Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)

ipea

Região Metropolitana de Belém

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)

ipea

Região Metropolitana de Belém

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Nelson Barbosa

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Brand Arenari

Chefe de Gabinete
José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)

ipea

Região Metropolitana de Belém

Rio de Janeiro, 2015

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

EQUIPE TÉCNICA

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea
Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional (Aspla)

Coordenação Nacional da Rede Ipea
Marco Aurélio Costa — Ipea

Coordenação Nacional do Projeto
Marco Aurélio Costa — Ipea

Relatório de Pesquisa
Coordenadora Estadual do Projeto
Andrea de Cássia Lopes Pinheiro – Coordenadora do Núcleo de Estudos Urbanos (Neurb) — Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp)

Equipe Estadual
Leila de Fátima Oliveira Monte — Bolsista Idesp
Thiago Allan Guedes Sabino — Bolsista Idesp
Rovaine Ribeiro — Bolsista Idesp
Juliano Pamplona Ximenes Ponte — Bolsista Ipea
Roberta Menezes Rodrigues — Bolsista Ipea

Revisão Técnica
Bárbara Oliveira Marguti — Ipea

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 do Planejamento, Orçamento e Gestão.

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 CONTEXTUALIZAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA 7
3 ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO METROPOLITANA 31
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 66
REFERÊNCIAS 68
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 71
LISTA DE ILUSTRAÇÕES 73

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM[1]

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório se propõe a elaborar uma análise sobre a governança metropolitana na Região Metropolitana (RM) de Belém e, para isso, buscamos, no primeiro momento, fazer uma breve caracterização dessa região, considerando sua formação socioespacial e sua dinâmica econômica. Em seguida, foi realizado um histórico da criação das RMs no país e, posteriormente, da RM de Belém, tendo como recorte temporal a sua criação, em 1973, até os dias atuais, analisando como ocorreu a gestão e o planejamento integrado dos municípios que a compõem.

Para tanto, utilizamos como referencial de análise os planos diretores municipais (PDMs), os Planos Plurianuais (PPAs) do governo do estado do Pará das seguintes gestões: 2008 a 2011; e 2012 a 2015 (neste caso, considerando que poderá ainda sofrer alterações), além de projetos que visam, a princípio, a uma integração metropolitana, mesmo que restritos a alguns setores, como o projeto Ação Metrópole do Governo do Pará, que tem como foco de intervenção a infraestrutura de transporte e mobilidade urbana.

Além disso, foi realizada uma breve análise do quadro da organização institucional da RM de Belém no período atual (2013), a partir das definições estabelecidas na legislação vigente acerca desta organização.

Assim, o que se pretende é a compreensão, de modo geral, da configuração atual da gestão metropolitana da RM de Belém, levando em conta alguns elementos de análise que permitem um primeiro olhar sobre esta realidade.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA

2.1 Aspectos socioeconômicos, demográficos e infraestrutura

A RM de Belém, composta atualmente por sete municípios (até o ano de 2010, por Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará e, a partir de 2011, também por Castanhal), está situada na foz do rio Pará, sendo ainda cortada por vários rios e igarapés, formando uma grande área de várzea (Moreira, 1989). Esta RM possui terreno parcialmente peninsular, por ter sido implantada às margens do rio Guamá e da baía de Guajará (formada pela confluência dos rios Guamá, Moju e Acará) e, por sua formação geomorfológica fluvial recente, é composta por um conjunto de ilhas, com um revelo pouco acidentado e de origem sedimentar, tanto na sua porção continental quanto insular, influenciando no perfil do seu sítio urbano, com características de inclinações suaves e de pouco desnível (Gregório e Mendes, 2009). Penteado (1968) destaca que, pelo relevo possuir pouco desnível, existe a impressão de que a cidade de Belém seja inteiramente plana:

> (...) as formas de relêvo (*sic*), pela sua singeleza, na qual se evidencia a presença e o predomínio de plataformas interfluviais, localizadas em posições altimétricas, que se diferenciam umas das outras

1. Relatório elaborado com base em informações disponíveis até novembro de 2012.

> por poucos metros de desnível, dão uma falsa impressão de que a cidade seja inteiramente plana (Penteado, 1968, p. 43).

A RM de Belém possui o território cortado por mais de trinta cursos d'água, com seu aproveitamento progressivo na drenagem urbana. A região concentra um alto percentual de domicílios e pessoas em moradia e condições urbanísticas e infraestruturais precárias, com ocupação frequente e histórica de áreas alagáveis e outras topograficamente mais baixas, estando submetidas a alagamentos regulares (Gregório e Mendes, 2009).

Analisando a RM de Belém, verificamos que a capital paraense possui uma grande concentração populacional e de equipamentos urbanos diante do conjunto de municípios metropolitanos. Belém é a cidade que apresenta a maior implantação de serviços e de empregos, principalmente no setor terciário da economia, conforme será apresentado, posteriormente, na tabela 8 (Lima e Moysés, 2009).

Em relação à população, a RM de Belém vem apresentando, desde o Censo 1970,[2] taxas de crescimento populacional positivas. No que se refere à taxa de urbanização populacional, sempre esteve superior a 60%, sendo que, nos dois últimos censos (2000 e 2010), foi superior a 90%. Analisando o valor absoluto da população da RM de Belém, ela passou de 1.973.259, no Censo 2000, para 2.275.032, no Censo 2010. Ressalta-se que, neste intervalo, houve a anexação do município de Santa Isabel do Pará, que não foi somado à RM de Belém em nenhum componente nos censos anteriores a 2010 (tabela 1).

Na variável número de domicílios (tabela 2), Belém também apresenta concentração em relação à RM e seus municípios. No Censo 2010, a capital concentrou 66,42% dos domicílios da RM de Belém, seguida por Ananindeua com 22,65%. Analisando a variação absoluta dos domicílios nos Censos 2000 e 2010, Belém continuou apresentando a maior variação do número de domicílios dentre todos os municípios da RM de Belém, mostrando que, ao longo do decênio, continuou sendo o município com o maior crescimento absoluto de domicílios na RM.

Entretanto, quando analisamos a densidade demográfica bruta da região (tabela 3), nota-se, que Ananindeua apresentou níveis mais altos entre os municípios integrantes da RM de Belém no Censo 2010, com 2.476,29 habitantes/km^2. Este fator tem relação com a extensão territorial e o padrão de ocupação dos municípios da RM de Belém. Ananindeua possui ocupação mais densa, situada em mais de um núcleo (Rodovia BR-316, conjuntos habitacionais, como o Cidade Nova, distritos), e território proporcionalmente compacto.

A densidade demográfica bruta da RM apresentou aumento em todos os municípios no último decênio. Além de Ananindeua, Belém apresentou a segunda maior densidade do período, com 1.307,99 habitantes/km^2. É importante destacar que a densidade mais baixa de Belém em relação à Ananindeua se deve ao fato de que a área total do município inclui a porção insular, com baixa densidade demográfica, diminuindo a densidade total.

2. Pelo fato de os municípios de Marituba e Santa Bárbara do Pará só terem sido criados posteriormente ao Censo 1991, e o município de Benevides ter sido anexado, junto com os dois primeiros, no ano de 1995, os três só entraram nos cálculos da RM de Belém a partir do Censo 2000.

TABELA 1
RM de Belém: população residente (1970-2010)

Municípios	1970			1980			1991			2000			2010		
	Total	Urbana	Rural	**Total**	Urbana	Rural	**Total**	Urbana	Rural	**Total**	Urbana	Rural	**Total**	Urbana	Rural
Ananindeua	**22.527**	2.923	19.604	**65.878**	6.850	59.028	**88.151**	74.051	14.100	**393.569**	392.627	942	**471.980**	470.819	1.161
Belém	**633.374**	602.829	30.545	**933.280**	824.405	108.875	**1.244.689**	849.187	395.502	**1.280.614**	1.272.354	8.260	**1.393.399**	1.381.475	11.924
Benevides	**13.867**	3.509	10.358	**22.315**	6.658	15.657	**68.465**	8.361	60.104	**35.546**	20.912	14.634	**51.651**	28.912	22.739
Castanhal	**37.910**	25.667	12.243	**65.246**	53.317	11.929	**102.071**	92.852	9.219	**134.496**	121.249	13.247	**173.149**	153.378	19.771
Marituba										**74.429**	64.884	9.545	**108.246**	107.123	1.123
Santa Bárbara do Pará										**11.378**	4.009	7.369	**17.141**	5.458	11.683
Santa Isabel do Pará	**15.848**	5.094	10.754	**24.044**	14.214	9.830	**33.329**	23.728	9.601	**43.227**	33.078	10.149	**59.466**	43.000	16.466
RM de Belém	**723.526**	640.022	83.504	**1.100.140**	864.346	260.232	**1.527.486**	964.546	581.378	**1.973.259**	1.909.113	64.146	**2.275.032**	2.190.165	84.867

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

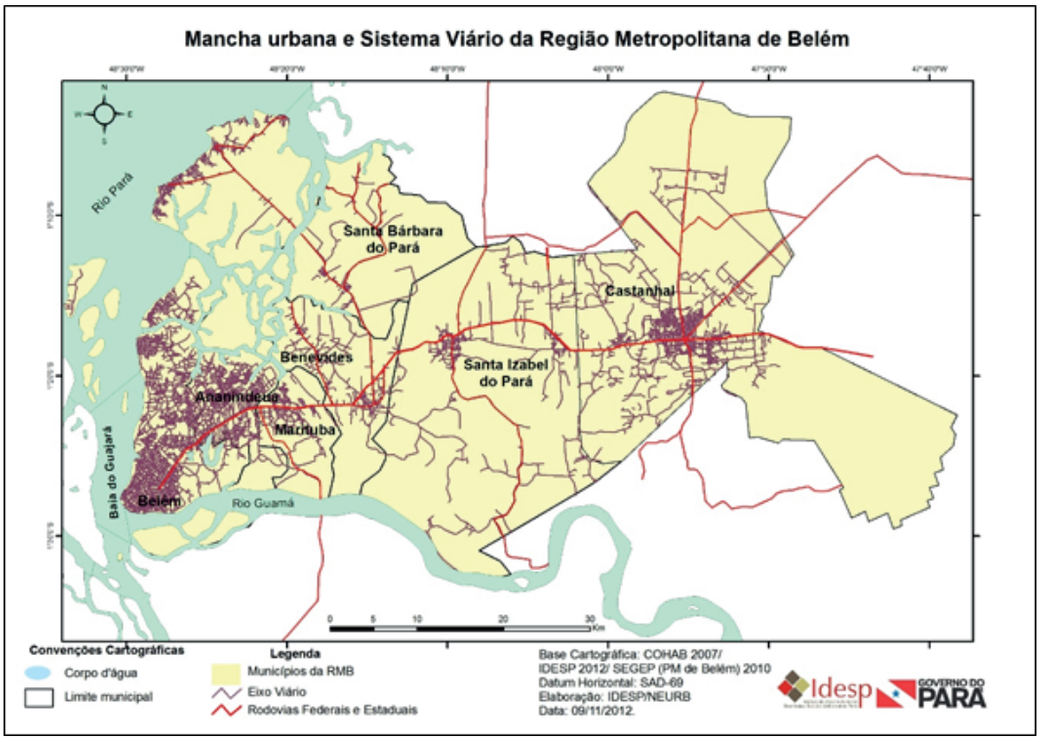
TABELA 2
RM de Belém: número de domicílios por município componente (2000 - 2010)

Municípios	Total de domicílios		Domicílios urbanos		Domicílios rurais	
	2000	**2010**	2000	2010	2000	2010
Ananindeua	**92.479**	**125.800**	92.279	125.493	200	307
Belém	**296.352**	**368.877**	294.532	365.633	1.820	3.244
Benevides	**8.049**	**13.665**	4.727	7.552	3.322	6.113
Castanhal	**30.610**	**45.444**	27.622	40.464	2.988	4.980
Marituba	**17.026**	**27.357**	14.819	27.040	2.207	317
Santa Bárbara do Pará	**2.399**	**4.460**	802	1.389	1.597	3.071
Santa Isabel do Pará	**9.569**	**15.251**	7.558	11.649	2.011	3.611
RM de Belém	**456.484**	**600.854**	442.339	579.220	14.145	21.643

Fonte: IBGE (2010).

O município de Marituba, ao longo destes dois últimos censos, vem apresentando altos índices de urbanização e uma tendência de conurbação mais evidente em relação ao município de Ananindeua, o que deve intensificar o processo de conurbação da malha urbana entre os municípios de Belém, Ananindeua e Marituba (mapa 1 e tabela 3). Cabe ainda destacar que a área territorial da RM de Belém sofreu alterações, uma vez que houve uma revisão dos limites municipais entre Belém e Ananindeua durante a década de 1990, bem como a progressiva inclusão de novos municípios, o que influenciou os resultados do cálculo de densidade para os municípios da RM.

MAPA 1
RM de Belém: esquema viário geral e ocupação territorial urbana dos municípios componentes



Fonte: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp)/Núcleo de Estudos Urbanos (Neurb), 2012.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

TABELA 3
RM de Belém: população, área territorial e densidade demográfica (1980 - 2010)

Municípios	1980			1991			2000			2010		
	População (1 mil habitantes)	Área territorial (1 mil km²)	Densidade demográfica (habitantes/km²)	População (1 mil habitantes)	Área territorial (1 mil km²)	Densidade demográfica (habitantes/km²)	População (1 mil habitantes)	Área territorial (1 mil km²)	Densidade demográfica (habitantes/km²)	População (1 mil habitantes)	Área territorial (1 mil km²)	Densidade demográfica (habitantes/km²)
Ananindeua	65,88	0,49	135,83	88,15	0,49	181,75	393,97	0,19	2.064,90	471,98	0,19	2.476,29
Belém	933,28	0,74	1.268,04	1.244,69	0,89	1.397,60	1.280,61	1,07	1.202,12	1.393,40	1,07	1.307,99
Benevides	22,32	0,20	114,44	68,47	0,20	351,1	35,55	0,18	200,94	51,65	0,18	291,98
Castanhal	130,49	2,01	65,05	204,14	2,01	101,77	268,99	2,05	131,24	346,3	2,05	168,96
Marituba	-	-	-	-	-	-	74,43	0,11	685,35	108,25	0,11	996,74
Santa Bárbara do Pará	-	-	-	-	10,21	-	11,38	0,28	40,91	17,14	0,28	61,64
Santa Isabel do Pará	24,04	0,57	42,26	33,33	0,70	47,39	43,23	0,72	60,23	59,47	0,72	82,86
RM de Belém	1.176,01	4,01	1.625,62	1.638,78	14,50	2.079,61	2.108,16	4,60	4.385,69	2.448,19	4,60	5.386,46

Fonte: IBGE (2010).

No que se refere à evolução da urbanização do território e à disponibilidade de infraestrutura[3] na RM de Belém, destaca-se a dificuldade de ampliar o número de domicílios atendidos pela rede geral de abastecimento de água (tabela 4) e pela rede geral de esgotamento sanitário (tabela 5), isto é, de saneamento básico.

TABELA 4
RM de Belém: proporção de domicílios atendidos pela rede geral de abastecimento de água – Censos 2000 e 2010

Municípios	**Proporção total de domicílios com rede geral de abastecimento de água (%)**		Proporção de domicílios urbanos com rede geral de abastecimento de água (%)		Proporção de domicílios rurais com rede geral de abastecimento de água (%)	
	2000	**2010**	2000	2010	2000	2010
Ananindeua	**38,22**	**36,20**	38,30	36,29	-	0,33
Belém	**73,58**	**75,49**	73,93	75,98	16,92	20,31
Benevides	**53,05**	**69,64**	66,55	86,77	33,84	48,47
Castanhal	**42,07**	**45,17**	44,29	45,96	21,62	38,71
Marituba	**17,96**	**38,76**	20,57	38,92	0,45	24,92
Santa Bárbara do Pará	**71,53**	**67,89**	90,52	82,15	61,99	61,45
Santa Isabel do Pará	**57,26**	**65,18**	63,32	76,42	34,46	28,94
RM de Belém	**61,52**	**62,85**	62,63	63,72	26,66	39,56

Fonte: IBGE (2010).

TABELA 5
RM de Belém: proporção de domicílios atendidos pela rede geral de esgoto e fossa séptica – Censos 2000 e 2010

Municípios	**Proporção total de domicílios com rede geral de esgoto e fossa séptica (%)**		Proporção de domicílios urbanos com rede geral de esgoto e fossa séptica (%)		Proporção de domicílios rurais com rede geral de esgoto e fossa séptica (%)	
	2000	**2010**	2000	2010	2000	2010
Ananindeua	**79,71**	**55,45**	79,70	55,45	0,02	0,00
Belém	**75,09**	**68,40**	74,94	68,30	0,15	0,11
Benevides	**59,21**	**17,40**	37,76	9,45	21,46	7,95
Castanhal	**61,66**	**36,39**	59,94	34,89	1,72	1,50
Marituba	**59,00**	**19,13**	53,30	18,65	5,70	0,48
Santa Bárbara do Pará	**51,02**	**10,22**	22,76	2,91	28,26	7,31
Santa Isabel do Pará	**46,66**	**11,04**	40,67	8,83	5,99	2,21
RM de Belém	**73,53**	**57,98**	72,45	57,49	1,08	0,49

Fonte: IBGE (2010).

Os dados recentes do Censo Demográfico 2010 do IBGE apontaram a RM de Belém como a RM brasileira com a maior proporção de domicílios em situações precárias, localizados em setores censitários classificados como *aglomerados subnormais*[4] (IBGE, 2010), na ordem de 52,5%. Os serviços públicos que apresentam maior cobertura são a coleta de lixo[5] (tabela 6) e o fornecimento de energia elétrica (tabela 7), de forma que o número de domicílios atendidos se aproxima de 100%. Esse valor só diminui quando analisamos os domicílios localizados nas áreas rurais da RM de Belém e em especial no município de Marituba.

3. De acordo com Santos (1993), "a urbanização do território" seria a criação de equipamentos do meio técnico-científico-informacional no espaço, principalmente nos locais onde já acontece uma concentração de atividades econômicas que necessitam de infraestrutura para o funcionamento, destacando primeiramente as cidades. Assim, podemos perceber que a urbanização do território não se espacializa de uma forma contínua, escolhendo apenas os espaços em que haja a necessidade de infraestrutura. Este texto, mais especificamente, refere-se a redes e sistemas técnicos de infraestrutura e serviços urbanos.

4. Segundo o IBGE (2010), os aglomerados subnormais (favelas e similares) são constituídos pelo conjunto de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.), ocupando – ou tendo ocupado –, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, além de carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais.

5. A RM de Belém conta com poucas iniciativas de tratamento de lixo, que é feita por empresas privadas ou cooperativas de reciclagem. Entretanto, a maioria do lixo coletado é descartada sem tratamento.

TABELA 6
RM de Belém: proporção de domicílios atendidos pela coleta de lixo – Censos 2000 e 2010

Municípios	**Proporção total de domicílios com coleta de lixo seletiva (%)**		Proporção de domicílios urbanos com coleta de lixo seletiva (%)		Proporção de domicílios rurais com coleta de lixo seletiva (%)	
	2000	**2010**	2000	2010	2000	2010
Ananindeua	**84,74**	**97,75**	84,74	97,99	-	0,00
Belém	**95,44**	**96,72**	95,31	97,22	0,12	0,36
Benevides	**71,59**	**85,42**	50,98	92,51	20,61	34,29
Castanhal	**69,54**	**90,27**	69,13	96,58	0,41	4,28
Marituba	**49,29**	**89,34**	46,23	89,58	3,06	0,80
Santa Bárbara do Pará	**41,89**	**52,56**	28,55	89,06	13,34	24,82
Santa Isabel do Pará	**58,68**	**74,45**	58,44	92,51	0,24	3,84
RM de Belém	**88,34**	**94,96**	87,68	96,81	0,66	1,64

Fonte: IBGE (2010).

TABELA 7
RM de Belém: proporção de domicílios atendidos pela rede geral de fornecimento de energia elétrica – Censos 2000 e 2010

Municípios	**Proporção total de domicílios com fornecimento de energia elétrica (%)**		Proporção de domicílios urbanos com fornecimento de energia elétrica (%)		Proporção de domicílios rurais com fornecimento de energia elétrica (%)	
	2000	**2010**	2000	2010	2000	2010
Ananindeua	**99,51**	**99,85**	99,43	99,67	0,08	0,18
Belém	**99,32**	**99,79**	98,98	99,00	0,35	0,78
Benevides	**98,35**	**99,59**	57,92	55,17	40,43	44,42
Castanhal	**95,33**	**99,47**	89,07	88,76	6,26	10,71
Marituba	**98,95**	**99,71**	87,12	98,55	11,83	1,16
Santa Bárbara do Pará	**94,25**	**98,27**	32,18	31,17	62,07	67,11
Santa Isabel do Pará	**94,84**	**98,76**	78,69	75,73	16,15	23,03
RM de Belém	**98,94**	**99,73**	96,46	96,26	2,48	3,47

Fonte: IBGE (2010).

A análise dos dados sobre acesso à infraestrutura urbana corrobora a descrição e os aspectos analíticos iniciais expostos no relatório oficial do IBGE (2010) sobre as características dos *aglomerados subnormais* dos municípios brasileiros. No geral, a alta incidência destes aglomerados (áreas de população pobre, com carências de infraestrutura e condições do domicílio), estatisticamente, representava índices de menor cobertura de redes e serviços urbanos de infraestrutura, como soluções adequadas de esgotamento sanitário, de pavimentação, drenagem urbana e mesmo de abastecimento de água. Considerando que a RM de Belém, com mais de 50% do total de seus domicílios, caracteriza a RM brasileira com maiores níveis proporcionais de precariedade da moradia e da infraestrutura urbana em geral, nota-se a comprovação do padrão já deduzido nacionalmente.

Em particular, deve ser dado destaque à baixa cobertura de soluções técnicas adequadas de esgotamento sanitário na RM de Brasília. O padrão de respostas dado por entrevistados do Censo Demográfico e a baixa disponibilidade de redes de esgotamento sanitário criam, há décadas, dados superdimensionados de adequação da solução de esgotamento sanitário na RM de Belém.

2.1.1 Produto interno bruto dos municípios da RM de Belém

Analisando o produto interno bruto (PIB) dos municípios da RM de Belém (tabela 8), verifica-se que o setor terciário é o que mais se destaca na composição deste indicador em todos os municípios componentes, mas é na capital que há maior proporção,

configurando a concentração de riqueza característica da centralidade[6] do município de Belém dentro da RM, com fortes relações também em diversas escalas (regional, nacional e, eventualmente, internacional).

TABELA 8
RM de Belém: PIB por setores da economia (2009)

Município	Agropecuária	Indústria	Serviços	PIB
Ananindeua	12.756	589.911	2.242.009	2.844.676
Belém	28.586	2.008.221	12.012.530	14.049.337
Benevides	10.446	236.678	180.447	427.571
Castanhal	26.521	211.230	834.977	1.072.728
Marituba	5.371	82.508	370.522	458.401
Santa Bárbara do Pará	6.704	12.248	36.945	55.897
Santa Isabel do Pará	40.751	35.346	180.508	256.605
RM de Belém	131.135	3.176.142	15.857.938	19.165.215

Fonte: IBGE (2010).

A sua tradição comercial, bem como os reflexos da política nacional de desenvolvimento pensada para a região Amazônica, priorizou a implantação de uma Zona Franca Industrial em Manaus, em 1967, o que reforçou o papel de Belém como um centro urbano relacional de alcance regional,[7] pois, aqui, se localizou a maioria das sedes das instituições públicas da região, configurando-se como um centro administrativo regional das políticas e programas de desenvolvimento da Amazônia (Browder e Godfrey, 2006). Na tabela 8, verificamos a composição do PIB da RM de Belém por setores da economia, em dados do ano de 2009, com destaque para o PIB das atividades de comércio e serviços. O terciário no estado do Pará é caracterizado por apresentar forte presença do comércio de pequeno e médio porte e por serviços de baixa qualificação.

Este perfil da economia representa baixo valor agregado, remunerações em estratos inferiores do mercado de trabalho e reduzidos investimentos em tecnologia, pesquisa ou desenvolvimento de produtos, com alto índice de informalidade. A avaliação da distribuição das faixas de rendimento mensal para os domicílios da RM de Belém reforça esta afirmativa (mapas 2 e 3).

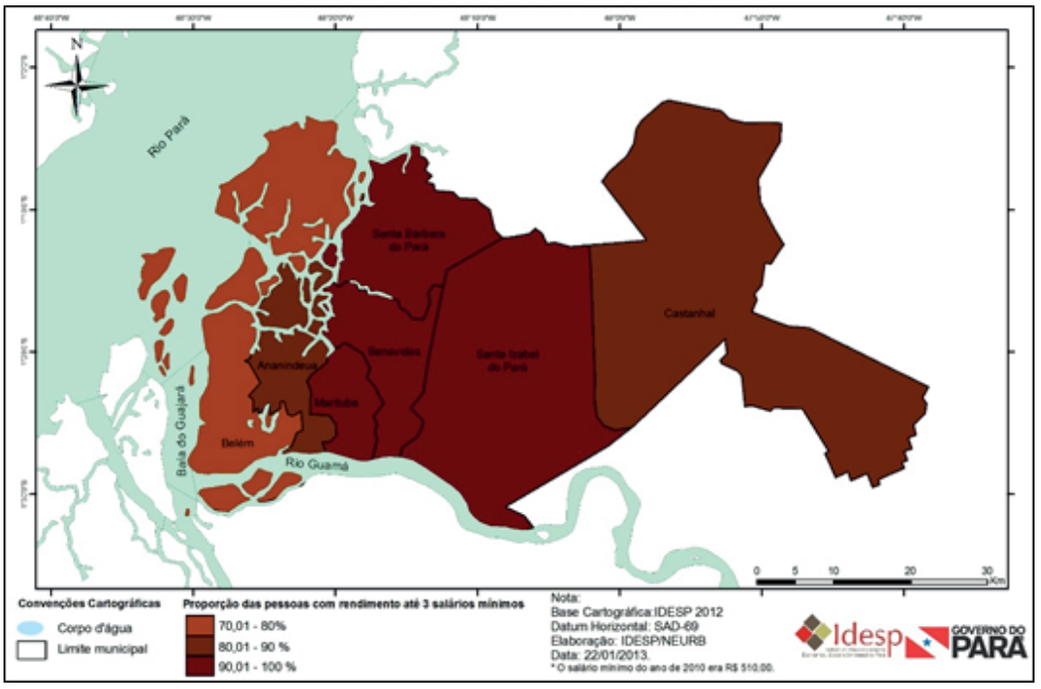
A atuação na governança metropolitana, contudo, necessita de articulações entre os diversos setores da economia e a implantação e ação do Estado. No caso da RM de Belém, além das características já levantadas, é importante pensar a receita do setor público em relação ao grande volume das demandas sociais existentes. Tomando como base as transferências constitucionais destinadas aos municípios no ano de 2010 (tabela 9), a capital paraense ainda continua sendo o principal destino dentro da RM de Belém, tendo o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e o Fundo de Participação do Município (FPM) com os maiores volumes de transferência. Nestes casos, a maior quantidade de equipamentos públicos, a maior concentração de empresas e atividades econômicas e a população proporcionalmente concentrada em Belém são os fatores que explicam este volume de recursos. Com a base econômica ainda deficiente de vários municípios do estado do Pará, as transferências constitucionais, geralmente, costumam ser um fator importante nas contas das prefeituras municipais. Este dado, aliado ao grande passivo social e econômico do estado, reduz a efetividade do poder público na atuação e na gestão das políticas urbanas e sociais em geral.

6. Sobre o conceito de centralidade urbana, nos aproximamos da definição de Sposito (2001) que utiliza as relações intraurbana, regional, nacional e internacional para explicar o conceito de centro e centralidade. Para a autora, devemos analisar essa relação por uma premissa dialética, levando em consideração o papel que cada lugar exerceu e exerce dentro de uma divisão social e territorial do trabalho.

7. De acordo com Trindade Jr. (2006) inspirado em Santos (1993), um centro urbano relacional é aquele que desempenha um papel de comando, prestação de serviços e distribuição de produtos (material e imaterial) para a região.

MAPA 2

RM de Belém: mapa da proporção da população em idade ativa (PIA) com rendimento nominal mensal de até três salários mínimos (SMs)

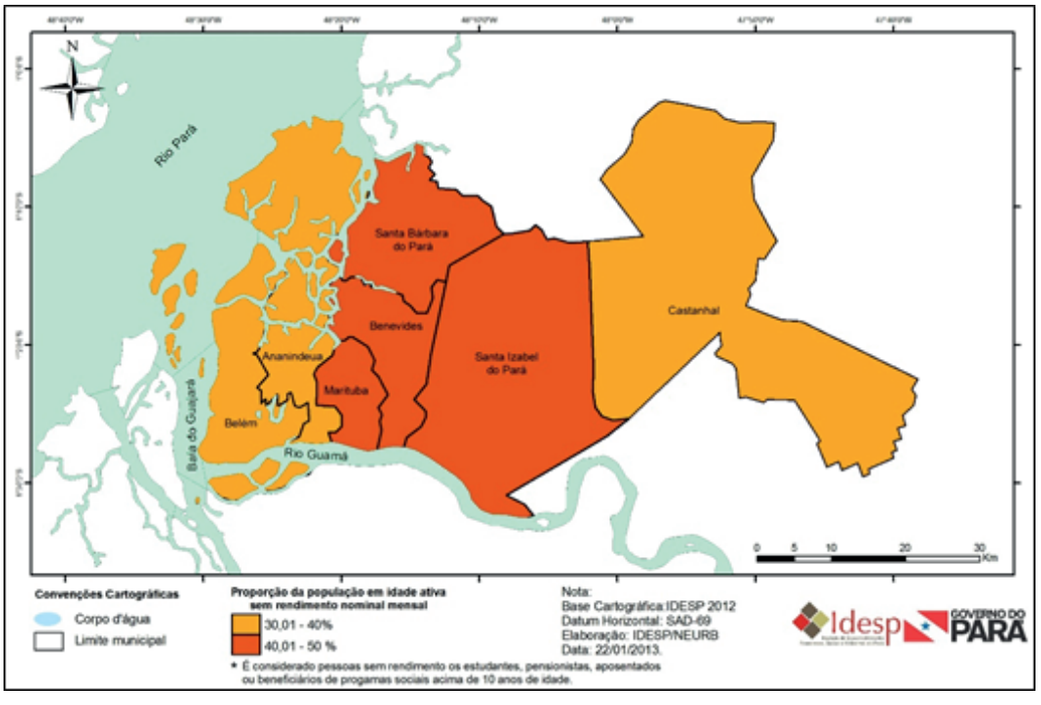


Fonte: Idesp/Neurb (2012).

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

MAPA 3

RM de Belém: mapa da proporção da PIA sem rendimento nominal mensal



Fonte: Idesp/Neurb (2012).

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

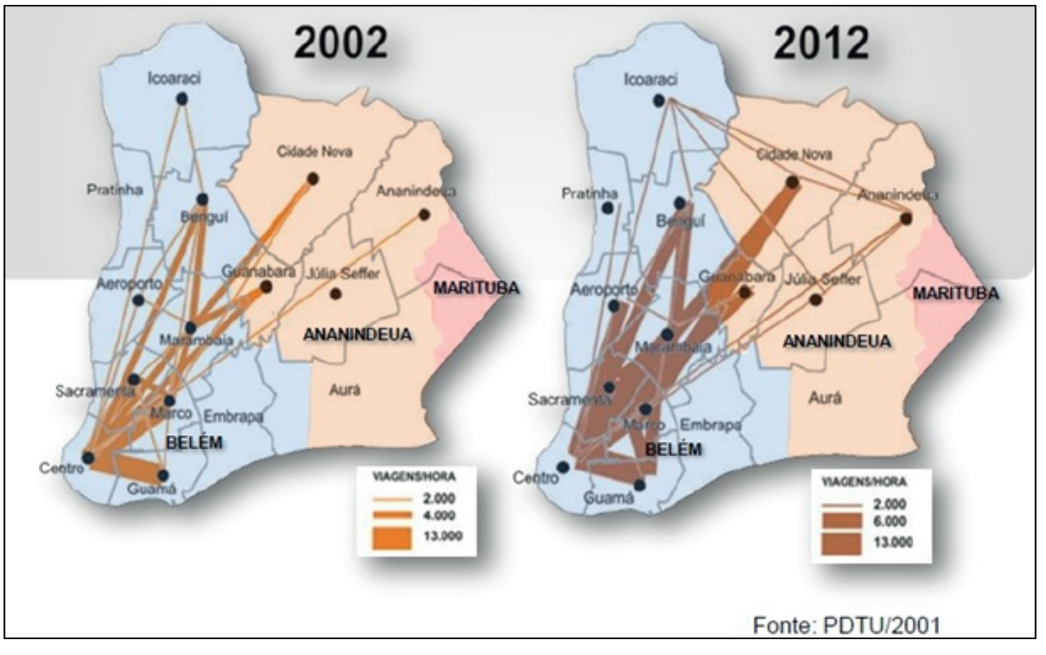
TABELA 9
RM de Belém: transferências constitucionais de recursos federais e estaduais para municípios (2010)

Município	ICMS	FPM	IPI[1]	FUNDEF[2]	IPVA[3]	Total das transferências
Ananindeua	47.175.707,39	39.621.330,59	1.827.670,49	49.742.590,00	20.588.906,25	158.956.204,72
Belém	210.903.162,51	250.414.741,47	8.170.762,18	103.310.766,65	102.987.136,45	675.786.569,26
Benevides	8.119.566,21	10.717.189,79	314.566,38	9.773.909,16	1.289.870,19	30.215.101,73
Castanhal	16.855.808,30	39.621.330,59	653.023,86	34.671.483,50	8.819.265,91	100.620.912,16
Marituba	9.044.580,08	16.075.784,62	350.403,05	37.421.925,37	2.774.880,97	65.667.574,09
Santa Bárbara do Pará	1.952.807,06	5.358.595,13	75.655,21	4.761.676,16	3.015.864,49	15.164.598,05
Santa Isabel do Pará	3.083.379,56	11.788.908,81	119.455,59	18.796.505,87	254.342,83	34.042.592,66
RM de Belém	297.135.011,11	373.597.881,00	11.511.536,76	258.478.856,71	139.730.267,09	1.080.453.552,67

Fonte: Portal Transferência Brasil, 2011.
Notas: [1] Imposto sobre Produtos Industrializados.
[2] Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
[3] Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.

A concentração econômica do município de Belém se reflete também em aspectos funcionais da organização territorial e da implantação de atividades econômicas na RM. No que se refere aos fluxos de transportes nos municípios da região, alguns estudos mostram um aumento das relações intraurbanas entre Belém, Ananindeua e Marituba, principalmente nos horários considerados de pico (início da manhã e final da tarde/início da noite) quando verificamos os fluxos convergindo para a capital e divergindo para os demais municípios, respectivamente (mapa 4).

MAPA 4
Diagrama de fluxos de transporte do tipo origem/destino, em número de viagens por hora, considerando cenários para os anos de 2002 e 2012, para os cinco municípios da RM de Belém até 2010, por macrozona de transporte público



Fonte: Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU), 2001.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Uma questão a ser pontuada é a problemática decorrente destes fenômenos que aglutinamos e apontamos, genericamente, como indícios de certa "concentração" econômica em torno de Belém, a respeito da respectiva RM. Considerando a produção das atividades,

das formas de reprodução social e produção econômica e a própria produção do espaço urbano, qualquer processo de concentração representaria uma forma de polarização e de internalização desigual dos benefícios econômicos, sociais, políticos e culturais decorrentes da estruturação metropolitana. Dessa forma, embora a riqueza social seja, em tese, compartilhada, a tendência à reprodução desta concentração criaria, portanto, dinâmicas de crescimento do PIB municipal de modo desproporcional entre municípios; arrecadação potencialmente maior para localidades em que a disponibilidade de infraestrutura urbana (previamente mais favorável em função de investimentos anteriores e de centralidades mais antigas) atraia maior volume de capital e de empregos; e fluxos de transporte de bens, mercadorias, serviços e da força de trabalho em direção a antigas centralidades que se reproduzem. Mesmo em concepções hoje tidas como mecanicistas e de potencial explicativo limitado, como seria o caso da análise sobre desigualdade socioeconômica e regiões no capitalismo de Myrdal (1968), notamos a tendência estrutural do sistema econômico vigente em criar assimetrias na instalação de riquezas e potenciais de distribuição do produto. Este processo, segundo aquele autor, tenderia a criar fenômenos de reprodução continuada da pobreza, que qualifica como *causação circular*, em que dinâmicas anteriores de criação de desigualdade e relações diferenciadas de produção, circulação e consumo perpetuam a diferença de produto econômico e demais características (direitos sociais, estrutura institucional) das regiões. Em outra abordagem, mais contemporânea e refinada, Smith (1991) qualifica o desenvolvimento desigual marxista como um fenômeno também estrutural da espacialização da economia no capitalismo, sem propriamente um caráter *cíclico*, mecânico e previsível em estágios ou níveis. A assimetria própria da acumulação de riquezas (processo estrutural no capitalismo desde, pelo menos, Marx) seria própria do modo de produção, mas teria manifestações em função de dinâmicas atuais: da tendência de concentração de capitais no espaço e no tempo; na própria redução da taxa de lucro; e na identificação empírica do fenômeno de migração de atividades econômicas em busca de contextos e territórios mais rentáveis.

Uma questão para a crítica da *concentração econômica* em uma RM brasileira é que os níveis de desigualdade social tornam-se muito evidentes e, em contextos de diferentes capacidades institucionais e socioeconômicas, apresentam graus distintos de dificuldade de resolução pelo poder público. A criação de formas assemelhadas a centro/periferia no interior das RMs reproduz, em certo modo, a fragilidade institucional dos municípios periféricos, induz a volumosos fluxos migratórios diários ou periódicos da força de trabalho e cria, proporcionalmente, locais de estagnação e de marginalização nas cidades. Determinados problemas funcionais e sanitários, entretanto, continuam sendo compartilhados relativamente, como a questão dos resíduos sólidos, dos transportes públicos, da saúde pública e mesmo da educação. Haverá, entretanto, diferentes potenciais do estado para lidar com tais questões e, portanto, grande dificuldade de conceber prefeituras municipais de localidades de frágil base econômica capazes de intervir de algum modo efetivo sobre os problemas incidentes em sua própria jurisdição territorial.

2.2 O processo de expansão metropolitana da RM de Belém

Analisando a cidade de Belém desde a origem de sua formação socioespacial, identificamos o seu papel fundamental no cenário amazônico. Por sua localização geográfica estratégica, Belém possuiu papel relevante na conquista e ocupação do território amazônico, convergindo para si toda a calha dendrítica da Bacia Amazônica, tornando-se, desta forma, a cidade primaz da região, com destaque para a intermediação das relações comerciais com a Europa (Corrêa, 2006).

A partir da década de 1960, com o processo de integração nacional realizado por meio da abertura de rodovias federais, Belém insere-se em uma dinâmica de urbanização, configurada pelo estabelecimento de outro padrão de rede urbana, denominada por Corrêa (2006) rede urbana complexa, em que os fluxos passam a convergir para a cidade não mais apenas pelas vias fluviais mas também, e principalmente, a partir dos eixos rodoviários. Esse novo padrão de urbanização (da rede urbana) dá origem, em Belém, a outro processo, o de metropolização. Este processo, segundo Trindade Jr. (1998), se deu pela incorporação de vilas e cidades próximas, mesmo que, visualmente, ainda se apresentasse de forma fragmentada, tal como aponta o autor:

> Acrescentaríamos a essa periodização de E. Moreira uma outra fase, a de metropolização, que se inicia ainda na década de sessenta e que se consolida nas décadas seguintes e que pressupõe a incorporação de cidades e vilas próximas a Belém, definindo uma malha urbana única, ainda que fragmentada (Trindade Jr., 1998, p. 3).

A partir da década de 1970, intensifica-se uma migração que se iniciou com a abertura da Rodovia Belém-Brasília. Essa movimentação para Belém é resultado de uma política de desenvolvimento regional e colonização, em que se destacam os grandes projetos, no estado do Pará. Segundo Trindade Jr. (1998), a mão de obra volante que migra para as áreas dos grandes projetos, após ser liberada dos seus postos de trabalho ou mesmo, em alguns casos, sem admissão, se direciona à metrópole paraense, na tentativa de (sobre) vivência. Ao chegarem à capital, deparam-se com um esgotamento das áreas de terra firme dentro da Primeira Légua Patrimonial, restando a ocupação das áreas de baixadas, que sofriam inundações com as cheias dos corpos hídricos; ou, como segunda opção, das áreas melhores, do ponto de vista geotécnico, de outros municípios – tais áreas, entretanto, tinham condições piores de acessibilidade espacial. A constituição do tipo mais antigo de "favelização" com registro histórico na RM de Belém, as *baixadas*, são áreas alagáveis ocupadas por populações do interior do estado, majoritariamente, que migravam, sobretudo, pela situação de pobreza e pelo progressivo controle da terra em seus locais de origem, já desde os anos 1950 (Loureiro, 1992). Nesse sentido, inicia-se uma política habitacional, direcionada pelo governo federal, com a construção de conjuntos habitacionais nas áreas posteriores à Primeira Légua Patrimonial,[8] tendo como objetivo direcionar a expansão urbana da cidade, e diminuir a densidade populacional do centro confinado. Mesmo com um processo de expansão, sobretudo habitacional, os serviços, comércios e arranjos institucionais ainda continuavam "confinados"[9] na área da Primeira Légua Patrimonial, não acompanhando a expansão para os novos espaços de moradia dentro da RM de Belém. Lima, Cardoso e Holanda (2005) afirmam que a implantação de conjuntos habitacionais não compreendia uma integração metropolitana, pois, nestes projetos, não havia uma articulação entre os municípios e entre municípios-governo do estado. Segundo os autores:

> A promoção dos primeiros conjuntos habitacionais foi concentrada em duas áreas específicas na fronteira entre os dois municípios, que, apesar de terem tido seus projetos submetidos à aprovação da Seplan [Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral], não constituíram projetos articulados ou de algum modo comprometidos com a integração metropolitana, mas testemunhos da fragmentação das políticas (...). Os conjuntos habitacionais constituíam-se nos únicos assentamentos "urbanos" existentes após a Primeira Légua Patrimonial de Belém, além das vilas formadas ao redor das paradas de trem (Lima, Cardoso e Holanda, 2005, p. 117).

8. Primeira Légua Patrimonial trata-se de uma porção de 4.110 hectares, doada em 1º de outubro de 1627 e demarcada oficialmente em 1703, obedecendo ao traço de uma légua em arco quadrante das margens do rio Pará em direção ao sul e do Guamá em direção ao norte. Essa doação foi efetuada por meio de carta de sesmaria pelo então governador do Maranhão e Grão-Pará, Francisco de Carvalho, à Câmara Municipal de Belém.

9. Trindade Jr. (1998) usa este termo para identificar um período da história de Belém em que a cidade tinha uma característica de confinamento.

A metropolização, mencionada por Trindade Jr. (1998), configura uma fase da urbanização, com características de dispersão, na qual o processo de ocupação urbana da cidade de Belém ultrapassa o "cinturão institucional" formado por grandes glebas de terras federais no território municipal nos limites da Primeira Légua Patrimonial,[10] que limitava o avanço do tecido urbano. Se, por um lado, a limitação à expansão urbana imposta pelo chamado "cinturão institucional" potencializou a ocupação precária de áreas alagáveis ou de baixa acessibilidade espacial na porção mais central de Belém; por outro, a doação de grandes glebas de terra à Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab-PA) pelo governo federal ao longo da Rodovia Augusto Montenegro, eixo norte de penetração do território continental de Belém, que configura novas formas da periferia urbana na então nascente RM (Rodrigues, 1996).

Assim, a urbanização dispersa da metrópole belenense se deu em um primeiro momento por uma expansão dos assentamentos residenciais populares, que ultrapassam a Primeira Légua Patrimonial. De acordo com Trindade Jr. (1998, p. 134)

> A ocupação sistemática da Segunda Légua Patrimonial se iniciou com a doação de glebas pelo governo federal à Cohab-PA para a implantação de grandes conjuntos habitacionais, ao longo da rodovia Augusto Montenegro (em direção ao distrito de Icoaraci) e da BR-316 (em direção à Belém-Brasília), ultrapassando as áreas institucionais, que bloqueavam a expansão contínua da malha urbana. Essa foi uma estratégia de relocalização das classes de baixo poder aquisitivo que possibilitou uma mudança na estrutura da malha metropolitana. Dessa maneira, sua forma compacta vai originar uma forma dispersa dos novos assentamentos residenciais populares.

Como consequência, houve um processo de reestruturação urbana, que valorizou as áreas centrais, obrigando a difusão da população mais pobre para áreas cada vez mais distantes do centro. Paralelamente, ocorreu a expansão de condomínios fechados, de caráter residencial e perfil de alta e média renda nos eixos viários da Rodovia Augusto Montenegro e BR-316 (a noroeste e nordeste da RM de Belém, respectivamente). Não se notou, porém, expansão significativa de equipamentos públicos ou infraestrutura urbana na primeira década desde a implantação dos condomínios fechados de alto e médio padrão. A precariedade e a deficiência de infraestrutura continuaram a existir, e tais condomínios se relevavam enclaves, cercados por ocupações e loteamentos irregulares, ou conjuntos habitacionais de caráter popular (Lima, 2002).

Atualmente, esses dois eixos viários concentram uma grande quantidade de empreendimentos imobiliários horizontais e verticais, resultantes do aquecimento do mercado imobiliário nacional e local, em especial, pela ampliação do financiamento habitacional e de programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV), reforçando a conexão entre os principais municípios da RM de Belém (Belém, Ananindeua e Marituba).

Quanto ao papel que Belém vem exercendo na rede urbana brasileira, alguns autores vêm afirmando que a capital paraense perdeu influência para outras metrópoles da região, como Manaus, e para outras metrópoles de abrangência extrarregional, como Goiânia/Brasília e, obviamente, para metrópoles de abrangência nacional e mesmo internacional, como São Paulo (Regic, 2007; Becker, 2004). Entretanto, Amaral (2010) destaca a importância de se olhar o papel que cada cidade exerceu ou exerce para a reprodução do capital em cada contexto histórico. Segundo o autor, as transformações na região, propiciadas

10. As Léguas Patrimoniais correspondiam a uma figura jurídica do Brasil Colônia, em que áreas eram então doadas pela Coroa Portuguesa à municipalidade para sua ocupação territorial e cessão de títulos de terras, por meio do instituto das sesmarias.

com a integração desenvolvimentista nacional e a unificação do mercado nacional por meio das rodovias, contribuíram para que as relações acontecessem em diversas escalas. Se, antes, tínhamos Belém como cidade primaz de toda a rede urbana da Amazônia (Corrêa, 1989), favorecida por sua posição geográfica no sistema dendrítico, no novo contexto surgiram novas cidades polarizadoras dentro da região, ressaltando a importância das cidades médias e das capitais estaduais, que são chamadas a exercerem um papel de centro regional para a rede de cidades dos seus estados. Belém, pela sua condição de metrópole, continua exercendo um papel de intermediador dentro da rede urbana amazônica, sobretudo no que se refere às relações horizontais com as localidades da rede, sendo um ponto nodal desta rede. Portanto, Belém exerce funções ainda tradicionais por ser um centro metropolitano que oferece bens e serviços para uma determinada porção da região, o que não configura como uma perda de influência, e sim que agora as relações geográficas ocorrem em múltiplas escalas.

Sob outra perspectiva, a caracterização de perda de influência se deve ao modelo tradicional analítico de construção do método da chamada rede urbana, que pressupõe uma hierarquia de tipos de cidades, ou cidades situadas em diferentes patamares. Desse modo, a cidade de Belém do Pará, e seu entorno metropolitano, se consolidou no final do século XX como um aglomerado urbano de influência regional, e não mais como metrópole nacional – papel este que seria desempenhado por outras metrópoles, como Salvador e Recife, por exemplo.

2.3 Da criação e institucionalização das RMs no Brasil ao contexto atual: a RM de Belém

No Brasil, as RMs passaram a ser alvo de preocupação do Estado ainda na década de 1960, sendo a RM de Porto Alegre a primeira a ser institucionalizada, no ano de 1968, pelo governo estadual. Em 1973, por meio da Lei Complementar (LC) nº 14, o governo federal instituiu as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Curitiba, Fortaleza e Belém, além da de Porto Alegre, criada anteriormente. Em 1974, houve a institucionalização da RM do Rio de Janeiro (Freitas, 2009).

No que se refere às RMs, Santos (1993) destaca o fato de sua denominação acompanhar o mesmo nome da cidade maior, ou sede, sendo composta por esta cidade-mãe e, no mínimo, outra cidade ou município, no padrão institucional e na divisão dos entes federativos brasileiros, conforme a Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Quanto à institucionalização, a LC nº14/1973 estabelecia a formação de um Conselho Deliberativo, composto pelo presidente e mais cinco membros nomeados pelo governador do estado, pelo prefeito da capital e pelos prefeitos dos demais municípios integrantes, que tinham a seguinte função:

> promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns; coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns (Brasil, 1973).

Além de realizar a formação de um conselho consultivo, que seria formado por um representante de cada município integrante, mais o presidente do Conselho Deliberativo, com competência para "opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana; sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de

planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns" (Brasil, 1973).

Mais do que estes dois conselhos, a Lei Estadual nº 4.635/1976 criou um Fundo Metropolitano, tendo recursos do estado e dos municípios integrantes, incluídos nos orçamentos plurianuais, além de transferência de recursos da União, destacando o Fundo de Participação do Estado (FPE) e o FPM.

Dessa forma, a criação das RMs estabeleceu, formalmente, a unificação de serviços entre os municípios-membros, destacando-se: o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; os serviços de saneamento básico (abastecimento de água, tratamento e rede de esgoto e serviço de limpeza pública); o uso do solo metropolitano; o transporte e sistema viário; a produção e distribuição de gás combustível canalizado; o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; além de outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal. Estes serviços deveriam ser executados conjuntamente por todos os municípios membros da RM.

Deve ser notado que, no período ditatorial e previamente à CF/1988, o município sequer era um ente federativo autônomo; suas atribuições estavam atreladas ao governo do estado e, inclusive, os prefeitos municipais eram por ele indicados. Desse modo, a pretensa articulação entre municípios de uma RM era "compulsória", não representando, portanto, qualquer mérito de inovação institucional ou coalizão de poderes. A opção tecnocrática e o racionalismo burocrático do período ditatorial concebiam a necessidade de integração de políticas na escala metropolitana como forma de controle das políticas públicas.

De acordo com Idesp (1989), podemos dividir este primeiro período de funcionamento da RM de Belém em dois momentos: o primeiro, compreendendo a sua institucionalização (1973-1982), caracterizando-se pelos estudos técnicos (levantamento aerofotogramétrico e cadastro técnico multifinalitário metropolitano) e elaboração do plano de gestão metropolitano; o segundo (1983-1988), pela execução de obras de melhoria viária, como as das avenidas Almirante Barroso e Pedro Álvares Cabral, pela reorganização do tráfego no corredor viário de São Brás, da área central e por melhorias nas áreas de baixadas, com recursos oriundos de programas do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e da União, sendo que a execução destas obras não teve gerenciamento metropolitano, já que, pelas razões expostas anteriormente, o município, como jurisdição, encontrava-se intimamente relacionado ao governo do estado.

Este período de 1973 a 1988 foi marcado pela centralização das decisões pelo governo federal, que detinha praticamente a totalidade das origens de recursos públicos para investimento em infraestrutura. Com esta política, o governo federal pretendia ter o controle máximo do território, tendo as RMs funções importantes na prestação de serviços e concentração das instituições governamentais, hierarquizando e criando, portanto, redes urbanas no Brasil. Ainda segundo o relatório sobre a RM de Belém, o governo federal objetivava, com a criação das RMs, de forma geral, prover o controle e a irradiação do desenvolvimento, de forma que:

> as regiões metropolitanas estabelecidas pelas leis complementares nº 14/73 e nº 20/74 atendiam as políticas nacionais de desenvolvimento, que objetivavam a implantação de uma rede hierarquizada de cidades, que deveria cobrir todo o território brasileiro, para controle e irradiação do desenvolvimento, sendo as RMs figuras de primeiro plano desta política, seguidas das cidades de grande, médio e pequeno porte (Idesp, 1989, p. 26).

Com o intuito de viabilizar o funcionamento das RMs, o governo federal criou, em 1974, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Públicas (CNPU), órgão responsável pelas diretrizes e gestão das RMs. Já em 1979, esta comissão foi extinta, dando lugar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), com atribuições semelhantes. Em relação à RM de Belém, o governo do estado criou, em 1975, o Sistema Estadual de Planejamento (SEP), por meio da Lei nº 4.583/1975, que tinha a competência de criar políticas públicas de desenvolvimento local, municipal e metropolitano, sendo mais tarde anexado à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (Seplan), tendo uma Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (Codeurb).

Antes mesmo da criação dos órgãos e secretarias estaduais para a gestão e planejamento urbano metropolitano, a prefeitura de Belém criou, em 1970, pela Lei Municipal nº 6.795/1970, a Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (Codem), cuja finalidade era o ordenamento sociopolítico e econômico da área metropolitana, a ser realizado por meio da elaboração obrigatória de planos e projetos pautados no relacionamento entre poderes estadual e federal (Belém, 1970). A Codem teve também, em anos subsequentes, a atribuição de gerenciamento do patrimônio fundiário do município, em grande parte originalmente composto por terras devolutas.

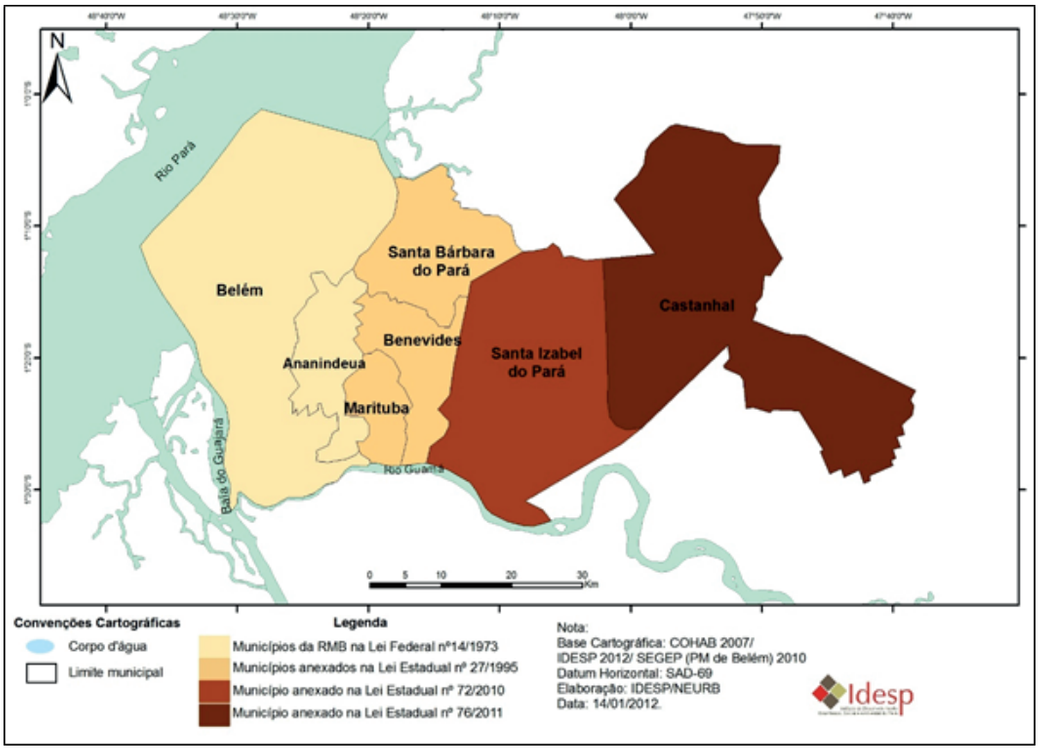
No ato da criação da SEP, anexada à Seplan, a Codem se transformou em uma espécie de "braço direito" da Secretaria Estadual. Ainda no início da década de 1970, as ações da Codem foram de grande importância, com a criação de planos – denominados "compreensivos" –, que funcionaram como um diagnóstico em relação a vários problemas metropolitanos, buscando com isso um planejamento futuro para a região. Entre outros, três planos se destacaram: Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB); Plano de Estruturação Metropolitana (PEM); e Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM). No que se refere à prática das ações, tais planos se mostraram um fracasso, principalmente pelo pouco relacionamento com a sociedade civil e a falta de integração com o município de Ananindeua, que, com Belém, formava a RM.

Se, por um lado, estes planos refletiam a mentalidade da tecnocracia da época, por outro, também veiculavam o senso comum do projeto de metrópole então desejável do ponto de vista do setor técnico do planejamento local e regional. Em vários trechos destes planos, podem ser notados esboços técnicos e diretrizes de planejamento que vieram a ser executados futuramente, ainda que com modificações. Entre estes, podemos citar as intervenções viárias em corredores do município de Belém e do eixo metropolitano da Rodovia BR-316; a implantação progressiva de um sistema de transporte público por ônibus; a intervenção crescente na urbanização das margens de rio da cidade de Belém; a criação de conjuntos habitacionais para alojar as camadas populares; e a tentativa sucessiva de criação de subcentros na RM de Belém, como a Rodovia Augusto Montenegro e o conjunto Cidade Nova, em Ananindeua. Com uma temporalidade maior, várias daquelas diretrizes preconizadas nos planos tecnocráticos compreensivos dos anos 1970 e 1980 foram amadurecidas e reproduzidas no setor de planejamento local, sendo postas em prática ou induzidas, posteriormente e com alterações, pelos agentes econômicos.

A década de 1980 foi marcada por poucas alterações na gestão da RM de Belém. Iniciou-se, entretanto, uma tímida expansão e um discreto crescimento populacional em

direção dos municípios de Marituba[11] e Benevides. Este fato fez com que a população pressionasse o governo do estado, a partir de 1990, por uma revisão nas tarifas de transporte público e telefonia, para que o preço fosse igualado em todos estes municípios. Segundo Lima, Cardoso e Holanda (2005) e Fernandes Júnior (2001), a pressão para a equidade das tarifas contribuiu para a ampliação da RM de Belém, que se deu por meio da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 027/1995, quando foram inseridos os municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará (mapa 5).

MAPA 5
RM de Belém: configuração territorial dos municípios componentes até o ano de 2010



Fonte: Idesp/Neurb (2012).
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Em relação à gestão metropolitana, foi proposto um novo desenho para o sistema, criando-se um conselho e uma secretaria geral, contando com um fundo específico. Sobre a anexação de novos municípios, o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 072/2010 foi aprovado, referente à inclusão de Santa Izabel do Pará. Ainda sobre a inclusão de novos municípios, outros projetos foram apresentados para a Assembleia Legislativa do estado do Pará e esperaram, até recentemente, a sanção do governador. Entre estes, está a LCE nº 003/2009, que dispõe sobre a inclusão de Castanhal à RM de Belém, e outros, para anexar os municípios de Barcarena e Abaetetuba. O PLC nº 003/2009 também contempla a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), com recursos em torno de 1% da cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPE), que seria repassado a esses municípios, 1% da arrecadação do ICMS, mais 2% do total arrecadado pelo estado sobre o IPVA, além de orçamentos da União, estado e municípios envolvidos na questão metropolitana. O município de Castanhal, contudo, foi anexado à RM de Belém no

11. Antigo vilarejo criado para ser local de moradia e apoio dos trabalhadores da antiga Estrada de Ferro de Bragança, foi elevado à categoria de cidade após o seu desmembramento de Benevides, pela Lei Estadual nº 5.857/1994. No Censo Demográfico 2010, sua população foi estimada em 108.223 pessoas, tendo uma densidade (habitantes/km^2) de 996,53.

final do ano de 2011, por meio de lei estadual aprovada na Assembleia Legislativa do estado do Pará. Uma questão colocada a partir da atual configuração de sete municípios na RM de Belém é a da efetividade destas medidas políticas e jurídicas diante do fenômeno metropolitano concreto em suas repercussões usuais, como a gestão de resíduos sólidos, de transportes públicos, de saúde e educação e de emprego e renda.

É evidente que, a partir da anexação destes municípios e da expansão do tecido urbano sobre terras, em transição rural-urbano,[12] deve ocorrer um aumento dos fluxos intraurbanos, sobretudo de pessoas, em função da própria concentração econômica já relatada neste estudo. Outro fator relevante é a dinâmica econômica restrita destes municípios, que não possuem demanda de emprego suficiente para a mão de obra que neles vive, principalmente nos casos de Marituba e Santa Bárbara do Pará, onde a população procura emprego em outros municípios com maior dinâmica econômica, destacando-se a capital, Ananindeua e Benevides.

Olhando o cenário da RM de Belém, verificamos que as políticas públicas são isoladas por município. Este fato dificulta a integração de uma estratégia mais ampla de atuação das políticas urbanas, que contemple toda a RM. Essa característica da RM de Belém pode ser justificada pelo fato de o processo de urbanização do território ter ocorrido de forma diferenciada nesta área. A desarticulação das políticas urbanas em municípios metropolitanos não é novidade no Brasil, mas a formação da RM de Belém é, historicamente, uma sucessão de divisões territoriais e de criação de novos espaços periféricos e pobres. Assim, cada município-membro, na perspectiva da administração pública local, prioriza as intervenções consideradas prioritárias para sua respectiva realidade, por meio de obras de pavimentação, saneamento básico e abastecimento de água. A própria sede da região metropolitana, o município de Belém, não se articula com os outros municípios-membros para tentar criar soluções que venham resolver os problemas comuns.[13] Do ponto de vista das atribuições constitucionais do município no Brasil, esta desarticulação tem se relevado previsível – mesmo com a possibilidade de formação de consórcios como aqueles previstos na Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007) (Brasil, 2007).

Dessa forma, não existe uma instância de articulação política ou institucional efetiva dos municípios da RM de Belém na abordagem da questão metropolitana e nem há integração de políticas públicas locais entre eles, mesmo que o tema conste, formalmente, no texto do PDM.

2.4 Funções públicas de interesse comum e os planos diretores dos municípios da RM de Belém

O Ipea, a respeito das políticas urbanas e de cunho socioeconômico incidentes sobre os municípios metropolitanos, aplica a denominação geral de funções públicas de interesse comum (Fpics) à atuação do setor público nas áreas de transporte, habitação, uso e ocupação do solo e saneamento. No que se refere às Fpics, neste documento, há uma análise preliminar, tendo como referência os planos diretores dos municípios integrantes da RM de Belém, no intuito de identificar alguns elementos que podem ser considerados como

12. Para maior aprofundamento no assunto, consultar Miranda (2008).

13. Atualmente, Belém é o município da RM de Belém que possui maiores problemas pela falta de uma gestão metropolitana, sobretudo na questão do transporte público e gestão de resíduos sólidos, pois a maior parte do fluxo de veículos (pessoas e cargas, bens e serviços) converge para a capital, saturando e provocando retenção de tráfego em seus principais corredores viários; e o aterro sanitário onde a capital e parte dos municípios descartam o seu lixo é no município de Ananindeua, no bairro do Aurá, espaço que já se encontra, segundo especialistas, em situação de inviabilidade técnica e esgotamento da capacidade.

relativos à gestão metropolitana, podendo haver complemento posterior desta análise, com informações adicionais, tanto do ponto de vista de novos instrumentos como a partir de entrevistas com os agentes envolvidos na gestão da RM.[14]

Ao se considerar como instrumento de análise da governança da RM de Belém os planos diretores dos municípios que a integram, foram levados em conta os princípios, diretrizes e objetivos nos quais aparece algum caráter de integração da gestão municipal. Note-se que todos os municípios da RM de Belém possuem plano diretor, entretanto, no caso dos municípios de formação territorial e criação política mais antiga (Belém, Ananindeua e Marituba), esse instrumento foi elaborado com maior abrangência de políticas urbanas setoriais e de diretrizes que delineiam a integração da gestão da referida RM. Em municípios incorporados ou criados posteriormente (Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel), as disposições do instrumento consideram em maior grau uma atuação municipal. O município de Castanhal, com ocupação consolidada no final do século XIX, foi instalado em 1932, mas sua posição de polo microrregional criou dinâmicas territoriais e econômicas (agrovilas, estradas vicinais, comércio e serviços especializados) que demandaram, inclusive no texto do plano diretor, soluções relativamente mais complexas para lidar com o controle do uso e ocupação do solo no município.

O quadro 1 apresenta as principais disposições dos planos diretores de municípios componentes da RM de Belém relativas à integração da gestão metropolitana. Entre as disposições foram elencadas as seguintes: diretrizes e/ou princípios gerais do plano diretor; objetivos gerais da política urbana; política de desenvolvimento econômico; transporte e/ou mobilidade urbana; habitação; uso e ocupação do solo; sistema de saneamento – água e esgoto; drenagem urbana; sistema de saneamento – resíduos sólidos; meio ambiente; estrutura espacial; abastecimento e segurança alimentar e nutricional; turismo e saúde.

No que concerne à integração da gestão metropolitana referente às diretrizes e/ou princípios gerais do plano diretor, estas aparecem nos planos de Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides.

No Plano Diretor de Belém está disposto que a integração com os demais municípios da RM de Belém será efetuada por meio da articulação de suas infraestruturas físicas, recursos naturais e determinados serviços (Artigo 4º).

No Plano Diretor de Ananindeua, a integração é estabelecida a partir de medidas institucionais e legais cabíveis à determinação pormenorizada dos seus limites territoriais (Artigo 200).

14. Para as entrevistas a serem realizadas, foram considerados agentes da gestão pública municipal e estadual, bem como órgãos e/ou entidades da sociedade civil com atuações relativas à governança na RM de Belém. Para tanto, levando em conta o momento político de mudanças no âmbito do município e a dificuldade em obter informações junto aos órgãos estaduais, esta etapa da pesquisa será realizada em período posterior, assim como o levantamento de tais informações.

QUADRO 1
Matriz sintética das diretrizes de caráter metropolitano nos municípios da RM de Belém a partir dos Planos Diretores Urbanos (PDUs)

Tipo de diretriz	Belém	Ananindeua	Marituba	Benevides	Santa Izabel	Santa Bárbara
Diretrizes e/ou princípios gerais do PDU	Presença de definições	Presença de definições	Presença de definições	Presença de definições	Ausência de definições	Ausência de definições
Objetivos gerais da política urbana	Presença de definições	Ausência de definições	Presença de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Presença de definições
Política de desenvolvimento econômico	Presença de definições	Presença de definições	Ausência de definições	Presença de definições	Ausência de definições	Ausência de definições
Transporte e/ou mobilidade urbana	Presença de definições	Presença de definições	Presença de definições	Presença de definições	Presença de definições	Ausência de definições
Habitação	Ausência de definições	Presença de definições	Ausência de definições	Presença de definições	Ausência de definições	Ausência de definições
Uso e ocupação do solo	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições
Sistema de saneamento - água e esgoto	Presença de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições
Drenagem urbana	Presença de definições	Presença de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Presença de definições	Ausência de definições
Sistema de saneamento - resíduos sólidos	Presença de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições
Meio ambiente	Presença de definições	Presença de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições
Estrutura espacial	Presença de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições
Abastecimento e segurança alimentar e nutricional	Presença de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições
Turismo	Ausência de definições	Ausência de definições	Presença de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições
Saúde	Ausência de definições	Ausência de definições	Ausência de definições	Presença de definições	Ausência de definições	Ausência de definições

Fonte: Planos diretores dos municípios da RM de Belém.
Elaboração: Idesp.

No Plano Diretor de Marituba, a integração será realizada por meio de planos nacional, regional e estadual de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Capítulo I, § 3º).

O Plano Diretor de Benevides demonstra apenas, em linhas gerais, uma integração com a RM de Belém, dispondo que a integração regional de Benevides com os demais municípios está associada principalmente aos municípios da RM (Artigo 1º, Parágrafo único).

Nos Planos Diretores de Santa Izabel do Pará e Santa Bárbara do Pará, não há referência direta a algum tipo de integração da gestão metropolitana nas diretrizes e princípios gerais dos planos. No Plano Diretor de Castanhal, o município mais recentemente integrado à RM de Belém, a referência à situação metropolitana é feita apenas na introdução, na *Mensagem do Prefeito*, nos seguintes termos:

> O município de Castanhal, que integra a mesorregião metropolitana de Belém do Pará, é hoje um dos principais polos desenvolvimentistas da região Nordeste do estado do Pará (...) (Castanhal, 2006, p. 6).

> (...) Não obstante, a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor foi ampliada às cidades integrantes de regiões metropolitanas e de grandes aglomerações urbanas. Cidades estas onde o poder público deverá utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do Artigo 182 da Constituição Federal (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, impostos sobre a

> propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública), para o reordenamento da cidade. (*op. cit.*, p. 9).

Nota-se, portanto, a ausência de diretrizes concretas para a gestão metropolitana no texto do Plano Diretor do município de Castanhal. Em termos gerais, mesmo nos casos em que a ideia de uma gestão metropolitana surge com maior clareza, objetividade e materialidade no texto da lei do plano diretor, faltam instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais, além de instâncias políticas de participação e colaboração efetivamente existentes e disponíveis no contexto paraense.

No que se refere aos objetivos gerais da política urbana, apenas os Planos Diretores de Belém, Marituba e Santa Bárbara do Pará apresentam elementos relativos à integração da gestão metropolitana. No Plano Diretor de Belém, este item está delineado em dois objetivos: "a) integrar as infraestruturas físicas, recursos naturais e serviços comuns; e b) integrar o planejamento local às questões regionais, ambos relacionados aos municípios vizinhos a Belém (Artigo 5º)" (Belém, 2008).

Quanto ao Plano Diretor de Marituba, há três objetivos referentes à integração da gestão metropolitana, que, de modo geral, são:

> a) O Executivo promoverá entendimentos com municípios vizinhos de sua microrregião, podendo formular políticas, diretrizes e ações comuns destinadas à superação de problemas setoriais ou regionais comuns, para a integração, planejamento e organização de funções públicas de interesse comum; b) Os planos, programas e projetos integrantes do processo de gestão democrática da cidade deverão considerar os planos intermunicipais, microrregionais ou de bacias hidrográficas, de cuja elaboração a Prefeitura tenha participado; e c) As deliberações do Conselho de Política Urbana de Marituba deverão garantir a participação da sociedade em nível regional (Arts. 96 e 97) (Marituba, 2007).

No Plano Diretor de Santa Bárbara do Pará, há três objetivos relativos à integração da gestão: "a) articulação técnica e administrativa das ações físico-territoriais e socioeconômicas; b) preservação e recuperação ambiental, em conjunto com os municípios vizinhos; e c) gestão integrada dos sistemas de saúde, educação, transporte, segurança e cultura (Artigo 23)" (Santa Bárbara do Pará, 2006).

Nos Planos Diretores de Ananindeua, Benevides e Santa Izabel do Pará não há referências de integração de caráter metropolitano entre os objetivos gerais da política urbana.

Quanto aos elementos concernentes à integração da gestão metropolitana da RM de Belém presentes nas políticas setoriais, a primeira diz respeito à Política de Desenvolvimento Econômico, e, nessa, apenas os Planos Diretores de Belém, Ananindeua e Benevides apresentam itens relativos à integração metropolitana. No Plano Diretor de Belém, esta integração com a RM de Belém está delimitada a partir de uma "articulação com as políticas de desenvolvimento dos municípios da RM de Belém, bem como através de apoio à criação de redes de cooperação empresarial, que, nesse sentido, fomenta as cadeias produtivas local, metropolitana e regional" (Artigos 7º e 8º).

No Plano Diretor de Ananindeua, a integração da gestão da RM de Belém voltada para este item está referenciada através da criação de um polo municipal industrial e de distribuição nas proximidades da PA 150 (Alça Viária), sendo esta área próxima ao limite municipal com Marituba e ainda a partir da setorização da BR-316 (Artigo 75), considerando os limites municipais com Belém e Marituba.

No Plano Diretor de Benevides, há três pontos relativos à integração metropolitana na política de desenvolvimento econômico. O primeiro diz respeito à promoção e estímulo ao desenvolvimento econômico associando-o aos interesses do desenvolvimento da região. O segundo refere-se ao estímulo e fortalecimento das cadeias produtivas do município e da região; atração de novos setores produtivos para o município, em consonância com a política de desenvolvimento regional, principalmente da RM de Belém. No terceiro, está o incentivo à articulação da economia local à regional, principalmente da RM de Belém. Por fim, tem-se o desenvolvimento de relações regionais, no intuito de estabelecer parcerias e convênios de interesse da cidade (Artigos 47 e 48).

Os Planos Diretores de Marituba, Santa Izabel do Pará e Santa Bárbara do Pará não fazem referência à integração da gestão metropolitana neste item.

Na integração da gestão referente à política setorial de transporte e/ou mobilidade urbana, apenas o Plano Diretor de Santa Bárbara do Pará não apresenta nenhuma referência; todos os demais planos possuem itens relativos a esta política com integração da RM de Belém.

No Plano Diretor de Belém, está disposto que a integração será realizada por meio da implantação de um sistema integrado de transporte coletivo (Artigo 42).

No Plano Diretor de Ananindeua tem-se a integração com a RM de Belém a partir de duas principais definições: interconexão da Estrada do 40 Horas com a avenida Secundária do Conjunto Maguari (em Belém), como importante diretriz metropolitana; e a estrutura urbana deverá ser definida a partir de um sistema viário hierarquizado, articulado com o sistema viário da RM (Artigos 24 e 25).

O Plano Diretor de Marituba demonstra que a integração da gestão será realizada por meio de dois principais enfoques: o primeiro relativo à integração física com os municípios de Belém e Ananindeua, com alguns eixos viários interligando os mesmos; o segundo está ligado à integração do transporte coletivo, com a criação de terminal de transporte intermunicipal, sendo que esta integração se refere especialmente aos municípios de Belém e Ananindeua (Artigo 40).

O Plano Diretor de Benevides tem como elementos de integração da gestão no setor de transportes: garantir o direito de ir e vir, com sustentabilidade, e considerando a melhor relação custo-benefício social nos níveis regional, municipal e urbano; e, no nível regional, constituir um transporte rodoviário com um sistema unimodal de planejamento e gestão integrada e integrador com os demais níveis de acessibilidade, sendo que, entende-se como regional, a RM de Belém (Artigos 75 e 76).

Por fim, o Plano Diretor de Santa Izabel do Pará apresenta como definições acerca da integração da gestão com a RM de Belém neste setor a ampliação dos investimentos em programas de mobilidade urbana, priorizando o transporte coletivo e os modos não motorizados (pedestres, ciclistas etc.), incentivando a intermodalidade; e a integração intra e inter-regional entre as redes de transporte coletivo (Artigo 33). O Plano Diretor de Santa Bárbara do Pará é o único que não apresenta nenhuma disposição relativa à integração com a RM de Belém na política setorial de transporte e/ou mobilidade urbana.

No que tange à integração da gestão da RM de Belém na Política Setorial de Habitação, tem-se que apenas os Planos Diretores de Ananindeua e Benevides possuem definições nesse sentido.

No Plano Diretor de Ananindeua há apenas uma definição que aponta a integração da gestão da política habitacional com a RM de Belém: o estabelecimento de uma estratégia comum de atendimento à demanda habitacional local e regional, bem como à viabilização de formas consorciadas de investimento no setor, em conjunto com os municípios da RM de Belém (Artigo 32).

No Plano Diretor de Benevides, a referência à integração com a RM de Belém está disposta na elaboração do Plano Municipal de Habitação (PMH), contendo, no mínimo, articulação com planos e programas regionais (Artigo 56). Nos planos diretores dos demais municípios da RM de Belém, não há nenhuma disposição que faça referência à integração da gestão na política setorial de habitação.

No que diz respeito à política setorial de uso de ocupação do solo, é importante destacar que nenhum dos planos diretores dos municípios da RM de Belém possui definições acerca da integração da gestão metropolitana; as referências em todos eles são relativas apenas ao âmbito municipal.

Quanto à integração da gestão metropolitana relativa à política setorial do sistema de saneamento – água e esgoto, presentes nos planos diretores dos municípios da RM de Belém, ressalta-se que apenas o Plano Diretor do município de Belém possui definições para o conjunto da região, em que aponta de maneira geral: adequar as diretrizes do plano do sistema de abastecimento de água da RM de Belém com estudos complementares que tenham a participação conjunta dos municípios da região; e participar da elaboração do plano do sistema de esgotamento sanitário da RM de Belém (Artigos 34 e 35). Nos planos diretores dos demais municípios, não há referência de elementos relativos à gestão metropolitana quanto à política setorial do sistema de saneamento – água e esgoto.

Na integração da gestão metropolitana referente à política setorial de drenagem urbana observa-se que aparecem referências a uma gestão conjunta apenas nos planos diretores dos municípios de Belém, Ananindeua e Santa Izabel do Pará. O Plano Diretor do de Belém aponta certa integração por meio da elaboração de um manual de drenagem, contendo diretrizes, parâmetros e metodologias a serem empregados nos projetos de drenagem para o município de Belém e RM (Artigo 37). Tanto o Plano Diretor de Ananindeua quanto de Santa Izabel do Pará delineiam a integração da gestão a partir da elaboração de um plano de drenagem, em colaboração com os demais municípios da RM de Belém (Artigos 193 e 28, respectivamente). Os demais municípios não possuem em seus planos diretores referências quanto à integração da gestão metropolitana nesta política setorial.

Na política setorial relativa ao sistema de saneamento–resíduos sólidos cabe destacar que apenas o Plano Diretor do Município de Belém faz referência a elementos de integração da gestão metropolitana, em que define o estabelecimento de parcerias com os demais municípios da RM de Belém para elaborar e implementar Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos da RM de Belém; bem como a promoção da integração, articulação e cooperação entre os municípios da região para o tratamento e a destinação dos resíduos sólidos (Artigo 39). Os planos diretores dos demais municípios da RM de Belém não estabelecem elementos de referência a uma gestão integrada para a política setorial de resíduos sólidos.

No que concerne à política setorial de meio ambiente, nota-se que apenas os Planos Diretores dos municípios de Belém e Ananindeua fazem referência ao caráter de integração da gestão metropolitana nesta política setorial. O Plano Diretor do município de Belém apresenta a integração da gestão por meio de dois elementos: resolver conjuntamente os problemas de saneamento ambiental de interesse comum aos municípios da RM de Belém; e integrar as unidades de paisagem em caráter de proteção ambiental metropolitano (Artigos 32 e 110).

O Plano Diretor de Ananindeua ressalta a integração desta política setorial com a RM de Belém a partir da definição de que as ações de saneamento ambiental devem buscar, na medida do possível, a integração com os outros municípios da região (Artigo 39). Os demais municípios da RM de Belém não estabelecem definições referentes à integração da gestão no âmbito desta política setorial.

Quanto à política setorial de estrutura espacial, tem-se que apenas o Plano Diretor do município de Belém apresenta referência de uma gestão integrada neste setor, em que se ressalta a rede viária, como infraestrutura integradora das diversas partes do município de Belém e da RM (Artigo 77). Os planos diretores dos demais municípios da RM de Belém não possuem definições acerca de uma integração da gestão nesta política.

Na integração da gestão metropolitana referente à política setorial de abastecimento e segurança alimentar e nutricional, cabe destacar que apenas o Plano Diretor do município de Belém possui definições acerca de uma gestão integrada neste setor, definindo a estruturação de um sistema de abastecimento integrado à RM. Os planos diretores dos demais municípios da RM de Belém não possuem definições acerca de uma integração da gestão nesta política setorial.

No que diz respeito à integração da gestão metropolitana na política setorial voltada para o turismo, destaca-se que apenas o Plano Diretor do município de Marituba faz referência a uma gestão integrada para este setor, em que estabelece pontualmente o incentivo a empresas de navegação e turismo na implantação do transporte fluvial de passageiros e turistas entre Marituba e Belém (Artigo 16). Os planos diretores dos demais municípios da RM de Belém não propõem elementos de integração da gestão relativos a esta política setorial.

Por fim, na integração da gestão metropolitana referente à política setorial de saúde, cabe ressaltar que, entre os planos diretores dos municípios da RM de Belém, apenas o Plano Diretor do de Benevides propõe uma gestão conjunta em que define pontualmente a criação de um sistema apropriado para o destino do lixo hospitalar, integrado à RM de Belém (Artigo 85). Os planos diretores dos demais municípios da RM de Belém não propõem elementos de integração da gestão relativos à política setorial de saúde.

Entre todos os elementos presentes nos planos diretores dos municípios da RM de Belém, e destacados na análise da integração da gestão metropolitana, nota-se que a ênfase deste instrumento refere-se à política setorial de transporte e mobilidade urbana, em que a integração está voltada para o aspecto físico do território por meio da construção ou ampliação de vias de acesso que podem permitir maior circulação entre os municípios da região. Esta integração física aparece também como foco central nas principais diretrizes e princípios gerais dos planos diretores.

Nota-se ainda que não há, em nenhum dos planos analisados, a referência à instituição de um órgão específico voltado para a gestão metropolitana integrada entre os municípios da RM de Belém, e, nesse sentido, também as políticas urbanas acabam tendo caráter pontual, em que pese a concentração de políticas mais estruturadas em Belém, tendo apenas Ananindeua com algum grau mais elevado de integração de suas políticas urbanas, restringindo-se a uma relação vertical com Belém e com Marituba, em menor grau.

No âmbito desta reflexão cabe destacar que três dos outros municípios da RM de Belém apresentam menor grau de integração econômica e de ocupação territorial urbana em relação à RM, quais sejam: Benevides, Santa Izabel do Pará e Santa Bárbara do Pará. Estes municípios possuem dinâmica socioespacial atrelada a modos de vida e movimentação de população, em que a zona rural possui maior representatividade, tendo assim um grau de urbanização mais baixo, concentração de domicílios na área rural do município, menor densidade demográfica, bem como acesso apenas a serviços básicos.

De certo modo, é possível associar a ausência de maior integração de políticas urbanas nos textos dos planos diretores de Benevides, Santa Izabel do Pará[15] e Santa Bárbara do Pará ao caráter rural ainda relevante em suas dinâmicas econômicas e territoriais. Municípios com níveis mais intensos de conurbação física, como Belém e Ananindeua, que se caracterizam também pelo alto grau de urbanização da população e dos domicílios, tenderiam, desse modo, a apresentar articulações mais claras na política urbana expressa em seus planos diretores.

Deve-se levar em conta, de outro modo, que estes municípios acabam por demandar políticas urbanas diferenciadas, considerando a *urbanodiversidade*[16] regional, pois se trata de uma RM também diferenciada, em que há uma forte concentração de população, infraestrutura, serviços e investimentos na metrópole, Belém, e em Ananindeua, em menor grau; e, no outro extremo, municípios com menor grau de urbanização e com dinâmica socioespacial que possuem baixos níveis de especialização funcional e técnica da economia.

3 ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO METROPOLITANA

Ao abordar a questão dos *Arranjos Institucionais de Gestão* para o caso da RM de Belém, é importante destacar que, desde a sua configuração como RM até o presente momento, não foram criados órgãos específicos para desempenhar tal função. Os únicos instrumentos que remetem a essa configuração foram a criação de um fundo e um conselho metropolitano, que, no entanto, não estão em funcionamento. O que se observa, nesse sentido, é a presença de secretarias municipais que têm se delineado com funções e atribuições na escala metropolitana.

15. Localmente, o município é chamado de Santa Izabel do Pará. O IBGE, contudo, refere-se à denominação Santa Isabel do Pará devido ao registro do nome do município em documentação e legislação vigente. Ver *Portal* em:<http:// www.cidades.ibge.gov.br>.

16. Ao tratar da urbanodiversidade, o autor afirma que: "Trata-se de formas, mas, sobretudo, de formações urbanas que revelam diferentes maneiras de expressar o urbano, desde aquelas que categoricamente difundem os valores da sociedade moderna, até mesmo formas híbridas do espaço que denunciam fortes conteúdos rurais entremeados de valores urbanos do passado e do presente (...). É nesse sentido que a urbanodiversidade aparece como uma premissa de reflexão e de ação na construção de teorias e de agendas urbanas que superem o simples pensamento abstrato. Este, mesmo não sendo necessariamente universal, se propõe, algumas vezes, a ser hegemônico. Da mesma forma, a diversidade territorial e urbana, que considere a desigualdade e a diferença, parece se colocar como elemento que estimula ações no âmbito das políticas territoriais e urbanas, no sentido de superar a simples obrigatoriedade do ato de planejar, com base em documentos legais, para se tornar efetivamente um conjunto de ações de gestão pautadas em diagnósticos e diretrizes que sejam permeáveis à realidade socioespacial, a qual, por sua vez, apresenta-se de forma plural e diversa" (Trindade Jr., 2010, p. 252-253).

3.1 Instâncias de gestão metropolitana

3.1.1 Instituições que integram a gestão metropolitana

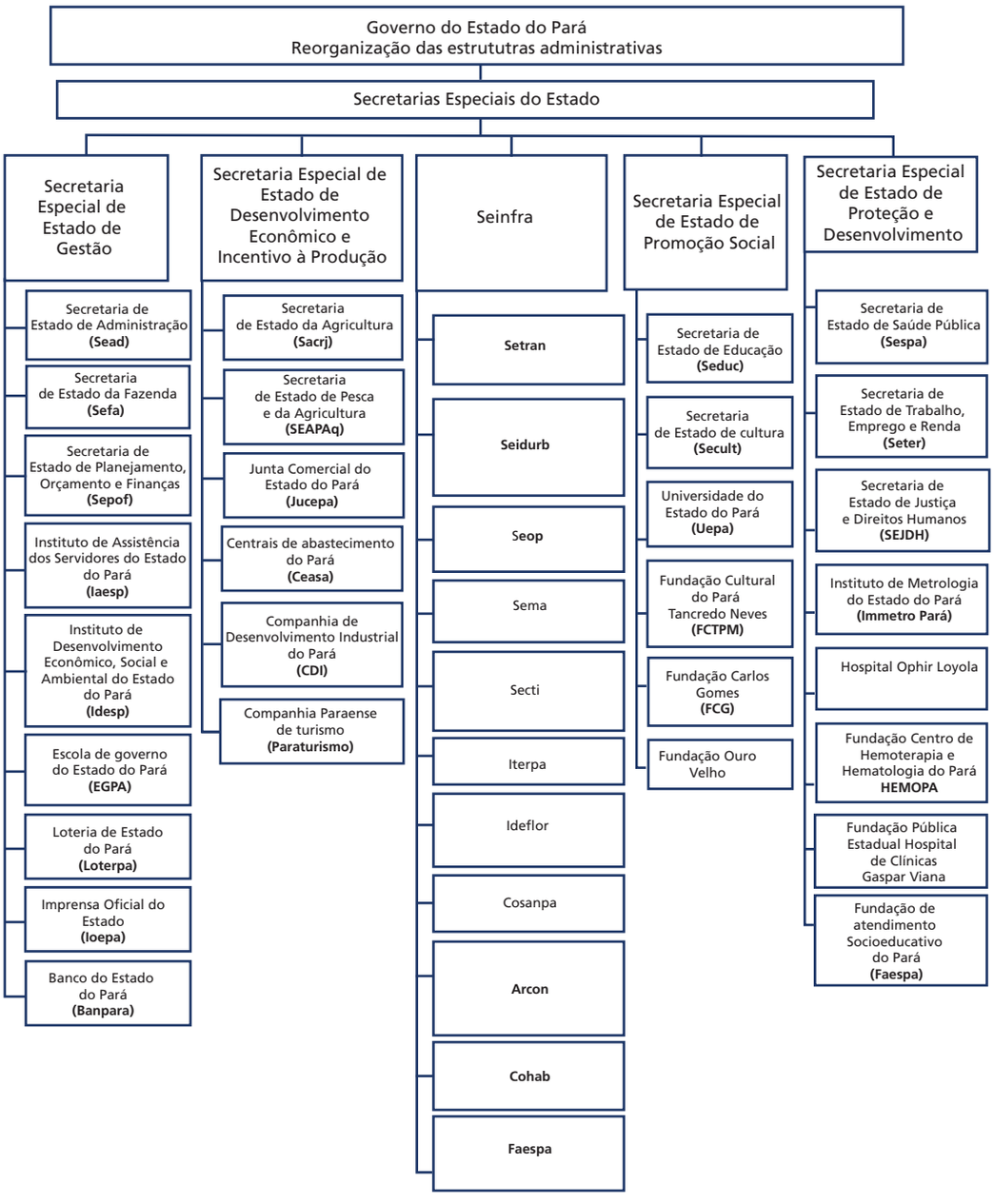
A LC nº 14/1973, que criou as RMs brasileiras, considerou como serviços públicos de interesses metropolitanos: o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico – abastecimento de água, esgoto, limpeza pública – uso do solo, transportes, sistema viário, gás canalizado, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição, sendo estes executados de forma integrada entre os municípios pertencentes às RMs (Brasil, 1973; Veloso, 2010; Klink, 2010). Com o intuito de executar tais serviços de forma integrada, algumas instituições públicas foram criadas; outras, já internalizadas no âmbito do governo estadual, foram reforçadas, no sentido de direcionar as suas ações para o planejamento de políticas públicas de caráter metropolitano.

As políticas públicas e o desenvolvimento de programas setoriais estão sendo executados por diversos órgãos e entidades vinculados ao governo do estado do Pará, com apoio recente de investimentos por intermédio do Ministério da Cidades(MCidades). Com a institucionalização da Lei Estadual nº 7.543, de 20 de julho de 2011, que dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa no âmbito do Poder Executivo estadual, foram criadas as Secretarias Especiais de Estado cujas atribuições e competências estão dispostas no parágrafo único do Artigo 4º da referida Lei: coordenar e articular a formulação de políticas públicas e o desenvolvimento de programas setoriais; promover a articulação institucional inter e intrasetorial em conformidade com o planejamento estratégico; formular diretrizes gerais e incentivar a adoção de mecanismos de gestão que contribuam para levar a eficiência e a transparência no uso dos recursos públicos; articular e coordenar a formulação e implementação de mecanismos de participação da sociedade na programação, controle e avaliação da prestação dos serviços públicos; coordenar a formulação e consolidação das propostas setoriais para o PPA de Trabalho e para o Orçamento-Programa Anual e coordenar na sua área de atuação a implantação de projetos de modernização da gestão e sistemas de acompanhamento e avaliação de desempenho relativo à prestação de serviços públicos (Pará, 2011c, p. 2).

A Secretaria Especial de Estado é formada por órgãos e entidades do governo do estado do Pará, agrupados em cinco secretarias especiais, conforme a nova reorganização das estruturas administrativas: Secretaria Especial de Estado de Gestão; Secretaria Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção; Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável (Seinfra); e Secretaria de Estado de Proteção e Desenvolvimento Social (Pará, 2011c).

A Seinfra tem como missão institucional "a coordenação da articulação entre os órgãos e entidades vinculadas e o Governo do Estado" (Pará, 2011c, p. 2). Vinculados a esta secretaria estão os seguintes órgãos: Secretaria de Estado de Obras Públicas (Seop); (Cohab-PA; Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema); Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (Secti); Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa); Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (Seidurb); Secretaria de Estado de Transporte (Setran); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Pará (Fapespa); Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará (CPH); Instituto de Terras do Pará (Iterpa); Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor); Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará (Arcon); Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM); e Companhia de Gás do Pará (Pará, 2011c).

FIGURA 1
Estado do Pará: estrutura administrativa



Elaboração: Idesp (2010).

Dos quatorze órgãos listados, vinculados à Seinfra, apenas seis serão analisados neste estudo, por apresentar ações conjuntas ou específicas e/ou políticas públicas setoriais que contemplem algum tipo de serviço público de interesse comum ou metropolitano, são eles:

- Seidurb;
- NGTM;
- Sepof, que foi incluída na análise por executar ações de planejamento e de avaliação de políticas públicas no estado do Pará;
- Cosanpa;

- Cohab;
- Sema; e
- Iterpa.

No contexto da política estadual de integração regional no estado do Pará, mais precisamente a partir do ano de 2007, diversas ações foram executadas no sentido de se elaborar políticas públicas de forma regionalizada, descentralizada e participativa. Para responder a este objetivo foi criada a Secretaria de Estado de Integração Regional (Seir), pela Lei Estadual nº 7.204, de 24 de julho de 2007, com a missão institucional de "combater as desigualdades regionais através da descentralização regional e do fortalecimento das relações entre os níveis de governo e sociedade" (Pará, 2007, p. 1). Sendo assim, a Seir assumiu a responsabilidade de "estabelecer relações institucionais com as prefeituras, associações de municípios e consórcios intermunicipais" (Costa, 2012, p. 7).

As principais diretrizes estabelecidas para a integração regional do estado do Pará no âmbito das políticas públicas executadas pela Seir foram: *i)* a promoção da integração político-institucional do governo do estado com municípios e o governo federal; *ii)* a execução de ações que buscassem incentivar o desenvolvimento de laços comerciais, produtivos, financeiros, culturais entre as diversas sub-regiões do estado mais dinâmicas para com as menos desenvolvidas; *iii)* a execução de ações e investimentos capazes de facilitar a internalização da riqueza e da renda; *iv)* a busca pela diversificação da base produtiva e pela verticalização da produção dentro de um novo modelo de desenvolvimento; o incentivo à participação popular nas decisões de governo ao lado do desenvolvimento de mecanismos de controle social; e *v)* o desenvolvimento de mecanismos de coordenação, monitoramento e avaliação pública (Pará, 2010a, p. 334).

Os pilares que fundamentaram o Sistema de Integração Regional, responsável pela operacionalização da Política de Integração Regional do Estado a partir de 2007, foram o desenvolvimento regional sustentável, a descentralização regional e a nova relação institucional federativa (Pará, 2010a; Costa, 2012). A base deste sistema foi constituída pela criação das Regiões de Integração que caracterizaram a descentralização das políticas públicas do estado. Segundo Costa (2012), o principal eixo da criação dessas Regiões de Integração foi a ideia de que o processo de "planejamento do desenvolvimento deve ser pensado de cima para baixo, através de políticas públicas regionalizadas, e de baixo para cima a partir da construção de territórios e da participação popular" (Costa, 2012, p. 129). A visão adotada para a configuração das Regiões de Integração do estado[17] e a sua relação com a política pública descentralizada e regionalizada com a participação popular em seus processos de formulação foi a de que:

> As Regiões de Integração permitiam ao gestor olhar para determinado espaço a partir de um conjunto relativamente homogêneo em termos de características de sua ocupação, rede urbana, gargalos, potencialidades, tecido social e necessidade de ações e investimentos, configurando-se, desta forma, como uma clássica "região de planejamento" e representando, neste sentido, uma visão de "cima para baixo". Contudo, esta estratégia incorporava a necessidade de se ter ao mesmo tempo uma visão de "baixo para cima". A visão adotada, portanto, foi a de que era imprescindível que as comunidades deveriam desenvolver a sua capacidade de governança, e que seriam capazes de em um processo democrático e participativo eleger projetos e ações que deveriam ser apoiados e outros que deveriam ser combatidos (Costa, 2012, p. 9).

17. Assim, as doze Regiões de Integração do estado do Pará (Metropolitana, Guamá, Rio Caeté, Tocantins, Rio Capim, Lago de Tucuruí, Carajás, Araguaia, Marajó, Xingu, Baixo Amazonas e Tapajós) foram identificadas levando em consideração vários aspectos: as características de concentração populacional, acessibilidade, complementaridade, interdependência econômica, índices de desenvolvimento e acesso à infraestrutura econômica e social (Pará, 2010a).

Com a mudança de gestão, em 2011, e com a reorganização das estruturas administrativas, no âmbito do Poder Executivo estadual, as funções da Seir, previstas em sua lei de criação (7.024/2007) foram transferidas para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (Sedurb), que passou a denominar-se, a partir desta mesma lei, de Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano.[18] No entanto, até o presente momento, ainda não foi elaborada uma lei específica que regulamente a estrutura administrativa desta secretaria.

Em função disso, cabe ressaltar as funções e as intervenções públicas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (Sedurb) no âmbito das políticas públicas de integração regional no estado do Pará. A Sedurb foi criada pela Lei Estadual nº 6.213, de 28 de abril de 1999, tendo como missão institucional: propor e implementar a política de organização urbana e regional, de conformidade com os artigos 50 e 236 da Constituição do estado do Pará e gerenciar a execução dos planos, programas e projetos dela decorrentes, nas áreas de competência estadual e de interesse urbano e regional, em consonância com a Política Estadual de Desenvolvimento (Pará, 1999, p. 1).

No intuito de desempenhar de forma eficiente a missão institucional proposta na lei de criação da Sedurb, foi organizada a sua estrutura administrativa formada pelo Gabinete do Secretário, Secretaria-Adjunta, Gerências Técnicas, Gerência Administrativo-Financeira e Coordenadorias. Cabe ao Gabinete do Secretário Executivo "supervisionar e executar as atividades administrativas de apoio direto e imediato ao titular do órgão" (Pará, 1999, p. 1); às Gerências Técnicas "planejar, organizar, coordenar e acompanhar as atividades e projetos nas áreas de desenvolvimento urbano e regional, desempenhando as suas atribuições de forma integrada e matricial" (Pará, 1999, p. 2); e à Gerência Administrativo-Financeira "planejar, executar, controlar, supervisionar e avaliar todas as atividades de natureza administrativo-financeira e contábil atribuídas à Sedurb" (Pará, 1999, p. 2).

As funções básicas da Sedurb foram expostas no Artigo 2º de sua lei de criação. São elas:

> Promover e gerenciar o ordenamento territorial do Estado, através da formulação de diretrizes e estratégias de desenvolvimento urbano e regional, de forma a garantir a adequada distribuição espacial das atividades econômicas e sociais e dos equipamentos urbanos, público e privado, e a estruturação de um sistema de cidades hierarquizado; promover a institucionalização da Região Metropolitana de Belém, de aglomerações urbanas e de microrregiões, visando ao planejamento, à organização e à execução de funções públicas de interesse comum, de forma integrada; assessorar os municípios nas questões relativas a gestão e planejamento urbano, através do estabelecimento de parcerias, visando elevar os níveis de eficiência da ação pública e a transferência de conhecimento; propor normas de direito urbanístico, nos limites da competência estadual, e promover o desenvolvimento tecnológico, institucional, gerencial, operacional e a qualificação de recursos humanos das instituições envolvidas na gestão e na prestação de serviços urbanos (Pará, 1999, p. 1 e 2).

Na atual estrutura organizacional de gestão do estado do Pará (Pará, 2011b), os programas, projetos ou ações sobre a temática metropolitana estão sendo executados pela Seidurb e pelo NGTM. Pode-se considerar que, atualmente, as principais ações do Programa de Integração Metropolitana desenvolvidas pelo governo do estado estão sendo contempladas no Programa Ação Metrópole, sendo gerenciado diretamente pelo NGTM.

No que se refere ao NGTM, todas as suas ações estão sendo executadas com o objetivo de colocar em prática políticas públicas na área de transporte urbano de forma integrada

18. A sigla, porém, permaneceu a mesma, Seidurb,

com todos os municípios da RM de Belém. As principais atribuições deste núcleo estão dispostas no Artigo 3º da lei de sua criação:

> Planejar e gerenciar a implantação do Sistema Integrado de Transporte Metropolitano; elaborar e gerenciar a implantação do modelo de gestão do Sistema Integrado de Transporte Metropolitano; administrar os recursos financeiros do Projeto, zelando pela sua aplicação correta, eficaz e de acordo com as obrigações estabelecidas e contratadas com as fontes geradoras desses recursos; promover os procedimentos licitatórios necessários à contratação de obras e serviços de interesse do projeto; estabelecer relações institucionais entre os agentes participantes do Sistema Integrado de Transporte Metropolitano e atuar como órgão de interface com as diversas entidades civis e organismos que se relacionam ou que são afetados pelo Projeto (Pará, 2011b, p. 1).

A estrutura organizacional deste núcleo consiste em três diretorias. A primeira direcionada à área do Planejamento, com coordenadorias de projetos, de gestão ambiental, de gestão em urbanismo, de regulação, de planejamento de transporte público e assessoria de comunicação. A segunda é a diretoria de obras com coordenadoria de gestão de obras, de validação social e assessoria de comunicação. E, finalmente, a diretoria administrativo-financeiro se responsabiliza pelas questões de gerência financeira, administrativa, coordenaria de sistemas e assessoria administrativa (NGTM, 2012).

De acordo com a Lei nº 7.573, de 1º de dezembro de 2011, que dispõe sobre a criação do NGTM, este núcleo foi criado com o objetivo de gerenciar a implantação do Projeto Ação Metrópole. O principal objetivo deste projeto é implantar "o Sistema Integrado de Transporte da Região Metropolitana de Belém, suas vias complementares e demais obras de infraestrutura de tráfego e transporte, bem como planejar e implementar o modelo de gestão para esse sistema" (Pará, 2011b, p. 1).

Segundo o relatório da Japan International Cooperation Agency (Jica, 2009), o Projeto Via Metrópole é composto basicamente de um plano sobre o sistema de linha troncal de ônibus e sobre a estruturação de vias. As vias que fazem parte do projeto de linha troncal são: a avenida Almirante Barroso, a Rodovia BR-316, a avenida Augusto Montenegro, a avenida Independência, a avenida Mário Covas e, no Centro Expandido de Belém e em Icoaraci, as selecionadas para a implantação de faixas preferenciais para ônibus. O plano de estruturação e vias engloba a avenida João Paulo II e a estrada da Pedreirinha (Jica, 2009).

Ao todo, o Projeto Ação Metrópole constitui-se de 21 projetos viários e 18 de linha troncal, totalizando 39 projetos. Entre eles, existem cinco com financiamentos contratados e obras iniciadas e dois já concluídos, tendo como principais fontes financiadoras o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (Caixa), ambos estão sendo gerenciados e executados pelo NGTM do governo do estado do Pará (Jica, 2009).

Entre os diversos efeitos positivos que a introdução dos sistemas de linha troncal ocasionará para a RM de Belém, está a redução do tempo total de viagem entre os municípios integrantes da região. De acordo com o relatório da Jica (2009), o fluxo de transporte público sofrerá redução de aproximadamente 142 mil passageiros/hora:

Essa situação ocorrerá porque será possível fazer as viagens sem sofrer a influência do congestionamento do tráfego geral, pois, com a introdução do sistema troncal, os ônibus troncais passarão a trafegar em canaletas e faixas exclusivas e haverá faixa exclusiva para ônibus. A avenida Almirante Barroso sofrerá diminuição do número de faixas, mas, com a redução do número de ônibus convencionais em operação, o tráfego de veículos em geral não sofrerá influência (Jica, 2009, p. 2).

As funções públicas voltadas para o planejamento, orçamento, elaboração e avaliação de políticas públicas no estado do Pará estão sendo desempenhadas pela Sepof, que está vinculada à Seinfra. A Lei nº 6.565, de 1º de agosto de 2003, foi instituída pelo governo do estado do Pará, com vistas à alteração da denominação da Secretaria de Recursos Orçamentários e Financeiros (Seof) para a Sepof.

Esta lei, também, reestruturou a composição organizacional desta secretaria, redefinindo a sua missão institucional e as suas funções básicas, entre outras mudanças de caráter administrativo e pessoal. A missão institucional está direcionada a "gerir os processos de elaboração e acompanhamento dos instrumentos de planejamento e de avaliação das políticas públicas, buscando o equilíbrio fiscal e o desenvolvimento socioeconômico do Estado do Pará" (Pará, 2003, p. 1). As principais funções básicas da Sepof foram definidas no Artigo 3º da Lei nº 6.565/2003:

> Coordenar a elaboração, o monitoramento e a avaliação dos instrumentos de planejamento, buscando a eficácia na aplicação dos recursos públicos; formular estratégias de desenvolvimento estadual especializadas; administrar, analisar, acompanhar e controlar, no que couber, a execução orçamentária da Administração Pública Estadual; gerenciar a execução de atividades correlatas à sua responsabilidade referentes aos poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo poder público e as empresas estatais dependentes; gerenciar a aplicação dos recursos dos fundos estatais dependentes; gerenciar a aplicação dos recursos dos fundos estaduais sob sua responsabilidade, entre outras (Pará, 2003, p. 2 e 3).

Para executar suas funções básicas e desempenhar de forma eficiente a sua missão institucional, ficou estabelecido, por meio do Decreto nº 1.437, de 13 de dezembro de 2004, a constituição da estrutura organizacional da Sepof, composta por cinco diretorias, a saber: Diretoria de Planejamento Estadual, com gerências nas áreas de Proteção e Promoção Social, Defesa Social, Produção e Integração Regional e Áreas Especiais. As demais diretorias desempenham suas funções em Estudos, Pesquisas e Informações Socioeconômicas; Programação e Execução Financeira; Gestão Contábil e Financeira; e Administrativo-Financeira (Pará, 2004).

As políticas públicas de saneamento básico estão sendo implementadas pelo estado em parceria com o governo federal, com ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) direcionadas ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e meio ambiente. Na execução dos serviços de saneamento básico no estado do Pará está a Cosanpa, criada pela Lei Estadual nº 4.336, de 21 de dezembro de 1970, quando então substituiu o antigo Departamento de Água e Esgoto (DAE). Para administrar os serviços de água e esgoto na RM de Belém, a Cosanpa dividiu a sua área de atuação em quatro unidades operacionais, denominadas Unidades de Negócios (UNs): Unidade de Negócios BR (UN-BR), que abrange alguns bairros dos municípios de Ananindeua, Belém e Marituba; Unidade de Negócio Augusto Montenegro (UN-AM), abrangendo os bairros do município de Belém localizados ao longo da Rodovia Augusto Montenegro; Unidade de Negócio Norte (UN-Norte), que presta serviços aos bairros da Marambaia, Maracangalha, Miramar, Barreiro, Sacramenta, Souza, Telégrafo, entre outros; e Unidade de Negócio Sul (UN-Sul), que contempla os bairros localizados no centro da cidade. Cada uma dessas unidades diz respeito a uma área do município da RM de Belém onde a Cosanpa atua e, nestas, também estão distribuídos os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário (Farias, 2011, p. 112).

Na RM de Belém, a Cosanpa atende aos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, e sua atuação em Ananindeua e Marituba começou no final da década de 1970, com a

realização de um estudo sobre o sistema de água existente nos municípios, apresentando proposta de ampliação desses serviços para atender à população local (Farias, 2011).

Ao contrário dos municípios de Ananindeua e Marituba, o município de Benevides não concedeu os serviços de abastecimento de água à Cosanpa. Atualmente, o sistema de abastecimento de água em vigor em Benevides é de propriedade da prefeitura municipal, que, para a sua administração, criou uma autarquia municipal, denominada Serviço Autônomo de Água e Esgoto (Saae). A mesma situação foi observada no município de Santa Bárbara do Pará, onde a autarquia criada pela prefeitura local, denominada Autarquia Municipal de Serviços de Água e Esgoto (SAE), executa os serviços de abastecimento de água no município (Farias, 2011).

As políticas de habitação no estado do Pará são executadas pela Cohab, criada pela Lei Estadual nº 3.282, de 13 de abril de 1965. A Cohab foi instituída com a finalidade de integrar a estrutura do Banco Nacional de Habitação (BNH) e constitui-se no órgão executor da política habitacional no estado do Pará, atuando nas áreas de habitação, infraestrutura e serviços urbanos. Atualmente, ela está subordinada à Seinfra (Pará, 2011c) e, de acordo com a sua lei de criação, os principais objetivos deste órgão são: planejamento e execução dos programas de habitação popular do estado do Pará; aquisição, venda e urbanização de terrenos a serem utilizados em programas habitacionais; produção e comercialização de unidades habitacionais de interesse social, obedecidos os critérios e normas estabelecidas pela legislação federal e estadual; exercício de atividades de construção civil, atuando diretamente ou através de terceiros (Pará, 1965, p. 1).

A atual composição da estrutura organizacional da Cohab foi aprovada na 205ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração, realizada em 2 de julho de 2012. A sua estrutura organizacional é composta por órgãos colegiados formados por: Assembleia Geral, Conselho Fiscal, Conselho de Administração e Diretoria Executiva (Cohab-PA, 2012).

Já as células de Direção e Assessoramentos são compostas por quatro diretorias e as suas respectivas assessorias técnicas. A primeira é a Diretoria de Política Habitacional (Dipol) formada por duas células estratégicas, a de Gerência de Política Habitacional com células executivas de Gestão do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (Sehis) e Articulação e Apoio Institucional. A segunda célula estratégica é a de Gerência de Tecnologia da Informação, com células executivas no Sistema de Informação e Suporte de Informática (Cohab-PA, 2012).

A segunda Diretoria da Cohab é a Técnica, formada por três células estratégicas: a Gerência de Projetos, a Gerência de Obras e a Gerência de Trabalho Técnico Social. A Gerência de Projetos é composta por células executivas de Projetos (Cepro), Avaliação e Orçamento (Ceavo) e Regularização Fundiária (Ceref); a Gerência de Obras conta com células executivas de Controle de Contratos e de Fiscalização. A terceira é a Gerência de Trabalho Técnico Social, que trabalha com as células executivas de Projetos Sociais e a Realocação de Famílias (Cohab-PA, 2012).

A terceira Diretoria é a de Relações com o Cliente (Direc), que possui uma Assessoria Técnica e a UE Programa Cheque Moradia e, ligadas a esta diretoria, estão as células estratégicas de Relações Comerciais e a de Gestão de Créditos. A estrutura organizacional da célula estratégica de Relações Comerciais abrange as células executivas de Atendimento ao Cliente, Comercial e a Assessoria Técnica. Já a organização estrutural da célula de Gestão

de Créditos é formada pelas células estratégicas de Administração de Crédito e o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e Seguros (Cohab-PA, 2012).

À Diretoria Administrativa e Financeira (Diafi) estão ligadas as células estratégicas de Gestão de Pessoas, Logística e Econômico-Financeira. As Relações Trabalhistas e o Desenvolvimento de Pessoas integram a célula estratégica de Gestão de Pessoas, enquanto a Gestão de Serviços, Suprimentos e Material e Patrimônio são células executivas que compõem a célula de Logística. A Gerência Econômico-Financeira desempenha as suas atividades com as células executivas de Orçamento, Contabilidade e Custos, e Financeira. Ligada à Presidência da Cohab está a célula estratégica de Fomento Habitacional (Uefom), composta pelas células executivas de Programas Habitacionais e de Identificação e Regularização de Áreas (Cohab-PA, 2012).

Quanto ao histórico de atuação da companhia em políticas públicas de habitação no estado do Pará, nota-se que a estruturação da primeira Política Nacional de Habitação no Brasil levou à criação das Cohabs nas Unidades da Federação (UFs) do país, entre elas, a criação da Cohab no Pará (Pará, 1965). Com o lançamento do Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap) pelo governo federal, a Cohab, no Pará, elaborou o seu Plano Estadual de Habitação (PEH) com vigência para os anos de 1975 a 1979 (Holanda, 2012).

No final da década de 1970, o volume de produção habitacional desta Cohab atingiu o seu ápice, entretanto se afastou do seu principal objetivo, que era a produção habitacional para a classe popular. O crescimento de movimentos sociais reivindicatórios "por melhores condições de moradia em Belém no final dos anos 1970 levou a Cohab/PA a iniciar intervenções nas áreas de baixada da capital e expandir ações para a região sudeste do estado" (Idesp, 1990 *apud* Holanda, 2012, p. 77).

Com a fragilidade do sistema estatal durante toda a década de 1980, o ritmo das obras públicas, em termos de construção habitacional, foi reduzido. Isto refletiu, também, na diminuição da produção habitacional no estado do Pará, mas, em contrapartida, realizou uma série de intervenções em áreas de periferia da RM de Belém (Pará, 1997). Com o fechamento do BNH e a "precária gestão administrativa da Cohab/PA" (Pará, 1997 *apud* Holanda, 2012, p. 77), a Cohab passou por um processo de reestruturação, tendo como principais ações: a instrumentalização do planejamento urbano, com a elaboração de bases cartográficas para a RM de Belém e outras treze sedes municipais; a volta dos investimentos em urbanização de áreas ocupadas e loteamentos; e a produção de habitação em escala reduzida, destinada ao atendimento, principalmente, de servidores públicos estaduais, acessando recursos de programas federais (Pará, 2006 *apud* Holanda, 2012, p. 77).

A atuação da Cohab, no período de 1966 a 2010, na promoção de políticas habitacionais foi direcionada a diversos projetos vinculados ao governo federal. Atualmente, sua atuação está atrelada ao MCidades, tendo como agente operador a Caixa e outras ações promovidas pelo próprio governo do estado.

De acordo com o demonstrativo da produção habitacional por empreendimentos e por programas habitacionais no período 1966 a 2006 (Pará, 2010b), a Cohab atuou, no período 1966-1986, na implantação de conjuntos habitacionais nos municípios de Belém e Ananindeua, ambos pertencentes à RM de Belém, e em outros municípios fora dela como Castanhal, Santarém, Soure, São Geraldo do Araguaia, com ações advindas do Plano Nacional de Habitação Popular (Pnahap) e com recursos do BNH (Pará, 2010b). No período 1998-2000, a Cohab atuou somente na produção de lotes por meio do Plano

de Ação Imediata para a Habitação (Paih), lançado pelo governo federal em maio de 1990, cujas vertentes foram direcionadas a: programas de moradias populares (unidades acabadas); programas de lotes urbanizados (com ou sem cesta de materiais); e programa de ação municipal para habitação popular (unidades acabadas e lotes urbanizados). Para os dois primeiros programas, os agentes promotores eram variados (Cohab, cooperativas, entidades de previdências, carteiras militares etc.); para o último, este papel caberia exclusivamente à prefeitura (Azevedo, 2007, p. 19).

No período 1997-2006, as ações da Cohab foram direcionadas à implantação de infraestrutura em novos loteamentos e áreas invadidas em conjuntos residenciais nos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba e também à recuperação e/ou complementação de infraestrutura em conjuntos habitacionais nos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Santa Izabel do Pará e Castanhal, por meio do Programa Pró-Moradia (Pinheiro *et al.*, 2007; Pará, 2010b).

A atuação da Cohab na implantação de conjuntos habitacionais para servidores do estado com renda de até seis salários mínimos (SMs) e de seis a vinte SMs foi realizada com base no Programa Procred, no período 2000-2006, e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), no período 2003-2005:

> O Procred é um programa do governo federal e da Caixa que objetiva a implantação de conjuntos habitacionais, utilizando como sistema de pagamento a chamada carta de crédito. Já o PAR é também do governo federal e da Caixa, em convênio com os governos estaduais e municipais, para a produção de unidades habitacionais por meio da compra do terreno e do projeto, com posterior arrendamento residencial (Pinheiro *et al.*, 2007, p. 166).

Em 2003, foi instituído no contexto do programa habitacional do estado do Pará, o Cheque Moradia, por meio do Decreto nº 0432, de 23 de setembro de 2003. O Cheque Moradia foi um instrumento de operacionalização do Programa Nossa Casa, que teve como objetivo "a melhoria da qualidade de vida da população, mediante a redução do *deficit* habitacional e da inadequação habitacional no estado do Pará" (Pará, 2003, p.1), sendo dada a responsabilidade da execução deste programa à Secretaria Executiva de Estado da Fazenda, quando relativa à concessão de crédito outorgado do ICMS; e à Cohab do Pará, quando relativa a critérios de concessão, liberação e execução das obras de construção, ampliação e melhorias de unidades habitacionais (*op.cit.*, p. 2).

No que tange ao Programa Habitar Melhor, desenvolvido pela Cohab do Pará, suas ações, visavam viabilizar o acesso à moradia às famílias de baixa renda, com o propósito de combater de forma contínua o *deficit* habitacional do estado, tanto quantitativo quanto qualitativo, enfocando e integrando a sua ação em questões como a terra, novas moradias e construções com a utilização de recursos em nível federal, estadual e municipal (Pará, 2012). Tomando como referência esse objetivo, a Cohab atuou por meio do Programa Habitar Melhor na área da regularização fundiária beneficiando 12.430 famílias no período 2007-2010, com parcerias das prefeituras de Ananindeua, Castanhal, Santarém, Marabá e Oriximiná (Pará, 2010b).

Outra importante fase da política habitacional no estado do Pará foi a construção do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (Pehis) aprovado pelo Conselho das Cidades no Pará, em abril de 2010, cujo objetivo era a redução do *deficit* habitacional no estado; a criação do Sehis em janeiro de 2008 (Pará, 2008), do Fundo Estadual

de Habitação de Interesse Social (Fehis) e do Conselho Gestor do Fehis (Pará, 2008; Holanda, 2012).

Por fim, no PAC, a Cohab, no período 2004-2011, desempenhou ações em diversas comunidades localizadas nos municípios de Belém, Ananindeua e Castanhal. As ações foram direcionadas a obras de infraestrutura urbana, como construção de sistema viário, drenagem pluvial, abastecimento de água e esgotamento sanitário; e a construção de unidades habitacionais e/ou melhorias habitacionais (Pará, 2010b).

As políticas de meio ambiente do estado do Pará são desempenhadas pela Sema. De acordo com a sua missão institucional, cabe à Sema promover a gestão ambiental integrada, compartilhada e eficiente, que seja compatível com o desenvolvimento sustentável, assegurando a preservação, a conservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida da população.

A atual composição da Sema conta com dois conselhos, um estadual de meio ambiente e o outro de recursos hídricos. Na estrutura organizacional desta instituição existem cinco diretorias: a de Controle e Qualidade Ambiental; a de Áreas Protegidas; a de Planejamento Ambiental; a de Recursos Hídricos; e a de Gestão Administrativa e Financeira. Na Diretoria de Controle e Qualidade Ambiental estão as Coordenadorias de Licenciamento Ambiental, de Fiscalização e Proteção Ambiental e de Gestão Florestal. As coordenações das Unidades de Conservação da Natureza e de Ecossistemas integram a Diretoria de Áreas Protegidas.

As ações de gestão compartilhadas e de caráter regionalizado se encontram na Diretoria de Planejamento Ambiental, em que a Coordenaria de Gestão Compartilhada e Regionalizada possui Gerência de Articulação Interinstitucional e Cidadania e Gerência de Gestão Ambiental Regionalizada dividida em cinco unidades, sendo uma com sede no município de Belém. Na Diretoria de Recursos Hídricos se encontram as Coordenadorias de Informação e Planejamento Hídrico e a Coordenadoria de Regulação. E, por fim, a Diretoria de Gestão Administrativa e Financeira que coordena as atividades administrativas, a gestão de pessoal e a contábil-financeira (Ponte *et al.*, 2012).

Destaca-se, no âmbito institucional dos seis municípios integrantes da RM de Belém, que as questões ambientais e de saneamento não são articuladas entre os municípios. Cada um deles possui as suas respectivas secretarias de meio ambiente, com ações diferenciadas em decorrência da heterogeneidade observada em suas características econômicas e organizacionais do território (Ponte *et al.*, 2012).

No município de Belém, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Semma) foi instituída pela Lei Municipal nº 8.233, de 31 de janeiro de 2003, substituindo a antiga Fundação Parques e Áreas Verdes de Belém (Funverde). Esta lei criou também o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Consemma) e o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA). O Consemma de Belém é um órgão colegiado, de caráter deliberativo da Semma, com a finalidade de "contribuir para a formação, a atualização e o aperfeiçoamento de políticas e programas municipais de meio ambiente e desenvolvimento sustentável" (Pará, 2003, p. 2). Os recursos da Semma e do Cosemma são oriundos do FMMA e de outras atividades, como do licenciamento ambiental e das multas ambientais (Pontes *et al.*, 2012).

Em Ananindeua, a Política Municipal de Meio Ambiente foi instituída pela Lei nº 2.154, de 8 de julho de 2005. Em seguida, a Lei nº 2.231, de 24 de julho de 2006, criou a Secretaria Municipal de Agronegócio e Meio Ambiente (Seama), substituindo assim a Secretaria

Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente, sendo posteriormente transformada em Semma. Vinculado a esta secretaria está "o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comam), sendo um órgão consultivo e deliberativo tendo como membros representantes tanto do poder público quanto da Sociedade Civil" (Ananindeua, 2006, p. 2). Foi criado, também, por meio desta lei, o Fundo do Meio Ambiente constituído como unidade orçamentária e de natureza contábil autônoma.

No município de Santa Izabel do Pará, o Sistema Municipal do Meio Ambiente (Sisma) foi criado pela Lei nº 60/2006. O órgão normativo, fiscalizador, consultivo e deliberativo deste sistema é o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Coma) e quem exerce a função de órgão central de execução é a SEMMA e, como órgão arrecadador, o FMMA e (Ponte *et al.*, 2012). Os instrumentos usados para a implantação de Política Municipal de Meio Ambiente neste município são os seguintes: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, as leis de parcelamento e uso do solo, o planejamento e zoneamento municipal; o licenciamento ambiental, entre outros mecanismos (Ponte *et al.*, 2012).

As políticas agrárias do estado do Pará são executadas pelo Iterpa, criado pela Lei nº 4.584, de 8 de outubro de 1975. A sua missão institucional "é garantir o acesso à terra, prioritariamente aos diferentes segmentos da agricultura familiar, através da regularização fundiária, com vistas à promoção do desenvolvimento socioeconômico e ambiental estadual" (Pará, 1975, p. 2).

De acordo com o organograma da estrutura administrativa do Iterpa, ligadas à direção superior deste instituto estão a Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários e a Comissão Permanente de Análise de Documentos com vistas à regularização fundiária nas áreas de jurisdição de competência do Estado (Pará, 1975).

Na Diretoria de Gestão de Desenvolvimento Agrário e Fundiário estão sendo desenvolvidas as suas ações com vinculações nas Coordenadorias de Ação Agrária Fundiária que contemplam gerências de articulação e mobilização, regularização fundiária e arrecadação, questões relacionadas a terras públicas e aforamentos, a Coordenadoria de Projetos Especiais que trabalha com as Gerências de Comunidades de Quilombos e a de Projetos de Assentamento e a Coordenadoria de Cadastro e Georreferenciamento de imóveis rurais, Cartografia e Geoprocessamento e a de Cadastro de Reconhecimento (Pará, 1975).

3.1.2 Orçamento e financiamento

Inserção da gestão metropolitana na legislação orçamentária

No âmbito das ações de Orçamento e Financiamento relativas à governança metropolitana, a análise aqui realizada tem caráter preliminar, em que foram tomados como referência os PPAs do governo estadual, com recorte específico para os programas e ações voltados para a RM de Belém. Buscando identificar os eixos temáticos centrais, bem como a existência de uma continuidade dos programas e ações, foram usados como recortes temporais o PPA relativo ao período de 2008 a 2011 e o PPA da gestão atual, correspondente ao período de 2012 a 2015.

No que concerne ao PPA correspondente ao período 2008 a 2011, há apenas um programa especificamente voltado à gestão, denominado "eficiência e qualidade na gestão municipal", em que a principal ação é a implementação de um plano estratégico

metropolitano, no qual o objetivo é estabelecer um "sistema eficiente e eficaz de integração metropolitana" (Pará, 2007).

Neste PPA, os demais programas apresentados que possuem algum grau de convergência com a gestão metropolitana integrada são "Água para Todos; Caminhos da Parceria; Desenvolve Pará; Ordenamento Territorial; e Programa de Redução da Pobreza e Gestão dos Recursos Naturais do Estado do Pará – Pará Rural" (Pará, 2007).

No programa Água para Todos, a principal ação é voltada para uma gestão integrada de manejo de resíduos sólidos que visa à erradicação de lixões e dos bota-fora de resíduos da construção na RM de Belém. O Programa Caminhos da Parceria tem ações, com foco no transporte, voltadas para a elaboração de um banco de dados para subsidiar a elaboração de um plano de logística, assim como melhorar as condições de uso do transporte público fluvial e rodoviário.

O programa Desenvolve Pará tem ações voltadas a atender demandas de gestão para o fomento de cadeias produtivas ligadas à inovação tecnológica. O Programa Ordenamento Territorial tem ações orientadas a partir da gestão ambiental e de recursos hídricos, especificamente voltadas à descentralização da gestão e à criação de sistemas municipais de meio ambiente de gestão de unidades de conservação.

Por fim, o Programa de Redução da Pobreza e Gestão dos Recursos Naturais do Estado do Pará – Pará Rural tem uma ação específica voltada para a gestão fundiária, em que prioriza o "conhecimento e a gestão territorial" (Pará, 2007), fundada em um cadastro massivo e georreferenciado dos imóveis rurais para subsidiar políticas públicas nas áreas rurais.

O PPA elaborado na gestão atual, relativo ao período de 2012 a 2015, tem como principal programa voltado para a gestão integrada da RM de Belém o denominado Integração Metropolitana, em que há seis ações com foco no eixo de transporte, a partir da criação e melhoria de vias de integração, no intuito de melhorar a fluidez e a mobilidade urbana da região.

Entre os demais programas voltados para a integração da gestão metropolitana deste PPA, estão: "Habitar para Viver Melhor; Saneamento é Vida; Território de Integração Regional; Gestão Ambiental e Territorial; Municípios Verdes; Programa de Redução da Pobreza e Gestão dos Recursos Naturais do Estado do Pará— Pará Rural; Desenvolvimento Sustentável da Agropecuária" (Pará, 2011c).

No programa Habitar para Viver Melhor há uma ação voltada para o "fortalecimento da capacidade de gestão organizacional" (Pará, 2011b) nos municípios da RM de Belém.

O programa Saneamento é Vida tem as ações voltadas para subsidiar tecnicamente os municípios da RM de Belém para o desenvolvimento de suas políticas de saneamento, bem como para a regulação e fiscalização de obras deste setor.

O programa Território de Integração Regional tem ações que priorizam o desenvolvimento institucional dos municípios da RM de Belém, o desenvolvimento sustentável, bem como a "operacionalização dos convênios e contratos financiados pelo Fundo de Desenvolvimento do Estado (FDE)" (Pará, 2011b) e a modernização do sistema de informações georreferenciadas do estado (GeoPará).

O programa Gestão Ambiental e Territorial tem como foco a elaboração dos planos municipais de resíduos sólidos com gestão integrada, combate ao desmatamento e descentralização da gestão ambiental.

O Programa de Redução da Pobreza e Gestão dos Recursos Naturais do Estado do Pará (Pará Rural) tem como foco de suas ações o fortalecimento da "gestão territorial e ambiental e o ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros" (Pará, 2011c).

Finalmente, o programa Desenvolvimento Sustentável da Agropecuária tem uma ação específica voltada para o desenvolvimento da gestão da política agrícola dos municípios da RM de Belém.

Ao se comparar, em uma primeira análise, as principais ações voltadas para a RM de Belém nas disposições presentes nos dois PPAs, o que se nota, de modo geral, é que, em ambos os planos, há apenas ações e/ou programas muito pontuais relativos à gestão integrada da região. Entre as disposições, há certa convergência de determinadas ações e/ou programas nos dois documentos, destacando-se: *i)* a descentralização da gestão ambiental (presente no PPA 2008 a 2011, no programa de Ordenamento Territorial, e no PPA 2012 a 2015, no programa Municípios Verdes, nos dois, com o objetivo de desenvolver/fortalecer os sistemas municipais de meio ambiente) (Pará, 2011c); *ii)* o gerenciamento costeiro, marítimo e estuarino, presente no PPA 2008 a 2011 no programa de Ordenamento Territorial, e, no PPA 2012 a 2015, no programa Gestão Ambiental e Territorial, nos dois com o intuito de promover o uso ordenado e sustentável dos recursos naturais dos espaços costeiro, marinho e estuarino; *iii)* a gestão de recursos hídricos, que, no PPA 2008 a 2011, está no programa de Ordenamento Territorial, e, no PPA 2012 a 2015, no programa Gestão Ambiental e Territorial, sendo o objetivo nos dois planos a estruturação/implementação da gestão desses recursos; e *iv)* Pará Rural, que possui o mesmo nome nos dois PPAs, mas que tem ações diferenciadas, sendo que, no de 2008 a 2011, tem apenas uma ação voltada à gestão fundiária, por meio da elaboração de um sistema de conhecimento e gestão territorial (cadastro georreferenciado dos imóveis rurais), e, no PPA 2012 a 2015, define ações voltadas à gestão ambiental e ordenamento territorial e à implantação de um sistema gerenciador de bancos de dados voltados para o zoneamento econômico-ecológico.

Dessa maneira, é importante considerar que, ainda que haja certa continuidade do planejamento para a RM de Belém a partir dos PPAs, esta limita-se a ações e/ou programas pontuais, conforme descrito anteriormente. Porém, o que mais ressalta nesses planos é uma quebra ou descontinuidade das ações e programas de uma gestão para outra, o que representa um dos principais entraves para se implementar uma gestão metropolitana integrada da RM de Belém.

Outro elemento que se destaca nesta primeira análise, numa comparação entre os dois PPAs, é a grande presença de ações voltadas para o fortalecimento da gestão municipal de políticas setoriais importantes, especialmente no que se refere ao saneamento. Outra importante característica é o enfoque, em ambos os PPAs, ao setor de transporte, especialmente direcionado à melhoria infraestrutural das vias de circulação e mobilidade urbanas metropolitanas.

De modo geral, o que se observa é pouca integração no âmbito da gestão metropolitana. Entretanto, vê-se na política setorial de transporte, por exemplo, potencial para ser um

ponto de partida para uma gestão compartilhada e/ou integrada entre os municípios da RM de Belém.

3.2 Avaliação da governança metropolitana

Para a realização de uma avaliação preliminar sobre a governança metropolitana na RM de Belém foram ouvidos agentes sociais do setor público, do setor privado e da sociedade civil organizada, de modo a construir um cenário acerca das condições existentes quanto às instâncias e aos arranjos de gestão, às articulações para a governança metropolitana, aos instrumentos de planejamento e gestão existentes e/ou relevantes, às articulações que se destacam quanto às Fpics e à identificação de outros atores-chave relevantes para a articulação metropolitana.

O conjunto das entrevistas apresenta uma significativa convergência quanto à ausência de instância específica de planejamento e gestão sobre a RM de Belém, bem como de debate e deliberação sobre as Fpics.

Os agentes do setor público da esfera estadual apresentaram uma variação entre a apreensão da problemática metropolitana, o contato com experiências concretas de articulação na escala metropolitana e o conhecimento sobre o conjunto de ações existentes para a RM de Belém, dada a fragmentação da atuação das políticas setoriais. Cabe destaque para o setor de transporte metropolitano, que tem promovido, há mais de vinte anos, discussão, planejamento e proposição de ações relacionadas a essa escala, as quais, entretanto, têm sido implementadas de forma paulatina e intermitente. Ainda assim, o setor apresenta um acúmulo técnico significativo e com capacidade de articulação com outros setores, sendo inclusive importantes interlocutores para a elaboração de uma proposta mais ampla de institucionalização do planejamento e gestão metropolitana, conforme demanda recente do governo do estado do Pará.

O agente do setor privado criticou a falta de clareza quanto ao aspecto de planejamento do processo de expansão metropolitana e o quanto isso impacta a tomada de decisão dos investimentos privados.

O agente da sociedade civil organizada indicou a existência de demandas fragmentadas e diversificadas das representações da sociedade civil, pouco conseguindo interferir numa agenda de possíveis ações integradas de planejamento e gestão na escala da metrópole.

O cenário atual de promoção da governança metropolitana foi identificado reiteradamente pelos entrevistados como propício e favorável para a promoção e execução de ações e projetos de forma articulada entre os principais municípios da RM de Belém e o governo do estado, dado o atual alinhamento político partidário entre estes. Agregue-se a isso, o fato de que alguns projetos encontram-se em estágio de maturação suficiente para que possam ser implementados dentro desse cenário, como é o caso do projeto Ação Metrópole, para o sistema de transporte metropolitano. Outros programas e projetos ainda demandam uma construção de articulações e planejamento, como a gestão de resíduos sólidos. Porém, a ausência de uma instância, órgão ou instituição que promova o planejamento e a gestão da região, bem como ações articuladoras das Fpics foi percebida por todos como uma questão ainda a ser construída e consolidada, com grande ênfase no papel do governo do estado, sendo uma necessidade efetiva.

3.3 Impactos do arranjo institucional na governança metropolitana

Tomando as entrevistas como referências centrais da análise, pode ser dito que os arranjos institucionais incidentes sobre a governança metropolitana na RM de Belém ocorrem a propósito de projetos específicos. Frequentemente, tais projetos têm forte caráter setorial (sistema público de transportes, saúde e saneamento, habitação, infraestrutura viária), e a dimensão metropolitana de sua abrangência é um aspecto tratado como atendimento de demandas sociais.

É importante afirmar que o estado do Pará passou por recente processo de aplicação de plebiscito, no ano de 2011, sobre a possibilidade de sua divisão territorial e consequente criação de dois outros estados-membros da Federação (Tapajós e Carajás). As duas propostas de divisão territorial foram rejeitadas; segundo os dados oficiais da Justiça Eleitoral do estado do Pará, 66,60% dos votos válidos no plebiscito foram contrários à criação do estado do Carajás, e 66,08% contrários à criação do estado do Tapajós (Pará, 2011a).

No entanto, aproximadamente 32% (cerca de 2,27 milhões) do total de votos válidos e contrários à divisão territorial do estado do Pará vieram apenas de municípios componentes da atual RM de Belém (Pará, 2011a). Castanhal, à época, não era parte da RM de Belém, mas, pela proximidade territorial e relativa identificação mesorregional, foi incluído no cálculo. Estes dados mostram a rejeição geral à divisão territorial do estado, mas mostram que a concentração do eleitorado na RM e no nordeste do Pará favoreceram decisivamente o resultado do pleito. Em resultados regionalizados, quanto ao restante do território do estado do Pará, nota-se grande hegemonia das propostas de divisão territorial: considerando-se alguns municípios-polo de regiões do estado (Santarém, Marabá, Xinguara, Redenção, Óbidos, Tucuruí, Monte Alegre, Paragominas, Parauapebas, Tailândia, Rondon do Pará), apurou-se aproximadamente 928,7 mil votos favoráveis à divisão territorial do estado, contra 202,6 mil votos contrários.

A partir destes dados, é possível relacionar o resultado do plebiscito sobre a divisão territorial do estado do Pará ao conteúdo das entrevistas, quando se aborda a possível focalização de políticas de ordenamento territorial, habitação, saneamento e transportes na RM de Belém. Praticamente todos os órgãos estaduais entrevistados apresentavam claras ressalvas a uma identificação de natureza prioritária dada à ação na região. Os argumentos eram uniformes: havia uma diretriz de gestão no governo do estado do Pará para abordar as regiões do estado de modo equitativo, sem proeminência de uma região sobre as demais. Cuidado particular era dado quando havia questões sobre a atuação específica em projetos de atuação na RM de Belém, quando era novamente ressaltada, de modo quase invariável, a inexistência de concentração de investimentos no local em detrimento das demais regiões. Historicamente, contudo, esta concentração existe em diversas políticas do governo estadual, e este fato histórico é tratado como ponto de conflito político.

Em todo caso, as ações de governança metropolitana mapeadas nas entrevistas até esta etapa da pesquisa apontam para abordagens *setoriais* e, eventualmente, *espacialmente localizadas* das ações metropolitanas. Como desdobramento desta colocação, torna-se possível dizer que não há uma política de gestão do problema metropolitano (em termos das políticas urbanas) na RM de Belém, assim como não há atribuições específicas com incidência sobre a questão metropolitana em termos de uso e ocupação do solo ou políticas urbanas, à exceção da Codem (da prefeitura municipal de Belém, criada na década de 1970) e da diretoria metropolitana da Seidurb (do governo do estado do Pará). As exceções, contudo, representam ainda atuações não propriamente operantes quanto ao tema

metropolitano. Invariavelmente, os agentes entrevistados dirigiram críticas à ausência de regulamentação legal no que tange à gestão metropolitana no Brasil, com foco específico para a clara definição de atribuições, poderes, sanções e recursos orçamentários para os órgãos e níveis de governo responsáveis por cada ação ou política.

Esta lacuna, sob a ótica das instituições abordadas nas entrevistas da pesquisa, deveria ser objeto de regulamentação no nível da política urbana nacional e era abordada como a principal dificuldade de natureza institucional para a ausência de uma política de desenvolvimento metropolitano consistente e sistemática.

Já o recorte territorial equivalente à RM de Belém não era de domínio comum dos entrevistados. Em muitos casos, havia o reconhecimento da RM vigente ainda em meados da década de 1990, com cinco municípios; noutros, era identificada sem o município de Santa Bárbara do Pará como componente. Nos órgãos estaduais, além da diretriz de governo que aconselha a não se tratar a RM de Belém como região prioritária do estado, em função de um histórico de concentração de investimentos e dos movimentos separatistas estaduais, a leitura territorial e socioeconômica da região como espaço que compartilha atividades produtivas, infraestruturas, demandas e carências parece ser ainda deficiente. Parece não haver reconhecimento técnico e percepção político-institucional, de modo mais abrangente, para a especificidade do problema metropolitano na gestão pública do estado do Pará. Embora haja técnicos com leitura mais apurada e mesmo formulação (técnica, acadêmica) sobre o problema, novamente a lógica e os mecanismos estritamente setoriais se sobrepõem à dimensão real (e transversal) dos problemas.

Outro aspecto relevante é o financiamento das ações, intervenções em infraestrutura, programas e projetos de impacto metropolitano. Pela lógica de editais, submissão e aprovação de propostas e financiamento específico, combinada com as baixas receitas dos governos municipais e estadual do Pará envolvidos na RM de Belém, a desarticulação de ações de impacto metropolitano tem sido uma prática reproduzida. As políticas urbanas mapeadas carecem de articulação com as ações de outros setores, de modo que seja possível potencializar a aplicação dos recursos públicos e criar dinâmicas integradas de enfrentamento das questões. Mesmo em projetos de claro impacto e diagnóstico metropolitano, percebe-se forte lógica corporativa e, sobretudo, visão técnica e institucional mais restrita à área de especialização do projeto em questão, e não a uma compreensão mais ampla de suas consequências e possíveis relações com outras políticas urbanas.

No caso específico da RM de Belém, a estrutura espacial que se apresenta atualmente é de adensamento populacional e construtivo de certos setores (Rodovia Augusto Montenegro, em Belém, área central e Conjunto Cidade Nova, em Ananindeua, zonas rurais de Marituba e Benevides, área de expansão de Castanhal), com evidente dependência de corredores viários, em núcleos urbanizados isoladamente, com baixos níveis de integração espacial e eventualmente distâncias tecnicamente inadequadas entre zonas residenciais e áreas de comércio e serviços. Esta forma de expansão metropolitana parece criar áreas segmentadas de classe média e, em paralelo, aumentar a mancha das ocupações irregulares e assentamentos precários na RM de Belém, já apontada pelo recente Censo Demográfico do IBGE como a RM brasileira com maior nível percentual de domicílios em aglomerados subnormais (IBGE, 2010).

Na RM de Belém, 53,9% da população apurada no Censo Demográfico 2010 residia em aglomerados subnormais, contingente que equivale a 52,5% do total de domicílios da

RM daquele período (IBGE, 2010). Aliado a estes dados, a forma espacial da expansão metropolitana da RM de Belém tende a acentuar o problema da segregação, os índices altos de violência urbana e o aumento dos custos de reprodução. O índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) e o índice nacional de preços ao consumidor (INPC), mapeados e divulgados pelo IBGE, identificam a RM de Belém com preços médios 23% maiores do que a média nacional, na variação de preços dos meses de janeiro e fevereiro de 2013, com os meses anteriores da pesquisa. Considerando a situação generalizada de baixa renda domiciliar e renda *per capita* da RM de Belém, este tipo de questão se agrava (tabela 10).

TABELA 10
RM de Belém: classes de rendimento domiciliar *per capita*, em valores absolutos e percentuais (2010)

Domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita*		
Classes de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita*	Variável	
	Domicílios particulares permanentes (unidades)	Domicílios particulares permanentes (%)
Total	**555.410**	**100,00**
Até 1/4 do SM	58.952	10,61
Mais de 1/4 a 1/2 SM	126.712	22,81
Mais de 1/2 a 1 SM	161.819	29,14
Mais de 1 a 2 SMs	96.883	17,44
Mais de 2 a 3 SMs	32.240	5,80
Mais de 3 a 5 SMs	26.479	4,77
Mais de 5 SMs	26.288	4,73
Sem rendimento	26.025	4,69

Fonte: IBGE (2010).

Nos dados expostos, 80% dos domicílios da RM de Belém possuem renda domiciliar *per capita* de até dois SMs, o que pode ser considerado como indicador de pobreza.

A baixa ingerência do setor público na área das políticas urbanas e em sua interface com as políticas de desenvolvimento econômico e de gestão ambiental define um contexto em que as formas de expansão urbana de baixa integração espacial, com concentração e segregação de núcleos de pobreza urbana, acentuam os impactos socioeconômicos da pobreza metropolitana. Ademais, a baixa cobertura das redes de infraestrutura e serviços públicos da RM de Belém também reforçam o aspecto crítico deste padrão não regulado de expansão metropolitana.

3.4 Atores e agentes da dinâmica metropolitana

3.4.1 Agentes da esfera local: setor público

Codem-prefeitura municipal de Belém (PMB) e Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (Segep)-PMB.

- Data da entrevista: 19 de fevereiro de 2013.
- Entrevistadas: Rosa Maria Chaves da Cunha (presidente da Codem); Helena Lúcia Zagury Tourinho (diretora de Desenvolvimento); e Teresa Cativo Rosa (da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão).

No caso da Codem-PMB, não há atuação efetiva na gestão metropolitana. Tampouco há programas específicos de abrangência metropolitana que lidem diretamente com problemas

intermunicipais que envolvam as administrações da RM de Belém. A Codem-PMB, cuja atribuição administrativa original[19] incluía a administração do patrimônio fundiário do município de Belém, com a cobrança de aforamento e taxa de laudêmio pela terra, então enfitêutica do município, não possui ações sistemáticas de abrangência metropolitana.

As ações declaradas como de interesse para a gestão metropolitana e referentes aos últimos vinte anos de existência da Companhia diziam respeito, principalmente, à atualização e às aplicações técnicas do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM), uma base de dados estatísticos e cartográficos georreferenciados, elaborada para conferir suporte a política fiscal e tributária municipal e, posteriormente, para subsidiar o setor local de planejamento urbano local. Em atuação desde meados da década de 1990, com participação da Companhia, foi citado um estudo técnico sobre aspectos semelhantes aos presentes chamado de Fpics, com desdobramento, sobretudo nos textos dos Planos Diretores dos municípios componentes da RM.

3.4.2 Agentes da esfera estadual: setor público

Seidurb – dados colhidos a partir de material exposto no Idesp pelo secretário Márcio Godói Spíndola.

A Seidurb,[20] órgão estadual, teve seu início ligado a financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), à época do Projeto Alvorada, de provisão de infraestrutura e apoio ao desenvolvimento de equipamentos públicos no Brasil. A Secretaria sempre teve perfil relacionado a políticas de urbanização e, durante anos, a obras de infraestrutura urbana e provisão de equipamentos, como escolas. Posteriormente, passou a apoiar a elaboração de planos diretores, quando da campanha de aprovação de planos executada pelo MCidades em meados da década de 2000. Na gestão atual (figura 2), a Seidurb sofreu reestruturação e criou-se a Diretoria da Área Metropolitana, e entre as atribuições do órgão passou a constar o papel de agente articulador das políticas de integração regional ao desenvolvimento urbano no estado do Pará.

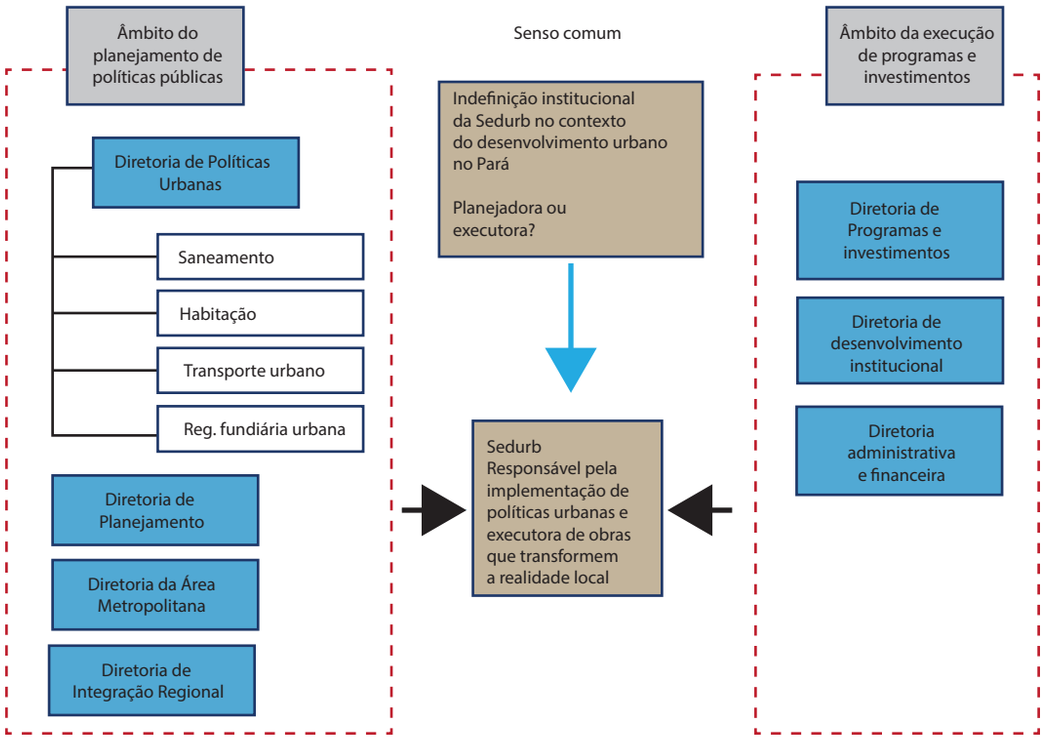
Em termos formais, a Seidurb e sua recém-criada Diretoria da Área Metropolitana seriam as instâncias centrais da governança metropolitana no Pará e, considerando o capítulo III, *Dos Estados Federados*, da CF/1988, em seu Artigo 25, § 3º, seria atribuição dos estados-membros da Federação a criação das RMs: "(...) para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

Associando este elemento à definição da LC nº 14, de 8 de junho de 1973 (que cria as primeiras RMs formais brasileiras), temos que, no *caput* do Artigo 2º, "(...) haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo governador do estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual" – como acréscimo dado pela LC nº 27/1973. Embora em desuso e no centro da questão institucional da presente pesquisa, tais Conselhos representam a concepção inicial de gestão metropolitana do período da ditadura militar de 1964.

19. Segundo dados da PMB, a Codem foi criada formalmente pela Lei Municipal nº 6.795, de 24 de abril de 1970, alterada pela Lei Municipal nº 6.861, de 8 de fevereiro de 1971.

20. Fundada com a sigla Sedurb, a atual Seidurb teve seu amparo legal por meio da promulgação da Lei Estadual nº 6.213, de 28 de abril de 1999. Suas atribuições sempre se relacionaram com a política urbana, incorporando, pela Lei Estadual nº 7.543, de 20 de julho de 2011, a dimensão de *integração regional* oriunda da extinta Secretaria de Estado de Integração Regional, dentre suas novas atribuições.

FIGURA 2
Quadro esquemático das novas atribuições e pretensões institucionais da Seidurb



Fonte: Seidurb.

Ao Conselho Deliberativo estadual competiria a compatibilização e coordenação de "serviços comuns", enquanto ao Conselho Consultivo, formado pelas administrações municipais, caberia a elaboração de planos e a participação nas providências acerca dos "serviços comuns". Estes serviços seriam compostos por planejamento econômico e social; saneamento básico; uso do solo; transportes; distribuição de gás canalizado (uma demanda do Sul e Sudeste brasileiros, na verdade); gestão de recursos hídricos; e outros serviços definidos por lei (Brasil, 1973). Este relativo esvaziamento da governança metropolitana no estado do Pará acontece, também, apesar da previsão em lei estadual (LC nº 027, de 19 de outubro de 1995, que atualiza a RM de Belém), da composição de um conselho metropolitano (composto pelo governador do estado do Pará, por seu secretário de planejamento, pelos prefeitos municipais envolvidos diretamente na RM, pelo presidente da Assembleia Legislativa e pelos presidentes das Câmaras de Vereadores dos municípios componentes da RM de Belém). À época havia sido prevista, inclusive, a criação de um Fundo de Desenvolvimento, de receita a ser determinada pelo Conselho de Desenvolvimento da RM de Belém (Pará, 1995).

A participação da Seidurb, contudo, não tem apresentado a mesma efetividade preconizada nas determinações legais, o que pode ser atribuído à reestruturação ainda recente da Secretaria e à concentração de sua atuação em obras e serviços de infraestrutura urbana, em detrimento de aspectos relacionados ao planejamento e à gestão. A lacuna de atuação de um órgão estadual, externo às administrações municipais componentes da RM, representa uma parte importante da indefinição e da ausência de uma política de governança metropolitana mais articulada e consistente no estado do Pará.

Núcleo de gerenciamento de transporte metropolitano

- Data da entrevista: 25 de janeiro de 2013.
- Entrevistados: Paulo de Castro Ribeiro; Marilena Mácola; Antônio José Lamarão Corrêa; Lucy Leão (técnicos da Coordenação do Núcleo).

No estado do Pará há instâncias governamentais estaduais que atuam em temas afeitos à governança metropolitana, compondo-a, entretanto, por meio de ações setoriais. No conteúdo de entrevistas, realizadas nesta etapa da pesquisa, pode ser dito que havia outro elemento recorrente, além das citadas ressalvas em colocar a RM de Belém como a região mais importante do estado: a realização concreta de ações de caráter metropolitano, executadas a propósito de projetos setoriais, mas sem integração.

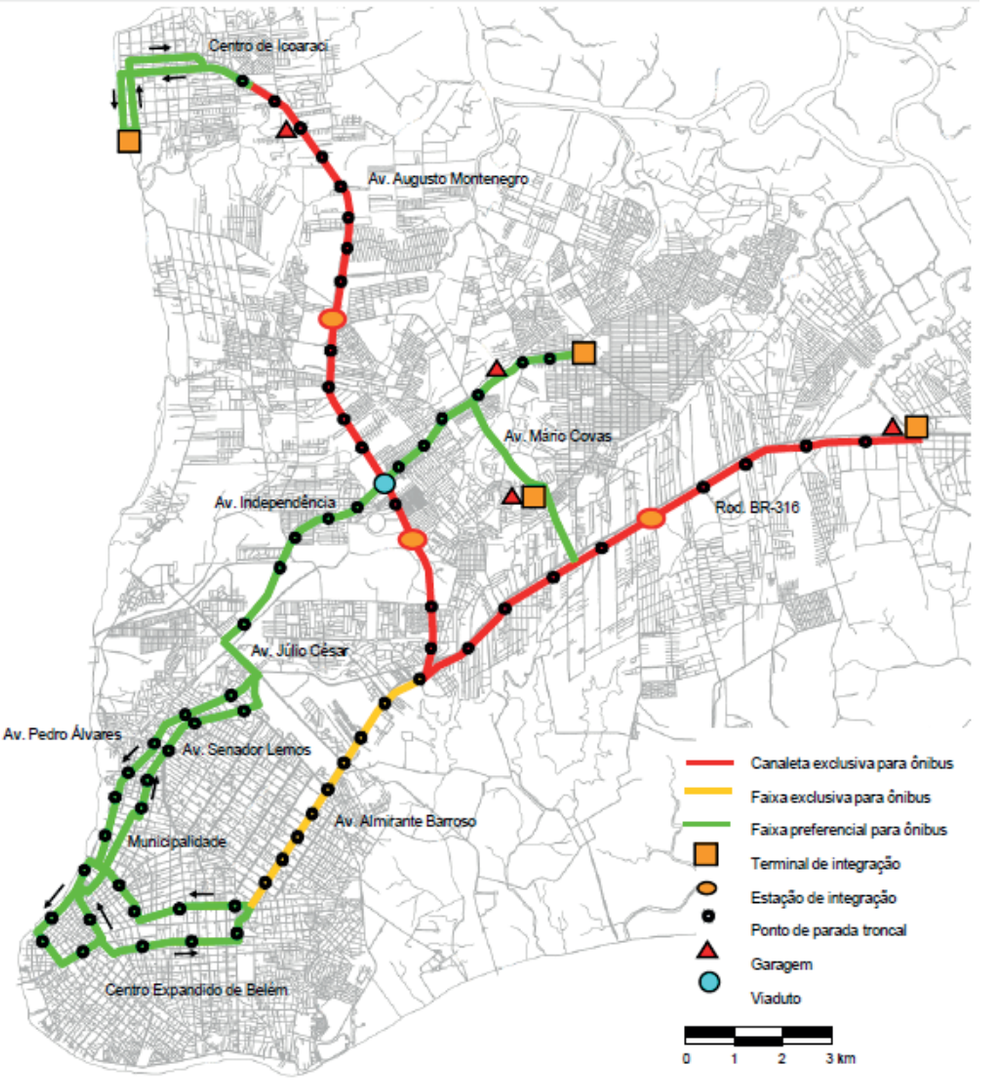
O NGTM, ligado ao governo do estado do Pará e à Seinfra (NGTM, 2013), criado formalmente pela Lei Estadual nº 7.573, de 1º de dezembro de 2011, teria a atribuição fundamental, segundo os Artigos 1º e 2º desta lei:

> (...) como unidade orçamentária, vinculado à Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de gerenciar a implantação do Projeto Ação Metrópole (...). O Projeto Ação Metrópole objetiva implantar o Sistema Integrado de Transporte da Região Metropolitana de Belém, suas vias complementares e demais obras de infraestrutura de tráfego e transporte, bem como planejar e implementar o modelo de gestão para esse sistema (Pará, 2011b).

A execução do projeto de implantação de corredor de ônibus do tipo *Bus Rapid Transit* (BRT), tecnologia de sistema fechado e integrado de ônibus urbano com corredores segregados, é o propósito central de existência do Núcleo. Com 73,6 km de corredores viários de hierarquia troncal (mapa 6), o projeto busca integração e acessibilidade espacial mais direta entre três dos atuais seis municípios da RM de Belém: Belém, Ananindeua e Marituba, área de maior demanda de tráfego da região (NGTM, 2012).

Os agentes entrevistados comentam, neste sentido, o histórico de consultoria da Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica), desde 1991, para a realização do projeto, pois o sistema integrado de ônibus urbano na RM de Belém já contou com associações institucionais entre diferentes órgãos e esteve sediado na Cohab do estado do Pará, à época da elaboração de estudos que resultaram no PDTU da RM de Belém, em 2001.

MAPA 6
RM de Belém: corredores de hierarquia viária troncal e estruturas do projeto de sistema de transporte público por BRT



Fonte: NGTM (2012).

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

O contexto político de alinhamento partidário entre os prefeitos de Belém e Ananindeua e o governador do estado é um dado avaliado positivamente pelos técnicos entrevistados, quanto à promoção de ações em caráter integrado, com maiores potenciais de realização, na percepção da equipe.

A propósito dos instrumentos, a equipe do NGTM declarou que há, no governo do estado do Pará, a intenção de criar uma agência de integração de políticas na escala metropolitana. Esta agência teria o perfil de coordenação de "projetos estratégicos", incluindo o *Projeto Ação Metrópole*. No aspecto técnico do projeto de transportes é declarada a retomada de estudos técnicos para expansão do sistema de transporte por ônibus, com linhas alimentadoras se estendendo até os municípios de Santa Izabel do Pará e Santa Bárbara do Pará, o que deve contemplar, ainda, o município de Benevides. A incorporação do município de Castanhal à RM de Belém é vista com ressalvas pelos técnicos do Núcleo, e é ressaltada como um fator

sintomático da inclusão daquele município na RM de Belém a medida do governador do estado de unificação do valor das tarifas de ônibus urbanos entre Belém e Castanhal. A seguir, um painel sintético dos temas abordados e como se dividiu a estrutura da entrevista em tópicos e assuntos específicos.

- Arranjos e instâncias de gestão

A área de transporte é a que tem se constituído como a principal articuladora de propostas de interesse comum no âmbito metropolitano. Atualmente, o Núcleo tem se concentrado na reformulação da proposta de implantação do Sistema Integrado de Transporte Metropolitano (Ação Metrópole) em função das mudanças e adequações necessárias devido à execução de intervenções inadequadas para o sistema pela gestão passada do governo municipal de Belém, que recentemente terminou.

Houve uma tentativa do governo do estado de formação de um Conselho Metropolitano em 1998, mas que não se viabilizou em função de a proposta de representação no conselho ser bastante desequilibrada entre os municípios, não tendo sido aceita pela então gestão da prefeitura de Belém. Consideraram que é um desafio elaborar um desenho de instância de gestão metropolitana que funcione, tendo em vista o desequilíbrio entre os municípios que compõem a RM de Belém. Esse desequilíbrio tem sido um dos principais fatores que dificultam a criação e consolidação de uma estrutura de gestão metropolitana na região.

A atual proposta de gestão do sistema de transporte metropolitano proposto pelo NGTM é baseada no Grande Recife Consórcio de Transportes, criado em 2008, após a extinção da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/Recife). O consórcio de transportes em Belém deve ser composto por uma estrutura autônoma e com capacidade de financiamento próprio. Assim como em Recife, Belém também possuía uma Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos, que foi extinta em 1991, no mesmo ano em que o PDTU havia sido elaborado, em convênio com a Jica e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU). Com a extinção da EMTU/Belém, foi criada a Companhia de Transportes de Belém (Ctbel), que, a princípio, absorveu e gerenciou as linhas de Belém e Ananindeua, posteriormente administrando somente Belém.

No momento, o grupo está contribuindo para a elaboração de uma proposta de órgão de planejamento e gestão metropolitano a pedido do governador do estado, que tenha um perfil de atuação estratégica, de planejamento e não operacional, mas que funcione de forma articulada com as prefeituras, devendo haver agências que seriam instâncias operacionais.

- Instrumentos de planejamento e gestão

Não há, hoje, um instrumento específico de planejamento e gestão integrada da RM de Belém. No caso da elaboração do sistema metropolitano de transportes, diagnósticos e pesquisas foram feitas em diferentes momentos, incluindo uma pesquisa origem/destino em 2000, que a prefeitura de Belém tem planos de atualizar.

O PDTU e suas revisões colocam a perspectiva de planejamento metropolitano, ainda que setorial, como essencial para a integração entre os municípios da RM de Belém.

Entretanto, os técnicos destacam, em sua fala, que a interface com outras políticas e instrumentos de planejamento e gestão serão necessários, uma vez que, havendo melhora no acesso ao centro de Belém com as obras de corredores de ônibus, amplia-se o processo

de descentralização de Belém em direção aos demais municípios da região. Além disso, o controle do uso do solo e da localização de certas atividades se torna ainda mais necessário.

- Orçamento e financiamento

Há uma previsão de recursos da ordem de R$1 bilhão para a implementação do Projeto Ação Metrópole, incluindo as obras necessárias e a instalação do consórcio de transporte, que deverá ter fonte de arrecadação dentro do próprio setor, além de aporte de recursos dos municípios e do estado. As obras estão previstas até Marituba, mas o sistema operacional deverá incluir linhas de Santa Bárbara e Benevides, já que o plano de viabilidade econômica do projeto foi feito para esses cinco municípios, sendo que estão estudando a incorporação de Santa Izabel do Pará ao sistema, da mesma forma que Castanhal, pois o sistema deve ter a tarifa integrada e viabilizar-se economicamente.

- Fpics

Certamente o setor de transporte é o que tem conseguido avançar em um acúmulo de planejamento metropolitano, produzindo dados e informações e buscando a interface com diferentes políticas. Consideraram que, além das Fpics e de sua articulação necessária, é de relevância o controle da distribuição das atividades no território metropolitano, e, em consequência disso, alguns tipos de uso do solo precisam ser regulados no âmbito metropolitano, mas isso não é matéria definida legalmente.

- Indicação de atores-chave

Especificamente sobre a política de transporte público de passageiros, o grupo identifica uma dificuldade de disponibilidade de pessoas qualificadas na área e com capacidade de dialogar com outros setores. Parte do quadro técnico existente está absorvida em ações relacionadas ao trânsito. Mesmo na prefeitura de Belém há dificuldade de um quadro técnico qualificado, o que é ainda mais difícil nos outros municípios.

Em relação ao setor público, destacam a Ctbel, a Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan) e a Secretaria Municipal de Urbanismo (Seurb), em função da interface com o controle de uso e ocupação do solo. No caso de Ananindeua, há um órgão de trânsito, o Departamento Municipal de Trânsito (Demutran) que opera apenas o trânsito no município, mas, nos demais municípios, a fragilidade institucional é ainda maior.

No caso do setor público estadual, identificam a Arcon, o Departamento de Trânsito do Estado do Pará (Detran) e a Sema, que tem se tornado recentemente um importante interlocutor na viabilização de projetos como o prolongamento da avenida João Paulo II. Após a implantação do sistema, há interesse em realizar medições para verificar a redução de gás carbônico junto com os órgãos municipais.

Quanto ao setor privado, é esperado que haja resistência ao processo de implantação do sistema para as empresas que operam as linhas, apesar de mais enfraquecidas e pressionadas pelo aumento do número de transporte clandestino. Os técnicos consideraram um desafio a ser superado.

Seinfra

- Data da entrevista: 10 de janeiro de 2013.
- Entrevistados: Cláudio Conde e Alfredo Barros (assessores).

- Arranjos e instâncias de gestão

Os assessores informaram que não há órgão gestor metropolitano que concentre ações de planejamento e gestão, mas especificaram o papel da Seinfra como importante órgão que atua na produção e gestão da infraestrutura em todo o estado e ao qual estão vinculados outros órgãos relevantes e prestadores de serviço público de interesse comum ou metropolitano, como a Seidurb, o NGTM, a Cosanpa e a Cohab.

Na ausência de um órgão de planejamento e gestão, as ações do governo do estado são pautadas a partir de grandes obras, em especial, as de infraestrutura logística (estradas, terminais de passageiros e cargas) e infraestrutura urbana (saneamento, produção habitacional e transportes). Os técnicos destacaram a função do NGTM, constituído especificamente para a implementação do projeto e do sistema de transporte metropolitano. Ainda assim, órgãos como a Cosanpa e a Cohab têm seus serviços bastante concentrados na RM de Belém. O atual governo do estado criou a Secretaria Extraordinária de Articulação Municipal que pretende promover a articulação com os municípios em todo o estado, e não apenas na região.

- Instrumentos de planejamento e gestão

Os técnicos consideraram que seria pertinente a elaboração de um Plano Metropolitano ou uma sistemática de planejamento integrado metropolitano para orientar os projetos e investimentos públicos de interesse comum, o controle do uso do solo e dos recursos naturais e a articulação das políticas públicas de interesse comum (saneamento e habitação, por exemplo). Consequentemente, a existência de um órgão de gestão metropolitana seria desejável, ainda que não exclua a possibilidade da existência de consórcios ou outro tipo de articulação entre municípios para viabilizar serviços de interesse comum.

- Orçamento e financiamento

O orçamento do estado é elaborado a partir de programas, sendo que os entrevistados desconhecem programas específicos para a promoção da governança metropolitana, ainda assim, identificam a existência de grandes projetos no âmbito metropolitano (projeto Ação Metrópole, ampliação do sistema de abastecimento de água, prolongamento de vias como a avenida João Paulo II).

- Fpics

Os entrevistados compreendem que determinadas funções públicas no contexto metropolitano precisam ser desempenhadas a partir de uma lógica de integração e articulação, porém, identificam que há uma dificuldade de articulação entre ações de órgãos que têm uma atuação metropolitana importante como a Cosanpa e as ações das administrações municipais (por exemplo, cronogramas divergentes de obras de pavimentação do município e obras de manutenção, ampliação de rede de água da companhia). Ainda assim, existem grandes obras de impacto metropolitano sendo desenvolvidas por diferentes órgãos estaduais, em parte coordenadas pela Seinfra e mesmo pela Seidurb, incluindo a articulação com os municípios. Porém, os técnicos identificam que o cenário atual de alinhamento político entre os principais municípios da RM de Belém deve permitir maior integração para a implementação de grandes obras.

- Indicação de atores-chave

O papel do governo do estado é determinante para a promoção da articulação metropolitana, na opinião dos funcionários, que destacaram o NGTM e a Seidurb como órgãos atualmente

importantes para tanto, podendo também ser promovida pela recém-criada Secretaria Extraordinária de Articulação Municipal. Complementarmente, as prefeituras têm papel decisivo para a viabilização de qualquer proposta de planejamento e gestão metropolitana.

Cosanpa

- Data da entrevista: 22 de janeiro de 2013.
- Entrevistado: Engenheiro Gilberto Drago (Diretoria de Planejamento).
- Arranjos de gestão.

Considera-se o perfil de atuação metropolitana da Cosanpa relacionado às subpolíticas setoriais da área de saneamento (água, esgoto, drenagem, resíduos sólidos) e a seu histórico como órgão público. A Companhia, criada nos anos 1970, a propósito do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), a partir de estrutura administrativa municipal previamente existente, atua historicamente com evidente concentração na RM de Belém.

Em termos administrativos, o novo marco regulatório do saneamento no Brasil implicou novas exigências que resultaram na irregularidade da concessão da Cosanpa para operar os sistemas de água e esgoto do município de Belém. Em outros municípios da RM onde a Companhia atua (Ananindeua, Marituba, Castanhal), as concessões foram renovadas apenas recentemente, o que demonstra a fragilidade institucional no setor, que repercute, ainda, na dificuldade em obter financiamento para obras de infraestrutura.

Por esta razão, o governo do estado entra, invariavelmente, como tomador de empréstimo, na impossibilidade de a Companhia figurar como agente principal no financiamento, em função de seu desempenho financeiro deficitário – como tem acontecido com diversas companhias estaduais de saneamento do Brasil desde os anos 1990.

A atuação metropolitana da Cosanpa pode ser sintetizada em algumas práticas e iniciativas específicas: interações com as prefeituras municipais nas cidades onde atua; na ação ainda deficiente em cooperação com a Arcon, agência reguladora que deveria atuar nas áreas de infraestrutura urbana e regional, incluindo transportes intermunicipais, distribuição de energia elétrica e serviços de saneamento; na participação e discussão ainda preliminar em torno do projeto de um novo aterro sanitário para a RM de Belém (com a atual saturação e obsolescência do Aterro Sanitário do Aurá, no município de Ananindeua, destino final de grande parte dos resíduos sólidos da região); na discussão com prefeituras a respeito da gestão da drenagem urbana quanto às bacias hidrográficas intermunicipais da RM; e, por fim, na cooperação quanto à necessidade de adequação dos municípios às diretrizes do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), sobretudo no que diz respeito à regularização das concessões e à elaboração de planos locais de saneamento básico.

- Instâncias de gestão

Os aspectos de gestão envolvidos na atuação da Companhia encontram nas dificuldades de expansão de seus serviços um ponto crítico. A Cosanpa ainda não atende a todos os municípios da RM de Belém, e, regionalmente, existe uma segmentação no atendimento de Castanhal, que, por ser um município-polo no nordeste paraense, sedia uma unidade regional da Companhia. Atualmente, na RM de Belém, a Cosanpa atende Belém, Ananindeua, Marituba e Castanhal; não atendendo, portanto, os municípios de Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará e Benevides.

A Cosanpa participa de fóruns profissionais brasileiros, como a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Abes) e a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe), e promove certo nível de integração entre municípios metropolitanos e não metropolitanos a propósito da elaboração atual do Plano Estadual de Saneamento Básico (Pesb) do Pará.

A Companhia tem atuação junto às prefeituras da RM de Belém na operação de sistemas de abastecimento de água e coleta de esgoto. Além destas ações, foi citada uma experiência, em curso, de cooperação com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), do governo federal, para detecção e estudo de viabilidade na adoção de novos mananciais de água para a região. A relocação e novos projetos técnicos para o futuro aterro sanitário da RM de Belém seriam ainda discutidos.

- Instrumentos de planejamento e gestão

Em termos operacionais e técnicos a avaliação é de que a Cosanpa tem realizado ações de natureza metropolitana, sobretudo, pela elaboração e implantação de planos de expansão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nos planos estadual e municipal. Como há vários sistemas antigos no estado, datados da década de 1970, considera-se que este perfil de atuação tenha relevância, embora não seja o perfil desejável, em função da presença que se deve exigir de uma companhia estadual.

A atuação técnica da Cosanpa é avaliada como deficiente em diversos pontos importantes, com necessidade urgente de incorporação das diretrizes da Gestão de Recursos Hídricos no Brasil, em colaboração com a Agência Nacional de Águas (ANA) e com a própria Sema, órgão que, apesar de realizar várias ações em conjunto com a Companhia, ainda não possui uma sistemática de licenciamento, fiscalização e monitoramento de suas atividades. A captação de água nos mananciais que atendem a RM, por exemplo, não possui renovação de licença pelo órgão estadual competente e há impactos ambientais negativos do Aterro Sanitário do Aurá sobre a qualidade da água nos mananciais da região.

- Orçamento e financiamento

A situação financeira da Companhia é deficitária, o que acarreta dificuldades e impedimentos na tomada de empréstimos e na projeção de financiamento de obras e serviços. Mesmo no caso de recursos não onerosos, como os do Orçamento Geral da União (OGU) (com 80% de recursos a fundo perdido), há dificuldades, inclusive pelo fato de a Companhia não ter garantias reais a oferecer. Financiamentos já foram contratados junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) e à Caixa, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O governo estadual, tomador oficial das operações, tem sido bem-sucedido nas propostas que envia, mas avalia-se que ainda haja sérias dificuldades para financiar intervenções suficientes diante da demanda por saneamento do estado do Pará, pela reconhecida forte concentração de investimentos no município de Belém.

- Fpics

A atuação da Cosanpa, nitidamente setorial, é praticamente restrita ao setor de saneamento, com alguma interface com serviços de urbanização. Nesse sentido, é citado o recorrente prejuízo financeiro assumido pela Companhia nas perdas verificadas em seus sistemas de abastecimento de água, principalmente nos trechos de rede.

Em Belém, estima-se perda em torno de 50% do volume de água tratada produzido, o que eleva o custo operacional e dificulta, já no médio prazo, novos investimentos e a ampliação da própria rede. É avaliada a necessidade de modernização da gestão da Companhia, incluindo mecanismos de medição técnica e instrumentos de controle. É citada a preocupação recente com a expansão urbana da área da Rodovia Augusto Montenegro, situada no município de Belém, em sua porção noroeste, onde o aumento de população e a profusão de conjuntos habitacionais (vários deles financiados pelo MCMV do governo federal) muda a forma de urbanização e ocupação. A Cosanpa teria estudos iniciados para ampliação de sistemas de abastecimento de água e implantação de esgotamento sanitário com tratamento no local, embora não possua recursos ou projeto técnico.

- Indicação de atores-chave

A Sema é considerada um ator importante na política de saneamento na RM de Belém. As secretarias de urbanismo e infraestrutura das prefeituras municipais também são agentes em constante interação no caso de manutenção ou implantação de redes. Considera-se que os agentes privados do mercado imobiliário também tenham representatividade, por seu potencial de gerar novas demandas em localizações até então não densamente ocupadas – é citado como exemplo um bairro do município de Belém, o Umarizal, onde, desde a década de 2000, tem havido acentuado processo de verticalização e elitização do perfil dos moradores.

Cohab do estado do Pará

- Data da entrevista: 11 de março de 2013.
- Entrevistados: Anna Carolina Gomes Holanda; Isabela Bandeira (diretoria de Política Habitacional).
- Arranjos e instâncias de gestão.

A fundação da Cohab do estado do Pará remonta à década de 1960 e é contemporânea de outras companhias e secretarias de atribuições similares, vinculadas à experiência do antigo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e à expansão do parque imobiliário operada com recursos do extinto BNH.

A realidade dos entes federativos trazida com a CF/1988 alterou a relação entre os municípios, os órgãos estaduais e a União, e considera-se que o tema da governança metropolitana tenha sofrido grande impacto na nova realidade institucional, pelo relativo esvaziamento do papel dos estados da Federação na gestão metropolitana e pela atuação em regime de cooperação direta que é estabelecida pelo MCidades com as prefeituras municipais.

A Cohab possuiu estrutura administrativa mais voltada para o planejamento, o que atualmente estaria sendo recuperado e a Companhia teria se tornado, por anos, uma produtora de casas e apartamentos e se distanciado da possibilidade de elaboração de uma política habitacional estadual.

Na Cohab foram elaborados um sistema de informações cartográficas e estatísticas do estado do Pará, o Geopará, e a Companhia sediou a elaboração de diagnósticos e de duas versões do PDTU da RM de Belém (1991 e 2001).

Iniciativas como esta, que guardavam evidente relação com a RM (o Geopará pretendia estabelecer um sistema de atualização de dados e informações para uso governamental),

foram transferidas para outros órgãos do governo estadual. A atual Diretoria de Política Habitacional avalia que a Cohab perdeu, historicamente, ingerência sobre a questão habitacional e mesmo sobre a elaboração de medidas habitacionais para o estado do Pará, em função da alteração concreta de suas atribuições.

Considera-se o marco regulatório atual sobre a questão metropolitana no Brasil deficiente. Isto teria colaborado na estruturação de certo nível de esvaziamento institucional e de carência de recursos, com indefinição de papéis. Aponta-se como problema a frequente incompatibilidade e conflitos entre PDMs e entre ações de urbanização, infraestrutura e produção habitacional entre municípios vizinhos. A Cohab tem atuado na capacitação de administrações municipais para regularização de cadastro junto ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o que habilita os municípios a pleitear recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Esta atuação tem sido considerada vantajosa, mas sabe-se que vários municípios contratam seus próprios consultores, com produtos técnicos que apontam conflitos entre territórios de diferentes jurisdições.

- Instâncias de gestão

Participando do Conselho Estadual das Cidades entre os anos de 2008 e 2010, a Cohab enfrenta a dificuldade de recuperar a atividade de planejamento habitacional com participação e controle social. O atual governo estadual não se coaduna com a política de participação social, o que explica o relativo esvaziamento de mecanismos de interação com movimentos sociais e a suspensão de reuniões do Conselho Estadual, que precisará ser reeleito e empossado.

A experiência de elaboração do Pehis, no Pará, trouxe possibilidades de articulação entre diferentes órgãos do setor público estadual e municipal, e criou uma base de dados e um arcabouço técnico para ações posteriores, como os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (Plhis). A RM de Belém era uma das *Regiões de Integração* (regionalização estabelecida pelo governo do estado, em doze regiões dentro do território do Pará), com definição de metas e perfil específico de suas questões habitacionais. Na entrevista, surgiram sugestões de integração entre legislações urbanísticas, como a adoção de obrigatoriedade de, em municípios metropolitanos, haver adesão ao FNHIS com coerência entre Plhis, sobretudo na questão dos assentamentos precários e sua urbanização.

- Instrumentos de planejamento e gestão

Avalia-se que, havendo contiguidade espacial entre núcleos urbanos, as soluções, a partir dos órgãos estaduais, deveriam ser, necessariamente, integradas espacial e administrativamente. Há uma sugestão sobre os órgãos do governo federal terem de definir as atribuições quanto aos temas metropolitanos de modo mais claro, objetivo.

A Cohab avalia que o atual momento de convergência política e partidária entre as administrações municipais de Belém e Ananindeua e o governo do estado do Pará[21] é favorável, mas também considera-se o atual contexto excepcional, pois historicamente houve divergência entre administrações na RM.

21. De resto, todos os órgãos do município de Belém e do governo do estado do Pará reproduziram esta avaliação da conjuntura, vista como favorável, da convergência partidária nas três administrações. O mesmo ocorreu com os órgãos estaduais, quanto ao tema da importância da RM de Belém e seus problemas e potenciais econômicos, ponto em torno do qual surgiu, invariavelmente, grande ressalva, demonstrando que há procedimentos e determinações circulando dentro do partido ora no poder e, por conseguinte, nas administrações locais e estadual. Estes dois pontos foram citados, inclusive, como diretrizes ou pautas de governo.

Na Cohab também surge um conflito e um mal-estar em função da indefinição dos papéis de uma companhia estadual de habitação no atual contexto político e institucional brasileiro. Os quadros da Companhia, de certa forma, se ressentem de algum esvaziamento de atribuições, reclamando para si a proeminência em torno da definição de uma política habitacional específica para o estado do Pará. É criticado o "municipalismo" atualmente adotado pelo MCidades, que não seria capaz de apoiar as frágeis administrações municipais dos pequenos municípios brasileiros, o que se refletiria na discrepância de soluções e diretrizes entre os planos locais de habitação no estado do Pará e não haveria possibilidade formal, até o momento, de associação entre estado e municípios – uma exceção seriam as capacitações para elaboração dos Plhis, atualmente na terceira versão, no Pará.

O tom do discurso oscila entre a crítica à falta de regionalização da política urbana (e, por conseguinte, habitacional) no Brasil, com a centralização exercida pelo MCidades, e o ocaso institucional da própria Cohab no atual contexto brasileiro de execução de tais políticas.

- Orçamento e financiamento

Atualmente o maior financiador das intervenções da Cohab são os órgãos federais, como a Caixa e o MCidades. Especificamente, tem havido acesso a recursos do PAC e produção de empreendimentos habitacionais no âmbito do programa MCMV, após o ajuste que incluiu as companhias de habitação como executoras. Empresas privadas têm executado empreendimentos na RM, dentro do mesmo programa habitacional. Nota-se que, nas regras destes recursos federais, existe maior volume de repasse dos recursos públicos para intervenções em municípios metropolitanos. Isto, associado à concentração espacial, institucional e política historicamente implantada na Cohab, reforça a concentração de investimentos na RM de Belém.

- Fpics

O perfil da Cohab é muito claro e restrito, portanto, a atuação da Companhia ocorre na área de habitação (planejamento, residual e, principalmente, provisão e financiamento por meio de intermediação com o Banpará e a infraestrutura urbana.

Para aperfeiçoamento das ações, a Diretoria de Planejamento sempre foi atuante, segundo relatos e, como dito, nota-se evidente concentração da produção na RM de Belém. Entre as ações concretas incidentes sobre a região, é citado, novamente, o Plano Diretor de Transportes da RM (2001), principalmente, ação técnica sediada na Companhia por razões políticas e pelo apoio dado pelo então presidente da Cohab ao plano.

- Indicação de atores-chave

São considerados relevantes como atores na política habitacional da RM, além da própria Cohab-PA, as prefeituras municipais da RM de Belém e seus respectivos órgãos (secretarias, departamentos), cujas atribuições estejam relacionadas à habitação e/ou à infraestrutura urbana. Além destes, consideram-se importantes as secretarias estaduais correlatas, como Seidurb e Setran, a Cosanpa, o MCidades, a Caixa, o BNDES, o governo federal em geral (ressaltado como principal financiador das ações da Cohab), as instituições de ensino e pesquisa e os movimentos sociais.

Sema

- Data da entrevista: 6 de fevereiro de 2013.
- Entrevistadas: Maximira Silva (gerente de Planejamento Ambiental, Diretoria de Planejamento Ambiental); Danielle Freitas Fayol (da Diretoria de Licenciamento de Atividades Poluidoras – Dilap); Verônica Santos (da Diretoria de Recursos Hídricos).

▪ Arranjos de gestão.

As entrevistadas consideraram que a Sema não possui ações específicas incidentes sobre o problema metropolitano no estado do Pará. A atuação da Secretaria teria, atualmente, concentração na área de licenciamento ambiental, na escala estadual, o que excluiria qualquer tipo de proeminência da RM de Belém diante das demais regiões do Pará, nas declarações do corpo técnico e do dirigente entrevistado. Este aspecto, portanto, reforça a tese de uma circulação de diretrizes e pautas de governo entre os órgãos estaduais de ações-fim, principalmente, informação obtida por alguns dos agentes entrevistados nesta etapa da pesquisa.

A equipe reconhece o caráter frequentemente reativo da política ambiental estadual, baseado em denúncias e notificações, ou processos de licenciamento, mas este caráter é relativizado, segundo o corpo técnico e dirigente entrevistado, pelas ações de educação ambiental executadas pela Secretaria.

Com atuação nas áreas urbana e rural, a Sema teria intervenção nas áreas urbanas – em questões particulares, como a gestão de áreas protegidas, o manejo florestal ou a gestão de recursos hídricos – a partir da análise dos PDMs e das leis municipais de perímetro urbano, o que tem limitado a ação da Secretaria em função da situação formalmente rural de impactos tipicamente urbanos. Este problema seria particularmente relevante no caso do Programa de Cadastro Ambiental Rural, apoiado por recursos federais e internacionais, em ações de mapeamento e regularização fundiária e ambiental de grandes e médias propriedades.

▪ Instâncias de gestão

Assim como nos demais órgãos estaduais, a Sema, por intermédio dos entrevistados, declara não haver atuação prioritária dada à RM de Belém, mas, por meio de seus mecanismos internos, o tema metropolitano é discutido. Uma das instâncias em que isto ocorre é o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), bem como o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Coema). Ainda é considerado que exista deficiência quanto a alguns instrumentos, após aprovação, regulamentação e efetiva aplicação da outorga de uso da água.[22]

Como órgão estadual, a atuação sobre a RM representaria especificamente a intervenção sobre uma das diversas regiões do estado do Pará, não uma instância territorial específica, com prioridade de ação sobre as demais, o que justificaria que o discurso pós-plebiscito de divisão territorial do estado do Pará tenha a tônica da igualdade regional, formalmente.

Os conselhos são o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (Cerh), presidido pelo secretário Estadual de Meio Ambiente, e o Coema e há termos de cooperação técnica.

22. Na seção deste trabalho em que é entrevistado agente de planejamento da Cosanpa, há o registro da falta de cobrança de outorga de uso da água, o que demonstra que esta política setorial ainda está em implantação, portanto. A cobrança não representa, necessariamente, evolução da política do ponto de vista social, inclusive.

Na Gestão de Recursos Hídricos (GRH), há necessidade de regulamentar e implantar novos instrumentos da política (precisa, depois da outorga já implantada, colocar em prática outros instrumentos), mas alguns já foram postos em prática.

- Instrumentos de planejamento e gestão

Não haveria instrumentos de planejamento de corte especificamente metropolitano na Sema, entretanto, a diretora de Recursos Hídricos considera os instrumentos disponíveis em sua área satisfatórios para a atuação da Secretaria, embora certas ações desempenhadas com apoio do Cerh ainda precisem de regulamentação. A Secretaria produz regulamentação interna adicional, como portarias e instruções normativas, para apoiar tecnicamente suas ações, de acordo com o perfil das novas demandas.

O licenciamento ambiental, que predomina na atuação da Secretaria, teria deficiências na interface com a gestão de resíduos sólidos na RM de Belém, tema compartilhado com a Cosanpa, bem como a gestão de águas por meio de bacias hidrográficas intermunicipais, que sofrem impacto dos efluentes do Aterro Sanitário do Aurá e do esgoto produzido pelos numerosos assentamentos precários de seu entorno. Devido a esta deficiência, a Sema coordena a elaboração do Plano Estadual de Gestão de Resíduos Sólidos, tema que reconhecidamente precisaria ser mais trabalhado no estado do Pará. Há cooperação com o Idesp e com a Seidurb.

O processo de licenciamento ambiental escalona espacialmente os níveis de impacto (local, regional), e a Sema tem buscado desburocratizar providências das etapas de emissão das licenças (prévia, de instalação, de operação), nas quais predomina a atividade madeireira e, recentemente, o licenciamento de portos privados para transporte da madeira extraída. Nesse aspecto, a participação do Ministério Público do estado do Pará (MPE-PA) tem sido importante, com o emprego de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs).

- Orçamento e financiamento

Haveria deficiência na disponibilidade de recursos financeiros. Ações específicas são apoiadas por agências multilaterais ou com recursos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) brasileiro e mesmo com recursos do próprio governo do estado do Pará. Providências de descentralização da gestão ambiental (direcionando-a parcialmente para as administrações municipais) teriam efeitos positivos quanto ao aproveitamento de recursos, embora ainda haja dificuldades institucionais e burocráticas para sua execução entre a Sema e as prefeituras municipais.

- Fpics

Quanto ao tema metropolitano, considera-se que a atuação da Sema seja particularmente mais efetiva nos campos da gestão de resíduos sólidos, no controle e monitoramento da emissão de poluentes do futuro sistema metropolitano de transporte público por ônibus (gerenciado pelo NGTM, também agente entrevistado nesta pesquisa) e também quanto ao licenciamento de empreendimentos habitacionais.

Existem discussões técnicas institucionais sobre o Aterro Sanitário do Aurá, bem como sobre a implantação de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no controle de emissão de gases poluentes de efeito estufa pelos ônibus metropolitanos.

Uma prática problemática quanto aos empreendimentos habitacionais é o "fracionamento", nome dado quando empreendedores procuram burlar o licenciamento

(sobretudo a análise de porte dos projetos) apresentando "etapas" de execução como se fossem projetos isolados. Na prática, trata-se apenas de diferentes parcelas de urbanização e execução de unidades habitacionais de um único empreendimento (ou seja, são licenciadas torres isoladas de um mesmo empreendimento, ou conjuntos de quadras de um loteamento) e tal prática já estaria sendo coibida na Secretaria.

Avalia-se "total irresponsabilidade do empreendedor" nesses casos, em que se tenta evitar formas mais detalhadas de licenciamento ambiental, porém definidas por lei, chegando até o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima).

Este conflito acontece também no campo da infraestrutura urbana. Quando se trata de urbanização com densidade significativa em área já urbanizada, os empreendimentos submetidos a licenciamento ambiental são propostos com soluções individualizadas de esgotamento sanitário (a fossa séptica, por exemplo), o que demanda solução coletiva, com tratamento, concluindo-se que este tipo de conflito é nacional e ainda persiste.

- Indicação de atores-chave

A própria Sema é citada, além das prefeituras municipais metropolitanas, dos empreendedores imobiliários, em geral privados, e a Cohab e cooperativas habitacionais, juntamente com órgãos do governo do estado, tais como a Seidurb, a Cosanpa e a Setran.

3.4.3 Agentes da esfera estadual: setor privado

Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Pará (Ademi -PA)

- Data da entrevista: 24 de janeiro de 2013.
- Entrevistados: Edson Guerreiro dos Reis (Diretor-presidente).
- Arranjos e instâncias de gestão.

A Ademi é uma associação estadual de incorporação imobiliária privada, incluindo corretoras de imóveis. Atualmente, as empresas associadas são de Belém, sendo que, nos últimos anos, empresas de outros estados que passaram a atuar na RM de Belém em função do aquecimento do setor imobiliário em todo o país se associaram à Ademi.

O entrevistado não identifica nenhum fórum, conselho ou espaço de debate e/ou deliberação sobre a gestão metropolitana, no entanto, indica que seria importante para o setor a perspectiva de planejamento da ocupação dos municípios da RM de Belém, principalmente no que diz respeito aos investimentos de infraestrutura urbana e transportes, pois o mercado imobiliário é impulsionado pela possibilidade de expansão e adensamento urbano a partir de patamares regulares de infraestrutura e serviços.

Investimentos em infraestrutura são necessários para produção de novas áreas para a promoção imobiliária. Nesse sentido, para o setor privado, a existência de uma sistemática de planejamento do processo de urbanização ajuda na programação de investimentos do setor. Já a Ademi não produz pesquisa regular sobre mercado imobiliário em Belém e outros municípios da RM por ser uma pesquisa custosa para ser mantida pela associação.

- Articulações para governança metropolitana

O entrevistado não identifica articulações específicas para investimento ou projeto na metrópole, mas o impacto das obras públicas interfere no mercado competitivo de terras, onde as melhores localizações são disputadas entre as empresas. Em algumas ocasiões, a Ademi participou de debates promovidos pela Cohab, ainda que o foco da produção das empresas ligadas à associação seja a produção de mercado. A Cohab durante algum tempo foi associada à Ademi, porém não é mais.

- Instrumentos de planejamento e gestão

Para o entrevistado, é desejável que haja instrumentos de controle do uso do solo e de planejamento do processo de expansão metropolitana para que as empresas do setor imobiliário possam se planejar melhor. Um exemplo seria o melhor aproveitamento das ilhas que compõem o município de Belém e de outros da RM, como é o caso de Caratateua (Outeiro) e Mosqueiro, para a promoção de condomínios fechados com baixa densidade, por exemplo, como é o caso do empreendimento da Gafisa (Alphaville) na ilha de Caratateua.[23] Pela dificuldade de acesso, porém, empreendimentos como esse ainda são de risco.

- Áreas de investimento

O mercado aquecido fez com que terras mais distantes e menos infraestruturadas fossem utilizadas para a produção imobiliária, que cresceu de forma significativa desde 2008 em Belém e na RM de Belém. Na capital, tanto em bairros preferenciais como Nazaré, Umarizal e Batista Campos, que tiveram um crescimento significativo do valor do metro quadrado, como em outros bairros, que passaram a interessar ao mercado imobiliário, como Marambaia, Cremação e ao longo de todo o eixo da rodovia Augusto Montenegro, além do município de Ananindeua e Marituba, para a produção de condomínios horizontais. Entretanto, a associação não realiza um acompanhamento sistemático do mercado de terras e do preço da terra, que sofreu um processo de alta significativo com o aquecimento do mercado imobiliário nos últimos anos. A dificuldade de viabilizar empreendimentos do Programa MCMV para famílias de baixa renda demonstra a perspectiva de ganhos maiores com empreendimentos para famílias de maior renda nas áreas disponíveis em Belém.

- Fpics

O entrevistado não identifica uma Fpic que promova um processo participativo e amplo com o setor privado. Alguma articulação tem ocorrido com setores relacionados à indústria, mas não especificamente com o setor público. Porém, algumas políticas devem promover o diálogo com o setor privado, como no caso da viabilização do sistema metropolitano de transportes.

- Indicação de atores-chave

O contexto atual de alinhamento político entre os principais municípios da RM de Belém e o governo do estado pode viabilizar um debate sobre o planejamento da expansão metropolitana e sobre as ações e projetos necessários, pois são atores indispensáveis para que esse processo se consolide. Além desses, o entrevistado indicou que, dentro do setor da construção civil, existe ainda o Sindicato da Indústria da Construção do estado do Pará (Sinduscon), do qual fazem parte alguns dos associados da Ademi, mas que é composto

23. Localmente conhecida como ilha do Outeiro, o local é uma área de terras ainda rurais do município, embora em caráter minoritário, com significativo contingente de população em situação de pobreza, deficiências em infraestrutura e que se configura, ainda, como balneário popular do município de Belém.

por um número significativo de empresas voltadas para a realização de obras públicas, e a Associação das Construtoras de Obras Públicas do Pará, formado por empresas de menor porte.

4.4.4 Agentes da esfera estadual: sociedade civil organizada

Fórum Metropolitano de Belém

- Data da entrevista: 12 de março de 2013.
- Entrevistado: João Gomes (coordenador).

O Fórum Metropolitano da RM de Belém foi constituído em 1992 no contexto de um debate amplo sobre as condições da infraestrutura urbana e de moradia em Belém e Ananindeua. O início dos anos 1990 foi marcado pelo processo de elaboração do Plano Diretor de Transporte Metropolitano; em 1991, pelo início do projeto de macrodrenagem na maior bacia hidrográfica de Belém, a do rio Una; e pela elaboração do primeiro Plano Diretor Urbano de Belém, aprovado em 1993.

Ainda que o debate estivesse concentrado em Belém, havia uma preocupação com o processo de metropolização entre os municípios de Belém e Ananindeua, de forma que faziam parte do fórum sindicatos como o dos urbanitários, organizações não governamentais (ONGs) como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase Pará), o Instituto Universidade Popular (Unipop), o Centro de Comunicação e Educação Popular (Cepepo), a Comissão dos Bairros de Belém, a Federação Metropolitana de Centros Comunitários, o Movimento de Organização Popular (MOP), o Programa de Apoio à Reforma Urbana (Paru) e diferentes associações de moradores de Belém e Ananindeua.

- Arranjos e instâncias de gestão

Há uma multiplicidade de representações da sociedade civil na RM de Belém, o que também significa uma fragmentação em torno de questões específicas e territorialmente localizadas. Com a ausência de um espaço permanente e continuado de debate sobre questões de interesse metropolitano, torna-se mais difícil a articulação de uma agenda metropolitana específica.

- Articulações para governança metropolitana

O projeto do sistema de transporte público metropolitano, envolvendo os municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, retornou à pauta em diferentes momentos. O Fórum acompanhou as discussões sobre o projeto na Assembleia Legislativa do estado, bem como participou do Processo de Planejamento Territorial Participativo (PTP), implantado pelo governo do estado de 2007 a 2011, e tentou construir uma agenda estadual de reforma urbana, a partir da participação com outras representações estaduais nas Conferências Estaduais das Cidades, realizadas em 2003, 2005, 2007, 2009 e 2011. Embora tenha mantido a regularidade, sua realização, tem sido de pouca efetividade sob a perspectiva metropolitana e mesmo para a constituição de um fórum permanente, como o Conselho das Cidades estadual, que não foi efetivamente constituído e empossado desde 2009. O Fórum Metropolitano participou da organização da VI Conferência Estadual das Cidades, realizada em setembro de 2013.

- Instrumentos de planejamento e gestão

O entrevistado considerou que o controle do uso do solo na escala metropolitana seria necessário como forma de regular o uso dos recursos naturais, o acesso à terra urbana e o

crescimento metropolitano, o que poderia resultar em um Plano Metropolitano e exigiria uma instância de controle e planejamento.

- Fpics

A política de transportes e o projeto do sistema de transportes metropolitano é o tema que tem mais estado em pauta no âmbito metropolitano. Porém, não há um fórum em que a política de transportes seja debatida de forma sistemática.

- Indicação de atores-chave

Sob esse aspecto, o entrevistado destacou que a Seidurb poderia desempenhar a função de controle dos impactos de grandes projetos e programas na RM de Belém, mas que a secretaria não atua dessa forma até o momento. Considerou, ainda, relevante a articulação como com a Universidade Federal do Pará (UFPA), os movimentos organizados de luta pela moradia que têm base estadual e o movimento de mulheres, mas ressaltou a fragmentação das representações sociais como um dificultador do fortalecimento da agenda metropolitana.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As aglomerações urbanas metropolitanas pressupõem a concentração de pessoas, atividades econômicas e serviços que acabam por transcender a jurisdição de um município, de forma que os deslocamentos progressivos de ocupação de áreas periféricas representam alto custo de oferta e manutenção de serviços públicos. O planejamento e a gestão da escala metropolitana não apresentam um modelo acabado, sob um único formato; muitos são os exemplos e modelos possíveis em diferentes países (Garson, 2009). Em um contexto de um país em desenvolvimento como o Brasil, sob características do pacto federativo e de nossa história de organização, a governança metropolitana torna-se um desafio.

Ao mesmo tempo, a perspectiva da governança metropolitana tem grande importância para a política urbana, assim como implicações na governança democrática, no desenvolvimento econômico, na regulação dos recursos naturais e na efetivação de políticas públicas, onde o Estado é um dos agentes-chave desse processo, mas não o único.

No que se refere aos arranjos institucionais da gestão metropolitana da RM de Belém, no ato da criação de RMs, o governo federal implementou, em 1974, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Públicas, para elaborar e gerenciar as políticas públicas metropolitanas de forma integrada.

Já o governo do estado criou, em 1975, o Sistema Estadual de Planejamento, anexado à Seplan, tendo como competência criar políticas públicas de desenvolvimento local, municipal e metropolitano, por meio da Codeurb. As duas entidades de planejamento e gestão metropolitana, entretanto, foram extintas.

Após a extinção destas, não foi criado um órgão específico responsável pelas diretrizes e gestão, sendo as responsabilidades atribuídas às instituições de acordo com cada gestão governamental. Atualmente, a Seidurb é o órgão que possui a maior quantidade de ações e programas para a RM de Belém e se propõe a integrar o planejamento desta área.

Sobre os planos diretores dos municípios integrantes da RM de Belém, nenhum propõe a criação de um órgão específico voltado para a gestão metropolitana integrada

entre os municípios, contribuindo para que as políticas urbanas tenham um caráter bastante pontual de integração metropolitana.

Alguns arranjos institucionais, sobretudo, no âmbito estadual, são importantes por indicarem uma gestão metropolitana, mesmo que em áreas pontuais. A Política Setorial de Transporte é a grande potencialidade para uma integração efetiva da RM de Belém e aparece em todos os planos diretores dos municípios integrantes, além de estar presente em programas e ações dos PPAs 2008-2011 e 2012-2015, este último sob a responsabilidade do NGTM.

Outra potencialidade é a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) e do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos, com ações integradas em todos os municípios da região.

No caso da RM de Belém, a partir das considerações feitas pelos agentes entrevistados, identificou-se reiteradamente uma lacuna em relação ao estabelecimento de uma dinâmica de governança metropolitana significativa, tanto pela ausência de uma institucionalização mínima quanto pela operacionalização de uma sistemática de articulação entre os diferentes agentes consultados para a elaboração, a implementação e a avaliação de Fpics.

É preciso ainda que se leve em consideração algumas características da RM em questão, já que a composição legal da RM de Belém mudou consideravelmente na última década. O que anteriormente expressava um processo ainda em consolidação de conurbação e dependência entre os municípios de Belém e Ananindeua resulta hoje em um conjunto de municípios com características e perfis econômicos, populacionais e institucionais bastante distintos, com diferentes graus de interação e de interesses em comum. A relação assimétrica dos municípios que constituem a RM de Belém tampouco contribui para o estabelecimento de uma articulação das instâncias municipais como a instância estadual.

Considere-se também que, até o início da década de 2000, os investimentos em políticas setoriais, como saneamento, transportes e habitação popular, ainda sofriam restrições. Essa situação somente foi alterada no final da década, a partir do estabelecimento de novos programas de investimento federal e de novos marcos regulatórios e de financiamento, como no caso do saneamento e do financiamento habitacional. Esse quadro fez com que grandes investimentos públicos deixassem de ser feitos ou fossem adiados, o que, somados a uma fragilidade persistente das instituições públicas, em especial, as municipais e concessionárias, como a Cosanpa, quanto à capacidade de planejamento e gestão, aprofundou as condições de desigualdade socioespacial na metrópole.

Em contrapartida, no mesmo período, tem-se um aumento da demanda por áreas infraestruturadas em função do cenário de aquecimento do mercado imobiliário, o que tem representado um aumento dos preços fundiários, bem como impactos diferenciados entre os municípios da região, com destaque para o Programa MCMV. Tais efeitos territoriais e fundiários promovidos pelo programa na escala metropolitana ainda estão em processo de análise e avaliação (Lima *et al.*, 2013).

Considera-se, ainda de forma preliminar, que a governança metropolitana é um processo em consolidação na RM de Belém, a despeito do histórico de órgãos, planos e projetos de âmbito metropolitano. Na atualidade, o cenário geral é de fragilidade nas ações voltadas para o planejamento e a gestão nessa escala, impondo desafios para as políticas setoriais.

Entre os entraves até então observados para a configuração de uma gestão metropolitana integrada, alguns pontos são pertinentes para a reflexão, conforme apresentados a seguir.

1) A configuração da RM de Belém não possui uma urbanização homogênea do território, como dito anteriormente, contribuindo, dessa forma, para que o predomínio das políticas urbanas nos municípios sejam voltadas para a resolução dos seus problemas em menor escala.
2) A não inserção dos municípios no planejamento das ações do NGTM e a falta de uma lei de reestruturação da Seidurb.
3) A descontinuidade de um órgão gestor metropolitano.
4) A não existência de um Plano Metropolitano.
5) A implementação das ações do Fundo e Conselhos Metropolitanos.
6) O impacto das ações do Programa Ação Metrópole sobre as funções públicas de interesse metropolitano.
7) As questões de ordem política.

Assim, a análise realizada neste relatório demonstra o grau de fragilidade da governança metropolitana da RM de Belém, dada a necessidade de elaboração de políticas públicas voltadas para a gestão metropolitana, especialmente no que diz respeito ao caráter institucional de sua organização.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Márcio Douglas Brito. **Dinâmicas econômicas e transformações espaciais**: a metrópole de Belém e as cidades médias da Amazônia Oriental - Marabá (PA) e Macapá (AC). 2011. 347 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

ANANINDEUA. Lei nº 2.231, de 24 de julho de 2006. Dispõe sobre a reorganização da estrutura administrava do Poder Executivo do município de Ananindeua, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Ananindeua**, 2006. Disponível em: <http://ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI_No._2231.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2013.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In*: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Antac, 2007. p. 12-41. (Coleção Habitare).

BECKER, Bertha K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BELÉM. Lei Municipal nº 6.795, de 24 de maio de 1970. Dispõe sobre a criação da Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, n. 1830, 11 maio 1970.

_____. Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Belém, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 3 out. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Senado Federal, 1973. **Diário Oficial da União**, 11 jun. 1973.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nº 8.036, de 11 de maio de 1990, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, DF, 5 jan. 2007. **Diário Oficial da União**, 8 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 19 ago. 2012.

BROWDER, John O.; GODFREY, Brian J. Centros metropolitanos na Amazônia: cidades regionais e primazia urbana. *In*: _____. **Cidades da floresta**: urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia. Manaus: Edua, 2006.

CASTANHAL. **Plano Diretor Participativo de Castanhal (2007-2016)**. Castanhal: Prefeitura Municipal de Castanhal, 2006. 151 p. CD-ROM.

COHAB-PA – COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. **Composição da estrutura organizacional da Cohab-PA**. Belém: Cohab-PA, 2012. Disponível em: <www.cohab.pa.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2012.

CORRÊA, Roberto Lobato. A organização urbana. In: IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Geografia do Brasil**: região Norte. Rio de Janeiro: IBGE, 1989. v. 3, p. 255-271.

_____. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

COSTA, Eduardo José Monteiro. Planejamento territorial, gestão de políticas públicas e descentralização regional: a experiência do estado do Pará. **Revista Desenvolvimento Regional em Debate**, São Paulo, ano 1, n. 1, dez. 2012.

FARIAS, Rosa Sulaine Silva. **Perspectivas e limites da lei de diretrizes nacionais de saneamento básico**: um estudo sobre a aplicação dos principais instrumentos e determinações da Lei nº 11.445/07, nos municípios da região metropolitana de Belém. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. 268 p.

FERNANDES JÚNIOR, Dário Lisboa. O sistema gestor da região metropolitana de Belém. **Metrópoles em Revista**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 21-28, 2001.

FREITAS, Ruskin. Regiões metropolitanas: uma abordagem conceitual. **Revista Humanae**, v. 1, n. 3, p. 44-53, dez. 2009. Disponível em: <http://www.esuda.com.br/revista_humanae.php>. Acesso em: 26 jun. 2012.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC, 2009.

GREGÓRIO, Anderson Manoel da Silva; MENDES, Amilcar Carvalho. Characterization of sedimentary deposits at the confluence of two tributaries of the Pará River Estuary (Guajará Bay, Amazon). **Continental Shelf Research**, n. 29, p. 609-618, 2009.

HOLANDA, Anna Carolina Gomes. **A nova política habitacional no Pará (2007-2010)**: avanços e limites. 2012. 177 f. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de influências de cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 dez. 2012.

IDESP – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ. **Região metropolitana de Belém** – histórico, análise e proposições: contribuição aos constituintes do estado do Pará. Belém, 1989.

_____. **Avaliação das intervenções do poder público na questão habitacional no Pará**. Belém, 1990.

JICA – JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. **Estudo preparatório para o Projeto de Sistema de Transporte de Ônibus da Região Metropolitana de Belém na República Federativa do Brasil** – relatório final. Belém: Jica, 2009.

KLINK, Jeroen (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

LIMA, José Júlio Ferreira. Conjuntos habitacionais e condomínios de luxo em Belém: duas tipologias em confronto. **Vitruvius**, ano 3, n. 027/07, ago. 2002. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/03.027/763>. Acesso em: 30 dez. 2012.

LIMA, José Júlio Ferreira; MOYSES, Arisitides (Org.). **Como andam Belém e Goiânia**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009.

LIMA, José Júlio Ferreira; CARDOSO, Ana Cláudia; HOLANDA, Ana Carolina Gomes. Impasses e desafios na gestão da região metropolitana de Belém. **Cadernos Metrópoles**, São Paulo, n. 14, p. 103-126, 2. sem. 2005.

LIMA, José Júlio Ferreira *et al.* A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de Belém. *In*: CARDOSO, Adauto (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2013. p. 161-184. (Série Habitação e Cidade).

LOUREIRO, Violeta. **Amazônia**: estado, homem, natureza. Belém: Cejup, 1992.

MARITUBA. Lei nº 170, de 25 de maio de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Marituba, e dá outras providências. Marituba: Câmara Municipal de Marituba, 2007.

MIRANDA, Lívia Izabel Bezerra. Planejamento em áreas de transição rural-urbana: velhas novidades em novos territórios. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 11, p. 83-100, 2008.

MOREIRA, Eidorfe. Belém e sua expressão geográfica. *In*: **Obras reunidas de Eidorfe Moreira**. Belém: Seduc; Conselho Estadual de Cultura; Cejup, 1989. v. 1.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

NGTM – NÚCLEO DE GERENCIAMENTO DE TRANSPORTE METROPOLITANO. **Estudo preparatório para o projeto de sistema de transporte de ônibus da região metropolitana de Belém**. Relatório técnico. Belém: NGTM/Seinfra, 2012. 353 p. Disponível em: <http://www.ngtm.com.br/site/index.php/downloads>. Acesso em: 18 mar. 2013.

PARÁ. Lei Estadual nº 3.282, de 13 de abril de 1965. Dispõe sobre a criação da Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ioe.pa.gov.br/diarios/2012/04/17.04.caderno.03.01.pdf>.

_____. Lei Estadual nº 4.584, de 8 de outubro de 1975. Dispõe sobre a criação do Instituto de Terras do Estado do Pará. Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis2.php>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. Lei Complementar nº 027, de 19 de outubro de 1995. Institui a região metropolitana de Belém e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, 1995. Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/alepa/arquivos/bleis/leis132958.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2013.

_____. Companhia de Habitação do Estado do Pará. **Relatório 1995/1997 e programação para 1998**. Belém, 1997.

_____. Lei Estadual nº 6.213, de 28 de abril de 1999. Dispõem sobre a criação da Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis2.php>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. Lei Estadual nº 6.565, de 1º de agosto de 2003. Dispõem sobre a alteração da denominação da Secretaria Executiva de Estado de Gestão Orçamentária e Financeira (Seof) para a Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (Sepof), e dá outras providências. Pará. Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis2.php>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. Decreto nº 1.437, de 13 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (Sepof). Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis2.php>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. Lei Estadual nº 7.204, de 24 de julho de 2007. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Estado de Integração Regional (Seir). Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis2.php>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. Lei Estadual nº 7.087, de 16 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a criação do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social – Sehis, do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – Fehis, do Conselho Gestor do Fehis e do Conselho Estadual das Cidades. Disponível em: <www.cohab.pa.gov.br>. Acesso: 8 nov. 2012.

_____. **Atlas de integração regional do estado do Pará**. Belém: Seir, 2010a.

_____. **Demonstrativo de produção habitacional por empreendimentos e por programas habitacionais no período de 1966 a 2006**. Belém: Cohab, 2010b.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Pará. **Relatórios da votação dos plebiscitos 2011**. Belém: TRE-PA, 2011a. Disponível em: <http://www.tre-pa.jus.br/eleicoes/plebiscito-2011/relatorios-da-votacao-dos-plebiscitos-2011>. Acesso em: 15 mar. 2013.

_____. 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 do Estado do Pará**, Belém, 2 dez. 2011b. Disponível em: <http://www.ngtm.com.br/site/index.php/institucional/lei-de-criacao>. Acesso em: mar. 2013.

_____. Governo do estado do Pará. Secretaria Especial de Estado de Gestão. Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Diretoria de Planejamento Estratégico. **Plano Plurianual 2012-2015 do governo do estado do Pará.** Belém: Sepof, 2011c.

_____. **Painel 1**: políticas públicas voltadas para a sustentabilidade urbana e desenvolvimento sócioambiental das cidades. *In*: SEMINÁRIO DE GESTÃO AMBIENTAL DOS MUNICÍPIOS PARAENSES, 1. Belém: Seidurb, 27 mar. 2012. 9 p. CD-ROM.

PENTEADO, Antônio Rocha. **Belém do Pará**: estudo de geografia urbana. Belém: UFPA, 1968. (Coleção Amazônica, v. 1).

PINHEIRO, Andrea *et al.* A questão habitacional na região metropolitana de Belém. *In*: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Antac, 2007. (Coleção Habitare).

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes *et al.* A gestão ambiental e de águas na RMB a partir das administrações municipais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 6., set. 2012, Belém. **Anais**... Belém: Anppas, 2012.

RODRIGUES, Edmilson Brito. **Aventura urbana**: urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém. Belém: NAEA/UFPA/FCAP, 1996.

SANTA BÁRBARA DO PARÁ. Lei Complementar nº 003, de 21 de setembro de 2006. Institui o Plano Diretor do município de Santa Bárbara do Pará e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2006. Disponível em: <http://www.santabarbara.mg.gov.br/>. Acesso em: 22 out. 2013.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção de espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novas formas comerciais e redefinição da centralidade intra-urbana. *In*: _____. (Org.). **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: Unesp, 2001. p. 235-253.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro. **A cidade dispersa**: os novos espaços de assentamentos em Belém. 1998. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998. 395 p.

_____. Cidades na Amazônia: compreendendo sua diversidade e complexidade. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, XIV, 2006, Anais, Rio Branco, Acre. **Anais**... Rio Branco: AGB, 2006. 1 CD-ROM.

_____. Diferenciação territorial e urbanodiversidade: elementos para pensar uma agenda urbana em nível nacional. **Revista Cidades**, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 227-255, 2010.

VELOSO, Tiago. **Fronteiras de papel**: uma análise da perspectiva metropolitana em planos diretores da Região Metropolitana de Belém. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2010. 157 p.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BELÉM. Lei nº 8.233, de 31 de janeiro de 2003. Altera a estrutura da administração pública municipal, por meio da criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – Semma, do Conselho Municipal de Meio Ambiente – Conemma e do Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA, bem como da extinção da Fundação Parques e Áreas Verdes de Belém – Funverde. **Diário Oficial do Município**, n. 9880, 31 jan. 2003. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/segep/download/coletanea/PDF/o_n_urb/lei_8233.pdf>. Acesso em: 4 out. 2013.

BENEVIDES. Lei nº 1.031/06, de 11 de outubro de 2006. Dispõe sobre o ordenamento territorial do município de Benevides, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sedurb.pa.gov.br/pdm/benevides/PDM_%20BENEVIDES.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2013.

CODEM – COMPANHIA DE DESENVILVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM. Prefeitura Municipal de Belém. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=18&conteudo=2670>. Acesso em: 18 mar. 2013.

COHAB-PA – COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. **Plano Diretor de Transporte Urbano da região metropolitana de Belém**. Belém: Cohab-PA/Sedurb, 2001. CD-ROM.

PARÁ. Lei Estadual nº 7.077, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011 e dá outras providências.

_____. Lei Estadual nº 7.543, de 20 de julho de 2011. Dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa e vinculações no âmbito do Poder Executivo estadual e dá outras providências. Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis2.php>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. Lei Estadual nº 7.573, de 1º de dezembro de 2011. Dispõem sobre a criação do Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano – NGTM, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis2.php>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. Lei Estadual nº 4.336, de 21 de dezembro de 1970. Dispõe sobre a criação da Companhia de Saneamento do Pará em substituição ao Departamento de Água e Esgoto (DAE). **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, 2 dez. 2011. Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/alepa/arquivos/bleis/leis014416.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional. **Sobre a secretaria.** Disponível em: <http://www.sedurb.pa.gov.br/index.php/sobre-a-secretaria>. Acesso em: 18 mar. 2013.

SANTA IZABEL DO PARÁ. Lei nº 71, de 5 de outubro de 2006. Plano Diretor Participativo do município de Santa Izabel do Pará. **Diário Oficial do Município**, 2006. Disponível em: <http://www.santaisabeldopara.pa.gov.br/portal1/municipio/legislacao.asp?iIdMun=100115109>. Acesso em: 22 out. 2013.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 60, de junho de 2006. Dispõe sobre a política municipal de meio ambiente e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2006. Disponível em: <http://www.santaisabeldopara.pa.gov.br/portal1/municipio/legislacao.asp?iIdMun=100115109>. Acesso em: 22 out. 2013.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 – Estado do Pará: estrutura administrativa

Figura 2 – Quadro esquemático das novas atribuições e pretensões institucionais da Seidurb

Mapas

Mapa 1 – RM de Belém: esquema viário geral e ocupação territorial urbana dos municípios componentes

Mapa 4 – Diagrama de fluxos de transporte do tipo origem/destino, em número de viagens por hora, considerando cenários para os anos de 2002 e 2012, para os cinco municípios da RM de Belém até 2010, por macrozona de transporte público

Mapa 2 – RM de Belém: mapa da proporção da população em idade ativa com rendimento nominal mensal de até três salários mínimos

Mapa 3 – RM de Belém: mapa da poporção da PIA sem rendimento nominal mensal

Mapa 5 – RM de Belém: configuração territorial dos municípios componentes até o ano de 2010

Mapa 6 – RM de Belém: corredores de hierarquia viária troncal e estruturas do projeto de sistema de transporte público por BRT

Quadros

Quadro 1 – Matriz sintética das diretrizes de caráter metropolitano nos municípios da RM de Belém a partir dos Planos diretores urbanos (PDU)

Tabelas

Tabela 1 – RM de Belém: população residente (1970-2010)

Tabela 2 – RM de Belém: número de domicílios por município componente (2000 - 2010)

Tabela 3 – RM de Belém: população, área territorial e densidade demográfica

Tabela 4 – RM de Belém: proporção de domicílios atendidos pela rede geral de abastecimento de água – Censos 2000 e 2010

Tabela 5 – RM de Belém: proporção de domicílios antendidos pela rede geral de esgoto e fossa séptica – Censos 2000 e 2010

Tabela 6 – RM de Belém: proporção de domicílios atendidos pela coleta de lixo – Censos 2000 e 2010

Tabela 7 – RM de Belém: proporção de domicílios atendidos pela rede geral de fornecimento de energia elétrica – Censos 2000 e 2010

Tabela 8 – RM de Belém: PIB por setores da economia (2009)

Tabela 9 – RM de Belém: transferências constitucionais de recursos federais e estaduais para municípios (2010)

Tabela 10 – RM de Belém: classes de rendimento domiciliar *per capita*, em valores absolutos e percentuais (2010)

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Laura Vianna Vasconcellos
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)
Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Glaucia Soares Nascimento (estagiária)
Vania Guimarães Maciel (estagiária)

Capa
Andrey Tomimatsu

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

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

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 do Planejamento
Orçamento e Gestão