

IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Interfaces com a construção da PNDU

COMPONENTE
A

Relatório de Pesquisa



IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Interfaces com a construção da PNDU

COMPONENTE

A

Relatório de Pesquisa



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Interfaces com a construção da PNDU

COMPONENTE
A

Relatório de Pesquisa



COORDENAÇÃO NACIONAL

Marco Aurélio Costa

Coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). Coordenador da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

COORDENAÇÃO DO PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

Marco Aurélio Costa

Coordenador nacional do INCT/INPuT. Coordenador da Codur/Dirur/Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

SUPERVISÃO TÉCNICA

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

Luis Gustavo Vieira Martins

Pesquisador na Dirur/Ipea. *E-mail:* <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

Lizandro Lui

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

Sara Rebello Tavares

Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail:* <sara.tavares@ipea.gov.br>.

REVISÃO TÉCNICA

Lizandro Lui

Pesquisador do PNPD/Dirur/Ipea. *E-mail:* <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

AUTORIA

Andréa de Cássia Lopes Pinheiro

Doutoranda no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail:* <andreaclpinheiro@yahoo.com.br>.

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

Professor associado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU), na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade Federal do Pará (UFPA). *E-mail:* <jximenes@ufpa.br>.

DOL: <https://dx.doi.org/10.38116./rp-rmbelem-comp-a>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 IDENTIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA RM DE BELÉM	7
3 FPICS INSTITUÍDAS NA RM DE BELÉM	17
4 CLASSIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE RELAÇÃO INTERFEDERATIVA PRESENTES NA RM DE BELÉM.....	18
5 OBSERVAÇÕES SOBRE AS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA RM DE BELÉM	26
REFERÊNCIAS	28

1 INTRODUÇÃO

Este relatório faz parte da sequência de etapas do projeto *Governança Metropolitana no Brasil*, coordenado nacionalmente pelo Ipea e conduzido regionalmente por institutos estaduais de planejamento e pesquisa, universidades e organizações do terceiro setor. Especificamente, trata-se aqui do caso da Região Metropolitana (RM) de Belém, no estado do Pará, Norte do Brasil, formada pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará e Castanhal. Abordam-se, neste relatório, mecanismos, iniciativas, regulamentações e relações institucionais em que o tema metropolitano, sobretudo afeito ao domínio das políticas urbanas, vem sendo recentemente abordado pela administração pública nos níveis municipal e estadual.

Este texto está dividido em três seções. Em primeiro lugar, abordam-se mecanismos, legislações e instituições diretamente envolvidos em uma temática que, embora ampla, trabalharia o espectro da administração territorial da RM de Belém. Diz-se *territorial* não apenas pela abordagem afeita aos chamados estudos urbanos e regionais, mas porque as políticas urbanas clássicas (habitação, uso e ocupação do solo; transportes públicos e mobilidade urbana; saneamento básico) são inevitavelmente relacionadas à dimensão espacial e a decisões essencialmente políticas e de impacto distributivo (ou concentrador) da riqueza social e das mobilizações de capital e da ação coletiva.

Em segundo lugar, abordam-se experiências específicas das chamadas *funções públicas de interesse comum* (FPIC), figuras previstas em lei federal no Brasil. Estas se referem ao compartilhamento de questões cuja abrangência – e eventual encaminhamento de soluções – se concebe como concretamente *metropolitana* (no caso dos resíduos sólidos ou dos transportes, por exemplo), o que, no país, ainda se verifica como um modelo em curso, apesar da legislação específica vigente.

Por fim, aborda-se o caso concreto das secretarias de estado e de núcleo, ambas supra-municipais e que, portanto, sendo ligadas ao governo do estado do Pará, ocupam-se diretamente do tema, institucionalmente. Iniciando-se por exemplos, passando-se por políticas e terminando-se na citação a instituições, pontua-se o caráter ainda parcial e não articulado da governança metropolitana no caso em estudo.

2 IDENTIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA RM DE BELÉM

A atual RM de Belém é oriunda da leva de nove regiões metropolitanas brasileiras pioneiras instituídas pela Lei Federal Complementar nº 14, de 14 de junho de 1973, juntamente com a RM do Rio de Janeiro (objeto da Lei Complementar nº 20, de 1974). À época, a RM de Belém era composta apenas pelos municípios de Belém e Ananindeua, seu vizinho, embora seus territórios e fronteiras fossem, até então, diferentes dos limites atuais. Alterações posteriores, durante os anos 1980, 1990 e 2010, reconfiguraram não apenas os limites territoriais metropolitanos em torno da capital paraense, mas também a própria rede urbana do Estado e da Amazônia brasileira.

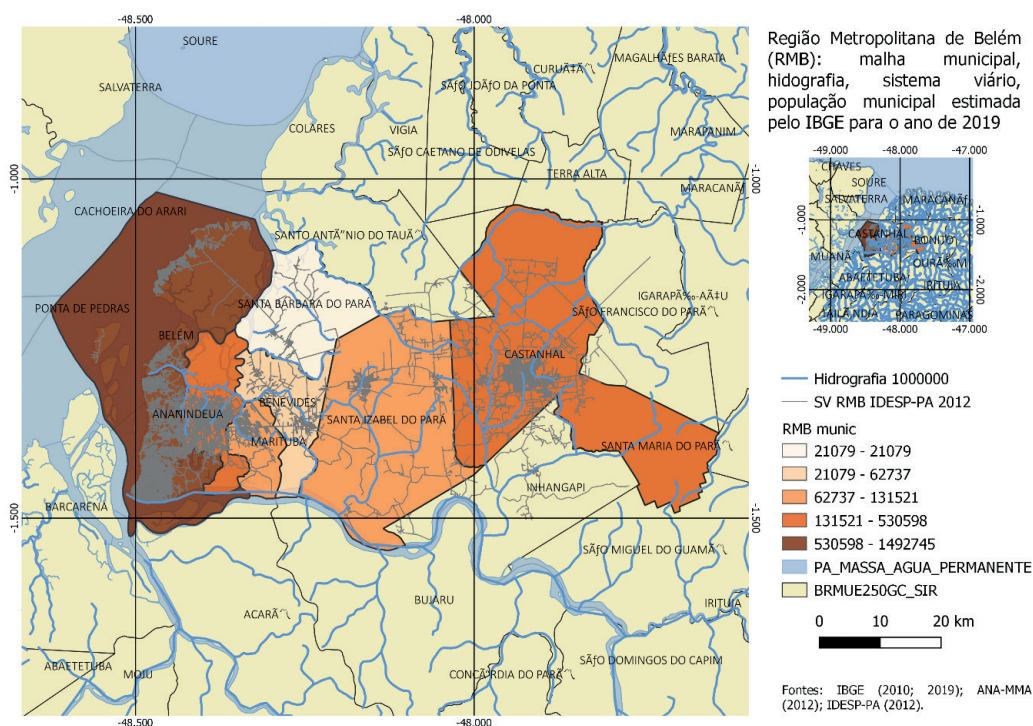
Sendo a região Norte célebre pela escala e extensão territorial proporcionalmente mais robustas do que ocorre em outras regiões da federação, com municípios de área significativa e extensas zonas rurais, ocorreu na RM de Belém também um processo histórico de concentração e doação de terras, com seu uso secular como ativo econômico a partir das elites (Ventura Neto, 2012).

Na RM de Belém (mapa 1), não existe um órgão específico com responsabilidades sobre as relações interfederativas, como preconiza o Estatuto da Metrópole. Na Lei Complementar Estadual (LCE) nº 8.096/2015, o governo do Pará determina que a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (Sedop), por meio da sua Diretoria de Planejamento Metropolitano e Gestão Territorial (Dimet), seja a responsável pela coordenação, proposição e acompanhamento das políticas de organização urbana e regional e promoção de estudos e análises *técnicas nos projetos, convênios e parcerias com os municípios das regiões metropolitanas*, incluindo o diagnóstico dos municípios atendidos no que se refere a seus instrumentos de gestão (Pará, 2015).

Com relação à execução de políticas públicas setoriais de caráter metropolitano, a estrutura do governo estadual que mais se aproxima do desenvolvimento de relações interfederativas é o Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM), que contempla a FPIC de transporte. Este órgão, criado pela Lei Estadual nº 7.573, de 1º de dezembro de 2011 (Pará, 2011), tem como objetivo “(...) gerenciar a implantação do Projeto Ação Metrópole” (*op. cit.*, art. 1º, *caput*). O projeto Ação Metrópole, por sua vez, consiste em um sistema integrado de transportes baseado no modal ônibus e suas variantes, como o caso de veículos monoarticulados ou biarticulados, obras de arte e faixas segregadas conforme o padrão Bus Rapid Transit (BRT; figura 1), ampliado no país a partir de projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), embora tenha algumas de suas modalidades de origem latino-americanas e registro desde as décadas de 1970 e 1980.

MAPA 1

Faixas de população municipal metropolitana estimadas pelo IBGE¹ – malha municipal, hidrografia, sistema viário (2019)



Fontes: IBGE (2010; 2018; 2019); SNIRH (2012); IDESP-PA (2012).

Nota: ¹ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Obs.: Mapa cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 1

Anel viário da avenida Júlio César, em Belém, parte do projeto metropolitano de sistema de transporte integrado Ação Metrôpole



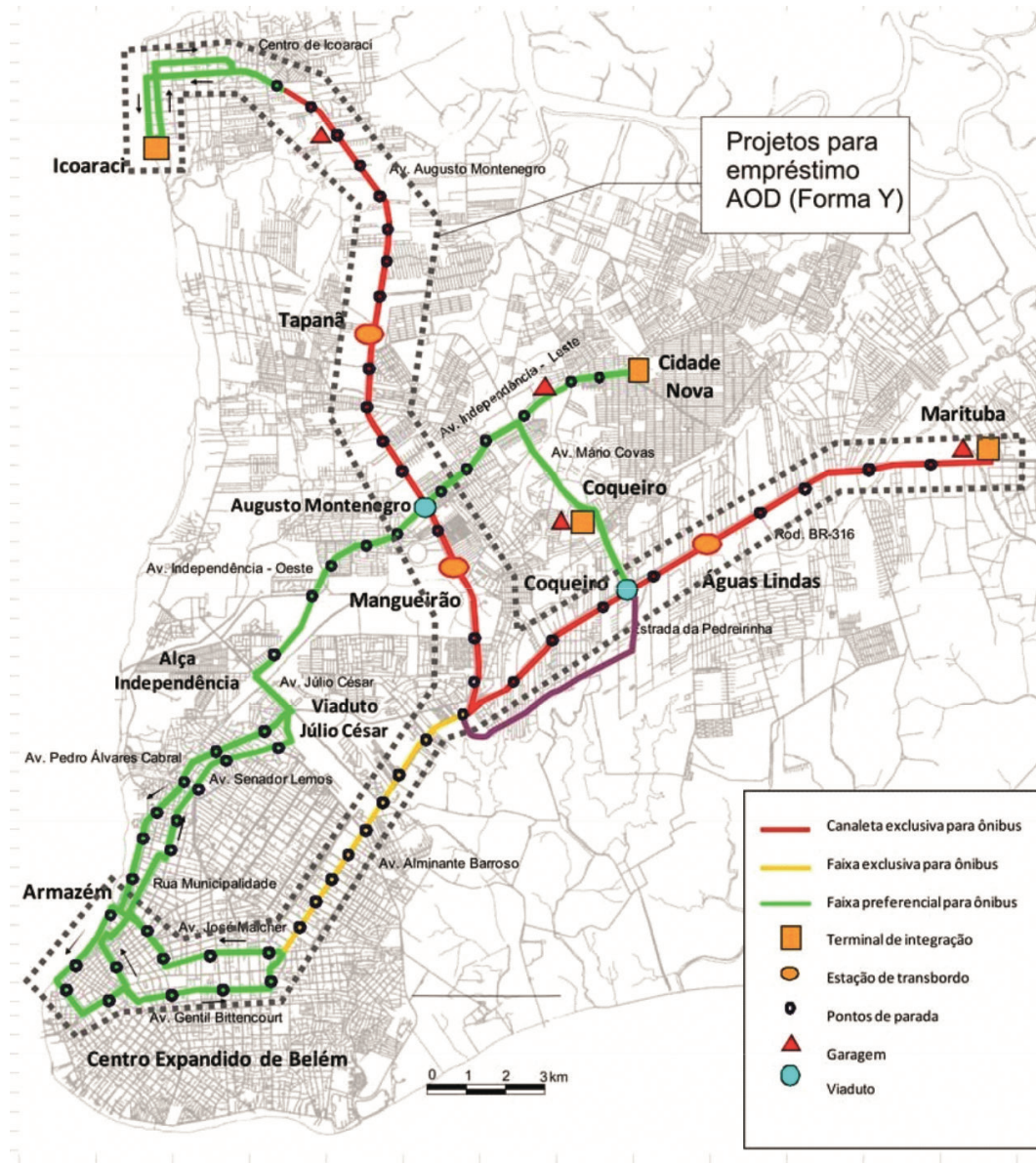
Fonte: NGTM (2012).

Há grande centralidade na questão metropolitana na RM de Belém quanto ao projeto Ação Metrôpole (figura 1). Oriunda de sucessivas experiências de consultoria, cooperação técnico-financeira e transferência de tecnologia entre a Jica (Japan International Cooperation Agency, a Agência de Cooperação Internacional do Japão, órgão governamental), a antiga companhia Geipot (Empresa Brasileira de Gerenciamento de Transportes),¹ o então Ministério dos Transportes e o governo do estado do Pará, a Ação Metrôpole pode ser lida como um ativo eleitoral, um objeto de disputa entre municípios e estado, e um projeto técnico de visibilidade nacional. Incorporado ao PAC, o projeto é também tratado como item de desgaste entre as administrações municipais, o governo do estado e o eleitorado local, advindo dos atrasos de execução da obra civil e das dificuldades da Prefeitura Municipal de Belém em gerir as ações.

1. A Geipot foi uma empresa pública criada em 1965 e extinta em 2008, com a reestruturação administrativa e a redefinição de atribuições dos órgãos federais e de competências estaduais e municipais do setor no Brasil. A companhia sediou corpo técnico de permanente qualificação e foi responsável pela difusão, aperfeiçoamento e aplicação de tecnologias, modelos institucionais e tarifários diversos em engenharia de transportes e transportes públicos urbanos no país (Geipot, 2007). Parcela significativa dos especialistas locais em transportes públicos é, direta ou indiretamente, tributária da formação na extinta empresa, eventualmente caracterizada, também, em seus primórdios.

MAPA 2

Diagrama geral da chamada Forma Y, corredores de tráfego do sistema integrado de ônibus metropolitano do tipo BRT do projeto Ação Metrôpole, com pontos de parada e estações de transbordo, envolvendo três municípios metropolitanos



Fonte: NGTM (2012).

Obs.: Mapa reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O projeto Ação Metrôpole prevê um conselho de composição heterogênea, envolvendo empresas do ramo, prefeituras municipais, técnicos do setor público, a pasta estadual responsável pela política de desenvolvimento urbano e metropolitano, sindicatos, usuários e instituições de ensino e pesquisa (NGTM, 2012).

Avaliando-se o planejamento original do projeto Ação Metrôpole, contudo, identificam-se outros conflitos já potencialmente visíveis e citados em debates públicos no presente. Em uma das fases de implantação do projeto deve ser definida e implantada a gestão do sistema metropolitano de transportes sob coordenação inicial do NGTM. O caráter heterogêneo e desejavelmente colegiado dessa espécie de conselho metropolitano de transportes públicos, operante sobre um sistema que se pretende integrado, já demonstra polêmicas em torno

de, no mínimo, dois grandes temas: o modelo tarifário do sistema metropolitano integrado de transporte público; e a mudança de rotas, linhas, volume de passageiros e modais envolvidos no sistema de transporte na RM de Belém. Trata-se de um debate nitidamente redistributivo e de reorganização de mercado referente ao modelo tarifário, à distribuição da receita do sistema e às metas de investimento a serem cumpridas pelas empresas privadas concessionárias por licitação (NGTM, 2012).

São famosas localmente as críticas ao “arcaísmo” do *modelo bairro-centro* (Tobias, 2015) do desenho de linhas de ônibus no município de Belém e de municípios vizinhos da RM de Belém em direção ao seu centro comercial e histórico. Este desenho *bairro-centro*, funcionalmente irracional, gera ociosidade de ocupação nos veículos quando no segmento de retorno (*centro-bairro*, quando a demanda de passageiros foi dispersa em poucos bairros com concentração de empregos e serviços de Belém) das linhas, o que representaria deseconomia. Em contrapartida, o funcionamento desse mercado, digamos, já operava há algumas décadas a partir de uma lógica não eficaz, empresarialmente “pré-capitalista”, posto que, historicamente, várias das concessões das linhas de ônibus dos municípios metropolitanos estavam vencidas, configurando irregularidade administrativa, além de evidenciarem a incongruência entre a localização e volume da demanda (nos bairros periféricos, maioria da população e do território metropolitano) e o destino rentável das linhas (o centro comercial de Belém).

A demanda por transporte público na RM de Belém, que drena população usuária de Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará, Castanhal, Ananindeua e da periferia de Belém para o centro histórico de Belém e arredores, reflete ao mesmo tempo a concentração e a limitação – espaciais e econômicas – da metrópole e a força econômica e política dos empresários do setor, um efetivo bloco patronal, relativamente coeso há algumas décadas. O Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belém, de 2001 (Cohab-PA, Jica e Sedurb, 2001), critica abertamente a discrepância entre as necessidades (de volume, velocidade, preço, eficiência e localização) do usuário do sistema de transportes e a disfuncionalidade, ou irracionalidade técnica, do desenho das rotas e linhas de transporte público, primitivamente rentáveis para um *modus operandi* comercial e considerado anacrônico.

A implantação, nas etapas futuras de integração de um sistema metropolitano de transportes públicos na RM de Belém, implica, portanto, notável impacto sobre os empresários locais do setor. Em primeiro lugar, suas estratégias atuais de obtenção de rentabilidade se veem ameaçadas, sobretudo em função da reconfiguração de rotas e linhas de ônibus, mas também pela mudança e obrigatoriedade de escalonamento dos modais de transporte, com linhas *alimentadoras*, *troncais* e respectivos veículos de média ou grande capacidade e número de passageiros. Em segundo lugar, a integração tarifária entra em choque com a lógica e o poder do empresariado do setor, pois representa a extinção da circulação de dinheiro em espécie no interior dos veículos do sistema de transportes, implantando-se o chamado bilhete eletrônico em todo o sistema, com aquisição de passagens em pontos de embarque e desembarque, monitorados pela autoridade metropolitana de transportes, inicialmente representada pelo NGTM e o Conselho Metropolitano do Sistema de Transportes Públicos. Além de outros aspectos (obrigatoriedade de modernização da frota, aquisição de veículos com especificação aprovada pelo sistema metropolitano, cumprimento dos tempos de operação, embarque e desembarque e pontos de parada), o impacto da mudança (extinção e acréscimo) de rotas e linhas de transporte, associado ao novo modelo tarifário, aponta para conflitos iminentes, que já se desenham e debatem na RM de Belém.

Parte significativa dos corredores de tráfego segregados para as faixas de ônibus, contudo, está restrita ao território municipal de Belém (NGTM, 2012; figura 2), o que faz com que a prefeitura do município seja responsável por trecho majoritário de execução e, em anos recentes, de retardo na conclusão das obras e operação do sistema. Do ponto de vista metropolitano, na prática, o NGTM continua sendo o órgão articulador na escala supramunicipal, porém com atuação limitada à autonomia das administrações locais e suas incumbências contratuais definidas no escopo desse projeto de sistema de transportes. Belém, Ananindeua e Marituba apresentam realidades institucionais, econômicas, territoriais e demográficas diferentes e desiguais (mapa 3). Esta situação se relaciona com a resistência do setor empresarial do ramo de transportes em incorporar as alterações de regulamentação do sistema público de transportes da RM, o que implicaria renovação da frota, reconfiguração de linhas e trajetos e mudança da estratégia de obtenção de rentabilidade, longe do sistema atual e anacrônico, do fluxo de transportes centro-periferia ou *bairro-centro*.

FIGURA 2

Faixas de rolamento do prolongamento da avenida João Paulo II, área de expansão e limite entre os municípios de Belém e Ananindeua, na RM de Belém¹



Fonte: NGTM (2018).

Nota: ¹ Parte do projeto Ação Metrópole, a intervenção implicou uma complexa licença ambiental e numerosas remoções de domicílios em áreas de assentamentos precários.

As relações supramunicipais, já frágeis e precárias previamente aos acordos oportunizados com a progressiva implantação do sistema de transportes, são ainda mais atravessadas pelo peso político e econômico desses interesses empresariais, influentes localmente. No entanto, o órgão estadual que teria o papel de articulação e mediação entre diferentes interesses tem a atribuição de viabilizar a implantação do sistema integrado de ônibus urbano, o que implica, necessariamente, a convivência entre as três prefeituras, os órgãos estaduais e demais segmentos envolvidos.

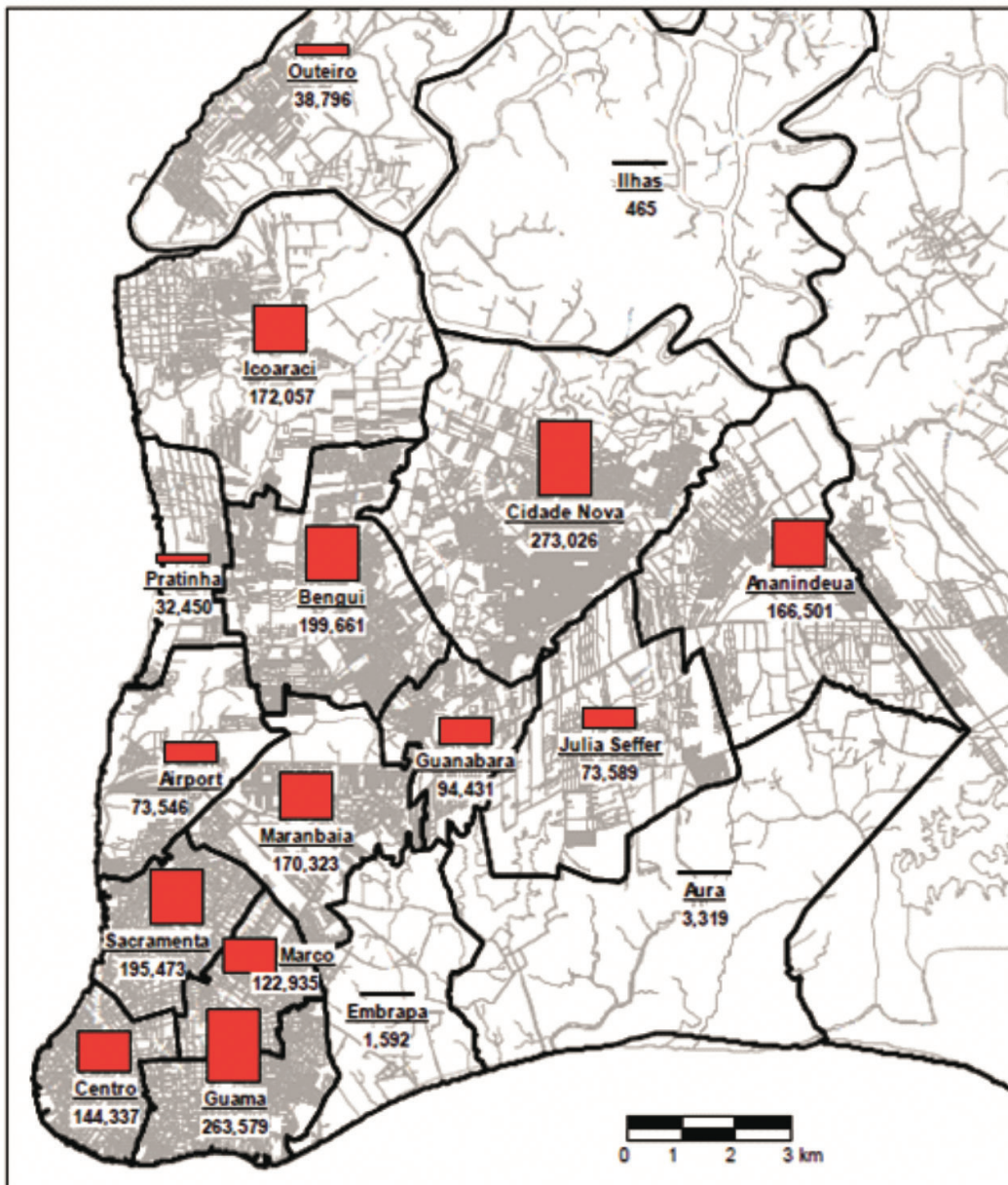
Conflitos e contradições desse exemplo refletem um problema brasileiro de governança e gestão metropolitana presente na desigual capacidade financeira dos municípios, na pendularidade de fluxos das populações metropolitanas e na assimetria de distribuição – socialmente injusta e deseconômica – das redes e sistemas de infraestrutura (Pinto, 2007).

Baixos níveis de integração metropolitana, mensuráveis por diversos métodos e escalas, refletem tanto estes aspectos desiguais quanto as eventuais dificuldades administrativas e políticas para enfrentamento concreto de uma dada agenda de cooperação interfederativa, no caso, entre estado da Federação e municípios.

A forte heterogeneidade dos municípios brasileiros quanto a indicadores econômicos, sociais e fiscais (...) foi reforçada nas Regiões Metropolitanas brasileiras (...) que passaram a incluir municípios com pálida integração ao núcleo metropolitano. Em alguns casos, as Regiões Metropolitanas brasileiras não se configuram como aglomerados metropolitanos (...) Esta dificuldade se agrega à falta de legitimidade política da região metropolitana (...) (Pinto, 2007, p. 188).

MAPA 3

Macrozonas de tráfego do sistema BRT Metropolitano, do projeto Ação Metr pole, entre os três municípios envolvidos no planejamento¹



Fonte: NGTM (2012).

Nota: ¹ Observa-se a desigualdade de estoques e demandas, o que evidencia densidades diferentes, além de importâncias econômicas e centralidades que são tão assimétricas quanto o peso político das respectivas administrações municipais no sistema.

Obs.: Mapa reproduzido em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

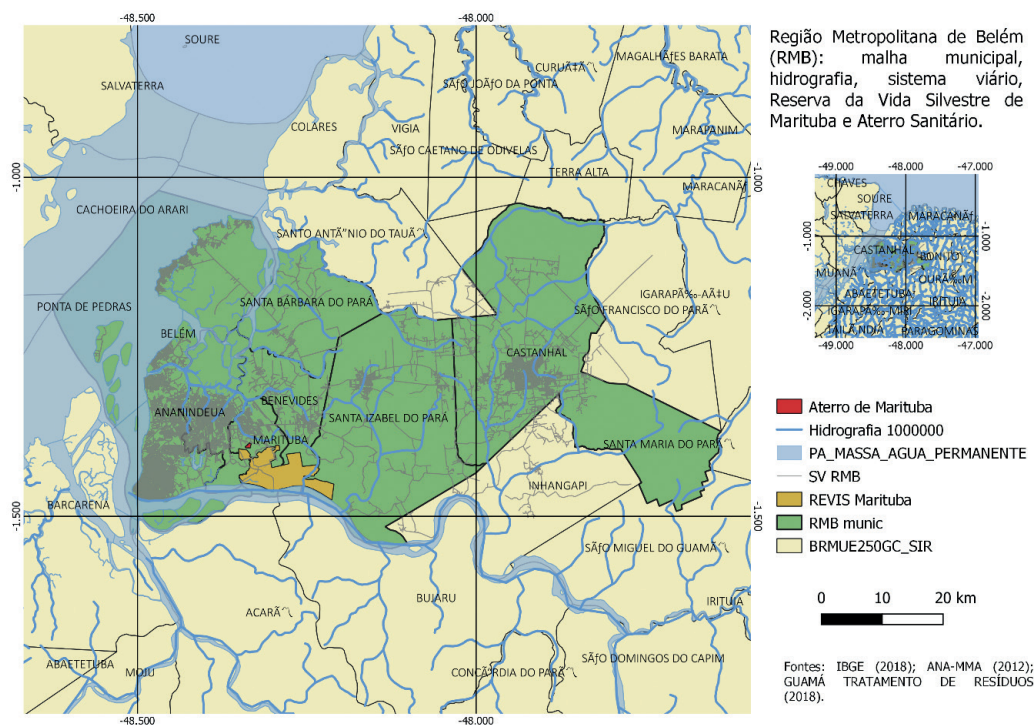
Em outras palavras, a dificuldade histórica de articulação intermunicipal e interfederativa (especificamente entre governo estadual e prefeituras municipais metropolitanas) não pode ser fielmente creditada a fatores estritamente institucionais, mas a uma complexa concorrência de aspectos, advinda da desigualdade socioeconômica e da situação de fronteira da região e sua formação urbana. Há conflitos mesmo na interação entre as prefeituras municipais de Belém, Ananindeua e Marituba, entre os municípios metropolitanos e, em anos recentes, entre os municípios governados por prefeitos politicamente alinhados em torno de mesmas legendas partidárias e seus aliados (Pinheiro, Ponte e Rodrigues, 2014).

Na região Norte, as RMs de Manaus e Belém apresentam natureza metropolitana, porém com 70% dos municípios nos níveis médio, baixo e muito baixo. Ou seja, à exceção de Ananindeua, com nível muito alto, e de Benevides e Marituba, que são de nível alto, todos na RM de Belém, os outros municípios que estão em unidades institucionalizadas na região Norte são de nível de integração médio ou mais baixo. Se forem observadas as demais 5 unidades não metropolitanas, nota-se que 100% estão nesses últimos níveis (Ribeiro, 2012, p. 34).

No âmbito das prefeituras municipais integrantes da RM de Belém, há um acordo de cooperação técnica (ACT) instituído em 2015 entre as prefeituras de Belém, Ananindeua e Marituba na FPIC de Saneamento – especificamente em resíduos sólidos, estabelecido mediante a necessidade de resolução do destino e tratamento dos resíduos sólidos produzidos nesses municípios. A Central de Processamento e Tratamento de Resíduos (CPTR)/ aterro sanitário localiza-se no município de Marituba, sendo gerida pela empresa Guamá Tratamento de Resíduos Ltda (mapa 4).

MAPA 4

RM de Belém: malha municipal, hidrografia, sistema viário e as poligonais do aterro sanitário e da reserva de vida silvestre do município de Marituba



Elaboração dos autores.

Obs.: Mapa cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Este ACT não se caracteriza como uma estrutura formal de relação interfederativa, e é baseado em um instrumento jurídico frágil, que tem se tornado alvo de conflitos entre os gestores e técnicos dessas prefeituras, o governo do estado e a empresa que gerencia a CPTR. Após acordo pactuado a partir de um termo de ajustamento de conduta (TAC) com o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), a empresa responsável pelo tratamento de resíduos do novo aterro sanitário metropolitano mudou o nome do empreendimento, denominando-o *UVS Guamá*, sigla para *Unidade de Valorização Sustentável Guamá*.² Dirigentes da empresa privada concessionária pertencente ao grupo paulistano Solví (figura 3) chegaram a ser presos por irregularidades e descumprimento de normas administrativas e sanitárias no aterro. Aspectos críticos da questão do aterro sanitário metropolitano podem ser identificados, por exemplo, na imprensa local:

Representantes do Ministério Público do Estado (MPPA) e a Polícia Civil estiveram reunidos nesta quinta-feira (7) para apresentar informações sobre a operação Gramacho, realizada para investigar a prática de crimes ambientais sobre o Aterro Sanitário de Marituba, Região Metropolitana de Belém.

Com as investigações iniciadas em março deste ano, o inquérito apontou diversas irregularidades sobre o local, onde o chorume (líquido poluente) era despejado no solo, sem impermeabilização e que prejudica diretamente um dos igarapés próximos ao local.

Além disso, as autoridades ouviram a população da cidade de Marituba, que sofre com o alto índice de poluição. Para se ter ideia, o número de doenças triplicou no município após os problemas envolvendo a poluição no Aterro Sanitário.

“A poluição atmosférica e hídrica são os principais problemas encontrados, inclusive este pode até afetar a cidade de Belém, por conta do igarapé Pau Grande, além do forte odor encontrado durante as visitas e isso incomoda bastante os moradores”, explicou a delegada (...).

Para a promotoria do Ministério Público, outras irregularidades foram encontradas e serão investigadas pelo poder público. “Existem denúncias criminais e o inquérito será analisado depois de concluído para que os responsáveis sejam denunciados e pagarão com as penalidades previstas em lei”, diz a promotora do Meio Ambiente de Marituba (...).

Em nota, a empresa responsável sobre o aterro de Marituba se posicionou sobre o assunto.

A Guamá foi surpreendida com a deflagração da Operação Gramacho, já que vem colaborando com as autoridades do Estado sempre que é demandada. Além disso, a empresa atua sob fiscalização permanente da Semas³ desde o início das suas atividades e, desde abril opera em um modelo de cogestão com interventores nomeados pelo Poder Judiciário que atuam dentro do aterro.

Vale ressaltar que o aterro sanitário de Marituba foi construído seguindo normas específicas para esse tipo de engenharia, possui todas as autorizações da Semas e é a alternativa tecnológica mais usada no mundo para disposição final de resíduos sólidos urbanos. Após um investimento de R\$ 20 milhões feito este ano pela Guamá, o empreendimento está operando dentro do padrão de excelência e em conformidade com as melhores práticas do setor. Além disso, o aterro é um avanço para a região metropolitana de Belém, pois representa o encerramento do lixão do Aurá, um depósito de lixo a céu aberto que contamina o meio ambiente e compromete a saúde humana.

Nesse momento, por não conhecer o inquérito, a Guamá não pode comentar as acusações imputadas à empresa (Beckman, 2017).

2. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/2MlxdrL>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

3. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade, do governo do estado do Pará.

FIGURA 3

Esquema representativo do *pool* de empresas que forma o grupo Solví e das mudanças de nome, fusões e aquisições ao longo do tempo



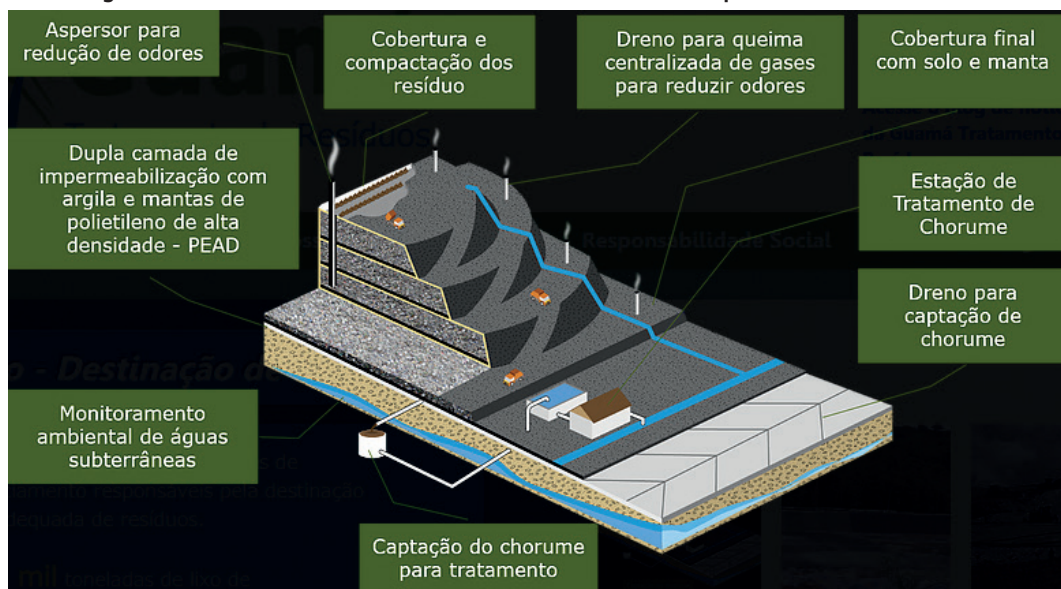
Fonte: Grupo Solví. Disponível em: <<https://bit.ly/358x7df>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em 2019, em novo acordo com o MPPA, a empresa Guamá Tratamento de Resíduos alegava que o valor pago, de R\$ 64,00 por tonelada de resíduos, seria insuficiente e levaria ao fechamento do equipamento, deixando a RM de Belém sem alternativa de destinação final segura (Empresa..., 2019). A empresa, então, solicitava aumento de 78% na remuneração da tonelage destinada ao aterro, elevando o valor para R\$ 114,00. As três prefeituras municipais metropolitanas envolvidas (Belém, Ananindeua e Marituba) discordaram e questionaram o valor. A Promotoria de Meio Ambiente do MPPA, ao colher as manifestações de protestos de moradores de Marituba acerca do aterro, descartou a aventada hipótese de reativação para recepção de resíduos do desativado e antigo Aterro Sanitário do Aurá, situado entre os municípios de Belém e Ananindeua. Em ambos os casos, no novo Aterro de Marituba e no antigo Aterro do Aurá, irregularidades como falta de tratamento, tratamento inadequado, infiltração de chorume nas células de tratamento (figura 4) e descarte irregular de resíduos se tornaram comuns em anos recentes.

FIGURA 4

Diagrama do tratamento da UVS Guamá, o aterro sanitário metropolitano, situado em Marituba-PA¹



Fonte: Guamá Ambiental. Disponível em: <<https://bit.ly/2MlxdrL>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

Nota: ¹ Polêmico, o equipamento divulga permanentemente suas ações e reafirma o compromisso com o termo de ajustamento de conduta firmado com o MPPA.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3 FPICs INSTITUÍDAS NA RM DE BELÉM

As FPICs instituídas formalmente para a RM de Belém foram dispostas na Lei Complementar Federal (LCF) nº 14/1973. Assim como para as demais RMs criadas nesta legislação, essas FPICs se configuravam de forma generalista, sem o cuidado com as especificidades de cada território.

Nas legislações posteriores sobre a RM de Belém (LCE nº 27/1995, LCE nº 72/2010, e LCE nº 76/2011) não há menção sobre quais seriam suas FPICs específicas. No art. 5º da LCE nº 27/1995, há uma indicação de como poderia ser feito o planejamento, gestão e execução dessas FPICs: “(...) A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço da entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processo que, através de convênio, venham a ser estabelecidos” (Pará, 1995).

Em 2015, o governo do estado, por meio da Dimet, iniciou estudos sobre a delimitação da RM de Belém a fim de determinar sua real composição territorial e quais FPICs se configuravam. O estudo foi finalizado e validado com as prefeituras que compõem a RM de Belém e com os órgãos estaduais com responsabilidades de planejamento, gestão e execução metropolitana no final de 2017, sendo, então, publicado no início de 2018⁴ (Pará, 2018).

O estudo aponta a existência das seguintes FPICs para a RM de Belém: planejamento metropolitano; desenvolvimento urbano; transporte e mobilidade urbana; habitação; meio ambiente; saneamento ambiental; e educação. O estudo se configura como um documento técnico; no entanto, a formalização das FPICs mencionadas precisa ser formalizada via legislação estadual.

Apesar da ausência de marco legal instituindo e regulamentando as FPICs para a RM de Belém, o resultado do estudo publicado pela Sedop em 2018 identifica estruturas institucionais formais para essas políticas de relação interfederativa. Como dito, trata-se da previsão formal, administrativa, porém não necessariamente realizada dessas políticas e iniciativas de cunho metropolitano. São questionáveis suas eficácias e efetividades quanto ao planejamento e gestão, como é o caso das estruturas das FPICs de planejamento metropolitano e de desenvolvimento urbano (relacionadas ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI para a RM de Belém, elaborado pela Sedop), dada a ausência de mecanismos concretos para se tornarem operacionais, concretas, suas ações.

A previsão, no plano formal, das ações de gestão metropolitana já surge precária, carecendo de regulamentação legal, dotações ou alocações orçamentárias, atribuições administrativas, corpo técnico ou projetos específicos. Nesse sentido, fica esvaziado o plano de desenvolvimento urbano-metropolitano integrado, não havendo políticas abrangentes que impliquem intervenções físico-territoriais ou políticas urbanas de alcance metropolitano. Restam, portanto, projetos específicos, motivados por problemas de décadas atrás, cuja urgência mobilizou governos estaduais e municipais (transportes e lixo, conforme descritos anteriormente).

4. Disponível em: <<https://bit.ly/34REMfY>>.

4 CLASSIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE RELAÇÃO INTERFEDERATIVA PRESENTES NA RM DE BELÉM

4.1 Dimet/Sedop

A Sedop, em sua estrutura organizacional (figura 5), evidencia, em primeiro lugar, os efeitos da reforma administrativa operada ainda nos anos de 2013 e 2015. Desse modo, unificaram-se duas secretarias de estado de perfis de atuação, atribuições, cultura administrativa e corpo funcional significativamente diferentes: as antigas secretarias de desenvolvimento urbano e regional, funções da anterior Secretaria de Estado de Integração Regional e da Secretaria de Estado de Obras Públicas. Contraditoriamente, há identificação e coincidência entre gestões que alteraram as atribuições da secretaria estadual paraense que se ocupa da política urbana (chamando-a de Desenvolvimento Urbano e Regional; Urbano, Metropolitano e Regional etc.) e extinguiu o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp-PA), instituição geradora de dados e produtora de análises que fundamentariam, em última instância, decisões da política urbana e regional do estado do Pará. Em síntese, embora gestões do mesmo grupo político e técnico-burocrático viessem alterando o alcance das políticas urbanas no Pará, incorporando formalmente a escala metropolitana e microrregional, foi fechada justamente a instituição que produzia dados e análises, insumos indispensáveis à elaboração da mesma política urbana estadual. Motivos à época alegados, conforme reforma administrativa do governo estadual, são previsivelmente baseados em jargões do ajuste fiscal:

§ 1º O Poder Executivo, na realização dos objetivos, com observância às diretrizes de equilíbrio fiscal e financeiro, adotará o modelo de governança por resultados, na busca contínua da qualidade do gasto, eficiência da gestão e de melhoria dos indicadores institucionais, administrativos, econômicos, sociais e humanos, com ênfase nas prioridades estratégicas da sociedade para o desenvolvimento integrado do Estado.

§ 2º O Governador do Estado, por meio de decreto, poderá integrar, sem incorrer em aumento de despesas, os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, de que trata esta Lei em sistemas setoriais, os quais serão agrupados nas áreas temáticas básicas da função administrativa e da governança pública do Poder Executivo, segundo o critério da finalidade prioritária de cada sistema (Pará, 2015).

O setor de obras públicas no Brasil seria historicamente permeado por litígios envolvendo os processos licitatórios (Gurski e Souza-Lima, 2018). Tome-se como exemplo a relação entre saneamento, saúde pública e obras de infraestrutura no país. A análise histórica do saneamento no Brasil, feita por Rezende e Heller (2002), defende que o entendimento das deficiências de infraestrutura no território brasileiro só pode ser feito em paralelo a sua própria questão social. Assim, a falta de saneamento básico no país seria uma expressão da não realização de direitos sociais, de acesso à renda, de oportunidades econômicas. Esse aspecto de desigualdade convive também com tradições corporativas no interior do operacional dessas políticas. No Brasil, como em outros países, a abordagem excessivamente instrumental da engenharia sobre o projeto e o planejamento das obras públicas apresenta, eventualmente, desvinculação das políticas macroeconômicas de reversão das desigualdades regionais.

O caso da reforma administrativa incidente sobre a atual Sedop (secretaria de estado que recebeu a dupla incumbência da política urbana e das obras públicas) seria exemplar do caso no Pará. Para a formação da atual secretaria, foram fundidas duas instituições diferentes: uma secretaria de atuação relacionada a elaboração e aplicação de políticas urbanas (habitação, uso e ocupação do solo, saneamento, transportes); e outra, atuante no projeto,

orçamento, fiscalização e execução direta de obras civis de equipamentos públicos e comunitários e infraestrutura, chamadas, respectivamente, de Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional e de Secretaria de Obras Públicas. A instituição resultante continuou, em sua atuação, dividida em duas, porém com a parcela herdada da antiga Secretaria de Obras Públicas dotada de maior articulação política, dotação orçamentária e vinculações com parlamentares e prefeitos. Do ponto de vista de uma institucionalidade capaz de conduzir uma política de governança metropolitana, esse arranjo tem se mostrado deficiente e, ainda, inadequado. Pode ser dito que a instituição resultante (a atual Sedop, na estrutura administrativa do governo do estado do Pará), ao ser formada por duas tradições administrativas, histórias, corpos técnicos, modos de atuação e orçamentos diferentes, configura evidente desequilíbrio entre suas duas partes.

A Secretaria de Obras Públicas (então chamada Seop) fundida à atual Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas opera como um setor efetivamente muito mais robusto, politicamente influente, com orçamento maior e grande capilaridade no Legislativo estadual. Por sua vez, a parte da Sedop que cabe à herança da antiga Sedurb (a secretaria cujo nome oscilou entre Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional) configura uma espécie de departamento da atual secretaria cuja incumbência se relaciona ao monitoramento, à eleição de intervenções e obras estratégicas e ao apoio na elaboração e revisão de planos diretores e demais mecanismos de planejamento territorial nas escalas urbana, metropolitana e regional. A origem da porção responsável pela política urbana na atual Sedop fora originada em financiamento externo, do Banco Mundial ligado ao Projeto Alvorada e a um programa de obras chamado *Pará Urbe*, que se tratava de uma exigência, pelo financiador, da existência de uma secretaria de estado para fiscalizar, gerir contratos e compor o arcabouço burocrático necessário à regularidade de suas ações. Assim, o segmento oriundo do setor de obras públicas resulta mais influente e determinante do que o setor do desenvolvimento urbano, onde está sediada a política de governança metropolitana. Curiosamente, apesar da notável convergência político-partidária de prefeitos municipais e do governador do estado em anos recentes, constata-se baixa articulação e realizações de alcance metropolitano, à exceção dos citados aterro sanitário e sistema de transporte público por ônibus, o BRT.

Conforme a estrutura organizacional da Sedop, instituída por meio da LCE nº 8.096/2015, a sua diretoria metropolitana (Dimet) é a responsável pelas FPICs de planejamento metropolitano e a de desenvolvimento urbano das regiões metropolitanas paraenses, tendo como uma de suas finalidades propor – em conjunto com os outros órgãos estaduais de atuação metropolitana, entes federados municipais e sociedade civil organizada – o sistema de governança interfederativa metropolitana e posterior elaboração dos PDUIs para as regiões metropolitanas paraenses.

A Dimet possui como principais atividades:

- propor a elaboração, acompanhar a execução e participar da revisão da Política Estadual de Desenvolvimento Regional e Urbano, no que concerne ao ordenamento territorial;
- participar, com entidades e municípios metropolitanos paraenses, da elaboração e do acompanhamento dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado, conforme estabelece a Lei Federal nº 13.089/2015;
- promover, exclusivamente ou em conjunto com municípios, entidades metropolitanas e/ou instituições de ensino e pesquisa, públicas ou privadas, a realização de estudos e análises técnicas referentes a diagnósticos, planos, programas e projetos relacionados

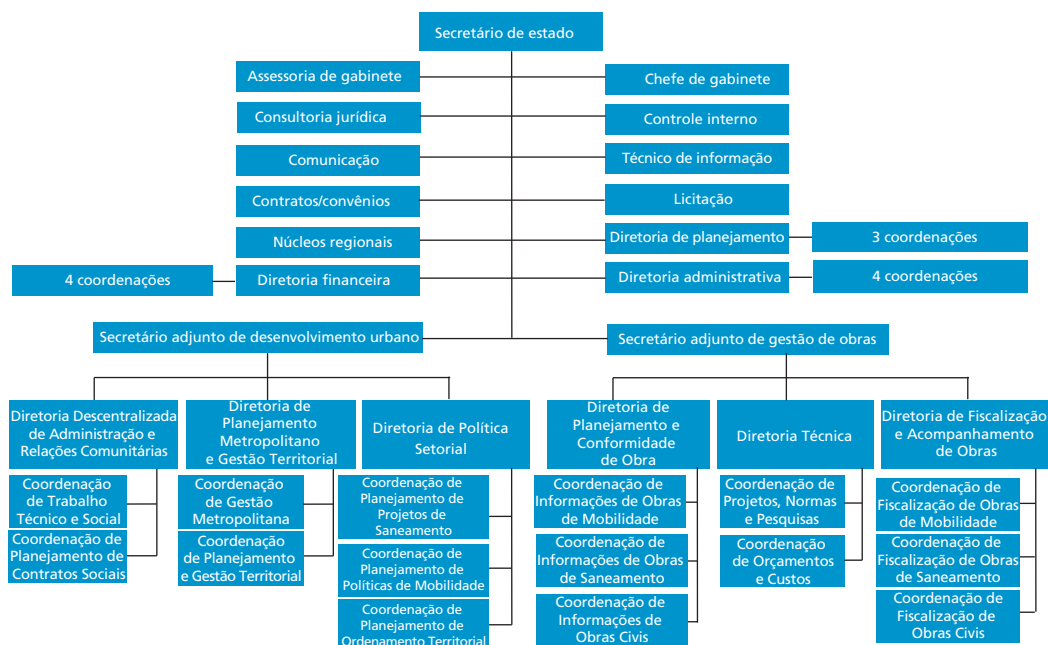
ao desenvolvimento e, em especial, ao ordenamento territorial regional, metropolitano e urbano;

- apoiar e promover o fortalecimento do planejamento e da gestão territorial nos municípios e nas regiões metropolitanas do Pará;
- quando solicitado, articular com os municípios e entidades metropolitanas paraenses, visando à solução de questões relativas ao ordenamento territorial; e
- disponibilizar informações relativas ao ordenamento territorial para subsidiar a formulação e o acompanhamento da política e dos planos de desenvolvimento e ordenamento territorial regional, metropolitanos e urbanos.

A Sedop, conforme a LCE nº 8.096/2015, possui os seguintes órgãos vinculados a sua estrutura: a Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa); a Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab/PA); e o NGTM. Porém, a vinculação pretendida por meio da referida legislação de 2015 nunca foi efetivada. Na prática, cada órgão desenvolve seus programas, projetos e ações de forma autônoma, sem uma coordenação geral junto à Sedop. O que acontece na maioria dos casos é o desenvolvimento de parcerias entre essas instituições. Ressalta-se que, em momento posterior, o NGTM passou a ser vinculado à Secretaria Estadual de Transporte (Setran).

No relacionamento com atores da sociedade civil organizada, a Sedop exerce o papel de presidência do Conselho Estadual das Cidades do Pará (Concidades/PA) – que está sediado nas dependências da secretaria. A seguir, na figura 5, pode-se observar o organograma da Sedop, em que se pode ver a distribuição de tarefas para as atribuições do órgão e seu papel na política urbana e metropolitana no estado.

FIGURA 5
Organograma da Sedop/governo do estado do Pará



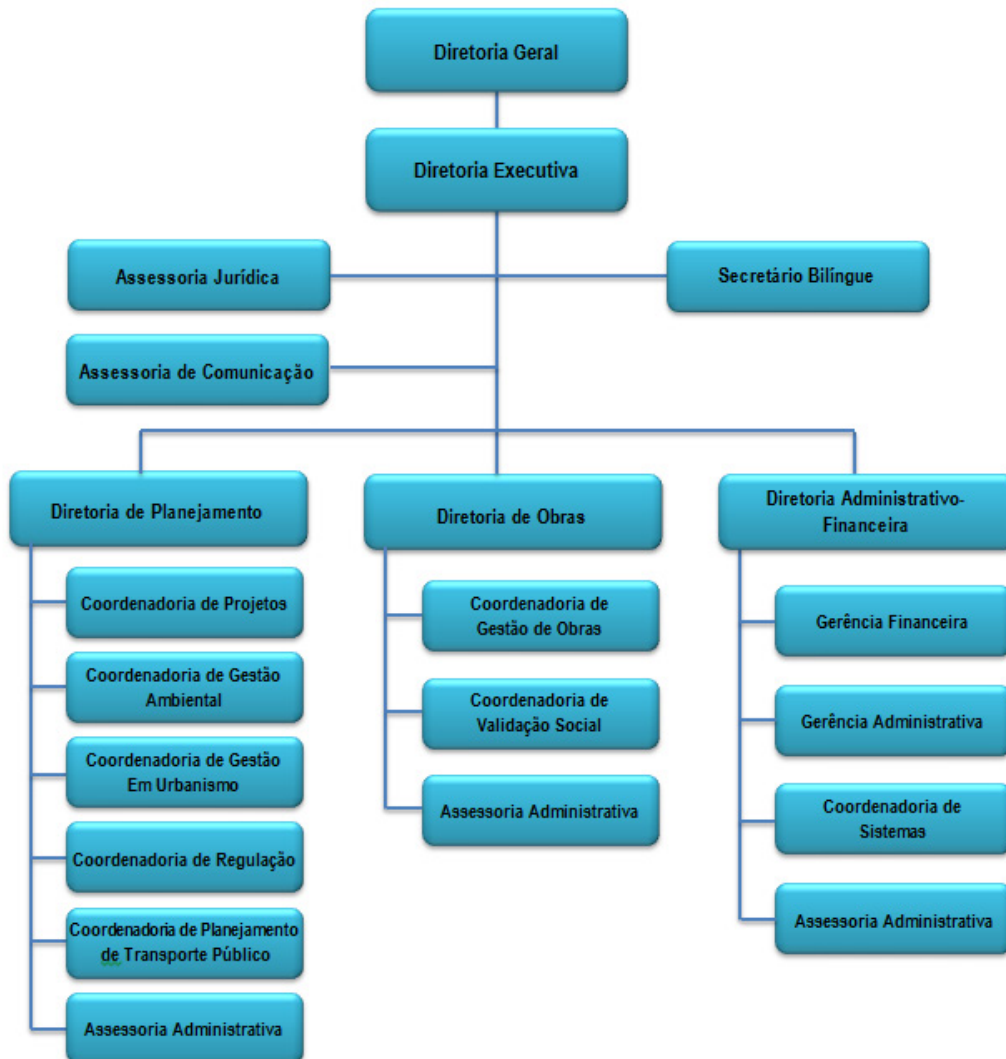
Fonte: Sedop. Disponível em: <<https://bit.ly/2JtNzjx>>. Elaboração dos autores.

4.2 NGTM

O NGTM, órgão planejador e coordenador da política metropolitana de transportes, foi criado pela Lei Estadual nº 7.573, de 1º de fevereiro de 2011, vinculado inicialmente à extinta Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável, e atualmente está vinculado à Setran. Ele tem como finalidade gerenciar o projeto Ação Metrópole – cujo objetivo é a implantação do Sistema Integrado de Transporte (SIT) da RM de Belém, de suas vias complementares e das demais obras de infraestrutura de tráfego e transporte – para a implantação do BRT Metropolitano de Belém, bem como planejar e implantar o modelo de gestão para esse sistema.

Conforme disposto na sua lei de criação, o NGTM permanecerá atuante enquanto vigorar a implantação do sistema, sendo extinto posteriormente. No entanto, o governo do estado planeja transformá-lo em um consórcio gestor do SIT coletivo público da RM de Belém, agregando o governo do estado e as prefeituras de Belém, Ananindeua e Marituba, envolvidas na etapa de implantação do sistema.

FIGURA 6
Organograma do NGTM do governo do estado do Pará



Fonte: NGTM (2012).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O NGTM possui como principais atividades:

- planejamento e gerenciamento da implantação do SIT Metropolitano;
- elaboração e gerenciamento da implantação do modelo de gestão do SIT Metropolitano, identificado com o projeto Ação Metrôpole;
- administração dos recursos financeiros do projeto;
- promoção dos procedimentos licitatórios necessários à contratação de obras e serviços para o projeto;
- gerenciamento e monitoramento da execução das obras e serviços contratados no âmbito do projeto;
- estabelecimento de relações institucionais entre os agentes participantes do SIT Metropolitano e do Conselho Metropolitano do Sistema Integrado de Transportes; e
- atuação como órgão de interface com as diversas entidades civis e organismos que se relacionam ou que são afetados pelo projeto.

Enquanto órgão planejador e coordenador da FPIC Transporte, o NGTM possui relacionamento com as prefeituras de Belém, Ananindeua e Marituba e com a sociedade civil, por meio da sua participação no Concidades/PA, no Conselho Estadual de Transporte e durante audiências públicas realizadas para apresentação e esclarecimentos sobre a implantação do SIT Metropolitano.

O NGTM possui como principal agente financiador a Japan International Cooperation Agency (Jica), agência internacional de cooperação japonesa, ligada ao governo daquele país. A Jica desempenha também o papel de consultor técnico do projeto do BRT Metropolitano, o projeto Ação Metrôpole, cujos aportes financeiros implicavam em remuneração de consultorias e projetos e, em seguida, na tomada de um empréstimo cotado à época e indexado em ienes, moeda nacional do Japão.⁵ Avanços mais significativos da obra do sistema integrado de transportes públicos metropolitanos ocorreram, desde os anos 2000, com a incorporação do projeto Ação Metrôpole no PAC do governo federal. Sobre as etapas ainda em execução atualmente, os investimentos previstos somam aproximadamente R\$ 976 milhões (tabela 1).

TABELA 1
Descritivo sintético do 7º Balanço do PAC, do governo federal, referente às etapas ainda em execução do BRT, projeto Ação Metrôpole

Descrição	Município	Situação	Valor
BRT avenidas Almirante Barroso e Augusto Montenegro, Centros de Belém e Icoaraci	Belém-PA	Em obras	R\$ 393.057.496,00
BRT Belém – Corredor Avenida Centenário	Belém-PA	Em obras	R\$ 263.096.538,00
BRT Rodovia BR-316, Avenida João Paulo II	Belém-PA; Ananindeua-PA	Em obras	R\$ 319.822.927,44
Total			R\$ 975.976.961,44

Fonte: PAC (Brasil, 2019b).

Obs.: Dados de referência em junho de 2018.

5. No mês de junho de 2020, o iene japonês valia R\$ 0,05. A reprogramação do projeto data do ano de 2009.

4.3 Iniciativas em construção

4.3.1 Parlamento metropolitano

Pensado pela então vereadora de Belém, Marinor Jorge Brito dos Santos (PSOL, entre os dois mandatos, de 2013 a 2019), o *parlamento metropolitano* reuniu as casas legislativas de municípios da RM de Belém para discutir as FPICs. A primeira discussão gerada no parlamento metropolitano, como um protocolo de cooperação entre vereadores de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Izabel e Santa Bárbara do Pará, tratou do saneamento básico (Marinor..., 2017).

A vereadora destacou a receptividade das câmaras municipais à ideia de unificar uma ação que faça frente aos problemas urbanos comuns aos municípios. “Existe essa disposição em buscar juntos as soluções para os problemas de saneamento, do lixo que hoje virou uma crise de resíduos sólidos em toda a RMB, a questão do trânsito e de transporte, afetos a toda a região, a questão da segurança pública, que não tem fronteiras e afeta todo o Estado, principalmente a região metropolitana, assim como a definição das áreas limítrofes entre os municípios. Tudo isso precisa ser enfrentado coletivamente e o primeiro passo pra isso é essa pactuação política”, afirma (Sessão..., 2017).

Foram reunidos, além de vereadores dos municípios envolvidos, instituições como a rede de catadores de lixo do estado do Pará, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Seção Pará, o Sindicato dos Urbanitários e a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos. Inicialmente, o tema do saneamento na escala da RM de Belém mobilizou instituições e poderes públicos também em função das polêmicas envolvendo as irregularidades jurídicas, administrativas e ambientais do Aterro Sanitário de Marituba e da iminência da aprovação da outra medida provisória, depois sucessivamente convertida em diversos projetos de lei, visando à privatização das concessões de saneamento básico no Brasil. Esse projeto de lei, inclusive (PL 4162/2019),⁶ fora aprovado no Senado Federal em 24 de junho de 2020, por ampla maioria (de 65 senadores favoráveis contra 13 contrários, fora os 3 restantes), com relatoria do senador cearense Tasso Jereissati (PSDB) (Senado..., 2020) e fortes polêmicas e críticas ao tom socialmente segregador da lei (Sardinha, 2020).

A iniciativa do parlamento metropolitano, posteriormente, estendeu-se para a discussão do problema do sistema de transportes, não integrado na RM de Belém, e da mobilidade urbana em geral (Sessão..., 2017). Os temas passaram a cobrir a questão do aterro sanitário dessa região metropolitana, o problema da mobilidade urbana, a discussão sobre os instrumentos urbanísticos, a criação de um fundo metropolitano para atuação concreta na implantação de FPICs, além da gestão do trânsito e das mortes no trânsito, notadamente na Rodovia BR-316, eixo rodoviário que corta toda a RM de Belém. A cooperação, contudo, sinalizava a disposição do momento para os poderes estabelecerem colaboração, porém carecia de formalização legal.

Vereadores de outros municípios metropolitanos, assim, relataram as dificuldades históricas para a cooperação interinstitucional nas casas legislativas municipais da RM de Belém, com problemas relativos a questões pessoais, divergências partidárias e pouca visão de responsabilidade da administração pública (Sessão..., 2017).

A partir da sua experiência, ao longo de vários mandatos políticos, o vereador (...) de Ananindeua, relatou que há mais ou menos 15 anos vivenciou uma tentativa de se criar o parlamento metropolitano. “O processo naquela época não foi levado adiante porque de certa forma Ananindeua se isolou dos outros municípios, e também a vaidade de alguns impediu o fortalecimento da integração necessária. No entanto, acredito que nessa nova etapa vamos saber evitar os mesmos erros, pois a palavra-chave aqui deve ser união”, argumentou o vereador.

6. Ver Brasil (2019a).

A criação do parlamento metropolitano também recebeu aprovação e apoio do vereador (...) de Santa Izabel do Pará. “Vejo o parlamento metropolitano como uma ferramenta política e de luta, uma luta que hoje é travada de forma individual pelas cidades e que pode ser fortalecida pela interação. Que essa luta integrada seja permanente e que esse fórum se torne verdadeiramente instrumento de defesa dos interesses sociais”, disse (Sessão..., 2017, p. 2).

A então vereadora Marinor Brito, coordenadora da iniciativa, elaborou um Protocolo de Cooperação e Intenções, assinado pelos parlamentares municipais presentes em duas audiências públicas destinadas ao tema (Sessão..., 2017). Este se reconhece como “instrumento político” (*op. cit.*), diante da necessidade de criação formal, com orçamento e pessoal, de uma instância metropolitana de governo supramunicipal, em face da deficiência de uma instância estadual operante sobre o tema. Relatos de audiências públicas da iniciativa do parlamento metropolitano, na Câmara Municipal de Belém, elencam como políticas prioritárias o saneamento básico (com destaque para a destinação de resíduos sólidos), o transporte público e trânsito, a segurança pública e a segurança jurídica e institucional na repactuação da atuação dos municípios nos limites territoriais internos da RM de Belém (*op. cit.*).

Vereadores de Santa Bárbara do Pará, Benevides e Marituba manifestaram preocupações de natureza semelhante às prioridades elencadas. Cita-se a condição de cidade-dormitório desses municípios, ainda que parcialmente, como questão incidente sobre o problema do transporte público. Cita-se, ainda, a decisão sobre o indesejável equipamento representado pelo aterro sanitário, fenômeno que evidencia uma série de problemas de décadas na RM de Belém.

Inicialmente situado na fronteira entre os municípios de Ananindeua e Belém, o Aterro Sanitário do Aurá⁷ configurou, ao mesmo tempo, solução e problema para a questão dos resíduos sólidos na RM de Belém em cerca de trinta anos de funcionamento. A posição topográfica da bacia em que o aterro se encontra destina, por gravidade, a drenagem de águas de chuva no sentido sudeste, aos lagos Água Preta e Bolonha – mananciais importantes da capital e do sistema das áreas de abastecimento de Ananindeua e, indiretamente, de Marituba (Siqueira e Aprile, 2017). Avaliações de qualidade da água nessa região atestam percentuais de 87% a 100% de amostras consideradas *impróprias para consumo*, com presença de metais pesados (cádmio, chumbo, cromo) (*op. cit.*). Na verdade, cerca de 90% dos pontos com água coletada atestaram qualidade *ruim* e cerca de 10% restantes, *péssima* (*op. cit.*), o que indicava irregularidades diversas quanto às condições ambientais de uma área de entorno de mananciais, por exemplo, quanto à baixa taxa de oxigênio dissolvido dessas águas em relação às exigências legais (*op. cit.*).⁸ Avaliando-se a malha de aglomerados subnormais estimada pelo IBGE para o ano de 2019 (IBGE, 2020), dentro da Bacia Hidrográfica do Rio Aurá – conforme delimitação de Cosanpa e GPHS-UFGA (2008) – teríamos 2.334 domicílios particulares ocupados, com população estimada de 8.789 pessoas, circunscritas a um território obviamente impróprio para a moradia, porém ocupado por domicílios em evidente situação de precariedade habitacional. Belém possui, segundo o Censo Demográfico 2010 do IBGE (2010), 3,77 moradores por domicílio, enquanto Ananindeua possui 3,75.

7. A região do bairro do Aurá, durante o funcionamento de seu aterro sanitário (dos anos 1980 aos anos 2010, de 1984 a 2015), passou por sucessivas fases de implantação do projeto técnico de um equipamento de destinação e tratamento sanitário adequados dos resíduos sólidos na RM de Belém. Entre estas etapas, o Projeto de Biorremediação, parcialmente levado a cabo entre os anos 1990 e 2000, foi aquele que obteve resultados mais abrangentes. Situado a menos de 1 km de distância linear de manancial de água da RM de Belém, o Aterro Sanitário do Aurá suscitou questões socioambientais diversas, incluindo a indução de expressivo contingente de ocupação urbana precária no entorno (Gomes e Vidal, 2009), sendo sua bacia hidrográfica (a do Igarapé do Pau Grande) aquela que registrou o maior fator de crescimento populacional ao longo dos anos 2000/2010 (Cosanpa e GPHS-UFGA, 2008).

8. As águas do rio Aurá, no momento da pesquisa de Siqueira e Aprile (2017), deveriam atestar 5 mg/l de oxigênio dissolvido, resultando, no entanto, em valores entre 0,7 e 2,5 mg/l. Tais valores evidenciam altos índices de eutrofização, cortando o atual Parque do Utinga, parque metropolitano que circunda os lagos e que se tornou importante equipamento de lazer entre Belém e Ananindeua (visível na figura 2).

Os municípios de Castanhal, Inhangapi, Santa Izabel do Pará, Santa Maria do Pará e São Francisco do Pará constituíram consórcio público (o chamado Consórcio Intermunicipal sobre a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Conciss) no ano de 2019, para atividades de cooperação em serviços urbanos, principalmente nos campos dos resíduos sólidos (Brilhante, 2019) e dos transportes microrregionais. Nesse sentido, pelo caráter suprametropolitano, é envolvida a Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos (Arcon) e a Sedop, órgãos do governo do estado do Pará (*op. cit.*).

Esse consórcio é amparado em termo de cooperação técnica e institucional celebrado com a Sedop em 2018 (Brilhante, 2019), embora a primeira ação concreta no planejamento do Aterro Sanitário de Castanhal tenha ocorrido cerca de um ano depois. Curiosamente, a composição do Conciss extrapola os limites da RM de Belém, evidenciando a centralidade econômica e territorial existente na direção do nordeste paraense, fora da RM de Belém. A composição, feita com os dois municípios metropolitanos mais recentemente incorporados à RM de Belém e outros municípios cujas economias e ligações rodoviárias e fluviais se integram na escala da microrregião (entre o nordeste paraense e a região de influência da Bacia do Rio Guamá), reflete tanto a crise do aterro de Marituba quanto a intensidade do vínculo de fato de Castanhal como polo em microrregião própria, subordinando à rede urbana imediata as economias e demais administrações locais.

O consórcio envolve planejamento de logística de coleta e limpeza urbana a fim de posicionar Castanhal como município receptor dos resíduos, a receber, provavelmente, um aterro sanitário, tecnologia de custo relativamente baixo e adaptável aos orçamentos reduzidos, perfil orgânico dos resíduos de populações pobres e logística terrestre. Conforme o planejamento já pactuado entre Arcon, Conciss e Sedop, o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, entidade financeira privada e internacional) é o agente financiador do projeto, dentro de convênio celebrado em 19 de fevereiro de 2019 (USD..., 2019). O convênio de 2019 tem objeto amplo, representando financiamento no valor total de US\$ 50 milhões, incorporando serviços urbanos: mobilidade urbana, gestão de resíduos sólidos, infraestrutura de comunicação. Uma empresa privada vencedora de licitação foi contratada pela Sedop para a realização de estudos técnicos, sob sua supervisão (Pará, 2018).

A Prefeitura Municipal de Castanhal, favorável à recepção dos resíduos, colheu propostas técnicas e estudos, feitos em regime de colaboração com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), indicando a confirmação provável da localização de seu aterro sanitário microrregional na mesma área em que está situado o atual “lixão de Castanhal” – denominação usual para áreas superficiais de descarte de resíduos sólidos sem tratamento sanitário (A prefeitura..., 2020). Devido à dinâmica econômica ligada ao agroextrativismo, à pecuária de corte e à agricultura extensiva na microrregião, estudos técnicos teriam indicado potencial de técnicas de compostagem e aproveitamento de resíduos nas zonas rurais dos cinco municípios do consórcio, membros da Associação de Municípios do Nordeste Paraense – Amunep (2019).

5 OBSERVAÇÕES SOBRE AS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA RM DE BELÉM

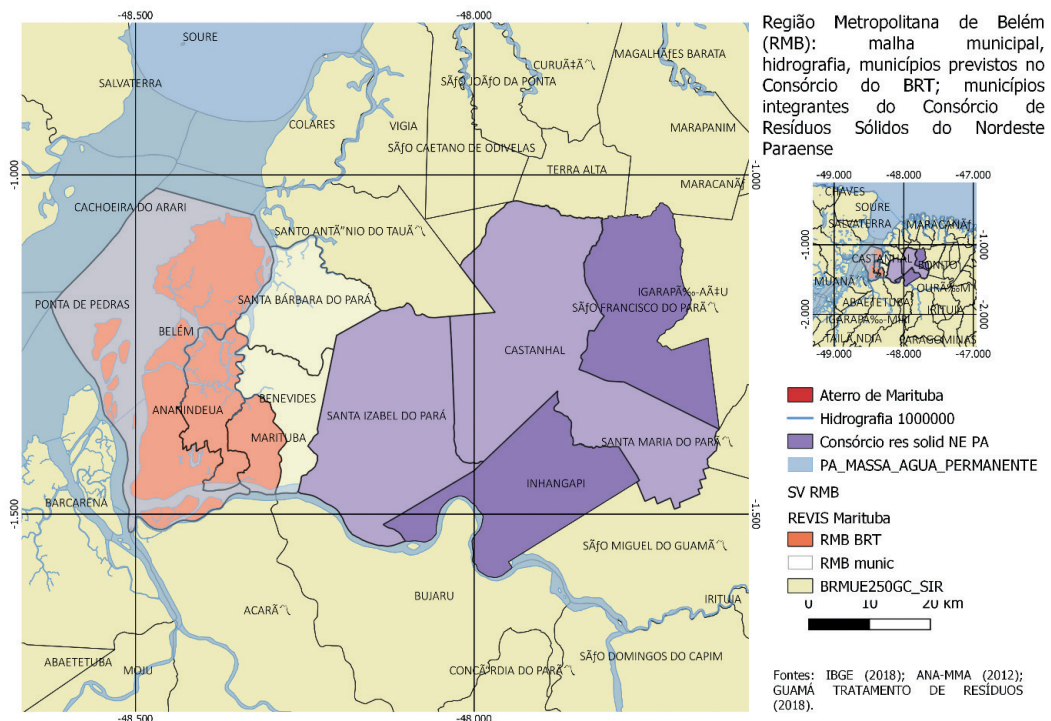
A ausência de um órgão gestor específico com responsabilidades sobre as relações interfederativas na RM de Belém é sentida ao longo dos 47 anos de criação dessa RM brasileira instituída pela LCF nº 14/1973. A gestão e o planejamento metropolitano foram tratados como apêndices dentro de órgãos e, em sua grande maioria, com escassos recursos humanos,

financeiros, institucionais e políticos. Em detrimento dessa ausência, a questão urbana/metropolitana se fez presente nesse território ao longo de décadas de modificações populacionais, sociais, econômicas e culturais.

Estruturas interfederativas foram sendo criadas como respostas aos problemas que se avolumavam na RM de Belém, que não mais se detinham a uma única cidade. Como na maioria das RMs brasileiras, o tema do transporte público urbano motivou a criação e planejamento da estrutura interfederativa mais formal hoje presente na RM de Belém, o NGTM. Apesar da sua condição temporária, relatado como associado a um projeto específico (o BRT Metropolitano, tendo, pois, data para ser encerrado o núcleo), há discussões institucionais de redesenho de sua estrutura para a condição de criação de um consórcio metropolitano com a possibilidade de expansão futura do sistema, incorporando outros municípios metropolitanos, com o NGTM permanecendo existente e operante como órgão de planejamento e gestão especializado na política de transportes na RM de Belém (mapa 5).

No campo de iniciativas conduzidas externamente ao governo do estado, o parlamento metropolitano sinaliza a inserção da temática metropolitana de forma mais estruturada e orgânica dentro do campo Legislativo, com atores que historicamente atuaram pleiteando inserções de municípios na RM de Belém via projetos de lei. Sem embasamento técnico via estudos, tais atores se propõem a ser partícipes do planejamento desse território, com o diferencial de diálogo entre casas parlamentares dos municípios da RM de Belém.

MAPA 5
Municípios da RM de Belém, municípios previstos no projeto Ação Metrópole (BRT) e municípios integrantes do consórcio de resíduos sólidos do nordeste paraense



Elaboração dos autores.

Obs.: Mapa cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O consórcio público intermunicipal de resíduos sólidos de Castanhal se apresenta como uma primeira experiência de estrutura interfederativa consorciada na RM de Belém, com a participação dos municípios de Castanhal e Santa Izabel do Pará. Ainda recente, sua implantação se deu em 2018, e aponta a iniciativa de gestores municipais em se articular para a solução de um problema comum – a destinação e tratamento de resíduos sólidos, que precisava, à época, de resposta urgente, diante das obrigações determinadas pelo Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

REFERÊNCIAS

AMUNEP – ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO NORDESTE PARAENSE. **Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará**. Belém: AMUNEP, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/34T7gGf>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

A PREFEITURA de Castanhal recebe os estudos de seleção adequada de áreas para a disposição resíduos sólidos. **Prefeitura Municipal de Castanhal**, 16 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/37YITKi>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BECKMAN, D. Presos, diretores do aterro sanitário de Marituba já estão em Belém. **DOL**, 7 dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3obekpv>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 2, 3 ago. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3pCpVy5>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4162, de 2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento Básico; a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/381BSaJ>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. **Sobre o PAC**. Brasília: MP, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3aZzvGW>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRILHANTE, B. Sedop iniciará gestão de resíduos sólidos em cidades do Consórcio Municipal. **Sedop**, 4 dez. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2WWJchn>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

COHAB-PA – COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ; JICA – JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY; SEDURB – SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana de Belém – PDTU**: relatório final. Belém: COHAB-PA, 2001. CD-ROM.

COSANPA – COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARÁ; GPHS-UFGA – GRUPO DE PESQUISA HIDRÁULICA E SANEAMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Plano diretor do sistema de esgotamento sanitário da Região Metropolitana de Belém**: Relatório Técnico IV – Estudo de projeção da população e de volume de esgoto na RMB no período 2008-2030. Belém: Cosanpa, fev. 2008. 90 f.

EMPRESA reforça que aterro de Marituba será fechado no final de maio. **DOL**, 24 maio 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3mYzVjs>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

GEIPOT – EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. **Inventariança da extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT**. Brasília: Ministério dos Transportes, 2007. Disponível em: <<http://geipot.gov.br>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

GOMES, F. F. ; VIDAL, J. P. A política municipal de saneamento: sua incidência sobre os catadores de lixo do Aurá em Belém. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2009, São Luís, Maranhão. **Anais...** São Luís: PGPP/UFMA, ago. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2KJnoTT>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

GOOGLE EARTH. Municípios de Belém e Ananindeua. **Google Earth**, 22 jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2WRShYy>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

GURSKI, B. C.; SOUZA-LIMA, J. E. Grandes obras públicas no Brasil: situação e implicações na Governança Brasileira. **Revista do Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, p. 197-224, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2L90Snq>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

_____. **Malha municipal 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3mYR9x8>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____. **Estimativas da população dos municípios e Unidades da Federação, com data de referência em 1º de julho de 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3hqzqpv>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____. **Aglomerados subnormais 2019 – Resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 18 maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3rCjtZw>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

IDESP-PA – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ. **Base de dados do Núcleo de Estudos Urbanos**. Belém: Idesp, 2012. CD-ROM.

LIMA, N. Município de Belém apresenta Termo de Referência para criação de consórcio metropolitano. **Agência Belém**, 19 fev. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3hqzs8i>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

MARINOR promove debate sobre Saneamento Básico em sessão especial. **CMB**, 13 mar. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3hptg0q>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

NGTM – NÚCLEO DO GERENCIAMENTO DO TRANSPORTE METROPOLITANO. **Projeto Ação MetrÓpole**. Belém: NGTM, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/34Our4z>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

_____. Avenida João Paulo II. **NGTM**, set. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3mVgwjf>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

PARÁ. Lei Complementar nº 27, de 19 de outubro de 1995. Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências. **Diário Oficial**, Belém, n. 28.116, 22 dez. 1995.

_____. Lei nº 7.573, de 1º de dezembro de 2011. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano – NGTM, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Belém, n. 32048, 2 dez. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3mRKeWs>>. Acesso em: 21 jun. 2020.

_____. Lei nº 8.096, de 1º de janeiro de 2015. Dispõe sobre a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Belém, 1º jan. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3hzpZfe>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas. **Estudo de delimitação da Região Metropolitana de Belém**. Belém: Sedop, 2018. 172 f. (Série Regiões Metropolitanas, n. 4). Disponível em: <<https://bit.ly/3n6ylMB>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

PINHEIRO, A. C. L.; PONTE, J. P. X.; RODRIGUES, R. M. A Política de transporte público e a estruturação do espaço urbano na Região Metropolitana de Belém. *In*: COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (Orgs.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: Ipea, 2014. p. 291-322.

PINTO, S. G. B. **Regiões metropolitanas**: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas. 391 f. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil**: políticas e interfaces. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

RIBEIRO, L. C. Q. *et al.* (Orgs.). **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2012. 108 f.

SARDINHA, E. Privatização da água ou melhora do serviço? Veja o que muda com a nova lei do saneamento. **Congresso em Foco**, 25 jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3hqOJGk>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

SENADO aprova novo marco do saneamento básico. **InfoMoney**, 24 jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/34Uig67>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

SESSÃO especial define os primeiros passos para a criação do parlamento metropolitano. **CMB**, 11 maio 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3aSPsPw>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

SIQUEIRA, G. W.; APRILE, F. M. Indicadores de qualidade ambiental para bacia do Rio Aurá sob influência de Aterro Sanitário descontrolado (Região Metropolitana de Belém, Brasil). *In*: ALVES, C. N. *et al.* (Orgs.). **Educação ambiental e sustentabilidade na Amazônia**. Belém: Editora UFPA, 2017. p. 277-306.

SNIRH – SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS. Hidroweb. **SNIRH**, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3aYNI70>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

TOBIAS, M. Desafios da integração da bicicleta com o transporte público em Belém do Pará: por que e como integrar? **Revista dos Transportes Públicos – ANTP**, ano 38, p. 67-80, 2015.

USD 50 milhões para melhoria da qualidade de vida em municípios do Pará: recursos serão utilizados na gestão de resíduos sólidos, na mobilidade e na eficiência das gestões locais. **CAF**, 19 fev. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2WRAQY6>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

VENTURA NETO, R. S. **Circuito imobiliário e a cidade**: coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém. 239 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Tecnologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

VEREADORES são impedidos de entrar no Aterro Sanitário de Marituba. **CMB**, 15 jul. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3hqTYFQ>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL