamentos estaduais. Quanto à participação de representantes da sociedade civil, é mais recorrente nas instâncias consultivas, nas Câmaras Técnicas Setoriais.

Pesquisa realizada para o Ministério das Cidades mostra que entre os serviços considerados de “interesse metropolitano” prevalecem o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, o saneamento básico, o uso do solo metropolitano, o transporte e sistema viário, o aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

A despeito dos avanços apontados, aquele estudo considera como questão central a ser enfrentada, a ausência de um arcabouço

<sup>24</sup> Em Santa Catarina foram criadas as RM de Florianópolis, do Norte/Nordeste Catarinense, do Vale do Itajaí, de Tubarão, Carbonífera e da Foz do Itajaí. As três primeiras, através da LCE nº 162, de 06.01.1998, e as demais, pela LCE nº 221, de 09.01.2002.

<sup>25</sup> José Thadeu Mossimann era, então, diretor de Planejamento da Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina.

financeiro e a baixa eficácia dos arranjos institucionais que dão suporte a gestão metropolitana na maioria dos estados<sup>26</sup>. As razões para tão fraco desempenho variam de acordo com as especificidades locais, todavia, podem ser alinhadas algumas de caráter genérico, tais como:

- a) ausência de tradição de cooperação interinstitucional na formação política e administrativa brasileira;
- b) conflitos presentes nas relações entre os entes federativos – estados e municípios sobretudo –, em virtude da dificuldade de conciliação de estratégias de ação entre forças políticas e partidárias, aguçados em especial nos períodos eleitorais;
- c) visão imediatista dos gestores públicos que estabelecem o tempo de mandato eletivo como o horizonte estratégico de atuação, viés incorporado ao cenário político-administrativo brasileiro, tradicionalmente.

Subjacente a esse conjunto de concepções está a idéia de que integrar a região metropolitana é uma maneira de ampliar as oportunidades de carrear recursos para o município, de preferência a serem aplicados pelo gestor local, não havendo motivação para identificar “os problemas metropolitanos de interesse comum”, salvo quando a gravidade da questão ou a intensidade da pressão popular impõe a articulação plurimunicipal visando sua resolução. Hipótese pouco provável dado o distanciamento da população de típicos “problemas metropolitanos” e a ainda frágil organização da sociedade.

Uma gama de outros obstáculos se antepõe ao funcionamento das regiões metropolitanas, com destaque para a ausência de política urbana nacional que reconheça a “região metropolitana” e lhe dê tratamento adequado, em sintonia com o peso que o conjunto exerce na sociedade brasileira, sobretudo, diante da emergência explosiva de problemas urbanos, tais como violência, insegurança, desemprego, transportes e outros a exigirem soluções que transcendem aos limites municipais. Daí, conforme aponta a pesquisa antes referida,

*(..) a importância da gestão de uma política metropolitana federal a ser pactuada inicialmente entre os diversos Ministérios e agências de vocação metropolitana (Cidades, Casa Civil, Integração, Planejamento, CEF, IPEA, BNDES, entre outros) e posteriormente com o Congresso Nacional. Esse esforço deverá resultar no início de novas atividades de regulação e de linhas de investimento federais permanentes.*<sup>27</sup>

<sup>26</sup> AZEVEDO, Sergio de & GUIA, Virginia Rennó dos M. Gestão Metropolitana e consorciamentos intermunicipais: arranjos institucionais tradicionais e recentes. Relatório de pesquisa. Ministério das Cidades, Brasília: 2004.

<sup>27</sup> AZEVEDO, Sergio & GUIA, Virginia Rennó dos Mares, 2004.

---

Isso é fundamental para o enfrentamento das dificuldades na ação cooperativa exigida na implementação de projetos estratégicos nas regiões metropolitanas. Os governos municipais e estaduais, segundo ainda a pesquisa mencionada, seriam motivados a aderir com aportes de recursos próprios a um ciclo virtuoso de cooperação e intervenção articulada envolvendo os três níveis de governo.

# ANEXO 04

---

## A Experiência da Região Metropolitana do Recife

Institucionalizada em 1973, a Região Metropolitana do Recife (RMR) teve ensaio precursor de planejamento na década de cinquenta, limitado à concepção de Plano que alcançava as vizinhanças do Recife como área de abrangência.

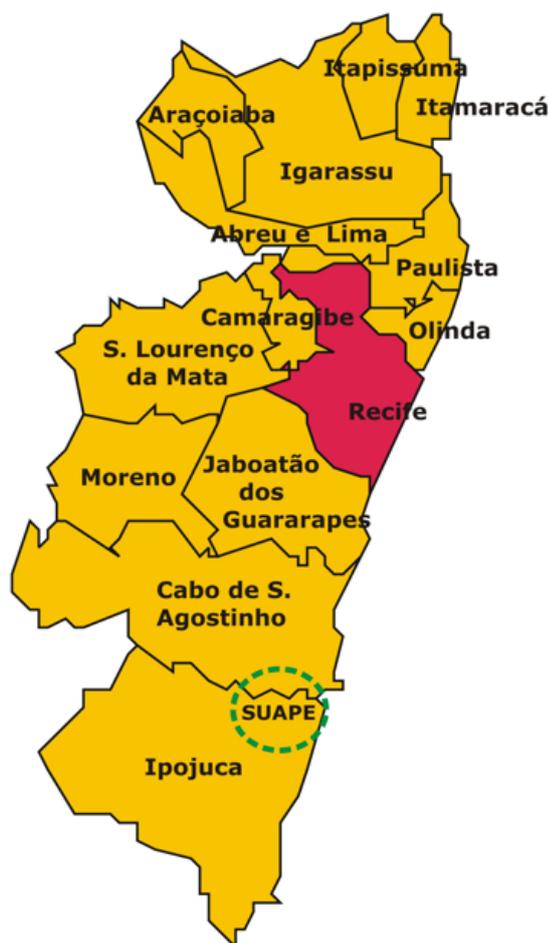
A RMR é composta hoje por 14 municípios que abrigam cerca de 3,5 milhões de habitantes, representando 43% da população de Pernambuco, em área de 2,8 mil quilômetros quadrados, cerca de 3% do território do Estado, em que se concentram mais de 60% da riqueza estadual gerada. Recife é o município-núcleo, mas o potencial de crescimento econômico se volta para o Complexo Industrial Portuário de Suape, situado nos municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, em destaque no mapa a seguir.

233

---

## Região Metropolitana do Recife

Elaboração CEPLAN



234

Região Metropolitana do Recife integra o bloco dos oito primeiros territórios institucionalizados como metrópole no Brasil, em 1973, e, mais tarde, se adaptou com rapidez à nova regra que a Constituição de 1988 estabeleceu, nos termos do artigo 25, § 3º, quanto à competência para criar regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões.

Por ser um dos arranjos mais consolidados, com equipe técnica, instrumentos e agência de cunho metropolitano, faz-se a seguir relato sintético da experiência pernambucana, como subsídio às formulações e debates a respeito do modelo em revisão da Região Metropolitana de Natal.

A Região Metropolitana do Recife teve seu processo organizativo impulsionado a partir de 1975 com a criação da Fundação de Desenvolvimento da RMR (FIDEM), que desempenhou com competência o papel de órgão técnico no contexto da política urbana

---

então vigente no País, e a criação do Fundo de Desenvolvimento da RMR (FUNDERM) que contava inclusive com recursos dos municípios integrantes da região. A prática da gestão metropolitana, entretanto, se dá de modo incipiente. Se a noção de “região metropolitana” é assimilada por grande parte dos atores, a cooperação não chega a ser sistemática e permanente. Os municípios sentiam-se sub-representados no Conselho Deliberativo<sup>28</sup>, que até 1985 reuniu-se apenas duas vezes.

Por outro lado, a conjuntura caracterizada pela abundância de recursos federais possibilitou uma canalização significativa de investimentos públicos na região através do órgão metropolitano. Esses aspectos ajudam a compreender, pelo menos, três pontos: o distanciamento dos municípios da gestão metropolitana, a imagem do órgão metropolitano como repassador de recursos e o entendimento de que região metropolitana e problema metropolitano são responsabilidades do governo estadual.

Na década de 1980, ocorreram fortes restrições dos gastos governamentais, enfraquecimento das instituições responsáveis pela política urbana em todo o País, desagregação dos sistemas estaduais metropolitanos que levou ao esvaziamento e, em alguns casos, até a extinção das agências metropolitanas.

Em Pernambuco, com o pressuposto de que o avanço do planejamento da RMR implicaria no avanço do planejamento e ação fora da região metropolitana, optou-se, na época, por transferir o planejamento metropolitano para a Secretaria de Planejamento do Estado. A FIDEM teve então suas funções limitadas à gerência do Projeto Grande Recife, executado até 1990, e à gerência do FUNDERM.

Restaurada em 1991 – no contexto da nova Ordem Constitucional que criou condições para rever o modelo de gestão metropolitana e para o fortalecimento dos municípios –, a FIDEM passou a perseguir o cumprimento do dispositivo constitucional que delegou aos Estados a prerrogativa de criar região metropolitana para organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. O processo de discussão e negociação travado sob sua coordenação com dirigentes estaduais, municipais, parlamentares e entidades da sociedade civil, durante o ano de 1993, culminou com a aprovação da Lei Complementar Estadual nº 10, de 06 de janeiro de 1994, que reorganiza a Região Metropolitana do Recife.

<sup>28</sup> O Conselho Deliberativo era presidido pelo Governador e composto por 05 membros sendo 03 por ele nomeados, o prefeito da Capital e um prefeito dos demais municípios que integravam a região metropolitana. O Conselho Consultivo era composto pelos prefeitos da RMR.

---

## Modelo do sistema gestor metropolitano

A LCE nº 10/1994, ao explicitar as *funções públicas de interesse comum* no âmbito metropolitano, ressalta o mérito da ação regional metropolitana, fixando os campos de atuação prioritários, que constituem metas do trabalho compartilhado: a ordenação do território, o desenvolvimento da infra-estrutura econômica e urbana, a destinação final dos resíduos sólidos, integração do sistema viário e de transporte, entre outros. Contempla também a necessidade dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Recife co-participarem da ação regional urbano - metropolitana, exercitando a gestão metropolitana numa linha de responsabilidade compartilhada.

Aquele instrumento legal indica uma série de medidas a serem adotadas pelos agentes envolvidos no exercício das *funções públicas de interesse comum*, de corte metropolitano, e institui o sistema gestor metropolitano formado por três componentes:

Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife - CONDERM que cumpre as funções de deliberação superior, formulação de política e articulação entre os entes federados;

Secretaria Executiva - atualmente exercida pela Agência CONDEPE/FIDEM que também atua como órgão de apoio técnico e gestor do FUNDERM; e

Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife - FUNDERM, instrumento financeiro de caráter rotativo, destinado a financiar, total ou parcialmente, sob a forma de empréstimo ou a fundo perdido ações e projetos de interesse metropolitano.

O CONDERM é constituído por 28 membros com poder deliberativo: 14 prefeitos dos municípios da RMR e igual número de representantes do governo do Estado indicados entre secretários de Estado e presidentes de órgãos estaduais, por ato do Governador, sendo presidido pelo Secretário Estadual de Planejamento. Integram também o Conselho membros consultivos, sem direito a voto nas deliberações: um vereador de cada Câmara Municipal<sup>29</sup> e três representantes da Assembléia Legislativa Estadual.

O Conselho é apoiado nas suas deliberações por cinco Câmaras Técnicas Setoriais, voltadas para áreas de atuação pública de interesse comum e compostas por representantes do poder público – municipal, estadual e federal –, do empresariado, do segmento acadêmico-profissional e da comunidade.

<sup>29</sup> Registre-se a criação e funcionamento recente do Parlamento Comum, novo parceiro metropolitano capitaneado pela Câmara Municipal do Recife.

---

As Câmaras Técnicas são instâncias consultivas que ampliam a rede de instituições envolvidas no sistema gestor, atuando ora para subsidiar decisões do Conselho, ora como espaço de mediação de interesses e cooperação técnica.

### **A experiência atual de gestão metropolitana**

O CONDERM completou 13 anos de funcionamento, período em que passou por diversas renovações de conselheiros estaduais e municipais, processadas a cada 02 anos, alternadamente, em decorrência de eleições majoritárias e proporcionais desses dois níveis de poder. O dispositivo que permite essa rotatividade contribui, de certa forma, para que não ocorra descontinuidade de ação.

O Conselho tem cumprido a pauta regimental que prevê três reuniões ordinárias anuais, sendo realizadas, em algumas ocasiões, sessões extraordinárias em função de necessidades específicas trazidas pela presidência ou por algum conselheiro. Ao longo de sua trajetória, aprovou 73 Resoluções, além de moções e recomendações encaminhadas pelas Câmaras Técnicas Setoriais. Grande parte das Resoluções se refere à própria estruturação, a exemplo do Regimento Interno, criação das Câmaras Técnicas e aprovação do balanço anual do FUNDERM.

Cabe registrar ganhos efetivos resultantes de negociações em torno de questões polêmicas como a construção de presídio, transporte público e regulamentação do “transporte alternativo” prestado por veículos médios do tipo “kombi”, “besta”, “van”. Observe-se que as reuniões do Conselho Deliberativo contam com maior atenção dos conselheiros quando tratam de questões mais objetivas ou de resultados imediatos, a exemplo de critérios para distribuição de recursos do programa “Viva o Morro”, conjunto de ações destinadas a prevenir e remediar situações de risco nas áreas de morro, provocadas por chuvas excessivas ou concentradas durante o inverno.

Com referência ao FUNDERM, note-se que, na década de 1980, foi utilizado em maior dimensão para execução do Projeto Grande Recife, projeto de urbanização, financiado com recursos do Banco Mundial (BIRD), da União e do Estado, componente do Programa do Ministério do Interior para Regiões Metropolitanas do Nordeste coordenado pela SUDENE. Foi usado em projeto de transporte também com recursos do BIRD, mediante convênio com a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU. Nos anos 1990, o Fundo recebe praticamente

---

recursos do Tesouro do Estado. Entre 1997 e 1998, conta ainda com recursos da União através de empréstimo da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP para o Projeto UNIBASE (Unificação das Bases Cadastrais - cartografia da RMR). Entre as ações então financiadas pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano alinham-se: Implantação do Sistema de Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos da RMR; Atualização, manutenção e operação do mapeamento e base informacional metropolitana; Elaboração do Plano Diretor da RMR; Fortalecimento das Administrações Municipais e Ações do Programa de Saneamento, executadas em sua maioria pela própria FIDEM.

Já no novo milênio, o FUNDERM recebeu recursos do OGU para o Programa Viva o Morro, com ações executadas pelos municípios mediante convênio. Atualmente, recursos do BIRD, através de empréstimo contraído pelo Estado, são destinados para o PROMETRÓPOLE, projeto de urbanização na área do rio Beberibe, executado em parceria com os municípios do Recife e de Olinda.

Em suma, o fundo metropolitano, tem funcionado com recursos alocados com destinação pré-definida e limitados às fontes do orçamento estadual, que o órgão metropolitano, na condição de gestor, procura canalizar para ações de interesse comum da Região Metropolitana do Recife.

238

Em avaliação geral e sumária, pode-se afirmar que o Sistema Gestor Metropolitano da RMR vem funcionando, desde sua criação, mediante alternância de momentos de maior ou menor dinamismo. Entre os resultados gerados ao longo de sua trajetória de mais de trinta anos podem ser mencionados, pelo menos, os seguintes pontos relevantes:

- retomada do planejamento metropolitano, como responsabilidade do Estado e dos municípios que integram a RMR;
- assimilação da instância metropolitana na sistemática do processo orçamentário do Estado e de alguns municípios da RMR;
- mudança observada no discurso dos conselheiros, que passam a tratar problemas locais e setoriais sob o prisma de visão mais geral, de interesse regional, indicando que se desenvolveu na prática certo grau de consciência metropolitana.

---

Apesar de se constituir um dos poucos em operação efetiva no País, o arranjo institucional da RMR enfrenta dificuldades e apresenta limitada capacidade de decisão e administração das questões metropolitanas, vistas ainda como responsabilidade do governo do Estado. O Conselho é visualizado como espaço para reivindicação dos municípios, ficando em segundo plano o entendimento de que se trata de órgão gestor da política de ação inter-governamental metropolitana.

Na prática, tem limitada capacidade de decisão sobre a aplicação de recursos do FUNDERM e até de proposição, tanto é que até agora não foi apresentada proposta de política compensatória pela preservação de áreas de proteção de mananciais, disponibilização de áreas para destinação final do lixo urbano, conforme previsto na Lei Complementar Estadual nº 10/1994, que dispõe sobre a RMR.

## **O Plano MetrÓpole Estratégica**

No começo deste século empreende-se uma revisão na estratégia de longo prazo (2005/2015) para a RMR. Para tanto, foram elaborados, em 2002, estudos reunindo num só documento denominado MetrÓpole Estratégica, que contempla os aspectos relevantes da Região no âmbito do diagnóstico, com reflexões acerca das tendências futuras, incluindo projetos e propostas visando promover avanços em cada segmento abordado.

Nesse documento, está expressa a avaliação de que o modelo de gestão metropolitana da RMR mostra sinais de esgotamento, em face da emergência e ampliação dos problemas regionais e da necessidade de cooperação mais estreita entre os entes federativos e do planejamento das ações da metrÓpole. Mesmo concebendo um sistema geral e abrangente de organização, o documento parte do princípio segundo o qual “é possível, além de necessário, utilizar e combinar diferentes instituições, interagindo e distribuindo espaços de atuação articulados no processo de gestão regional”.

Para fortalecer e aperfeiçoar o sistema gestor metropolitano propõe incorporar mudanças na atuação do CONDERM como Órgão central do sistema; na Agência CONDEPE/FIDEM, como agência executiva, no papel de Secretaria Executiva do Conselho e instância técnica de apoio ao processo decisório e de articulação e intermediação de interesses dos municípios.

---

Com respeito ao FUNDERM indica-se como diretriz operacional que o Fundo deve ter “agilidade e flexibilidade organizacional (...) capaz de mobilizar e articular instituições públicas e privadas, e gerenciar recursos financeiros com eficiência e eficácia”.<sup>30</sup> Para tanto, indica-se uma fonte própria de recursos financeiros para a implementação da estratégia de desenvolvimento metropolitano. Essa fonte seria formada por 2% da cota-parte do ICMS dos municípios – que corresponderia em média a 30% da receita corrente dos municípios metropolitanos – e igual aporte de recursos do Estado. Como se pode deduzir, a sugestão parte do princípio de manter o critério de paridade entre o conjunto dos municípios integrantes da RMR, de um lado, e, do outro o estado de Pernambuco.

<sup>30</sup> PERNAMBUCO. Agência CONDEPE/FIDEM. Metrópole Estratégica. Recife: 2005, p. 279/280.

Essas propostas estão em processo de apreciação pela administração instalada recentemente. Segundo o secretário do Conselho, atual diretor-presidente da Agência CONDEPE/FIDEM, o sistema passa por uma parada estratégica no sentido de ser discutido consoante as diretrizes do novo governo. Isso inclui o funcionamento das Câmaras Técnicas Setoriais, um dos pilares de sustentação e vitalidade do sistema.

240

Vale notar que qualquer processo de gestão colegiada, exige longa aprendizagem de assimilação dos conceitos e compromisso político dos vários agentes envolvidos, em torno de seus objetivos. “Requer consciência coletiva regional e determinação para enfrentar os desafios”, no dizer de um ex-conselheiro metropolitano, representante municipal.

Para o prefeito do município de Itamaracá, filiado a partido de oposição ao atual governo, a Agência CONDEPE/FIDEM desempenha papel fundamental para os municípios da RMR. Tal opinião é compartilhada por outros gestores municipais como o prefeito de Igarassu, que, em breve depoimento sobre o CONDERM, disse considerá-lo da maior importância, um modelo e forma de integrar prefeitos e órgãos do Estado, avaliando positivamente sua finalidade, como órgão deliberativo.

Em suma, a experiência acumulada ao longo de mais de 30 anos de funcionamento, ainda que oscilante, da RMR, confirma que o exercício da gestão metropolitana não depende apenas de respostas formais ao estímulo criado pela legislação, mas da vontade política de seus agentes expressa em ações efetivas e articuladas.

# ANEXO 05

---

## Relação de Entrevistados

1. Fernando Cunha Lima - Prefeito de Macaíba
2. Jarbas Cavalcanti - Prefeito de São Gonçalo do Amarante
3. Agnelo Alves - Prefeito de Parnamirim
4. Solon Ubajara - Prefeito de Monte Alegre
5. Norma Ferreira - Prefeita de São José de Mipibu
6. Ednólia Câmara Melo - Prefeita de Ceará Mirim
7. George Ney - Prefeito de Nísia Floresta
8. Virgínia Ferreira - Secretária de Planejamento de Natal
9. Walter Fernandes - Secretário de Planejamento de Parnamirim
10. Deputada Federal Fátima Bezerra
11. Deputado Estadual Fernando Mineiro
12. George Câmara - Coordenador do GTRMN
13. Vereador Edvan Martins - Presidente do Parlamento Comum Metropolitano
14. Flávio Azevedo - Presidente da FIERN
15. Eudo Laranjeiras - Presidente da FETRONOR
16. Enrico Fermi - Presidente da ABIH.
17. Francisco Vagner Araújo - Secretário da SEPLAN

Nota: as entrevistas foram realizadas entre os meses de dezembro de 2006 e abril de 2007.

---

## Entrevistadores

1. Christian Vasconcelos - GTRMN
2. Ermelinda Gonçalves - FADE
3. Francisco Cartaxo Rolim - FADE
4. George Câmara - GTRMN
5. Irineu Domingos - GTRMN
6. Marcelo Clayton - GTRMN