



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

TIAGO VELOSO DOS SANTOS

FRONTEIRAS DE PAPEL:

Uma análise da perspectiva metropolitana em planos diretores da Região
Metropolitana de Belém

BELÉM
2010

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

TIAGO VELOSO DOS SANTOS

FRONTEIRAS DE PAPEL:

Uma análise da perspectiva metropolitana em planos diretores da Região
Metropolitana de Belém

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Geografia Urbana

Orientador: Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr.

**BELÉM
2010**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPa, Belém-PA)

Veloso, Tiago

Fronteiras de papel: uma análise da perspectiva metropolitana em planos diretores da Região Metropolitana de Belém / Tiago Veloso dos Santos; orientador, Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr. - 2010

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belém, 2010.

1. Planejamento urbano - Belém (PA). 2. Crescimento urbano - Belém (PA). 3. Política Urbana - Belém (PA). 4. Belém, Região Metropolitana de (PA). I. Título.

CDD - 22. ed. 307.12098115

TIAGO VELOSO DOS SANTOS

FRONTEIRAS DE PAPEL:

Uma análise da perspectiva metropolitana em planos diretores da Região Metropolitana de Belém

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, para obtenção do título de Mestre em Geografia.

DATA DA DEFESA: ____/____/ 2010.

CONCEITO: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior (Orientador – PPGeo/UFPA)

Assinatura: _____

Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima (Examinador Interno – PPGeo/UFPA).

Assinatura: _____

Prof. Dr. Jan Bitoun (Examinador Externo – Universidade Federal de Pernambuco – UFPE).

Assinatura: _____

*Para todos aqueles que fazem de seu cotidiano
uma singular construção metropolitana.
Que nossas megacidades, através de nossos
olhares possam se tornar espaços de esperança.*

AGRADECIMENTOS

Não há obrigatoriedade em agradecer. É escolha, faz-se por educação, por formalidade. Ainda que inexista a obrigação, sem os agradecimentos, o ciclo não se fecha, a roda da fortuna continua a girar (nem sempre em nosso favor), posto que o ato de agradecer enobrece, reconhece o mérito que poderia ter sido perdido, daqueles que de forma intencional (outros nem tanto) contribuem, ajudam, apoiam em momentos diversos, alguns difíceis, em uma caminhada que, ao longo de meses e anos, é impossível e impensável trilhar sozinho.

Assim, sou profundamente grato a todos os que tornaram esta dissertação possível. Ela não foi escrita a duas mãos. Foram muitas as pessoas e instituições que a tornaram possível. Como todo trabalho, este não foi realizado apenas por um indivíduo, pois o trabalho científico não é resultado apenas de um esforço individual, mas se caracteriza por ser uma construção coletiva, na qual são muitos os envolvidos.

E, apesar de todo esse apoio, os erros que certamente terão sobrevivido devem ficar por conta exclusiva do autor. Sempre que eu lia essa ressalva nos livros, acreditava que era redundância ou preciosismo dos autores, só agora percebi que seria injusto agradecer a todos os corresponsáveis sem justificar que essas pessoas não têm nada a ver com os prováveis defeitos do resultado final.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo apoio financeiro através da bolsa de mestrado.

À Universidade Federal do Pará, pelo apoio institucional, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, e a todos aqueles que o tornam possível, apoiando da melhor forma seus discentes.

Ao orientador, professor e amigo Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr., que nestes últimos anos exerceu influência decisiva sobre os rumos dessa dissertação. O método da “dialética da disciplina sensível” em muito contribuiu para a formação deste mestrando.

À minha família, por todo apoio, em todos os momentos. Em especial a meus pais Elizabeth Veloso e Antonio Edson Celso dos Santos. Aos meus irmãos, sempre presentes, por admiração e carinho. À família em geral, uns mais emblemáticos que outros no crescimento e maturação da personalidade de geógrafo.

Aos amigos de caminhada, Marcel Padinha, Gilber Valério, Glauber Ranieri, Rosivanderson Baía, Marcos Oliveira, Raifran Abdimar, Odimar Melo, por aceitarem a companhia da diferença. Amigos outros e uns mais recentes que de uma forma ou de outra se somaram ao esforço.

À banca de qualificação, que em muito contribuiu para o desenvolvimento da dissertação, as questões suscitadas naquele momento orientaram a trajetória desse trabalho (embora tenha causado desorientação momentânea no autor).

Ao José Oeiras, pelo aprendizado em sua caminhada no movimento social e na militância política, as ideias e propostas ajudaram na construção de uma metrópole mais humana.

À Gil, que além de todo amor e carinho foi responsável por ajudar o geógrafo na construção de seus mapas.

*There is a tide in the affairs of men,
which, taken at the flood,
leads on to fortune.*

Julius Cesar

RESUMO

VELOSO, T. **FRONTEIRAS DE PAPEL**: uma análise da perspectiva metropolitana em planos diretores da Região Metropolitana de Belém. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

Na atualidade do processo de urbanização no Brasil, a questão metropolitana emerge como fundamental para o entendimento da urbanização da sociedade e do território nacional. A importância das metrópoles revela uma face importante da dinâmica sócio-espacial brasileira: a concentração da malha urbana em pouco mais de uma dezena de epicentros nacionais e regionais. Diante desta realidade, um dos temas mais complexos no âmbito das metrópoles é a gestão metropolitana, e tal debate permeia boa parte das discussões sobre o tema, sejam elas de ordem econômica, social, urbanística ou jurídica. Considerando-se a estrutura institucional da Constituição de 1988, os mecanismos e instrumentos de regulação urbana em nível nacional afirmam o município como base territorial das políticas urbanas, refletindo-se no estabelecimento do Plano Diretor como instrumento de política urbana obrigatório em âmbito municipal. Tal opção das políticas de planejamento e gestão acaba se traduzindo em conflito direto com a realidade urbana brasileira, visto que as metrópoles constituem vetor essencial da expansão da malha urbana. Com base nessas premissas, aprofunda-se o tema do planejamento metropolitano a partir da análise dos planos diretores de municípios que compõem uma das metrópoles brasileiras, a Região Metropolitana de Belém. A análise do planejamento metropolitano a partir dos planos diretores urbanos municipais revela de que forma o processo de metropolização se faz presente quando da elaboração e gestão de planos de desenvolvimento urbano, através dos planos diretores municipais. Além disso, identifica-se as perspectivas de desenvolvimento urbano, que se encontram explícita ou implicitamente nos planos diretores, e os princípios que norteiam essas perspectivas, bem como os elementos participativos no âmbito do planejamento metropolitano.

Palavras-Chave: Planejamento Metropolitano. Metrópole. Plano Diretor. Desenvolvimento Urbano. Região Metropolitana de Belém.

ABSTRACT

VELOSO, T. **BORDERS OF PAPER**: an analysis of the metropolitan perspective in managing plans of the Region Metropolitan of Belém. 2010. 149 p. Dissertation (Master's Degree) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

In the present time of the process of urbanization in Brazil, the metropolitan question emerges as basic for the understanding of the urbanization of the society and the domestic territory. The importance of the metropolises discloses an important face of the Brazilian partner-space dynamics: the concentration of the urban mesh in little more than a set of ten of national and regional epicenters. In face of this reality, one of the subjects most complex in the scope of the metropolises is the been they metropolitan management, and such struggles take good part of the discussions on the subject, interview of economic, social, urban or legal order. Considering the institutional structure of the Constitution of 1988, the mechanisms and instruments of urban regulation in national level affirm the city as the territorial base of the urban politics, reflecting itself in the establishment of the Managing Plan as an obligatory instrument of urban politics in municipal scope. Such options in policies of planning and management ends in direct conflict with the Brazilian urban reality, since the metropolises constitute essential vectors of the expansion of the urban mesh. On the basis of these premises, this dissertation umbels the subject of metropolitan planning from the analysis of the managing plans of cities that aim it regulate one of the Brazilian metropolises, the Metropolitan Region of Belém. The research analyses metropolitan planning from the municipal urban managing plans and reveals how the process of metropolization is present in its contents and management of plans of urban development, through the municipal managing plans. Moreover, it identifies the prospects of urban development, explicit or implicitly in the managing plans, and the principles that guide these perspectives, as well as the social agents in the scope of the metropolitan planning.

Key-words: Metropolitan Planning. Metropolis. Managing Plan. Urban Development. Belém Metropolitan Region.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FLUXOGRAMAS

FLUXOGRAMA 01: ESTRUTURA GERENCIAL DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE BELÉM:	97
FLUXOGRAMA 02: ETAPAS DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE BELÉM.....	98
FLUXOGRAMA 03: O PROCESSO DE REVISÃO.....	98

LISTA DE MAPAS

MAPA 01: BRASIL: REGIÕES METROPOLITANAS E REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO.....	48
MAPA 02: A REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM.....	56
MAPA 03: CONFIGURAÇÃO DA RMB SEGUNDO PL 002/2001.....	64
MAPA 04: CONFIGURAÇÃO DA RMB SEGUNDO PL 002/2007.....	65

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: GENEALOGIA E DINÂMICA MUNICIPAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM.....	57
QUADRO 02: PLANOS COMPREENSIVOS DA GRANDE BELÉM.....	75-76
QUADRO 03: OS PLANOS DIRETORES DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM.....	77
QUADRO 04: EIXOS TEMÁTICOS DO RELATÓRIO DE DIAGNÓSTICOS DE BELÉM.....	85-86
QUADRO 05: PRINCIPAIS PROBLEMAS DE BELÉM SEGUNDO DOCUMENTO-BASE DO PROCESSO DE REVISÃO.....	95
QUADRO 06: DIVISÃO DOS CAPÍTULOS DO RELATÓRIO DE DIAGNÓSTICOS DE ANANINDEUA....	102-103
QUADRO 07: INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE BELÉM – PLANO DIRETOR (1993).....	109
QUADRO 08: INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE BELÉM – PLANO DIRETOR (2008).....	113
QUADRO 09: INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA - PLANO DIRETOR (2006).....	119

						12
QUADRO 10:	DETALHAMENTO	ORÇAMENTÁRIO	DO	MUNICÍPIO	DE	
	BELÉM.....					134
QUADRO 11:	DETALHAMENTO	ORÇAMENTÁRIO	DO	MUNICÍPIO	DE	
	ANANINDEUA.....					136

LISTA DE TABELAS

TABELA 1:	METRÓPOLES E REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS – EVOLUÇÃO POPULACIONAL – 1940 / 2000.....	37
TABELA 2:	RECEITAS DE ANANINDEUA (2004-2008)	137

LISTA DE SIGLAS

AMB	ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM
CODEM	COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM
COHAB	COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ
FMRU	FÓRUM METROPOLITANO DA REFORMA URBANA
FDM	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO
FPM	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IPEA	INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS
ICMS	IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS
IPI	IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS
IPTU	IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO
IPVA	IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES
IR	IMPOSTO DE RENDA
MNRU	MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL-DEMOCRACIA DO BRASIL
PDGB	PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE BELÉM
PDA	PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
PDM	PLANO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO
PDT	PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO ESTADO DO PARÁ
PDTU	PLANO DIRETOR DE TRANSPORTE METROPOLITANO
PEM	PLANO DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA
SEDURB	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL
SEP	SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO
SEFA	SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DO PARÁ
SEGEF	SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO FAZENDÁRIA DE ANANINDEUA
SEPLAN	SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL
SERFHAU	SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO
SFH	SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO
STN	SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL
RMB	REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. O PLANEJAMENTO METROPOLITANO COMO OBJETO DE ESTUDO.....	26
2.1 A DEFINIÇÃO DE METRÓPOLE: ALGUMAS APROXIMAÇÕES.....	27
2.2 O IDEÁRIO DA REFORMA URBANA E OS AVANÇOS DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL.....	41
2.3 PARA ALÉM DO PLANEJAMENTO URBANO: O PLANEJAMENTO METROPOLITANO.....	47
3. A ESTRUTURA METROPOLITANA DE BELÉM E OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO.....	52
3.1 ESTRUTURA E FORMAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO DE BELÉM.....	53
3.2 DOS PLANOS METROPOLITANOS AOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS.....	66
3.3 DESAFIOS DO PLANEJAMENTO NA REALIDADE BELENENSE.....	78
4. DOS PLANOS A METRÓPOLE: DESVENDANDO AVANÇOS E LIMITES NOS PLANOS DIRETORES DE BELÉM E ANANINDEUA.....	82
4.1 DOS DIAGNÓSTICOS AOS PLANOS: A METRÓPOLE EM QUESTÃO.....	83
4.1.1 O RELATÓRIO DE DIAGNÓSTICOS DE BELÉM.....	84
4.1.2 O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE BELÉM E A AUSÊNCIA DE RELATÓRIOS ATUALIZADOS.....	93
4.1.3 O RELATÓRIO DE DIAGNÓSTICOS DE ANANINDEUA.....	100
4.2 DOS PLANOS A REALIDADE METROPOLITANA: A CONTINUIDADE SOCIOESPACIAL EM QUESTÃO.....	105
4.2.1 O PRIMEIRO PLANO DIRETOR DE BELÉM.....	105
4.2.2 O PLANO DIRETOR DE BELÉM REVISADO.....	111
4.2.3 O PLANO DIRETOR DE ANANINDEUA.....	115

4.3 DA REALIDADE METROPOLITANA ÀS ABORDAGENS DE DESENVOLVIMENTO NOS PLANOS DIRETORES: O PLANEJAMENTO EM QUESTÃO.....	121
4.3.1 OS PLANOS DIRETORES DE BELÉM: DO OTIMISMO REFORMISTA À PRÁTICA CONSERVADORA.....	122
4.3.2 O PLANO DIRETOR DE ANANINDEUA: O PREDOMÍNIO DA ABORDAGEM AMBIENTAL.....	127
4.4 DOS INSTRUMENTOS À GESTÃO METROPOLITANA: OS PLANOS EM QUESTÃO.....	132
4.4.1 A GESTÃO NO PLANO DIRETOR DE BELÉM.....	132
4.3.2 A GESTÃO NO PLANO DIRETOR DE ANANINDEUA.....	135
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
6. REFERÊNCIAS.....	151

1. INTRODUÇÃO

A constituição de planos diretores urbanos em âmbito municipal é apresentada hoje como de fundamental importância para a aplicação de políticas públicas para as cidades e para o desenvolvimento urbano. As tendências de gestão urbana, de promoção do desenvolvimento local e de implementação de instrumentos de planejamento e gestão urbana, como o Estatuto da Cidade, planos diretores e orçamentos participativos, põem em cena elementos que remetem diretamente ou indiretamente aos processos de urbanização e metropolização.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a urbanização brasileira atinge atualmente cerca de 80% da população. Parte significativa desta população reside em complexos metropolitanos que concentram em apenas nove regiões metropolitanas cerca de 40% da população. O fato é que, atualmente, a urbanização brasileira ainda tem em suas metrópoles os principais focos de sua concretização. O tamanho desses centros revela uma faceta importante da dinâmica socioespacial brasileira, que é a concentração demográfica em pouco mais de uma dezena de epicentros nacionais e regionais.

A possibilidade de instituições de regiões metropolitanas foi mencionada na Constituição de 1967 e reafirmada na Emenda Constitucional nº 167 de 1969. As regiões metropolitanas, ao serem criadas pela União mediante lei complementar, tinham por finalidade a realização de serviços comuns. Assim, a Lei Complementar nº 14 de 1973, que estabeleceu as nove primeiras regiões metropolitanas do Brasil, enumerou os serviços considerados de interesse metropolitano: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública), uso do solo, transportes e sistema viário, gás canalizado, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental (MONTORO, 1984).

As regiões metropolitanas atualmente se multiplicam no território nacional, mas não existe uma política metropolitana em torno da questão. Deste ponto de vista, em geral, não há uma instituição definida para se pensar as regiões metropolitanas em âmbito nacional ou no âmbito dos estados constituintes da federação. Portanto, boa parte da questão metropolitana é de responsabilidade dos municípios que compõem esses espaços.

A nova estrutura jurídico-institucional promovida pela Constituição de 1988, especificamente seus artigos 182 e 183, e, posteriormente, do Estatuto da Cidade,

de 2001, delegam claramente as políticas de planejamento e gestão do espaço urbano para a esfera municipal da administração pública, especialmente pela obrigatoriedade do Plano Diretor Municipal Urbano, principalmente daqueles municípios que compõem as regiões metropolitanas.

Em se tratando do contexto regional amazônico, a Região Metropolitana de Belém apresenta-se como a maior metrópole da região, sendo composta por cinco municípios¹ - Belém, Ananindeua, Marituba, Santa Bárbara e Benevides - com uma população aproximada de dois milhões de pessoas. Caracteriza-se, também, por ser articuladora de boa parte da dinâmica econômica e social na Amazônia oriental.

Assim, os planos diretores urbanos construídos em ambientes metropolitanos tornam-se interesse do presente estudo. O plano diretor constitui instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, considerando o território municipal como um todo e sendo parte integrante do processo de planejamento municipal. Nesse sentido, o município incorpora em suas diretrizes orçamentárias as prioridades por ele estabelecidas. O plano diretor é um instrumento de planejamento e gestão obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, **integrantes de regiões metropolitanas**, e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental de âmbito regional e nacional (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Em nosso estudo, consideramos os planos diretores de dois municípios da Região Metropolitana de Belém: Belém e Ananindeua. Estes Municípios são representativos do processo de metropolização, seja do ponto de vista econômico (apresentam maior dinâmica econômica, arrecadação tributária, repasses de outros níveis da federação), seja do ponto de vista populacional (os dois municípios em conjunto representam cerca de 90% da população da região metropolitana²).

O que se analisa como problema de pesquisa é a forma como os instrumentos de planejamento e gestão urbana, especialmente o plano diretor urbano, são concebidos no âmbito do processo de metropolização. Mais que isso, se

¹ Recentemente foi incluído a Região Metropolitana de Belém, o Município de Santa Isabel. O processo de inclusão de Santa Isabel é apresentado no decorrer dessa dissertação.

² Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na contagem referente a 2007, a Região Metropolitana de Belém possui população total de 2.043.537 milhões, sendo na subdivisão entre municípios, Belém com 1.408.847 de habitantes, Ananindeua com 484.278, Marituba com 93.416, Benevides 43.282 e Santa Bárbara 13.714 (GOUVÊA, 2005).

o processo de metropolização é considerado quando da produção desses planos diretores. Há, nesse ponto, a necessidade de se compreender a relação de tensão entre os processos de metropolização e as políticas e instrumentos de planejamento e gestão pensados para lidar com tais processos.

Assim sendo, um conjunto de questões são colocadas, a saber: a construção dos planos diretores nos municípios da Região Metropolitana leva em conta a existência de uma continuidade socioespacial dada por esta dimensão metropolitana? Aqui, a consideração importante é acerca do processo de metropolização vivenciado por esses municípios, nesse sentido, indaga-se: Os planos diretores colocam o processo de metropolização como pressuposto da política de planejamento e desenvolvimento urbano?

Além disso, questiona-se acerca das perspectivas de desenvolvimento urbano que se encontram explícita ou implicitamente nos planos diretores de Belém e Ananindeua. Em um primeiro momento, cabe mesmo a análise da existência de perspectivas de desenvolvimento nos documentos. Se existindo, interroga-se: Quais princípios norteiam estas perspectivas? E o mais importante para o trabalho, tais perspectivas, se existentes, levam em consideração a dinâmica da malha metropolitana composta pelos municípios integrantes?

Por fim, trata da consideração das dinâmicas participativas necessárias à construção de instrumentos de planejamento e gestão, como o plano diretor. Portanto, cabe interrogar se no processo de construção desses planos diretores há uma clara preocupação com a constituição de instrumentos de planejamento e gestão participativa em uma perspectiva metropolitana?

Entende-se que a análise dos planos diretores assim como o conhecimento das bases conceituais e institucionais em que estão sendo construídas as políticas de planejamento e gestão dos municípios que compõem regiões metropolitanas na Amazônia tornam-se de fundamental importância para o entendimento das atuais políticas de planejamento e gestão em ambientes urbanos para o desenvolvimento regional.

Neste sentido, o trabalho assume importância, pois, pela identificação da existência de perspectivas comuns de desenvolvimento urbano, que se encontram nos planos diretores como os dos municípios de Belém e Ananindeua, pode-se perceber a potencialidade de construção de diferentes formas de planejamento e

gestão das regiões metropolitanas, pensando, de fato, elementos para a viabilidade de desenvolvimento socioespacial. Elementos como a cooperação entre municípios, uma vez reconhecidos e analisados, podem ajudar a despertar para formas de planejamento e gestão pautadas na inclusão e na participação.

Ademais, pensando em termos gerais, a importância da instituição de instrumentos normativos e técnicos, como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, na elaboração do planejamento e da gestão urbana, torna necessária a avaliação da utilização desses instrumentos para políticas de promoção do desenvolvimento urbano no que concerne à preocupação com formas de desenvolvimento e integração metropolitana que considerem, inclusive, as especificidades de cidades localizadas em áreas metropolitanas amazônicas.

Diante destas considerações, define-se, como objetivo principal para o desenvolvimento do trabalho, a análise das políticas metropolitanas presentes no conteúdo dos planos diretores das cidades de Belém e Ananindeua, visando a identificar e a discutir de que maneira os planos diretores inserem a temática do planejamento urbano nesses municípios em função do processo de metropolização por eles vivenciados. Tal objetivo geral se desdobra em três objetivos específicos, assim definidos:

- a) Reconhecer no conteúdo dos planos diretores de Belém e Ananindeua a existência (ou não) de elementos que revelem a preocupação com a continuidade socioespacial dada pela dimensão metropolitana em que estão inseridos;
- b) Cotejar os planos, de forma a analisar a existência de perspectivas comuns e diferenciadas de desenvolvimento urbano e metropolitano neles presente; e
- c) Identificar, nesses planos diretores, instrumentos de planejamento e gestão previstos, analisando as potencialidades e limites da gestão metropolitana, nos aspectos participativos e de administração.

Do ponto de vista dos procedimentos para a realização da pesquisa, foram eleitas duas técnicas de pesquisa básicas para o desenvolvimento do trabalho.

A primeira correspondeu ao levantamento bibliográfico, fundamental para o desenvolvimento inicial da pesquisa, principalmente leituras referentes a temáticas

do planejamento urbano, à importância de planos diretores municipais e a noções de região metropolitana e de metropolização.

O segundo procedimento corresponde à análise documental, especialmente os planos diretores, relatórios e diagnósticos de Belém e Ananindeua, buscando identificar suas propostas de desenvolvimento urbano e metropolitano. Neste ponto, destacamos a técnica de análise documental como fundamental para este trabalho, visto que a pesquisa se refere, em primeiro lugar, à consulta de documentos, aqui considerados os planos diretores municipais, os relatórios e os diagnósticos municipais.

Entende-se por pesquisa documental, no presente trabalho, aquela pesquisa baseada em documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos. Os documentos podem ser de fontes primárias e secundárias. No caso, parte-se de arquivos públicos e documentos oficiais, como os já mencionados anteriormente.

A análise documental é uma das técnicas de maior confiabilidade, segundo Godoy (1995), visto que os documentos constituem fontes ricas e estáveis de dados, representam baixo custo em uma pesquisa inicial e não necessariamente exigem contato com os sujeitos da pesquisa. No presente trabalho, este contato não foi desprezado, sobretudo pela sua importância como elemento complementar para a compreensão dos documentos analisados.

A forma de análise de documentos varia da análise interna do documento, buscando apresentar apenas seus elementos intrínsecos, até a análise externa, ou seja, a comparação do documento com o conteúdo de outros similares, e principalmente, a contextualização com a realidade que o documento visa a destacar. Para a pesquisa em referência, não foi suficiente a análise interna, motivo pelo qual se recorreu igualmente à análise externa dos documentos selecionados.

A proposta de se estudar o planejamento metropolitano via estudo dos planos diretores municipais parece não ser muito recorrente. Diferentemente é a ideia de analisar as concepções e práticas de planejamento, principalmente urbano, através das diversas fontes documentais necessárias à produção deste tipo de prática.

Em verdade, há certa recorrência, nos estudos urbanos, em analisar as formas de planejamento do espaço, e, especialmente, os documentos que instituem determinada concepção de planejamento do espaço e de práticas espaciais. Por

estar imersos em concepções e interesses os mais diversos do estatuto do planejar e da própria gestão urbana, os planos contêm os elementos conceituais que podem ser reconhecidos quando da necessidade de documentar determinada atividade de planejamento. Os documentos de diagnósticos, relatórios, monitoramento e metas a curto, médio e longo prazo são, assim, expressões fundamentais do planejar urbano, mormente quando este planejamento se dá via Estado. Vários são os exemplos de trabalhos que caminham em desvendar esses conteúdos. Tratam-se de trabalhos que associam a análise documental à análise de conteúdo ou à análise de discursos.

Corrêa (1989), por exemplo, pela análise dos diversos planos compreensivos³ metropolitanos elaborados para a metrópole belenense na década de 1970, compreende a questão do planejamento como necessidade básica do próprio ato de planificação. Entretanto, nem sempre o fato de se planejar sobre um determinado espaço significa levar em consideração as necessidades e a realidade deste mesmo espaço. O autor demonstra como em diversas situações é possível o planejamento traduzir-se em mero discurso sobre a realidade em que se desejava intervir.

Nahum (2000) procura compreender como os Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDA's) – notadamente os três primeiros⁴ – constroem um discurso de Amazônia, enfatizando suas condições e possibilidades. Estas possibilidades começam a ser edificadas nos enunciados sobre e sob os quais se fala da referida região naqueles planos. Assim, termos como natureza, espaço, população e região, constituem faces de um discurso que procura (re)apresentar a Amazônia como fronteira. Pela análise do sujeito deste discurso, pergunta-se quem é seu titular, de onde fala, por que fala e o que silencia no ato de falar. Chega-se à ideia de que esse

³ Corrêa (1989) destaca que os planos compreensivos foram exercícios de planejamento realizados para a realidade metropolitana de Belém na década de 1970, e tinham por objetivo projetar um perfil da Grande Belém para o futuro fundamentado em um diagnóstico da realidade intraurbana do presente. Para isso, realizava um diagnóstico dos elementos considerados fundamentais do espaço urbano, como a distribuição espacial, de densidade, de rendas per capita, a estrutura viária básica, a localização de equipamentos urbanos de dimensão significativa ou de grande importância funcional. Três foram os planos elaborados para projetar e desenvolver a “Grande Belém”: o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB), o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM) e o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM).

⁴ Os Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDAs) constituem um gênero de política planejada para a Amazônia, a partir principalmente da década de 1970, ainda no âmbito do governo militar. Nahum (2000), ao analisar os PDAs das décadas de 1970 e 1980 (I PDA 1972-1974, II PDA 1975-1979, III PDA 1980-1985), verifica a forma como o discurso sobre a Amazônia vai se metamorfoseando, ainda que alguns temas, como espaço, natureza, região, população, ganhem destaque com maior ou menor intensidade. Segundo o autor, tais planos constituem discursos instituídos e performativos, representações e vontades de existir de determinados agentes sociais para o espaço amazônico (NAHUM, 2000, p. 12).

discurso de Amazônia alimentou e foi alimentado por todo um campo de poder estatal, em que agentes com estrutura de capital diferenciada tentavam, via discurso, materializar seu poder de visão e divisão acerca do que desejavam que fosse a Amazônia.

Chagas (2002) nos fala dos discursos em torno de espaços planejados ao analisar uma realidade específica, o projeto urbano implementado na Vila dos Cabanos, no município de Barcarena/Pará, e a sua “cidade aberta”. O autor nos revela como determinada concepção de planejamento criada pelos planejadores pode ser uma estratégia discursiva para a implantação de uma realidade diferenciada no espaço que sofre intervenção. Para tal, discute os elementos que explicam o distanciamento da concepção proposta no plano urbanístico de Vila dos Cabanos com aquela que foi realmente efetivada na prática, e que acabou definindo a estrutura urbana da cidade de forma diferenciada e até mesmo oposta ao que se desejava em seu projeto original de planejamento.

Serra (2007), por sua vez, analisa a forma como determinada concepção de uma prática espacial específica – o turismo – se encontra no Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Pará (PDT/PA). Aqui, o uso recorrente de uma atividade econômica só é possível via apropriação mercadológica do espaço, servindo de base para planejar o espaço com vistas a potencializar a própria atividade econômica.

Tomados como referência na construção do presente trabalho, os exemplos acima têm em comum o fato de se debruçarem sobre a realidade estudada, a partir da análise de documentos específicos referentes a cada caso. Essa é, também, e de forma renovada do ponto de vista de sua problemática, a pretensão do presente estudo, que busca compreender os documentos pela análise de seus conteúdos.

Com esse intuito, a construção da dissertação obedeceu aos procedimentos metodológicos anteriormente apresentados, tanto a análise bibliográfica, quanto a documental. As informações obtidas por estas técnicas de pesquisa foram sistematizadas de modo a compor a estrutura final do trabalho, que possui três capítulos.

O primeiro apresenta o debate do planejamento metropolitano como objeto de estudo. Para isso, em um primeiro momento, consideramos importante entender a definição de metrópole que está presente no trabalho, partindo da própria realidade

metropolitana de Belém. Tornou-se importante, também, apresentar as propostas que nortearam a discussão sobre o planejamento no Brasil. Neste sentido, buscamos apresentar o ideário da reforma urbana e suas contribuições para os avanços do planejamento urbano. Essa discussão é importante para entender o perfil da prática planificadora hoje e as potencialidades que se apresentam para um possível planejamento metropolitano.

O segundo capítulo aborda a estrutura metropolitana de Belém e os desafios atuais do planejamento urbano para essa realidade. Parte-se da formação histórico-geográfica da Região Metropolitana de Belém, buscando-se a compreensão dos diversos processos socioespaciais que contribuíram para a atual configuração desse espaço. Esse capítulo busca ainda entender de que forma esse mesmo espaço metropolitano foi analisado em períodos anteriores à construção dos planos diretores municipais em vigor. O essencial, neste segundo capítulo, é a constituição da dinâmica da Região Metropolitana de Belém para pensar e apresentar as potencialidades e desafios de um planejamento metropolitano correspondente à atual fase do processo de metropolização de Belém.

O terceiro capítulo analisa a natureza dos planos diretores de Belém e Ananindeua, na qualidade de municípios envolvidos na dinâmica de metropolização. Trata-se, portanto, de investigar os processos que possibilitaram a construção dos planos diretores municipais, face ao reconhecimento da condição de metrópole, que pressupõe serem esses dois municípios. A análise propriamente dita dos documentos se inicia com os primeiros relatórios e diagnósticos elaborados como pré-requisitos para a elaboração dos planos diretores em questão, buscando perceber como a metrópole belenense e os diversos processos socioespaciais que a constituem estão refletidos, pensados e constituídos nestes documentos, de forma a responder às questões que norteiam este trabalho.

O passo seguinte é a discussão dos próprios planos diretores municipais. Aqui, o ponto fundamental é analisar como o processo de metropolização, a constituição de uma metrópole composta pelos municípios de Belém e Ananindeua estão pensados e refletidos nos planos. Trabalha-se com as concepções de desenvolvimento urbano, bem como as convergências ou dissonâncias sobre a concepção de malha metropolitana presente nos planos. Com base nisso, buscou-se

analisar a própria capacidade dos planos diretores municipais em lidar com a realidade metropolitana e sua continuidade socioespacial.

São destacados, ainda, os instrumentos de gestão metropolitana concebidos nos planos diretores. Neste quesito, focalizamos as concepções de participação na construção dos planos diretores e, principalmente, as propostas de organização de espaços de participação em âmbito metropolitano para pensar as políticas públicas voltadas para essa escala geográfica.

2. O PLANEJAMENTO METROPOLITANO COMO OBJETO DE ESTUDO

2.1 A DEFINIÇÃO DE METRÓPOLE: ALGUMAS APROXIMAÇÕES

O fenômeno metropolitano é relativamente recente na história brasileira. O reconhecimento da existência de grandes centros urbanos, que ultrapassam os limites de uma única cidade, data da década de 1960⁵, bem como os diversos problemas a eles associados.

O reconhecimento formal desses espaços é ainda mais recente. A primeira institucionalização dos espaços metropolitanos data da década de 1970, propondo inicialmente nove regiões metropolitanas em função da definição de finalidade e realização de serviços comuns. Os critérios utilizados para a constituição dessas primeiras Regiões Metropolitanas eram aquilo que o Governo Federal denominou de “serviços de interesse metropolitano”, tais como planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública), uso do solo, transportes e sistema viário, gás canalizado, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental (MONTORO, 1984). Tal institucionalização visava claramente ao controle dos processos vividos nessas áreas, assim como tentar frear os problemas por eles gerados.

Mas apenas o reconhecimento do senso comum, ou mesmo das instituições, parece pouco frente à complexidade existente nas áreas metropolitanas. A questão é que, apesar de reconhecidas do ponto de vista formal, há necessidade de uma conceituação para denominar espaços tão diferenciados com o adjetivo “metropolitano”. Assim, cabe um debate sobre as noções de metrópole⁶.

Menos que a construção de tipos metropolitanos ideais, o que se estabelece inicialmente é um olhar conceitual sobre as diversas realidades metropolitanas que já foram pensadas e, principalmente, como cada uma delas pode nos ajudar a entender a metrópole belenense.

A preocupação fundamental deste trabalho é o estudo do que aqui se vai denominar planejamento metropolitano. Para isso, torna-se necessário aproximar-se da definição de metrópole, tendo em vista que, em nosso caso, o adjetivo

⁵ À época, apenas as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro possuíam populações que superavam um milhão de habitantes.

⁶ Esclarecendo ao leitor que não se trata de um inventário das diversas conceituações de metrópole já produzidas por vários autores. Menos que isso, trata-se do diálogo com algumas definições a partir de nossa área e objeto de estudo, respectivamente, a Região Metropolitana de Belém e o planejamento metropolitano.

metropolitano se refere a uma realidade específica, a Região Metropolitana de Belém.

Em seu aspecto etimológico, a palavra metrópole deriva do grego “mãe” e “cidade”, associando-se com o termo de cidades-satélite. Seria então, pela definição etimológica, a cidade-mãe, a cidade principal, a cidade mais importante do território, a capital de província ou Estado. Já na Idade Moderna, metrópole era tomada como a nação considerada em relação às suas colônias, por exemplo: Portugal sendo metrópole e Brasil tendo papel de colônia.

A definição de metrópole segundo o senso comum deriva mais ou menos da definição etimológica. A metrópole seria a cidade de referência de um determinado espaço, o centro importante de civilização. Há uma certa fusão de cidade com metrópole nessa acepção. A cidade mais importante seria a metrópole, desconsiderando os aspectos científicos que dão sentido ao adjetivo metropolitano.

Essas primeiras definições, conforme dito anteriormente, carecem de aspectos científicos para o entendimento da metrópole. Há vários significados para a palavra metrópole, é verdade, mas o que interessa para esse trabalho são as definições a partir da formação socioespacial metropolitana. Parte-se das diversas conceituações que se tem acerca da metrópole para entendê-la em sua complexidade.

Toma-se, como primeira referência, portanto, a definição de metrópole utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Aqui não se trata de iniciar o debate pelas definições mais clássicas, como se tais definições obedecessem a esquemas evolutivos predeterminados, mas sim de reconhecer a importância desta definição, ainda na atualidade, mesmo porque ela norteia boa parte dos estudos em Geografia e Estatística produzidos por aquele Instituto.

Partimos, então, da definição de metrópole, amplamente utilizada nas metodologias de pesquisa do País. Segundo o IBGE⁷, a metrópole é:

⁷ O Instituto ainda define outros três grandes tipos de metrópole, conforme uma hierarquia de sistema urbano: a *metrópole global*, que articula a economia global através de inúmeras redes de todos os tipos e que centraliza funções superiores direcionais, produtivas e administrativas de empresas com atuação planetária. Articula e centraliza também o controle da mídia e a capacidade simbólica de criar e difundir mensagens. Em decorrência, encontra-se no nível hierárquico mais elevado do sistema urbano mundial ou global. A *metrópole nacional*, que comanda a vida econômica e social da nação e concentra todos os tipos de funções. Por isso, ocupa o mais alto nível hierárquico do sistema urbano de um país. E por fim, a *metrópole regional*, que comanda a vida econômica e social de uma região e concentra todos os tipos de atividades econômicas que atuam neste espaço. Por isso, ocupa o mais alto nível hierárquico do sistema urbano de uma região (IBGE, 2008, p. 12).

Cidade de grandes dimensões e elevado tamanho populacional, que centraliza a maior parte das atividades terciárias (comércio e serviços) de sua região e/ou de seu país. Em decorrência, encontra-se nos mais altos níveis hierárquicos de uma rede urbana (IBGE, 2008, p. 10).

Consideram-se, nesta acepção, três elementos fundamentais para a definição de metrópole. a) as dimensões físicas, b) as dimensões populacionais; e c) a capacidade de centralização das atividades econômicas.

As dimensões físicas dizem respeito tanto à malha infraestrutural da cidade e também a conurbação do município-núcleo com as cidades vizinhas, que formam a configuração metropolitana. Quanto às dimensões populacionais, o principal critério de definição seria o quantitativo. Assim, toda e qualquer cidade que ultrapasse a marca de um milhão de habitantes é considerada uma cidade com feições metropolitanas. Por conseguinte, essa capacidade de concentração populacional em uma determinada cidade estaria intimamente ligada ao seu poder de atração e concentração das atividades produtivas. Logo, vê-se a importância que a dimensão econômica assume nesta concepção.

Castells (1983), ao tentar definir o que é a metrópole, tece algumas críticas a essa noção economicista. Segundo o autor, deve-se entender que a metrópole:

Trata-se de qualquer coisa a mais do que um aumento da dimensão e de densidade dos aglomerados urbanos existentes. As definições mais difundidas, assim como os critérios de delimitação estatística, não guardam esta mudança qualitativa e poderiam aplicar-se, de fato, a qualquer “grande cidade”, pré-metropolitana. O que distingue esta nova forma das precedentes não é o seu tamanho (que é a consequência de sua estrutura interna), mas também a difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos, e sua interdependência, segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica (CASTELLS, 1983, p. 29).

Neste sentido, há necessidade de se reconhecer que, para além de critérios aparentemente “objetivos”, deve-se considerar a metrópole fruto de um período histórico e um modo de produção determinado. A metrópole, então, não pode ser confundida com a grande cidade que existiu na Antiguidade, e permanece nos tempos modernos. A metrópole é uma criação do modo de produção capitalista em um determinado momento de sua história. Se a grande cidade se mostra como

fenômeno milenar, certamente a metrópole é um fenômeno surgido na modernidade (SILVA *apud* TRINDADE JR., 2005, p. 2).

Embora, na atualidade, a definição economicista seja considerada insuficiente para dar conta das complexidades dos processos metropolitanos, ela continua a figurar nos principais estudos estatísticos acerca das metrópoles em território nacional⁸.

Para além desta definição institucional, existem diversas interpretações histórico-geográficas acerca do fenômeno metropolitano. Tais definições, deve-se frisar, respeitam os limites de determinadas ciências-disciplinas, como a Sociologia, a História, a Arquitetura e a Geografia, e ainda, os limites de métodos de interpretação da realidade. No presente trabalho, privilegiam-se as interpretações espaciais sobre a metrópole.

Uma delas é a de Carlos (2008), que, ao analisar a realidade metropolitana de São Paulo, afirma que a metrópole pode ser entendida como mediação entre duas escalas geográficas em particular, o local e o global.

Assim, para essa autora, a análise do processo metropolitano envolve, de modo articulado, três níveis escalares. No plano do espaço mundial, aponta a virtualidade de seu processo de reprodução contínuo; no plano do lugar, expõe a realização da vida humana nos atos do cotidiano, como modo de apropriação que se realiza pelo uso, por meio do corpo; no plano da metrópole, ilumina a perspectiva do entendimento da cidade como obra humana, materialidade produzida ao longo da história, revelando-se como mediação entre outros dois níveis. A articulação-justaposição desses três níveis ganha configuração e articulação pela noção de reprodução da sociedade (CARLOS, 2001, p. 131).

Desse modo, o processo de metropolização diz respeito à hierarquização do espaço pela dominação de centros que exercem sua função administrativa, jurídica, fiscal, financeira, policial e de gestão. A metrópole guarda uma centralidade em relação ao restante do território, dominando e articulando áreas imensas. Assim, ela constitui espaço mundial. Nesta concepção, as características mais prementes da

⁸ De acordo com a classificação do IBGE de 2008: metrópole global, São Paulo; metrópoles nacionais, Rio de Janeiro e Brasília; metrópoles regionais, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Porto Alegre.

metrópole, aquilo que a define, seria a articulação global/local, e o modo como essa articulação se dá no plano territorial (CARLOS, 2001, p. 134).

A centralidade da metrópole na atualidade e suas funções de gestão do território para melhor fluidez do capital, bem como as funções diversas que essa centralidade acarreta, são, sem dúvida, elementos para se pensar o que define o espaço metropolitano. Isso se reflete na justa colocação sobre a importância da articulação global/local existente no contexto metropolitano. Ainda assim, não há por que limitar a definição de metrópole apenas para este tipo de articulação. Mesmo porque não existe uma única realidade metropolitana, tampouco os elementos locais e globais podem dar conta da complexidade existente no tecido metropolitano, nem mesmo quando articulados. É necessário, portanto, pensar a metrópole entrecortada e articulada por outros planos escalares da realidade. No caso das realidades metropolitanas regionais, por exemplo, a escala regional deve ser também um dos elementos a ser considerado.

Moraes (2008), por conseguinte, considera a metrópole uma forma histórica de organização do espaço geográfico. Para este autor, a metrópole é:

[...] um tipo específico de habitat humano. A forma pela qual se expressa o maior nível de adensamento populacional existente na superfície terrestre. Trata-se de uma massa contínua de ocupação humana e de edificações contíguas sem paralelo no globo. Uma grande aglomeração de pessoas e de espaços socialmente construídos, de magnitude ímpar na história (MORAES, 2008, p.23).

Entretanto, Moraes (2008) explicita, ao contrário de Carlos (2008), que, além da distinção necessária entre o centro e a periferia da economia-mundo capitalista, determinações e mediações nacionais e regionais se impõem na explicação dos espaços metropolitanos. Nesse sentido, seria indispensável uma análise multiescalar para compreender as metrópoles e a produção do espaço metropolitano. E sua explicação demandaria uma análise da metropolização que o engendrou.

Neste entendimento, para além dos olhares apenas da articulação global/local, tão a gosto dos ambientes da globalização, os elementos interescalas são considerados quando se tenta entender o fenômeno metropolitano. Até porque, se considerarmos quão diferentes são as realidades metropolitanas, tem-se que

obrigatoriamente aceitar que tais realidades são formadas por elementos que espelham essa diferença.

A caracterização do espaço metropolitano, segundo Lemos (*apud* TRINDADE Jr., 2005), é dada pela influência de que exerce em termos funcionais, econômicos e sociais em um determinado conjunto territorial. Isso implica a inserção da metrópole em uma rede urbana, sendo ela a cidade principal que domina e administra as outras unidades, ainda que possa se submeter ao controle de outra unidade reguladora superior.

Isso significa dizer que, apesar de dotada de características de gestão e controle do território e ser ela mesma território de concentração de recursos e serviços, a metrópole não é uma entidade autônoma, estando, ainda que de forma diferenciada dos outros espaços, submetida a lógicas que estão acima dela, sejam nacionais ou globais. No caso brasileiro, no qual as realidades metropolitanas são responsáveis pela concentração populacional e econômica, isso resulta em uma notória capacidade de concentração do poder político. Entretanto, apesar disso, não possuem uma correspondente entidade político-administrativa na divisão entre poderes da federação. Ficam, por conseguinte, sendo responsabilidade de municípios que fazem parte dos estados, que têm poder de criá-las, ao menos do ponto de vista institucional, e da União, que detém a maior parte dos recursos para seu financiamento e desenvolvimento. Sendo responsabilidade de todos, muitas vezes, acaba sendo responsabilidade de ninguém.

Santos (2004) utiliza a denominação “cidades milionárias” para as cidades com características metropolitanas, especialmente aquelas com população superior a um milhão de habitantes, e destaca os elementos fundamentais do processo de metropolização: a concentração da população e da pobreza; de atividades relacionais modernas; a localização privilegiada da crise de ajustamento às mudanças da divisão internacional do trabalho e as suas repercussões internas; o processo de involução metropolitana; a maior centralização da irradiação ideológica com a concentração dos meios de difusão de ideias, mensagens e ordens; e a construção de uma materialidade adequada à realização de objetivos econômicos e culturais. Ainda segundo Santos:

O fato metropolitano se apresenta como totalidade menor dentro da totalidade maior, constituída pela formação social nacional: só as

aglomerações urbanas com certo nível de complexidade podem ser consideradas como totalidades, o que não cabe aos outros tipos de formações regionais (SANTOS, 2004b, p.88).

Souza (1994) reconhece o fenômeno da metropolização, e, por conseguinte, a forma metropolitana, como configuração da Divisão Internacional do Trabalho. Para essa autora, no Brasil, a metropolização expressa a rapidez com que se urbaniza o espaço nacional. Ainda para a mesma autora, a metrópole é considerada, ao mesmo tempo, palco do capital internacional e essencialmente o lugar da pobreza (SOUZA, 1994).

Não há, portanto, um único elemento definidor do que seja a metrópole. O fenômeno metropolitano é reconhecido, assim, a partir de múltiplas variáveis – sejam econômicas, sociais, culturais e geográficas –, como as elencados acima por diferentes autores, além da importância da formação socioespacial.

Os elementos definidores do fenômeno metropolitano são, em nossa interpretação, a articulação entre os planos global e local, além da mediação entre as escalas regional e nacional; a concentração demográfica; e a influência exercida sobre processos econômicos, políticos e sociais em um determinado conjunto territorial. Portanto, será a partir destes elementos que consideraremos o que é metrópole neste trabalho.

É verdade que em tempos de globalização todos os espaços detêm características tanto da escala local, quanto da global. Entretanto, a articulação entre os planos global e local a que nos referimos para caracterizar a metrópole é seguindo a lógica de que tal articulação se dá com maior intensidade nos espaços metropolitanos. As razões para isso são diversas. São espaços que possibilitam maior concentração da infraestrutura e serviços, que permitem uma maior flexibilidade do capital, por serem as sedes de gestão das corporações e conglomerados globais, as metrópoles, por assim dizer, são os pontos luminosos⁹ no

⁹ Santos (1998) define como pontos luminosos os espaços onde predominam valores e ações que são permeados pela competitividade, o pragmatismo e a velocidade e que passam a funcionar como matrizes de relações verticais, ainda que de processos globais existem milhões de pessoas que estão excluídas, mas sofrem os efeitos de sua verticalidade. (SANTOS, 1998)

território, que possuem maior capacidade de conexão aos fluxos globais, tornando-se, portanto, bases do fenômeno da globalização. Seabra (2005) destaca que:

[...] Mercado unificado, empresas mundializadas e estruturas institucionais que viabilizam a mobilidade internacional do capital, num movimento cujo suporte operacional se deve à tecnologia da informação, têm como fundamento a articulação estrutural e sistêmica das instituições globais, sobretudo aquelas que nasceram dos acordos da Segunda Guerra e que portanto preparavam a hegemonia americana no mundo, sobretudo, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. A revolução científica, técnica, informacional (RCTI), que permitiu à informação ser um elemento articulador em tempo real de fluxos de mercadorias, de trabalho e de dinheiro, tem sido identificada como o suporte da globalização (SEABRA, 2005, p. 17).

Por conseguinte, a articulação global/local passa também pela escala nacional, visto que nas metrópoles se concentra a maior parte das instituições do Estado, sedes de corporações privadas, os principais serviços públicos e instituições de diversos setores, como gestão e pesquisa. E ainda, contêm os elementos da ordem local, aquilo que dá sentido aos indivíduos e aos grupos sociais e diferencia os espaços.

Um segundo elemento definidor da metrópole, então, seria a concentração demográfica, visto que uma das características essenciais dos espaços metropolitanos é a sua capacidade de concentração populacional. Lencioni (2008) afirma que a metrópole é, antes de qualquer coisa, uma aglomeração. Na realidade urbana atual, não há espaço de maior aglomeração que a metrópole. A concentração demográfica, portanto, seria um elemento definidor dos processos de metropolização.

Com tal capacidade de articulação entre diversos planos escalares e, ainda, de concentração de população, a metrópole exerce influência sobre processos econômicos, políticos e sociais em um determinado conjunto territorial. Não apenas influencia, mas comanda esses processos, justamente por concentrar em seu território as instituições e o capital necessários à gestão do espaço. Tal influência se traduz em expansão metropolitana, não apenas do ponto de vista físico, da incorporação de outros municípios, mas principalmente do ponto de vista do controle das relações, da capacidade de exercer a gestão e o controle do espaço.

Isso leva a um outro elemento definidor da metrópole, a capacidade de concentração de recursos e serviços diversos em seu território, e é a partir dessa concentração que se dá a gestão de um determinado conjunto territorial:

O centro da discussão repousa sobre a necessidade de distinguir dois conceitos para se compreender a metrópole contemporânea, o de concentração e o de centralização do capital, que consideramos parâmetros indispensáveis para se pensar a dinâmica urbana dos dias atuais. O primeiro, o de concentração do capital, permite entender que, embora essa metrópole possa ser representada por imagens que indicam que ela é espraiada e dispersa, é preciso frisar que ela é igualmente concentrada. Faz parte da racionalidade da acumulação capitalista concentrar um grande número de população, renda, indústrias de alta tecnologia e trabalho qualificado, bem como fazer da metrópole difusa e espraiada territorialmente, uma única bacia de trabalho e habitat, dentre outros aspectos que poderíamos enumerar (LENCIONI, 2008, p.16).

Definiríamos a metrópole de forma geral, então, como o espaço urbano que consegue articular as diversas escalas de atuação dos agentes produtores do espaço urbano, seja a escala global, nacional, regional e local, em maior ou menor grau. Concentra população, recursos, infraestrutura e serviços, e, por conta dessa capacidade de concentração e por suas articulações escalares, influencia um determinado conjunto territorial.

Olhando para a realidade brasileira, os processos de metropolização do território são oriundos da metade do século XX, notadamente a partir dos primeiros movimentos de urbanização acentuada que se dão no País. A metropolização no Brasil está de acordo com o modelo de urbanização do território. Santos (2004b) assim caracteriza a urbanização brasileira:

Desde a revolução urbana brasileira, consecutiva à revolução demográfica dos anos 50, tivemos, primeiro, uma urbanização aglomerada, com o aumento do número – e da população respectiva – dos núcleos com mais de 20.000 habitantes e, em seguida, uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de tamanho intermediário, para alcançarmos, depois, o estágio da metropolização, com o aumento considerável do número de cidades milionárias e de grandes cidades médias (em torno de meio milhão de habitantes) (SANTOS, 2004b, p. 69).

O processo de metropolização, portanto, é uma característica marcante da urbanização brasileira. No caso dos elementos definidores da metrópole para o Brasil, tais elementos respeitam uma hierarquia de metrópoles, conforme sua

articulação interescalar e influência territorial. Assim, temos vários, desde a metrópole global, passando pela metrópole nacional e a metrópole regional.

A articulação entre as dimensões escalares é hierarquizada em metrópoles globais, nacionais e regionais, conforme sua capacidade de internalização dessas escalas e principalmente a influência que exerce dentro de sua região e do território nacional.

As metrópoles nacionais são aquelas que exercem influência significativa sobre os rumos da vida nacional. Não são dotadas de tanto poder econômico quanto as metrópoles globais, mas, por fatores outros, inclusive políticos e culturais, colocam-se como importantes para a hierarquia urbana. Brasília e Rio de Janeiro seriam os exemplos mais claros na realidade brasileira. Brasília, por ser o centro das decisões políticas nacionais, o que a torna essencial para a gestão territorial. Já o Rio de Janeiro, além dos atributos econômicos e demográficos de ser a segunda maior metrópole em termos populacionais em âmbito nacional, ainda conta com atributos culturais que a tornam marcante na vida social brasileira; além de que, não custa recordar, já desempenhou o papel, hoje exercido por Brasília, de capital político-administrativa.

As metrópoles regionais são aquelas que têm capacidade de articulação nitidamente regional, não dispondo da mesma influência das metrópoles nacionais, muito menos as metrópoles globais. O que as distingue de centros regionais ou ainda aglomerações locais, é muitas vezes sua histórica influência em uma determinada região, a capacidade de exercer controle político sobre o território e ainda contar com os elementos definidores da metrópole que já elencamos, ainda que com um grau muito menor se comparado a uma metrópole global, ou mesmo nacional. Aqui se vai trabalhar mais adiante com o exemplo de Belém como metrópole regional.

A concentração demográfica também é umas das características marcantes do processo de metropolização no Brasil, conforme se visualiza na tabela 01, há um crescimento progressivo da população brasileiro nas principais regiões metropolitanas, acompanhando de forma geral, a tendência da urbanização brasileira no decorrer do Século XX.

TABELA 01 - METRÓPOLES E REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS – EVOLUÇÃO POPULACIONAL (EM MILHÕES DE PESSOAS) 1940/2000 ¹⁰

RM	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
BELÉM	206	255	399	633	999	1.333	1.796
B. HORIZONTE	211	353	683	1.235	2.540	3.436	4.358
CURITIBA	142	181	357	484	1.441	2.001	2.727
FORTALEZA	180	270	507	520	1.580	2.269	2.985
PORTO ALEGRE	266	324	635	886	2.231	3.027	3.719
RECIFE	348	525	788	1.061	2.347	2.682	3.338
RIO DE JANEIRO	1.764	2.378	4.862	6.719	9.014	9.815	10.894
SALVADOR	290	417	650	1.007	1.767	2.497	3.022
SÃO PAULO	1.326	2.198	3.602	5.925	12.584	15.445	17.879

FONTE: GOUVÊA (2005)

Além disso, Santos (2005) afirma que um forte elemento característico das metrópoles brasileiras é a pauperização de boa parte de sua população, a ponto de este autor qualificar o fenômeno da pobreza como um dos elementos que definem a configuração metropolitana no Brasil.

Paviani (2005) afirma que a agravada situação de desemprego, de expansão da pobreza e da miséria que se observa no contexto latino-americano relaciona-se com os processos modernos de metropolização e de exclusão social, posto que, na urbanização recente no continente, a expansão metropolitana adquiriu feições de periferização com desemprego. Nesse curso, acentuam-se a expansão e o alargamento das periferias metropolitanas, o empobrecimento da população, que

¹⁰ Os dados relativos ao período 1940-1970 referem-se às populações dos municípios polarizadores, em torno dos quais foram institucionalizadas, em 1973 e 1974, as primeiras regiões metropolitanas brasileiras. Os dados de 1980 em diante apresentam, efetivamente, as populações metropolitanas, que cresceram devido não só ao crescimento vegetativo e à migração, mas também à inclusão das novas municipalidades no conjunto inicialmente formado (GOUVÊA, 2005, p. 92).

levam ao desemprego crescente, à falta de moradias dignas para camadas cada vez maiores de desvalidos, ao déficit de saneamento básico, à deterioração do ambiente urbano com incremento dos conflitos (comandados pelo tráfico de drogas) e violência de toda a ordem que a mídia cotidianamente expõe de maneira exaustiva. Emerge, então, como principal fator de pauperização das populações metropolitanas, a precarização do mercado de trabalho, sendo que a informalidade característica dos atuais contratos de trabalho já se enraizou tão fortemente no mercado de trabalho brasileiro, que entrou para as estatísticas oficiais do IBGE. Por concentrar grande parte da população do País, tal nível de pauperização acaba tornando a pobreza um elemento definidor das metrópoles brasileiras na atualidade.

Diante disso, como então interpretar a realidade metropolitana de Belém? Tal realidade contém alguns elementos das definições acima, tais como a concentração populacional, a influência que exerce sobre um conjunto territorial, a articulação da rede urbana regional e a pauperização de sua população.

A concepção de Moraes (2008), de que determinações e mediações nacionais e regionais se impõem na explicação dos espaços metropolitanos é profícua, pois, no caso de Belém, não se trata apenas de reconhecer os elementos gerais do processo de metropolização, mas sim de pensar a gênese da produção desse espaço metropolitano a partir também de seus elementos próprios. Em nosso ponto de vista, essa seria uma concepção mais interessante para se refletir sobre a realidade metropolitana de Belém. Se tomarmos como verdadeiro o que afirma Carlos (2008), de que a metrópole pode ser entendida como mediação global/local, deve-se considerar, sem dúvida, a importância da dinâmica regional que a produziu.

Ainda que do ponto de vista de sua formação socioespacial a metrópole belenense não tenha sido originária de uma urbanização impulsionada pela industrialização, sendo baixo seu índice de industrialização, é possível reconhecer em seu interior alguns elementos que apresentamos acima, seja do ponto de vista de concentração demográfica, ou do papel exercido sobre o conjunto territorial de cidades ao seu redor, formando de fato uma região metropolitana, aliado a uma forte capacidade de atração e de articulação da rede urbana regional, e levando-se em consideração que o fenômeno da metropolização no Brasil se caracterizou basicamente por um intenso ritmo de crescimento urbano em torno das capitais estaduais, como é o caso de Belém.

A partir desses elementos, interpretamos a realidade de Belém como metrópole regional, para além da definição proposta pelo IBGE. Belém contém elementos do plano global e do plano local, pois sua constituição metropolitana não se dá a partir de elementos clássicos como a industrialização, mas sua constituição, na atualidade, e principalmente suas particularidades devem-se a elementos da realidade regional, sendo tais processos em boa parte comandados por agentes externos à região. Assim, a metrópole regional que se considera, articula e dinamiza a região amazônica, especialmente a sua porção oriental.

Convém ressaltar que o reconhecimento de Belém como uma metrópole regional não está contida em esquemas predeterminados de hierarquia urbana, como se níveis hierárquicos fossem capazes de antever esquemas evolutivos de desenvolvimento das cidades. Trata-se de reconhecer que a posição metropolitana de Belém se configura a partir das relações e processos estabelecidos entre a cidade e o mundo, entre o local, o regional e o global.

Segundo Browder e Godfrey (2006), a evolução de Belém na qualidade de metrópole regional respeita duas fases históricas. A primeira, durante o período colonial português e por mais de um século da vida nacional brasileira, a cidade serviu como ponto estratégico de controle geopolítico e como centro para o comércio mercantil-extrativo durante os vários ciclos de *boom* e *bust* dos recursos naturais.

Do ponto de vista dos autores, então, a cidade de Belém assumiria status de metrópole em virtude dessa importância estratégica do suprimento de recursos importantes no século XIX e início do século XX.

Entretanto, a definição de metrópole, ou ainda de metrópole regional, como estamos tratando, não se aplica ao que denominam de primeiro período, e embora entendendo a importância que a cidade de Belém teve nesse contexto histórico, não se pode dizer que ela assume características metropolitanas, como afirmam os autores.

O segundo período para os autores, e o mais interessante para esse trabalho, dá-se no pós-guerra, pois neste momento as preocupações geopolíticas do governo federal de integração política e econômica nacional colaboraram para que Belém se tornasse o centro administrativo regional para programas de desenvolvimento na Bacia Amazônica.

Por outro lado, Trindade Jr. (1998) afirma que apenas a partir da segunda metade do século XX pode-se falar em processo de metropolização de Belém, que, segundo este autor, inicia-se na década de sessenta e que se consolida nas décadas seguintes.

[...] esta fase pressupõe a incorporação de cidades e vilas próximas a Belém, definindo uma malha urbana única, ainda que fragmentada. Essa atual fase é marcada por contradições. De um lado, temos, mais do que nunca, a consolidação de um modo de vida extremamente moderno, sofisticado e artificializado. De outro, temos o crescimento do baixo terciário, o déficit habitacional, a favelização acentuada, a insuficiência dos serviços e equipamentos urbanos etc. É dessa cidade de contrastes que se quer falar. A forma aqui mencionada é a forma espacial metropolitana, que se consolidou nas últimas décadas (TRINDADE JR, 1998, p. 01).

Parte-se, portanto, do reconhecimento da dinâmica urbana que possibilita a identificação de Belém como uma metrópole regional, para entender, então, seu processo de metropolização acentuado. Assim, para os objetivos que este trabalho apresenta, a interpretação aproximada para nossa área de estudo, a Região Metropolitana de Belém, é a de vê-la pela ótica de uma metrópole regional, articulada nos planos local e global, mas tendo sua referência mais precisa no âmbito da região norte do Brasil, a que pertence.

Cabe dizer que a definição da área de estudo é apenas o início, visto que o objeto de estudo é o planejamento metropolitano. Sendo assim, para além das definições acima discutidas, parte-se para o entendimento das noções de planejamento metropolitano no Brasil.

Na próxima seção, examinamos a compreensão recente do planejamento urbano no Brasil. Entender as reflexões que nortearam tal planejamento no Brasil nas últimas décadas e a forma que tal debate tomou nos últimos anos passa a ser interessante para reconhecer as proposições existentes ou não de um planejamento metropolitano, além das suas contribuições e limites para tal. O ponto central será as proposições acerca do planejamento urbano pensadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), dentro do que se convencionou denominar “ideário da reforma urbana”.

2.2 O IDEÁRIO DA REFORMA URBANA E OS AVANÇOS DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

No caso brasileiro, o debate recente acerca do planejamento urbano foi fortemente influenciado pelo que se convencionou denominar de ideário da reforma urbana. Tal ideário foi disseminado principalmente pelo chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), na tentativa de construir princípios alternativos no que se refere ao planejamento e à gestão das cidades.

Desta forma, torna-se interessante neste momento resgatar o contexto histórico de surgimento do MNRU e os princípios que nortearam sua proposta de reforma urbana para, em um momento ulterior, discorrer sobre este ideário de planejamento.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana surgiu das iniciativas de vários setores com a intenção de unificar as lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo o País, a partir de meados dos anos 1970 (MARICATO, 1997, p. 310). Ganha notoriedade durante o processo constituinte ao apresentar a emenda constitucional da Reforma Urbana¹¹, que acabou incluída quando da promulgação da Constituição de 1988 nos artigos 182 e 183 (SOUZA, 2002).

Após esse momento, o Movimento passa a atuar nos processos estaduais e municipais de reforma institucional (constituições estaduais, leis orgânicas), fóruns nacionais e internacionais, como Organizações Não-Governamentais (ONGs), instituições de pesquisa e a sociedade civil, contribuindo para discussão e aprofundamento da temática urbana, inclusive no tocante à construção e à institucionalização de novos instrumentos que possibilitassem a implementação do ideário da reforma urbana.

A construção deste ideário¹² se deu pelo diagnóstico sobre a questão urbana no Brasil, portanto, buscou-se construir princípios que nortegassem um novo modelo

¹¹ A emenda constitucional da Reforma Urbana foi subscrita por 160.000 assinaturas e dezenas de entidades nacionais e regionais. No decorrer de uma longa tramitação, a emenda que originalmente possuía duas dezenas de artigos foi sendo “podada”, até que por ocasião da promulgação da Constituição em 1988 continha apenas dois artigos, o 182 e o 183 (SOUZA, 2003, p.119).

¹² É sob inspiração da sociologia urbana marxista que se assentaram as bases teóricas deste modelo. Parte-se da compreensão estrutural do modo de produção capitalista e trabalha-se com a hipótese de que “a urbanização, como forma desenvolvida da divisão social do trabalho, é um dos determinantes fundamentais do Estado” (LOJKINE *apud* SANTOS JR, 1996, p. 31). A sociologia urbana marxista compreende as contradições sociais e

de planejamento urbano. Estes novos princípios têm por objetivo superar a inspiração tecnocrática e o mito da suposta racionalidade técnica embutidos no modelo de planejamento urbano legitimados no passado, especialmente no regime militar, sintetizando o ideário da reforma urbana em quatro pontos fundamentais: a) gestão democrática da cidade; b) reformas nas relações governamentais que institucionalizem a participação direta da população no governo da cidade; c) fortalecimento da regulação pública do solo urbano; e d) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos (SANTOS Jr., 1996, p. 38).

A gestão democrática da cidade teria como finalidade ampliar o espaço da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana (SANTOS Jr., 1996, p. 38). À gestão democrática caberia implementar uma nova relação entre as esferas pública e privada, incentivar a participação nos processos de tomada de decisão concernentes às políticas de desenvolvimento urbano e ampliar a cidadania pelo combate à pobreza urbana.

Bava (1995) afirma que a gestão democrática passa por três eixos: construção de um projeto de desenvolvimento, construção de um espaço/fórum público e exercício da governabilidade. A construção de um projeto de desenvolvimento tem como pontos principais a participação popular nos governos locais e a capacidade de intervenção das prefeituras na economia local. A construção de um fórum público seria elemento determinante da democratização e a participação da sociedade civil nos processos decisórios de governo. O terceiro eixo é o exercício da governabilidade – entendida como capacidade de um governo implementar um projeto de desenvolvimento – , como forma de fortalecer os atores coletivos e sua capacidade propositiva, considerando o interesse público.

No campo jurídico houve avanços com a Constituição de 1988 para institucionalizar instrumentos que permitam maior participação da população na gestão local. Ribeiro (1995) destaca como principais a iniciativa popular de lei que possibilita à população, aos movimentos sociais e à sociedade civil formularem e apresentarem projetos de lei para o município; a tribuna popular, que possibilita pronunciamentos de representantes da sociedade civil na câmara de vereadores; o

políticas da urbanização capitalista como manifestações dos conflitos de classe na sociedade. Articulada à realidade brasileira, coloca-se a questão da urbanização capitalista da sociedade brasileira no centro do debate, enfatizando a crítica à apropriação privada do solo urbano e da decorrente renda fundiária gerada na produção da cidade (LOJKINE *apud* SANTOS JR, 1996).

plebiscito e o referendo, que podem ser reclamados pela sociedade como instrumentos de caráter consultivo para sua implementação; e a audiência pública, no caso de assunto considerado pela população relevante para o município.

Com o fim do período militar, ocorreu um movimento de fortalecimento do poder público municipal em virtude da emergência de demandas antes reprimidas pelo regime. Dessa maneira, coube ao município adequar-se a este novo papel reclamado pela sociedade e tornado necessário pela crise do Estado. Neste sentido, a proposta dos agentes ligados a uma concepção democrática e popular de gestão municipal passa necessariamente por uma ampla reforma que possibilite um processo real de democratização do poder municipal.

Segundo Ribeiro (1995), as propostas do MNRU de descentralização de decisões fundamentam-se, ao mesmo tempo, em três eixos, a saber:

- 1) descentralização intergovernamental: consiste em uma política de fortalecimento institucional do poder público municipal. Este processo passa pelo fortalecimento das capacidades fiscal e financeira dos municípios, tanto pelo aumento da transferência de recursos das esferas superiores de governo (União e estados), como também por uma crescente autonomia dos municípios em buscar novas formas de aumento de recursos. Ao mesmo tempo, há uma descentralização de competências concernentes a responsabilidades institucional e jurídica de formulação de políticas urbanas – política habitacional, saúde, transportes e meio ambiente –, que passam a ser assumidas pelo município, fortalecendo seu poder e suas responsabilidades;
- 2) descentralização intragovernamental: trata-se de uma estratégia de elaboração em conjunto entre a sociedade civil e o governo municipal em estabelecer diretrizes e prioridades para as políticas de desenvolvimento urbano. O exemplo mais conhecido dessa política é o processo orçamentário participativo, por meio do qual a população, pelo conhecimento prévio do orçamento municipal, define os projetos prioritários a serem implementados pelo poder público para promoção do desenvolvimento urbano;
- 3) descentralização administrativa: tendo em vista os problemas urbanos localizados no município, esta política consistiria em promover a criação de unidades descentralizadas de gestão da cidade (regiões administrativas, distritos, subprefeituras). Estas unidades teriam autonomia política através de

seus representantes e autonomia financeira com base na administração do orçamento geral do município. Sendo unidades territoriais autônomas, esses órgãos, em conjunto com a prefeitura, seriam elementos a mais de decisão descentralizada e de gestão democrática da cidade.

Condizente com a concepção de função social da cidade e da função social da propriedade, que inspiraram um novo modo de pensar a gestão e o planejamento da cidade, torna-se indispensável prover o poder público municipal de instrumentos jurídicos e institucionais que lhe possibilitem garantir a regulação do uso do solo urbano segundo as diretrizes da reforma urbana.

A proposta do MNRU efetivada na Constituição Federal de 1988 fortalece o poder municipal ao deixá-lo definir através de sua lei orgânica ou plano diretor qual seria o uso adequado pelo qual a função social da propriedade seria exercida. Segundo Ribeiro (1995, p. 131), em seu estudo sobre as leis orgânicas dos cinquenta maiores municípios do País, os princípios que orientam a definição das terras que não cumprem sua função social são: a apropriação indevida da valorização fundiária decorrente da ação do poder público, a retenção especulativa da terra e a degradação ambiental. Ainda segundo Ribeiro (1995, p. 132), podem-se destacar os princípios norteadores da ação do poder público na regulação do uso do solo, que são: o princípio da equidade no uso dos recursos públicos, redistribuição dos ônus e benefícios da urbanização e princípio de eficiência no uso dos benefícios urbanos.

Vários são os instrumentos criados e utilizados pelo poder público para viabilizar a regulação do uso do solo, dentre os quais destacamos o solo criado, que, segundo Souza (2003), corresponde a uma espécie de tributo ou contraprestação que o incorporador imobiliário paga ao município. A lógica é a seguinte: prédios altos, via de regra construídos para atender às necessidades residenciais ou de negócios, acarretam uma sobrecarga sobre a infraestrutura instalada, a qual foi paga pelo conjunto dos contribuintes, por isso se torna necessária uma outra taxa além do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), que compense, ainda que somente financeiramente, a coletividade, em virtude dos altos custos da construção de prédios altos, além do uso de maiores recursos do Estado no tocante à alocação de infraestrutura. Outro instrumento é o fundo de desenvolvimento urbano, um fundo

que teria fontes de procedências diversas, com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano (SOUZA, 2003, p. 127). Também, segundo Souza (2003), o fundo de desenvolvimento urbano deve ser complementado por um zoneamento de prioridades, que é uma identificação de espaços que, por serem problemáticos (favelas, loteamentos irregulares etc.), merecem atenção especial do poder público. Além destes, existem vários outros instrumentos – discriminação de terras públicas, reserva de terras públicas, operações interligadas, áreas de interesse especial, direito de preempção, direito de superfície, taxas e tarifas diferenciais, transferência do direito de construir, banco de terras, consórcio imobiliário, relatório de impacto urbano, concessão real de uso – criados pelos municípios para uma melhor orientação sobre o uso do solo urbano.

Aqui, parte-se do princípio de que cada vez mais as áreas de maior densidade urbana e atrativas economicamente tornam-se detentoras de maior alocação de recursos no que se refere à infraestrutura. Assim, as áreas de periferia da cidade ficariam com uma parcela menor destes recursos, reforçando assim sua condição de periferia urbana.

Analisando essa situação na maioria das cidades brasileiras, o MNRU propõe como diretriz a política de inversão de prioridades no tocante aos investimentos urbanos. Esta deve ser uma política que considere e favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da “espoliação urbana” (SANTOS JR, 1996, p. 39).

Por meio dessa política, pretende-se romper com a lógica de os recursos públicos responderem primeiramente às necessidades dos grandes grupos empresariais consolidados, para que possam ser alocados em programas de desenvolvimento urbano que priorizem as áreas periféricas da cidade. Trata-se de promover obras de infraestrutura em regiões menos servidas e na melhoria dos serviços públicos essenciais utilizados principalmente pela população mais pobre. O que não significa que se vá perder de vista a dimensão de totalidade da cidade, ou ainda que os bairros de grupos sociais médios e altos serão desprezados. O que se busca é uma forma de promover o desenvolvimento urbano com base em uma nova relação entre o público e o privado, que reconheça a eficácia de alguns serviços públicos organizados com a participação da iniciativa privada sem acatar o discurso sobre a ineficiência do Estado (BITTAR; COELHO, 1997).

Gestão democrática da cidade, instrumentos de participação da população no governo da cidade, regulação do solo urbano, inversão de prioridades nos investimentos urbanos; todos princípios que fundamentaram as políticas propostas pelo MNRU visando a um planejamento urbano que possibilitasse avanços na forma de administração das cidades com objetivos de minimizar os fatores mais sintomáticos de inclusão precária no espaço urbano.

Estes princípios estão presentes em boa parte das políticas de planejamento e gestão urbana que buscaram alternativas ao planejamento tecnocrático e representam uma alternativa às práticas de planejamento urbano existentes na realidade brasileira. Além disso, as proposições defendidas pelo MNRU foram importantes no sentido dos próprios avanços institucionais, promovidos com a Constituição de 1988.

Entretanto, uma das lacunas apresentadas pelo ideário da reforma urbana e suas proposições para a gestão urbana é a forma um tanto quanto tímida no trato da questão metropolitana. A maior parte das proposições do MNRU fica limitada a experiências de cunho local, geralmente administrações municipais, e pouco dialogam sobre as possibilidades de gestão metropolitana com base nos princípios da reforma urbana.

Dada a intensificação da metropolização brasileira nos anos 1990, emergem algumas experiências de implantação de uma gestão metropolitana. Essas experiências surgem vinculadas às realidades locais de cada metrópole, sem uma ligação mais forte com algumas proposições do MNRU, e mesmo fora do marco institucional promovido após a Constituição Federal de 1988, o qual privilegiava a gestão urbana com base territorial municipal. Diante disso, tais experiências principalmente nos municípios que fazem parte de configurações metropolitanas dão origem a demandas de políticas de gestão para além do planejamento urbano em escala municipal. Há, nesse sentido, necessidade de pensar políticas públicas que contenham caráter metropolitano.

2.3 PARA ALÉM DO PLANEJAMENTO URBANO: O PLANEJAMENTO METROPOLITANO

O debate sobre as possibilidades, potencialidades e limites do planejamento e da gestão urbana elaborados no âmbito das discussões sobre a reforma urbana no Brasil assumiram seu ápice no final da década de 1990 e foram fundamentais para a institucionalização do marco jurídico da política urbana brasileira pós-constituinte.

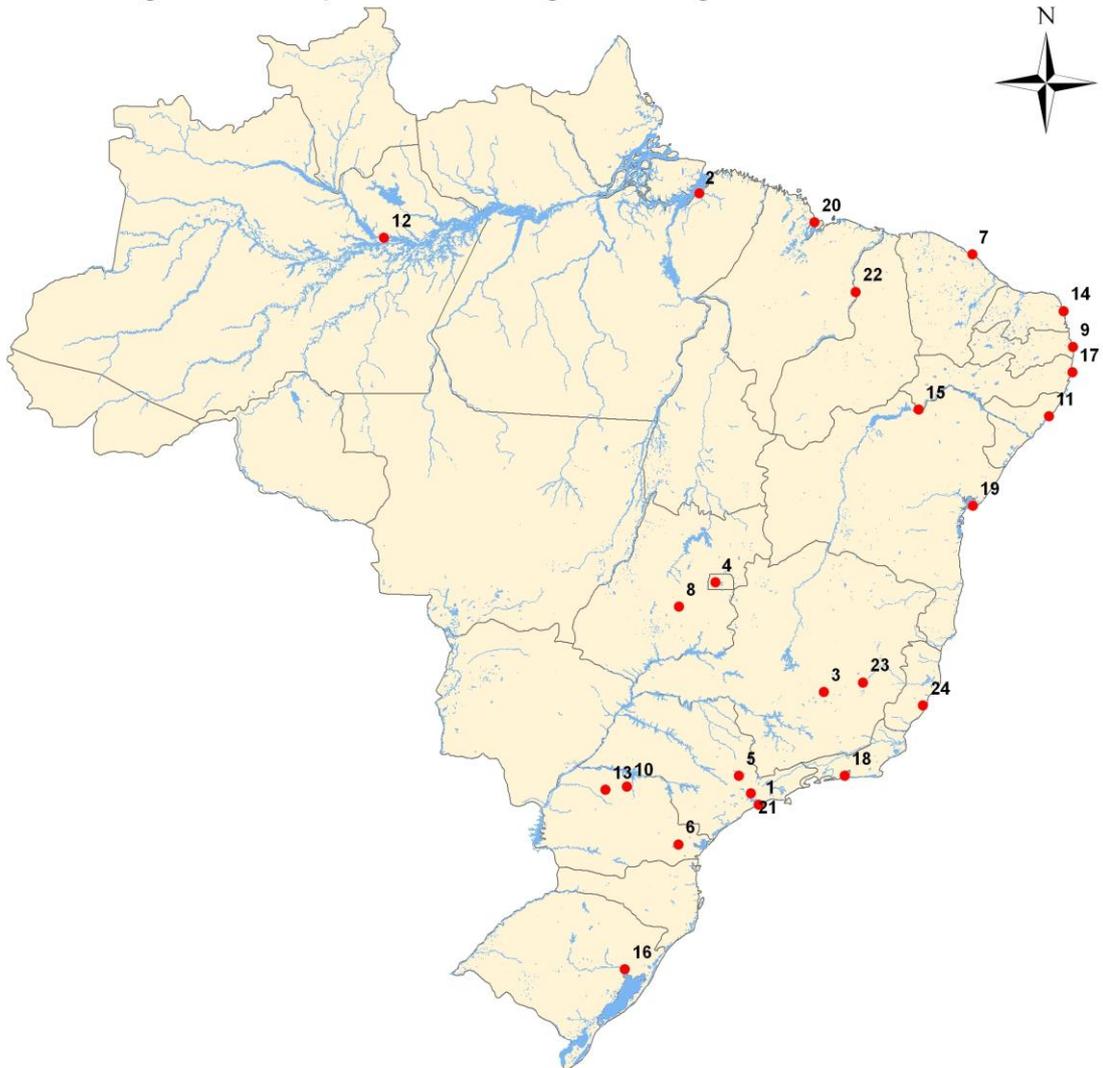
Entretanto, um primeiro ponto crítico destacado pelo ideário da reforma urbana é que as reflexões, propostas e práticas elaboradas acerca dos problemas urbanos e das cidades ficam restritas quase sempre ao município como ente federativo. Nota-se, portanto, certa fragilidade nas discussões sobre a questão metropolitana, sendo que esta já emerge pelo menos desde os anos 1970 quando da institucionalização de várias regiões metropolitanas no território brasileiro.

Até a promulgação da Constituição de 1988, a responsabilidade de instituir regiões metropolitanas era do Governo Federal. No entanto, a Constituição Federal autorizou os Estados a criar suas regiões metropolitanas mediante normas próprias:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por aglomerados de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988, p. 47).

Assim, a partir desta data, diversas regiões metropolitanas foram criadas no Brasil, como se observa no mapa 01. Atualmente, segundo o IBGE (2006), existem no Brasil 26 regiões metropolitanas instituídas em lei, concentrando 413 municípios distribuídos em uma área de quase 167 mil km², onde vivem quase 63,7 milhões de habitantes, o que significa aproximadamente 40% da população total do País.

Brasil - Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento

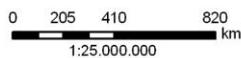


LEGENDA

- | | |
|---|--|
| ● 1, R.M. da Baixada Santista (LCE 815/1996) | ● 13, R.M. de Maringá (LCE 83/1993) |
| ● 2, R.M. de Belém (LCF 14/1973) | ● 14, R.M. de Natal (LCE 152/1997) |
| ● 3, R.M. de Belo Horizonte (LCF 14/1973) | ● 15, RIDE Petrolina/Pe e Juazeiro/Ba (LCF 113/2001) |
| ● 4, RIDE do Distrito Federal e entorno (LCF 44/1998) | ● 16, R.M. de Porto Alegre (LCF 14/1973) |
| ● 5, R.M. de Campinas (DC 6870/2000) | ● 17, R.M. de Recife (LCF 14/1973) |
| ● 6, R.M. de Curitiba (LCF 14/1973) | ● 18, R.M. de Rio de Janeiro (LCF 20/1974) |
| ● 7, R.M. de Fortaleza (LCF 14/1973) | ● 19, R.M. de Salvador (LCF 14/1973) |
| ● 8, R.M. de Goiânia (LCE 27/1999) | ● 20, R.M. de São Luís (LCE 38/1998) |
| ● 9, R.M. de João Pessoa (LCE 59/2003) | ● 21, R.M. de São Paulo (LCF 14/1973) |
| ● 10, R.M. de Londrina (LCE 81/1998) | ● 22, R.M. de Teresina (LCF 112/2001) |
| ● 11, R.M. de Maceió (LCE 18/1998) | ● 23, R.M. do Vale do Aço (LCE 51/1998) |
| ● 12, R.M. de Manaus (LCE 52/2007) | ● 24, R.M. de Vitória (LCE 58/1995) |

* LCE- Leis Complementares Estaduais

* LCF- Leis Complementares Federais



Mapa 01 – BRASIL – REGIÕES METROPOLITANAS E REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO

Fonte: Adaptação da base cartográfica do IBGE

Projeto Cartográfico: Tiago Veloso

Apesar de tamanha importância econômica, demográfica, social e política, as regiões metropolitanas não assumiram na federação brasileira nenhum tipo de estrutura ou poder metropolitano e, em decorrência disso, há uma séria impossibilidade de viabilizar ações mais concretas de planejamento e de gestão a partir de uma perspectiva plurimunicipal no âmbito metropolitano.

Planejamento pressupõe gestão, que pressupõe poder. Trata-se, portanto, do poder metropolitano, que é categoria expressiva do poder político e ideológico. Esse poder ainda é muito fraco. O que temos hoje são as empresas metropolitanas, mas que não são detentoras de poder. Na nova Constituição Federal, a partir da qual os estados da Federação podem constituir novas regiões metropolitanas, deveria constar, também, autorização para criação de um poder metropolitano, pois, somente assim, objetivos, interesses e problemas seriam tratados com maior possibilidade de resultados (SOUZA, 2006, p. 39).

A questão é que são grandes as dificuldades para equacionar, apenas em âmbito de um único município, uma série de problemas urbanos mais abrangentes, tendo em vista sua complexidade e implicações nos campos político, econômico e social. Esses problemas requerem o estabelecimento de relações intergovernamentais, de alguma forma sistematizadas, com a efetiva participação dos estados, dos municípios e, em algumas situações, também da União (GOUVÊA, 2008). Para Gouvêa:

A crise econômica e o processo de desconcentração industrial registrado a partir da década de 1980 tornaram as regiões metropolitanas os *loci* mais notáveis de pobreza e exclusão social. Alguns autores já falam em involução metropolitana, que não quer dizer redução do tamanho das metrópoles, mas deterioração generalizada das condições de vida e habitabilidade. Inexistem, contudo, na legislação urbana brasileira, quaisquer aparatos institucionais voltados para a formulação e a implementação de políticas específicas que explicitem a dimensão metropolitana em detrimento dos interesses municipais (GOUVÊA, 2005, p. 98).

Experiências de políticas metropolitanas, apesar de existentes, são pontuais e não obedecem a uma lógica de desenvolvimento nacional. Gouvêa (2008) analisa as formas de planejamento e gestão na metrópole de Belo Horizonte a partir da experiência de gestão do trem metropolitano e dos Planos Metropolitanos de Transportes. Por conta das dificuldades em encontrar caminhos comuns aos 34 (trinta e quatro) municípios que fazem parte dessa Região Metropolitana, optou-se,

ao fim do processo, pela regionalização do sistema de transportes em detrimento da estadualização e compartilhamento com os municípios metropolitanos.

Isso demonstra que, apesar de importantes, experiências políticas pontuais, tais como consórcios metropolitanos, ainda não dão conta da complexidade existente nos espaços metropolitanos. Portanto, é necessário retomar a discussão do planejamento metropolitano face ao ideário da reforma urbana, visto que, de acordo com a realidade urbana brasileira na atualidade, torna-se indispensável pensar os espaços metropolitanos para uma política nacional de desenvolvimento urbano que considere os elementos trazidos à tona pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana na década de 1980.

É necessário dizer que o marco jurídico atual representa um sério avanço para a implementação de políticas urbanas com os princípios defendidos pelo MNRU, principalmente depois do advento do Estatuto da Cidade¹³. Segundo essa lei, o objetivo da política urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, que, na exposição do documento, pode ser traduzido em quatro grupos de propósitos: promover a gestão democrática das cidades; oferecer mecanismos para a regularização fundiária; combater a especulação imobiliária; e assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos¹⁴.

O plano diretor é o principal instrumento proposto pelo Estatuto da Cidade para promover seus objetivos. É obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e para o cumprimento da função social da propriedade (BRASIL, 1988). Passa a ser exigido também para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, para aquelas influenciadas por empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e, essencialmente para este trabalho, é obrigatório para os municípios que componham áreas metropolitanas.

¹³ Estatuto da Cidade é o nome pelo qual ficou conhecida a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que entrou em vigor no dia 10 de outubro de 2001 e regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição que tratam sobre a política urbana em nível nacional.

¹⁴ Para implementar as diretrizes gerais da política urbana, o Estatuto propõe uma série de instrumentos elencados pelo Estatuto da Cidade com o propósito de promover o desenvolvimento urbano, combater a especulação imobiliária e garantir os princípios a que se propõem, dentre eles destacam-se: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, usucapião especial, concessão de uso especial para fins de moradia, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, estudo de impacto de vizinhança: consórcio imobiliário.

Com isso, demonstram-se a importância e a necessidade de pensar concepções e práticas de planejamento e gestão metropolitanos. Cabe analisar o perfil metropolitano da área de estudo do presente trabalho, a Região Metropolitana de Belém, as práticas passadas e presentes de planejamento para esse espaço, bem como sua configuração territorial.

Assim, doravante, podem-se expor as experiências e tentativas de planejamento para a Região Metropolitana de Belém. Entretanto, em virtude da forma como está sendo construído este trabalho, acreditamos que seria mais interessante apresentar, ainda que de forma sucinta, considerações sobre a constituição da região metropolitana, para depois expor as tentativas de planejamento propostas historicamente. Isso será feito nas seções seguintes.

3. A ESTRUTURA METROPOLITANA DE BELÉM E OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO

3.1 ESTRUTURA E FORMAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO DE BELÉM

Em se tratando de uma metrópole regional, conforme definimos anteriormente, a realidade de Belém guarda particularidades e especificidades advindas de sua formação socioespacial. Neste ponto, busca-se resgatar esse contexto histórico-geográfico, e, a partir de seu reconhecimento, analisar as políticas de planejamento metropolitano pensadas para essa realidade.

Não se trata, portanto, de discorrer longamente sobre as origens da cidade de Belém desde sua fundação ainda no século XVII, mas sim de reconhecer a partir de que momento de sua história essa realidade urbana adquire ares metropolitanos. O ponto é, então, traçar uma perspectiva histórico-geográfica do processo de metropolização de Belém, tendo sempre em conta que, no presente trabalho, a análise da formação e estruturação da Região Metropolitana de Belém se faz necessária, pois serão os planos diretores de dois Municípios desta Região, Belém e Ananindeua, que irão dar suporte ao objeto de estudo do trabalho, neste caso, o planejamento metropolitano.

Na condição de metrópole regional, Belém contém elementos da ordem global e da ordem local. Seu processo de metropolização, ao mesmo tempo se faz em consonância com a urbanização do território brasileiro e a metropolização de outras cidades no território nacional.

Nesse sentido, dialogamos primeiramente com a periodização proposta por Moreira (*apud* TRINDADE Jr., 1998), que define o padrão de crescimento da cidade de Belém classificando-o em três fases:

Em princípio, a cidade se expandiu acompanhando a orla fluvial, para, em seguida, se interiorizar e se continentalizar, definindo as três primeiras fases de seu crescimento: a ribeirinha (da fundação da cidade em 1616 até meados do século XVIII); a de penetração ou interiorização (de meados do século XVIII a meados do século XIX); e a de continentalização (de meados do século XIX em diante) (MOREIRA *apud* TRINDADE JR., 1998, p. 52).

Conforme dito anteriormente, Trindade Jr. (1998) acrescenta a fase de metropolização, que se inicia ainda na década de sessenta e se consolida nas décadas seguintes com a incorporação de cidades e vilas próximas a Belém, definindo uma malha urbana única, ainda que fragmentada.

Browder e Godfrey (2006) destacam o período do pós-guerra como de integração política e econômica nacional, e é neste momento, segundo os autores, que Belém então se torna o centro administrativo regional para programas de desenvolvimento na Bacia Amazônica. O que, do ponto de vista dos autores, é essencial para sua condição de metrópole.

Nota-se, então, a partir das contribuições desses autores, que um primeiro elemento do processo de metropolização de Belém é que, ao contrário de outras metrópoles brasileiras, sua urbanização não se estruturou em torno de um intenso processo de industrialização-urbanização. Já marcada pelos elementos mais comuns do processo de metropolização em outras grandes cidades no território nacional, destacam-se então os processos de institucionalização desta metrópole. Desse ponto de vista, dois momentos marcam a definição formal do processo de metropolização.

O primeiro, quando da institucionalização das primeiras regiões metropolitanas na década de 1970 pelo governo federal. As regiões metropolitanas caracterizadas pelo governo federal na década de 1970, originalmente, tinham por definição a finalidade de realização de serviços comuns. Os serviços considerados de interesse metropolitano eram: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública), uso do solo, transportes e sistema viário, gás canalizado, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental (MONTORO, 1984). Tal formulação culminou com uma série de planos e ações para esses espaços metropolitanos¹⁵.

O segundo momento de formalização data da promulgação da última Constituição do Estado do Pará em 1989, visto que a partir da Constituição Federal de 1988 a responsabilidade de instituir regiões metropolitanas passa a ser dos estados federados. A possibilidade de instituir regiões metropolitanas no Estado do Pará encontra-se especificamente no IV, artigo 50, da constituição estadual, que trata da organização regional do Estado.

¹⁵ Tais planos e ações, particularmente para a Região Metropolitana de Belém, serão apresentados e analisados no próximo tópico.

Art. 50. A organização regional tem por objetivo:

I - o planejamento regionalizado para o desenvolvimento econômico e social;

II - a articulação, integração, desconcentração e descentralização dos diferentes níveis de governo e das entidades da administração pública direta e indireta com atuação na região;

III - a gestão adequada dos recursos naturais e a proteção ao meio ambiente;

IV - a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum;

V - a redução das desigualdades regionais e sociais;

VI - a participação da sociedade civil organizada no planejamento regional, bem como na fiscalização dos serviços e funções públicas de interesse comum, na forma da lei.

§ 1º. A organização regional será regulamentada mediante lei complementar que, dentre outras disposições, instituirá a regionalização administrativa e estabelecerá seus limites, competências e sedes.

§ 2º. O Estado poderá, mediante lei complementar, instituir **regiões metropolitanas**, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por grupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

§ 3º. Os Municípios que integrarem grupamentos previstos neste artigo, não perderão nem terão limitada sua autonomia política, financeira e administrativa.

(PARÁ, 2008, p. 22)

Assim, a atual Região Metropolitana de Belém obteve reconhecimento em âmbito estadual em 1995, pela Lei Complementar nº 027, de 19 de outubro de 1995:

Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências.

Art. 1º - Fica criada, consoante o disposto no art. 50, § 2º, da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Belém, constituída pelos Municípios de:

I - Belém;

II - Ananindeua;

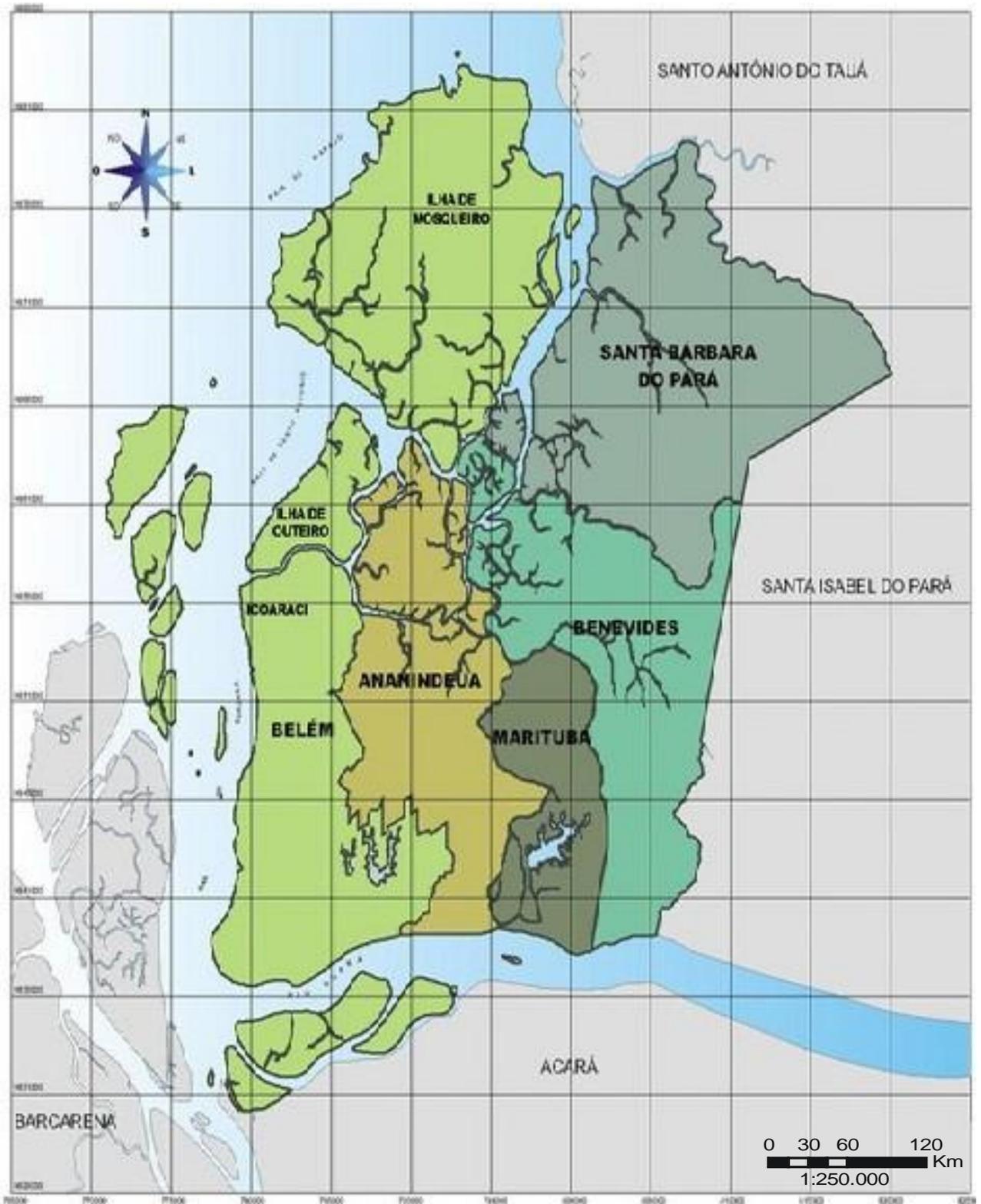
III - Marituba;

IV - Benevides;

V - Santa Bárbara do Pará;

(PARÁ, 1995, p. 01).

Tal como está configurada na atualidade, a Região Metropolitana de Belém é composta por 05 Municípios - Belém, Ananindeua, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Benevides - e contém uma população de aproximadamente dois milhões de habitantes, conforme se visualiza no mapa 02, e sua genealogia pode ser acompanhada segundo o quadro 01.



Mapa 02 - A REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM
 Fonte: SEGEP (2000).

ANO DE CRIAÇÃO	MUNICÍPIO	ORIGEM E DINÂMICA
1616	Belém	Fundado com o nome de Santa Maria de Belém do Grão-Pará por Francisco Caldeira Castelo Branco. Ao longo do tempo sua abrangência territorial passou a corresponder aos atuais municípios de Castanhal, Santa Isabel, (antigo município de João Coelho), Benevides, Ananindeua e Barcarena.
1943	Ananindeua	Surgiu com a Estrada de Ferro Belém-Bragança. Inicialmente fazia parte do município de Belém, tornando-se freguesia e, posteriormente, distrito desse município. Em 1938, passou a pertencer ao município de João Coelho (atual Santa Isabel do Pará), voltando no mesmo ano à circunscrição belenense. Constituiu-se em município, oficialmente instalado em 1944, compreendendo os seguintes distritos: o da sede, Engenho Araci e Benfica (desmembrados do município de Belém) e Benevides (desanexado do atual município de Santa Isabel do Pará).
1961	Benevides	Originário da Colônia Agrícola de Benevides, surgida em 1861, na área de influência da Estrada de Ferro, Belém-Bragança. Constituiu-se em município a partir dos distritos de Benevides, Engenho Araci e Benfica (desmembrados de Ananindeua) e de parte do distrito-sede de Santa Isabel do Pará.
1991	Santa Bárbara do Pará	Originário do antigo Engenho Araci, foi constituído em município a partir do desmembramento de Benevides, sendo oficialmente instalado em 1992.
1994	Marituba	Vila Operária surgida com a Estrada de Ferro Belém-Bragança (1883). Com o tempo sua malha urbana ficou na circunscrição dos municípios de Ananindeua e Benevides. Sua constituição em município se deu, entretanto, a partir do desmembramento deste último, sendo instalado oficialmente em 1997.

Quadro 01 - GENEALOGIA E DINÂMICA MUNICIPAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM
 Fonte: Trindade Jr. (2002)

A formação institucional da Região Metropolitana de Belém pode ser compreendida a partir das dimensões do processo de metropolização. Entretanto, há necessidade de se entender para além das discussões sobre o processo de institucionalização desses espaços e deixar clara a sua formação socioespacial.

Trindade Jr. (1998) expõe o processo de metropolização de Belém sendo constituinte de duas formas espaciais em momentos distintos da história. No primeiro momento, a metrópole apresenta o que o autor denomina de forma

confinada, expressa na concentração de serviços e equipamentos urbanos na área central de Belém, estendendo-se mais ou menos até a Primeira Léguas Patrimonial¹⁶. O autor leva em consideração o estudo realizado por Tupiassu (1970) sobre a implantação da Área Metropolitana de Belém, para definir tal forma confinada do espaço metropolitano. Tupiassu (1970) define o núcleo metropolitano como:

- a) O espaço metropolitano possui um núcleo excêntrico..., onde se situam as concentrações de serviços públicos, administrativos, financeiros ou portuários - e que corresponde à noção de centro urbano;
- b) A partir desse (sic) núcleo, a área urbanizada se estende de modo relativamente compacto até as proximidades dos limites da 1ª léguas patrimonial;
- c) Nesse ponto, a área urbanizada é interrompida pelos terrenos de propriedades de órgãos governamentais que necessitam de grandes espaços;
- d) Ultrapassadas as propriedades dessas organizações, a área urbanizada retorna às proximidades das principais vias (rodovias para Icoaraci e PA-25), ficando os espaços entre as vias sujeitos a pequena utilização;
- e) Após estes (sic) subúrbios quase 'urbanos', tem início a área rural, embora frequentemente invadida por instalações industriais ou de balneários.

O processo não se repetiria em torno das demais cidades e vilas da AMBEL [Área Metropolitana de Belém], que teriam áreas rurais contíguas à área urbanizada. (TUPIASSU *apud* TRINDADE JR., 1998, p.130).

Portanto, para Trindade Jr.:

[...] O que se observa com essa caracterização é que, mesmo apresentando um embrionário processo de metropolização, o adensamento populacional em Belém, na década de sessenta e de setenta, ocorreu de maneira mais restrita à Primeira Léguas Patrimonial. Até a década de sessenta, o centro de Belém já se mostrava consolidado, momento em que se acelera o processo de verticalização nessa área e nas suas imediações, ganhando destaque na década de setenta. Nesse processo, os terrenos de terra-firme ficaram concentrados nas mãos de pessoas de melhor poder aquisitivo. Além disso, o adensamento populacional se acentuou nas áreas mais centrais devido à existência dos terrenos institucionais na atual área de transição, cuja posse ficou assegurada a instituições civis e militares. É o momento em que a população mais pobre passa a ocupar as áreas de baixadas, marcando os conflitos sociais pela moradia e promovendo o crescimento populacional na Primeira Léguas Patrimonial (TRINDADE JR., 1998, p.130).

¹⁶ A Primeira Léguas Patrimonial refere-se à área da cidade que foi ocupada desde sua origem no Forte do Presépio até o bairro do Marco, contemplando os bairros centrais de Belém na atualidade. Ademais existe a Segunda Léguas Patrimonial que se caracteriza por ser área de expansão da cidade em direção à Rodovia Augusto Montenegro e da BR-316 (em direção à Belém-Brasília). Por fim, a cidade ainda é composta por uma área de transição, situada após a Primeira Léguas, onde se situam bairros como o de Val-de-Cães, Marambaia e Souza. É nessa área que também se encontra o chamado "cinturão institucional", uma grande extensão de terrenos (cerca de 4.000 ha) doados pela municipalidade a partir de 1940, são terrenos, conforme já mencionamos, pertencentes a instituições civis e militares (PDTU, 1991).

No segundo momento, é a forma dispersa que configura o espaço metropolitano de Belém. Essa forma é caracterizada pela expansão da área metropolitana, pela ocupação da Segunda Légua Patrimonial¹⁷ do Município de Belém, e principalmente pela formação de assentamentos residenciais populares nos municípios adjacentes ao Município de Belém. Segundo Trindade Jr.,

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 realocação 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 (TRINDADE JR., 1998, p 134).

A passagem, no contexto da metrópole, da forma confinada à forma dispersa, dá-se, portanto, a partir de sua expansão e reestruturação. Na compreensão do autor, essas formas metropolitanas são indissociáveis das ações dos agentes que produzem o espaço metropolitano e de como reproduzem as suas estratégias espaciais e territoriais. Portanto, ao discutir a forma, é imprescindível destacar os papéis dos agentes produtores do urbano, pois são eles que definem, ao atuar e produzir o espaço, a configuração que este vai tomar. De outra maneira, o espaço é entendido como produto, condição e meio de reprodução das relações sociais. Trabalha-se com a noção de desconcentração para mostrar que a forma urbana compacta, característica do primeiro momento do processo de metropolização considerado, cede lugar a uma forma metropolitana dispersa, que reafirma a primazia da metrópole belenense no contexto da Amazônia oriental e que é fruto de processos socioespaciais que combinam elementos da ação (coligações de agentes locais) e da estrutura (determinações gerais) (TRINDADE JR., 1998).

Oliveira (1992) também apresenta a natureza da metropolização de Belém do ponto de vista da verticalização. Segundo a autora, o processo de produção do

¹⁷ A Segunda Légua Patrimonial refere-se à área da cidade que foi ocupada após a ocupação da Primeira Légua Patrimonial, e, especialmente após a ultrapassagem do cinturão institucional em torno da primeira légua. A Segunda Légua Patrimonial se caracteriza por ser área de expansão da cidade em direção a Rodovia Augusto Montenegro e da BR-316 (em direção à Belém-Brasília).

espaço urbano de Belém deu-se sempre a partir das áreas mais altas, mais valorizadas, para depois se dirigir às mais baixas. A verticalização segue também esta lógica muito frequente nas cidades brasileiras.

Entendendo o processo de verticalização como um dos elementos mais característicos da metropolização, destaca que, dentre as novas tendências na verticalização de Belém, têm sido verificados: 1) aumento das densidades construídas e elevação acentuada dos gabaritos dos edifícios, que atingiram quarenta pavimentos, configurando-se, assim, uma agressiva paisagem, vista nitidamente através de seu *skyline*; 2) novas modalidades de seletividade social, caracterizadas pelos altos padrões de construção e arrojados projetos arquitetônicos; 3) incorporação de sofisticados equipamentos de lazer na área condominial; e 4) altos preços dos imóveis (OLIVEIRA, 2008, p. 1). Segundo a autora, parece estar se delineando uma tendência à segregação socioespacial para segmentos sociais de alta classe e de alta classe média. A paisagem urbana de Belém é marcada fortemente pela presença da verticalidade dos edifícios, que contrasta, ao mesmo tempo, com a horizontalidade das habitações espalhadas em direção à periferia.

Esse processo corrobora a assertiva de Trindade Jr. (1998), de que a metropolização em Belém é marcada por estas contradições, pois apresenta, de um lado, a consolidação de um modo de vida extremamente moderno, representado significativamente por esse modelo de verticalização, mas, ao mesmo tempo, apresenta o crescimento do baixo terciário, o déficit habitacional, a favelização acentuada, a insuficiência dos serviços e equipamentos urbanos etc. Vale dizer que as pesquisas de Oliveira (1992) se deram exclusivamente no Município de Belém e seus bairros, principalmente os que já passavam pelo processo de verticalização acentuado.

Mais recentemente, Oliveira e Oliveira (2008) já constatam a gênese do processo de verticalização nos demais municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém, especificamente o Município de Ananindeua. Apesar de constatarem que Ananindeua ainda possui muitas possibilidades de crescimento horizontal, atentam que a verticalização nesse Município já pode ser observada, ainda que como processo tímido e incipiente, pois, segundo os dados da Secretaria de Finanças de Ananindeua (SEFIN), há cadastrados 21 conjuntos residenciais

verticalizados, nos quais os gabaritos são de 3 a no máximo 8 andares. Nota-se, pela análise dos autores, a expansão da verticalização para outros municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém, além do Município núcleo.

No âmbito da reestruturação do espaço metropolitano de Belém, Trindade Jr. (2008), em estudos recentes, apresenta as possibilidades da reconfiguração metropolitana. Tal reconfiguração estaria para além do espaço formalmente reconhecido como Região Metropolitana de Belém, e se daria, segundo o autor, em virtude das repercussões de grandes empreendimentos econômicos localizados próximos da área metropolitana oficial, pelo aproveitamento de sua infraestrutura. A análise realizada por Trindade Jr. (2008) se dá, em particular, no Município de Barcarena, onde está localizado o complexo Albras-Alunorte.

O Projeto Albras-Alunorte foi implantado na década de 1980 a aproximadamente 30 km de Belém. Trata-se de um complexo industrial voltado principalmente e originalmente para a produção de alumina e alumínio. Segundo Trindade Jr. (2008), por causa da instalação do projeto, houve um reforço da importância da proximidade da cidade de Barcarena para o funcionamento da atividade produtiva que se instalou. E, apesar dos constrangimentos iniciais em virtude da dificuldade de articulação de transportes, o complexo tende a se inserir no espaço metropolitano de Belém, visto a emergência de novos fluxos estabelecidos com o espaço metropolitano já consolidado.

A dinâmica impressa no espaço pelo grande empreendimento sugere que, ao contrário do que se havia planejado, muito mais que contribuir para a redução da concentração urbana na região, a importância do complexo industrial implantado em Barcarena e do processo de urbanização que lhe sucedeu, reforça o processo de concentração que, por meio da dispersão dos assentamentos urbano-industriais, amplia a dimensão da metrópole, redimensionando o seu papel de metrópole regional (TRINDADE JR, 2008, p.12).

Essas novas espacialidades produzidas pela reestruturação do conjunto metropolitano se refletem na elaboração de novas institucionalidades para a Região Metropolitana, inclusive gerando debates públicos sobre a necessidade da reconfiguração institucional da Região Metropolitana de Belém. Em levantamentos documentais, constatou-se a existência de ao menos dois projetos de lei tramitando na Assembleia Legislativa do Estado do Pará que tratam da mudança institucional

da Região Metropolitana de Belém, no sentido de ampliação do número de municípios que a compõem.

O primeiro projeto, proposto como Lei Complementar, foi apresentado em 2007, pelo ex-prefeito de Ananindeua e atualmente deputado estadual Manoel Pioneiro, do Partido da Social Democracia do Brasil (PSDB), visando a alterar o artigo 50, parágrafo segundo da Constituição Estadual. Além de propor a criação de uma RMB maior, mais ampla e abrangente, inclui no projeto a criação de Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), com recursos oriundos de percentual de 1% do Fundo de Participação do Estado repassado a esses municípios; mais 1% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); e 2% do total arrecadado pelo Estado sobre o Imposto de Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), além de dotações orçamentárias da União, Estado e municípios da área envolvida. O projeto encontra-se em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Na nova configuração metropolitana apresentada por este projeto, outros quatro municípios fariam parte do complexo metropolitano, conforme o mapa 03:

Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências.
Art. 1º - Nos termos do artigo 25, § 3º, da Constituição Federal e do artigo 50, § 2º da Constituição do Estado do Pará, é instituída a REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM, constituída pelos seguintes municípios:
I - Belém;
II - Ananindeua;
III - Marituba;
IV - Benevides;
V - Santa Bárbara do Pará;
VI - Santa Izabel do Pará;
VII - Castanhal;
VIII - Barcarena;
IX - Abaetetuba
(PARÁ, 2007, p.10).

O segundo é o projeto de Lei Complementar nº 02/2001, apresentado pelo então Deputado Estadual Cezar Colares (PSDB), que visa a incluir o município de Santa Isabel do Pará dentre os que compõem a Região Metropolitana de Belém, conforme pode ser visto no mapa 04.

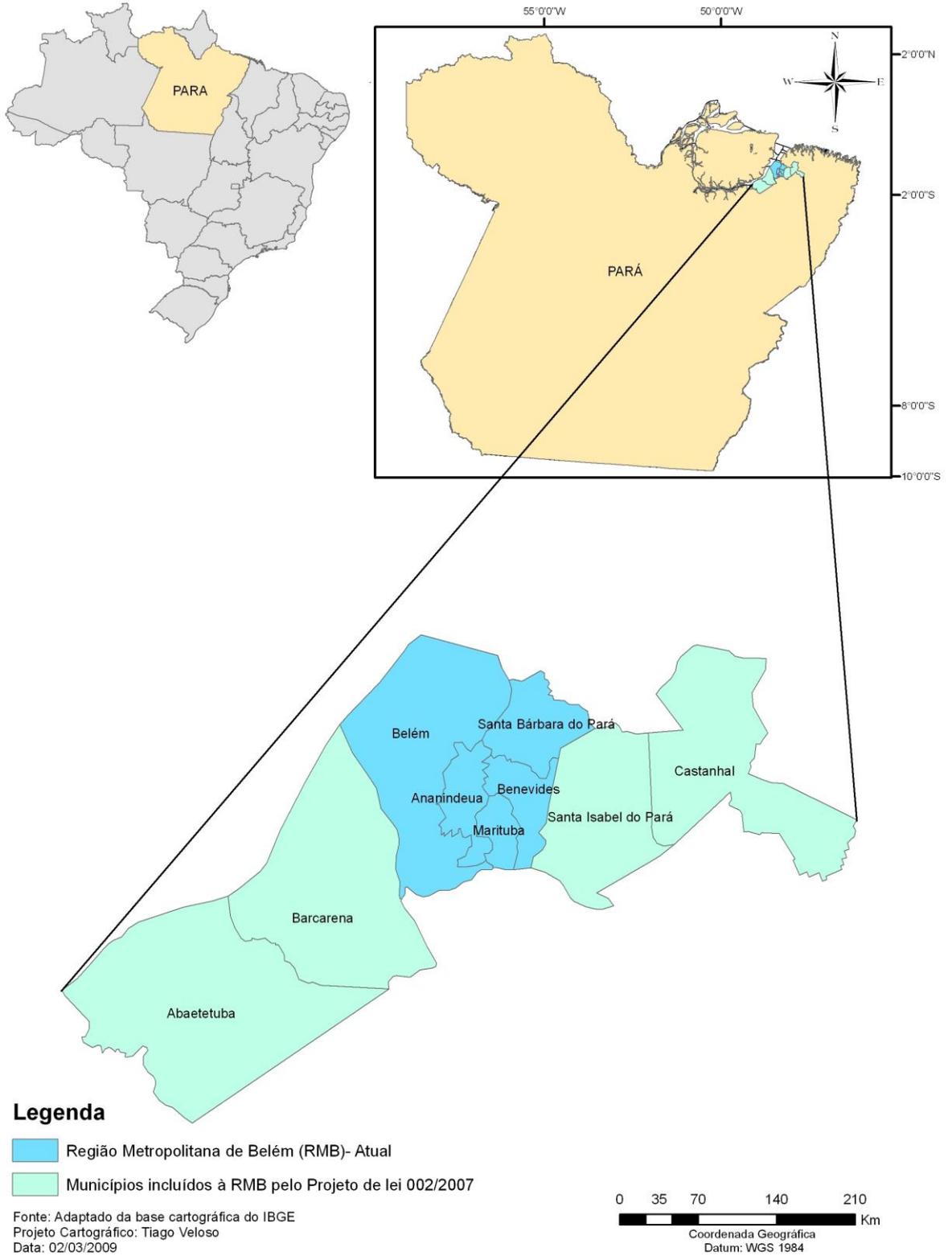
Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências.
Art. 1º - O art. 1º da Lei Complementar 027, de 19 de outubro de 1995, passa a vigorar com os seguintes encisos:

“Art. 1º.....
I - Belém;
II - Ananindeua;
III - Marituba;
IV - Benevides;
V - Santa Bárbara do Pará e
VI – Santa Isabel do Pará”
(PARÁ, 2001, p.04)

Tal projeto foi aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Entretanto, sua homologação não foi sancionada pelo executivo estadual, sendo as razões para a negativa de inclusão exposta em mensagem da governadora à Assembleia Legislativa:

[...] No caso do Município de Santa Isabel do Pará, embora apresente relevante desenvolvimento econômico, as atividades desempenhadas por este são basicamente rurais, sendo assim para o desenvolvimento dos serviços públicos existentes no local, não depende que o Município seja incluído na área da Região Metropolitana, tendo em vista este não possuir políticas de interesse comum com os demais Municípios que fazem parte da referida Região. Essas [...] são as razões que me levaram a vetar integralmente o Projeto de Lei em causa. (PARÁ, 2008b, p. 01)

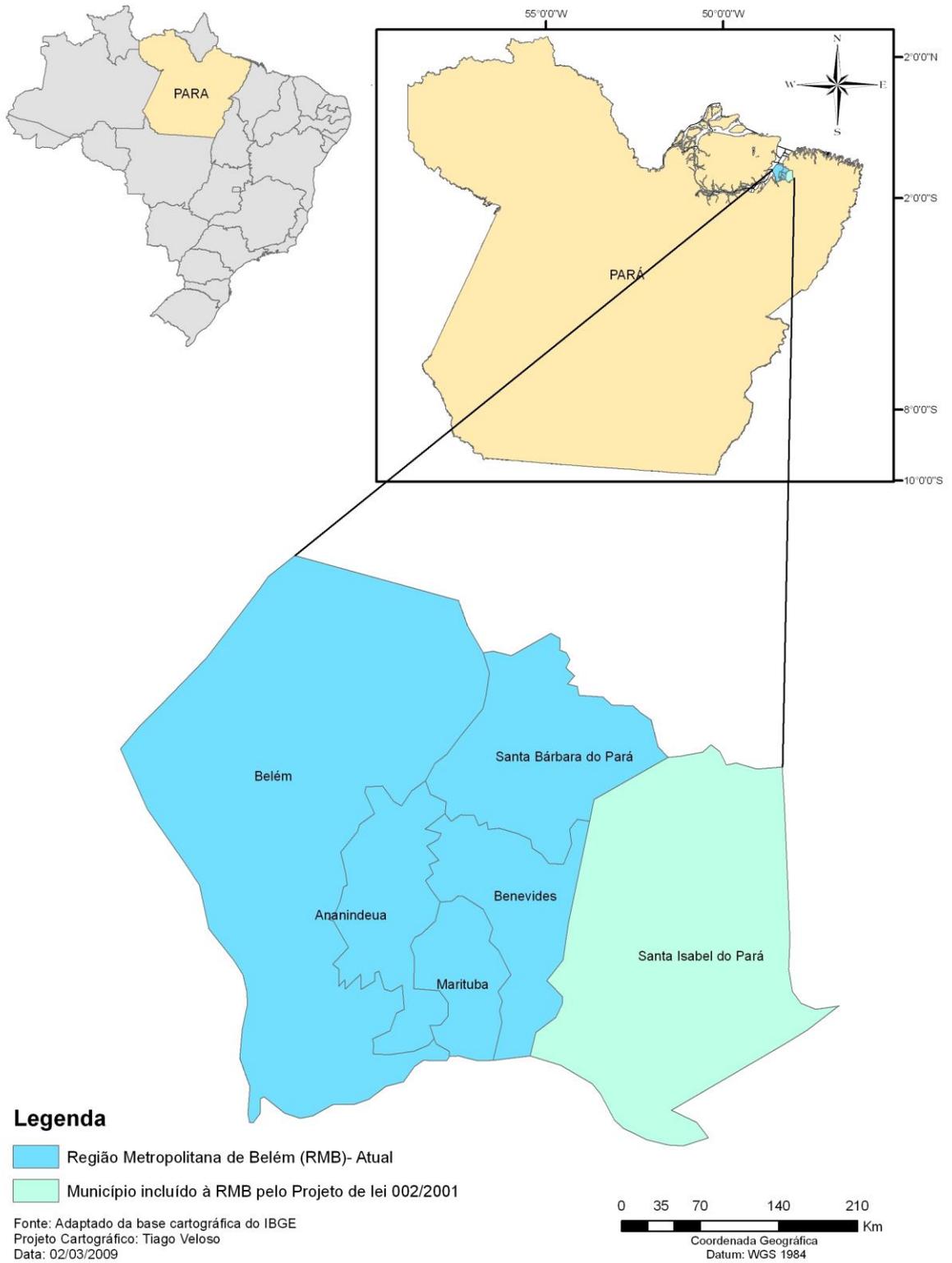
O debate sobre as formas de planejamento e gestão para a Área Metropolitana de Belém não é dos tempos atuais. Mesmo antes do advento da obrigatoriedade de planos diretores em municípios metropolitanos, definido pelo Estatuto da Cidade, várias foram as tentativas de instituir sistemas de planejamento a curto, médio e longo prazo para as regiões metropolitanas brasileiras, sendo que esse processo era coordenado pelo Governo Federal. O modo como se deram essas tentativas de planejamento e constituição de planos de longo prazo para a metrópole belenense é analisado no próximo tópico.



Mapa 03 - CONFIGURAÇÃO DA RMB SEGUNDO PL 002/2007

Fonte: Adaptação da base cartográfica do IBGE

Projeto Cartográfico: Tiago Veloso



Mapa 04 - CONFIGURAÇÃO DA RMB SEGUNDO PL 002/2001
 Fonte: Adaptação da base cartográfica do IBGE
 Projeto Cartográfico: Tiago Veloso

3.2 DOS PLANOS METROPOLITANOS AOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

Se considerarmos, então, que o processo de metropolização já é reconhecido há pelo menos quatro décadas, é necessário pensar sobre as forma de se planejar o espaço metropolitano. Nesse sentido, cabe a pergunta: Quais as tentativas de se pensar sobre o processo de metropolização em Belém e as práticas de planejamento existentes no passado?

Instituída ainda na década de 1970, a Região Metropolitana de Belém foi uma das nove primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil, e, como tal, apresenta um histórico de tentativas de planejamento e gestão que datam mesmo antes deste momento.

Segundo Lisboa Júnior (2008) a trajetória da gestão da RMB nos reporta a três momentos marcantes. O primeiro deles foi o da institucionalização com os Municípios de Belém e Ananindeua em 1973, pelo governo federal, como uma decisão geopolítica¹⁸. O segundo o da promulgação da Constituição de 1988 e consequente alteração dos mecanismos de gestão que viabilizavam procedimentos de abrangência metropolitana. E o terceiro, a instituição pelo governo estadual em 1995, com a inclusão dos três novos Municípios – Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará - a partir dos pleitos políticos e pressões do setor privado pela unificação de tarifas de serviços públicos (LISBOA JÚNIOR *apud* OBSERVATÓRIO, 2008, p. 38).

Os primeiros anos de criação da RMB foram dedicados à instrumentalização de sua gestão, com ações realizadas a partir da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (Codem), enquanto o governo estadual viabilizava a criação do Sistema Estadual de Planejamento (SEP, criado em 1976), após o que a gestão metropolitana foi concentrada na Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – Seplan. A partir de então a Seplan assumiu definitivamente a coordenação da gestão metropolitana, mantendo a Codem como seu braço executivo. Durante este período, foram tomadas diversas providências relativas ao planejamento e sistematização de

¹⁸ O geopolítico a que nos referimos se deve ao contexto específico do governo militar à época, visto que as grandes cidades eram pensadas como espaço sensível ao desenvolvimento de resistências ao regime, sendo assim, era necessário tornar as metrópoles áreas de intervenção específica do governo federal, o que efetivamente foi realizado a partir da institucionalização das regiões metropolitanas na década de 1970. Retirava-se a partir disso a autonomia dos estados em relação a suas metrópoles, e é significativo dizer que as cidades escolhidas pelo governo militar receberam várias ações e destinações de recursos após a institucionalização. Souza (2006) vai ressaltar que o desenvolvimento da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil sempre seguiu à margem de todas as reflexões sobre a política urbana brasileira, e até hoje segue à margem das políticas territoriais (SOUZA, 2006, p. 30).

informações do espaço metropolitano, a partir dos quais foram traçadas as diretrizes das políticas setoriais de saneamento, transportes e habitação, executadas no período posterior (1983 a 1986) (LISBOA JÚNIOR *apud* OBSERVATÓRIO, 2008, p. 39).

É neste período que se concentram as atividades em torno do planejamento e da gestão da RMB, visto que neste momento da década de 1970, a CODEM foi responsável pela elaboração de uma série de planos metropolitanos, visando à dinamização e ao desenvolvimento da área metropolitana. Tais planos pensados para a Grande Belém são classificados na modalidade compreensiva¹⁹ de planejamento urbano, conforme o quadro 02.

A CODEM é a expressão mais acabada do olhar do município voltado ao planejamento metropolitano. Criada pela Lei Municipal nº 6.795, de 24 de abril de 1970, e alterada pela Lei nº 6.861, de 08 de fevereiro de 1971, regida pela Lei das Sociedades Anônimas e por Estatuto Social, a CODEM é uma sociedade de economia mista do Município de Belém, cujo maior acionista é a própria Prefeitura Municipal de Belém. Dentre suas atribuições estão:

Contribuir na estrutura administrativa de Belém, por meio da regularização fundiária e ações integradas no planejamento urbano municipal, visando a melhorias na qualidade de vida da população. Por exercer atividade econômica mista, a Codem é uma empresa de amplas possibilidades e presta serviços também a terceiros, dentro do mercado imobiliário, um nicho em constante expansão em Belém (BELÉM, 2005, p. 01).

Dotada de certa autonomia financeira e administrativa, pelo seu caráter empresarial, a CODEM teve como principal ação para promover o planejamento metropolitano a elaboração e coordenação, ainda na década de 1970, dos planos compreensivos da Grande Belém, planos que serviriam de base para desenvolver de forma ordenada a expansão da metrópole.

¹⁹ Os planos compreensivos são uma modalidade de planejamento urbano que ultrapassa a lógica do planejamento físico-territorial. O planejamento físico-territorial primava pela preocupação com a modernização dos aspectos infraestruturais da cidade. Além disso, tinha uma forte vinculação com os arquitetos e engenheiros que ajudavam a aplicar esta perspectiva físico-territorial. Por sua vez, **o planejamento compreensivo**, além da preocupação com a infraestrutura urbana, procurava compreender as dinâmicas socioeconômicas na cidade. Além disso, trazia a novidade de envolvimento de equipes multidisciplinares na elaboração de planos, arquitetos, engenheiros, sociólogos, administradores, advogados, geógrafos e economistas. Apesar disso, segundo Costa (2007), “não se tratava de uma compreensividade de fato, uma vez que as participações destes profissionais se dava ainda de forma muito independente uns dos outros (COSTA, 2007).

A concepção e elaboração desses planos compreensivos foram influenciadas diretamente pela atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Criado nos anos 1960, o SERFHAU promoveu intensamente a elaboração de planos de desenvolvimento urbano em todo o Brasil, até sua extinção, em meados dos anos 1970. Com objetivo de colaborar com estados e municípios na política nacional de habitação em conjunto com o Banco Nacional de Habitação (BNH), o SERFHAU servia ainda como órgão que centralizava as políticas urbanas no âmbito do governo federal. As diretrizes gerais dos planos promovidos pelo SERFHAU eram assim pensadas:

Os planos promovidos pelo Serfhau tinham, por campo de intervenção, os aspectos sociais, econômicos, físicos e institucionais - daí sua denominação de planos integrados. Seu método era o de aproximações sucessivas: começava por um estudo preliminar, a seguir desenvolvia um plano de ação imediata ou nas situações mais complexas um plano de desenvolvimento local integrado. A primeira etapa tinha por conteúdo o conhecimento geral e preliminar do município, a identificação dos principais problemas e dos agentes mais importantes do desenvolvimento local, as propostas para solução dos problemas locais mais urgentes. A etapa subsequente, após um diagnóstico dos principais problemas levantados na etapa anterior, tinha por conteúdo as alternativas de intervenção, a solução para os principais problemas e pontos de estrangulamentos, os instrumentos legislativos, a demanda de recursos, os programas setoriais relevantes. A etapa final tinha por conteúdo os planos setoriais ou mesmo anteprojetos, o organismo local de planejamento, a determinação de projetos, o detalhamento dos instrumentos administrativos (MINTER *apud* MOREIRA, 1989, p. 03).

No caso específico dos planos promovidos para a Grande Belém²⁰, houve forte sintonia entre as propostas gerais apresentadas e conduzidas pelo SERFHAU e a elaboração dos planos compreensivos desenvolvidos pela CODEM. Corrêa (1989) descreve os planos compreensivos concebidos para a Grande Belém da seguinte maneira:

Os Planos Compreensivos se fundamentam em um diagnóstico abrangente da realidade intraurbana e são equacionados a partir da formulação de uma imagem projetada da cidade, onde são estrategicamente posicionados os elementos fundamentais do espaço urbano futuro. Dentre eles, a distribuição espacial, de densidade, de rendas per capita, ou familiares e de

²⁰ Corrêa (1989) denomina de Grande Belém, o espaço metropolitano de Belém nas décadas de 1970 e 1980. Nesse momento, do ponto de vista institucional, a Região Metropolitana de Belém era constituída pelos Municípios de Belém e Ananindeua somente.

emprego. Ainda contam para isso a estrutura viária básica e a localização de equipamentos urbanos de dimensão significativa ou de grande importância funcional (CORRÊA, 1989, p.239).

Três foram os planos elaborados para se projetar e desenvolver a “Grande Belém”: o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB), o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM) e o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM). Tinham por características ser planos compreensivos, e, a partir de variáveis eleitas pelos planejadores, projetavam um perfil da Grande Belém. Em outras palavras, através do exercício de coleta de dados do presente, desejava-se projetar um futuro desejado para a metrópole.

O PDGB, primeiro grande plano com caráter metropolitano, foi elaborado em meados dos anos de 1970, tendo sido realizado por uma consultoria privada, a empresa “Desenvolvimento e Sistemas S/A”. Com forte base teórica funcionalista, a estrutura metodológica adotada pelo PDGB assumiu a roteirização proposta pelo SERFHAU para a elaboração de planos de desenvolvimento integrados. Condizente com isso, previa eixos de estruturação viária e transportes urbanos. Ademais, no campo da habitação restringia-se a um tratamento sumário, no qual se limitava a afirmar:

“... que é preciso criar condições para que a população moradora de “baixadas” continue residindo próximo aos locais de trabalho e onde já estabeleceu raízes em termo de hábitos”. Do ponto de vista de sua instrumentação, o PDGB limitou-se a trabalhar com mecanismos tradicionais normativos, como Lei de Zoneamento, código de edificações e Código de posturas já existentes (CORRÊA, 1989, p. 225).

Lima (2000), ao avaliar o plano, afirma que:

PDGB can be considered a typical plan of the 1970s in Brazil. Its contents follow what the Federal Service of Housing and Urbanism (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo or Serfhau) set out in terms of methodology and means of implementations. This first plan was a plan of general principles. Its objectives recognise and indicate guidelines for the development of Belém metropolitan region (LIMA, 2000. p. 109)²¹.

²¹ PDGB pode ser considerado um típico plano da década de 1970 no Brasil. Contém o que o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) define em termos de metodologia e meios de implementação. Esse primeiro plano foi um plano de princípios gerais. Seus objetivos eram reconhecer e indicar linhas gerais para o desenvolvimento da região metropolitana de Belém.

O segundo grande plano desenvolvido foi o PDM, inteiramente produzido no âmbito da CODEM. Assim como seu antecessor, trazia em seu bojo uma base teórica funcionalista, em parte por ter mesmo uma estrita vinculação com o PDGB. Sua estrutura metodológica é composta de três partes essenciais: diagnósticos, diretrizes e projetos/programas, e, apesar de dotado de melhor estruturação metodológica que o PDGB, pois evita as superposições, repetições e contradições deste, apresenta problema de setorização semelhante.

Ao vislumbrar um cenário socioeconômico futuro, o PDM é menos otimista que o PDGB, o que se explica por já refletir os sintomas da crise econômica pós-milagre que o País vivenciava naquele momento. Entretanto, expande o rol de objetivos, diretrizes, projetos e programas, tentando abranger a complexidade do espaço metropolitano. Incorre, dessa maneira, no mesmo generalismo do PDGB. Por exemplo, quanto às proposições sobre a estrutura viária metropolitana e os transportes urbanos, o plano limita-se a propor estudos de viabilidades, avaliações e complementações pouco precisas relativas a programas e projetos do PDGB. E no setor de habitação, embora destaque questões relevantes à temática habitacional, não as aprofunda, remetendo o tratamento sistemático a estudos posteriores.

No que concerne à sua instrumentação, o PDM restringe-se a uma longa listagem de implementação de 33 (trinta e três) programas e 114 (cento e quatorze) projetos, a grande maioria sendo meras sugestões referentes a estudos, pesquisas, formulações de planos, avaliações e complementação do PDGB, bem como de outras medidas semelhantes. O plano assume escasso grau de comprometimento com ações práticas, sendo assim transformado em um grande painel de “boas intenções”.

O terceiro e último plano de caráter compreensivo para a Grande Belém foi denominado de PEM, com produção técnica privada da empresa Geotécnica S/A, e sob orientação da CODEM, no período de 1979-1981. Quanto à base teórica, o PEM inova bastante em relação aos seus antecessores e se afasta da premissa funcionalista ao se apresentar com uma base “histórico-estrutural”, constituída pelas seguintes categorias: a) Objetividade; b) Historicidade; c) Racionalidade; d) Totalidade; e) Atividade; e) Nacionalidade, e também dos elementos do sistema urbano de Castells, produção, consumo, intercâmbio e gestão para “identificar o

sistema de atividades que se rebate no sistema de espaços adaptados” (CORRÊA, 1989, p. 269-271).

Inova no âmbito de sua estrutura metodológica, pois propõe etapas de elaboração, tais como: a) levantamento de informações, b) análise e diagnóstico, c) projeção de variáveis, d) formulação de futuros, e) definição de estrutura metropolitana, f) simulação de usos, g) equacionamento de programas e projetos e h) estabelecimento de quadros e modelos de uso e ocupação solo. Ao tratar das questões setoriais, o PEM fundamenta sua análise para o setor de habitação na “teoria dos dois circuitos” de Santos (1978)²², e a partir dela identifica que 65% da população metropolitana tinha em 1979 sua problemática habitacional situada no circuito inferior da economia. Não se atendo apenas ao diagnóstico, formulou propostas relativas ao setor como: a) incentivar loteamentos populares através de leis de usos do solo e b) estabelecer taxações para áreas vazias de caráter especulativo.

Embora avance no trato da teoria e da metodologia, formulando propostas para ação, Corrêa (1989) analisa que o plano apresenta elevado grau de idealização em relação às reais condições econômicas e políticas vigentes na época. Por exemplo, as propostas na área de saneamento são, segundo o autor, genéricas e inconsequentes, visto que se propõem a “implantar o serviço onde ele não existe”, sem discussão sobre a viabilidade socioeconômica das implantações listadas (CORRÊA, 1989, p. 285). Lima (2000), ao analisar o PEM, destaca entre suas contribuições:

PEM development strategic for Belém metropolitan region were broadly stated as metropolitan development, job creation, housing policies to be achieved through a Política de Estruturação Espacial (spatial structure policy). This was developed into guidance for land use and density zoning.

²² Para Santos (2004), a economia urbana, especialmente nos países subdesenvolvidos, é composta por dois circuitos distintos e complementares, o primeiro, denominado pelo autor de circuito superior, é definido pela modernidade de suas mercadorias e produtos, sendo construído e mantido pela modernização tecnológica, e mantido pela capacidade de consumo daqueles que podem desfrutar dos seus benefícios. O segundo circuito seria denominado de circuito inferior da economia urbana, resultado das necessidades de consumo e sobrevivência daqueles que não podem consumir exclusivamente no circuito superior. São, até certo ponto, os excluídos da modernização. Mesmo fragmentados, estes dois aspectos da economia espacial não se dão de forma isolada, pois fazem parte de um único sistema econômico. Segundo Santos, “A existência de uma massa de pessoas com salários muito baixos ou vivendo de atividades ocasionais, ao lado de uma minoria com rendas muito elevadas, cria na sociedade urbana uma divisão entre aqueles que podem ter acesso de maneira permanente aos bens e serviços oferecidos e aqueles que, tendo as mesmas necessidades, não têm condições de satisfazê-las. Isso cria ao mesmo tempo diferenças quantitativas no consumo. Essas diferenças são a causa e o efeito da existência, ou seja, da criação ou da manutenção, nessas cidades, de dois circuitos de produção, distribuição e consumo dos bens e serviços” (SANTOS, 2004).

The plan contained also metropolitan management policy with guidance for co-ordinating the implementation of all policies. Except the spatial structure policy, all the others consisted of broad recommendation to be implemented in the short, medium or long term. (LIMA, 2000, p. 111).²³

Para sua implementação, além de instrumentos normativos, o PEM apresentou como elemento o fundo de terras, através do qual o poder público poderia participar de maneira mais efetiva na produção do espaço metropolitano. Todavia, tal elemento não foi implementado. O instrumental normativo foi posto de lado e esquecido desde a conclusão do PEM em 1987, quando foi recuperado em legislação relativa ao uso e à ocupação do solo municipal de Belém.

Em âmbito geral, apesar de serem dotados de estrutura metodológica e entendimento teórico, conforme apresentamos no Quadro 03, sobre o processo de urbanização de Belém, tais planos resultaram em grande fracasso em termos de abordagem compreensiva da problemática urbana. Corrêa (1989), ao analisar estes planos, afirma que:

As carências destes em relação à realidade socioespacial metropolitana; o isolamento em relação à sociedade civil; as carências de conhecimentos que fundamentassem estas proposições; a falta de integração dos demais municípios; tudo isso contribuiu para o esquecimento das proposições dos Planos Compreensivos (CORRÊA, 1989, p. 318).

Tomados como fracasso, logo surgiram os diagnósticos para compreender suas causas, que podem ser agrupadas em duas vertentes distintas. O primeiro grupo colocava como causa a falência do planejamento centralizado, a falta de participação dos agentes envolvidos e a completa tomada do planejamento pela tecno-burocracia privada e/ou estatal. No segundo grupo, destacavam-se elementos ligados a questões externas como a crise fiscal já vivenciada pelo Estado, o que dificultava o financiamento de grandes sistemas de planejamento.

²³ As estratégias de desenvolvimento do PEM para a Região Metropolitana de Belém foram amplamente afirmadas como de desenvolvimento metropolitano, a partir da criação de trabalho e políticas de habitação colocadas em prática através de uma Política de Estruturação Espacial. Esta foi desenvolvida a partir de linhas gerais de uso do solo e zonas de densidade. O plano também continha uma política de gerenciamento metropolitano com linhas gerais para coordenação da implementação de todas as políticas. Exceto pela política de estruturação espacial, todas as outras consistiram em recomendações para posterior implementação em curto, médio e longo prazo.

Aliado a isso, as críticas ao modo tecnocrático de planejamento, elaborado principalmente por movimentos sociais, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, e o intenso debate sobre os rumos da redemocratização do País, deram origem a novos debates sobre formas alternativas de planejamento e gestão urbana, das quais o novo plano diretor colocado na Constituição de 1988 é a maior expressão.

É nesse momento, visto em perspectiva histórica, que a face do planejamento urbano muda de escala. Se na década de 1970 havia uma preocupação em pensar políticas de planejamento no âmbito metropolitano, tanto do ponto de vista da institucionalização desses espaços como regiões metropolitanas, quanto do ponto de vista dos serviços executados em seu interior, no período posterior, especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988, é a escala municipal que passa a ser privilegiada nos debates e políticas acerca do planejamento urbano. A própria constituição faz referência explícita à escala municipal em seu artigo 182:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1998, p. 56)

Isso em muito se deve à forma como o planejamento era tratado no período anterior, com forte centralização na escala federal de governo, tendo os municípios pouca ou nenhuma margem de manobra em seus próprios espaços urbanos. A própria conjuntura nacional, a partir do processo de redemocratização, propiciou a questão da “municipalização” das políticas de planejamento e gestão urbana. Já em 2001, com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da constituição na lei nº 10.257, denominada de Estatuto da Cidade, mais uma vez a responsabilidade das políticas de planejamento e desenvolvimento urbano fica sob responsabilidade do poder municipal:

IV – [O] planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, p. 01).

E ainda no seu capítulo II, define dentre os instrumentos da política urbana:

III – [O] planejamento municipal, em especial, a) o plano diretor (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, p. 03).

De toda forma, fica bastante claro que na atualidade das políticas públicas de desenvolvimento, planejamento e gestão urbana, o município assume responsabilidade primordial na sua elaboração e execução, especialmente a partir do estabelecimento do instrumento denominado plano diretor.

PLANOS/ELEMENTOS CARACTERIZADORES	PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE BELÉM (PDGB)	PLANO DE DIRETRIZES METROPOLITANAS (PDM)	PLANO DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA (PEM)
RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO	Empresa desenvolvimento e Sistemas S/A	Codem – Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém	Geotécnica S.A.
PERÍODO DE ELABORAÇÃO	1974-1976	1976-1977	1979-1981
BASE TEÓRICA	Funcionalista	Funcionalista, mantém estrita vinculação com o PDGB.	Eclética: apresentou-se com base “histórico-estrutural”, utilizando categorias como: Objetividade; Historicidade; Racionalidade; Totalidade; Atividade. Além disso, fez uso dos elementos do sistema urbano (produção, consumo, intercâmbio e gestão).
ESTRUTURA METODOLÓGICA	Roteirização adotada pela Serfhau para a elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrados.	Composta de três partes: diagnósticos, diretrizes e projetos/programas. Apresentou melhor estruturação ao evitar as superposições e contradições do PDGB, mas apresentou problema de setorização semelhante.	Utilizou-se da metodologia de etapas de elaboração: levantamento de informações, análise e diagnóstico, projeção de variáveis, formulação de futuros, definição de estrutura metropolitana, simulação de usos, equacionamento de programas e projetos.
HABITAÇÃO	Tratou de forma sumária, limitando-se a dizer que “seria preciso criar condições para que a população moradora de ‘baixadas’ continuasse residindo próximo aos locais de trabalho e onde já estabeleceu raízes em termo de hábitos”.	Embora o PDM levante questões relevantes à temática habitacional, não as aprofunda, remetendo o tratamento sistemático a estudos posteriores.	Utilizou-se de teorias como “os dois circuitos da economia urbana”. Formulou propostas relativas aos elementos da habitação como: incentivo a loteamentos populares através de leis de usos do solo. Entretanto, apesar do avanço no tratamento da questão habitacional, apresentou elevado grau de idealização em relação as reais condições econômico-políticas.

SANEAMENTO BÁSICO	Situou suas diretrizes no nível da generalidade, como no setor de habitação.	Situou suas diretrizes no nível da generalidade, a exemplo do setor de habitação.	As propostas na área de saneamento são genéricas, visto que se propôs a “implantar o serviço onde ele não existe”, sem discussão sobre a viabilidade das implantações listadas.
INSTRUMENTAÇÃO DO PLANO	Limitou-se a trabalhar com mecanismos tradicionais normativos, como Lei de Zoneamento, código de edificações e Código de posturas.	Restringiu-se à listagem de implementação de 33 programas e 114 projetos, a maioria, meras sugestões referentes a estudos, pesquisas, formulações de planos, avaliações e complementação do PDGB.	Além de instrumentos normativos e programáticos, apresentou como elemento de instrumentação o fundo de terras, do qual o poder público poderia participar de maneira mais efetiva no processo de produção do espaço metropolitano. Todavia, este elemento não foi implementado, bem como o instrumental programático, em função de pouca precisão de suas formulações.
PRINCIPAIS CONCLUSÕES	O contexto autoritário e a base teórica inconsistente repercutiram em uma metodologia problemática, com setorização analítica e projetiva, que redundou em projeções superficiais e distorcidas.	Apesar de mais bem estruturado metodologicamente, padeceu dos problemas detectados no PDGB. Isto deveu-se ao fato de os planos terem sido elaborados praticamente no mesmo contexto sócio-político, e ainda o PDM ter base nas formulações analíticas do PDGB. Como seu antecessor, resultou em fracasso em termos de abordagem compreensiva.	O PEM avançou teoricamente no entendimento do processo de planejamento urbano, fato que repercutiu na tentativa de tratamento dialético e de superação do isolamento em relação à sociedade civil. As inovações intentadas resultaram, entretanto, em fracasso, que pode ser atribuído tanto ao contexto de transição relativa, quanto à desorganização da sociedade e a carências de conhecimentos que fundamentassem estas inovações.

Quadro 02 – PLANOS COMPREENSIVOS DA GRANDE BELÉM

Fonte: Corrêa (1989).

Organização: Tiago Veloso

No caso dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém, pode-se dizer que o processo de construção desses planos diretores se deu de forma diversa e fragmentada, inclusive do ponto de vista de sua realização no tempo, conforme mostra o quadro 03.

MUNICÍPIO	ANO (aprovação em Lei)	ÓRGÃO ELABORADOR	DOCUMENTO
Belém	1993	CODEM	Plano Diretor Original
Belém	2008	CODEM	1º Revisão
Ananindeua	2006	Secretaria de Planejamento PROARQ – Consultoria UFRJ	Plano Diretor Original
Benevides	2006	Secretaria de Planejamento Municipal	Plano Diretor Original
Marituba	2007	Secretaria de Planejamento Municipal	Plano Diretor Original
Santa Bárbara do Pará	2006	Secretaria de Planejamento Municipal	Plano Diretor Original

Quadro 03 – OS PLANOS DIRETORES DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Elaboração: Tiago Veloso

Durante toda a década de 1990, na RMB, somente o Município de Belém teve a preocupação em estabelecer seu plano diretor, produzido ainda em 1993 (quadro 03). Percebe-se um descompasso na elaboração destes planos diretores, especialmente porque a maioria foi elaborada somente em meados da primeira década de 2000, conforme o mesmo quadro 03. Levando-se em consideração que havia pressão para a elaboração desses planos diretores em virtude de limites de prazos determinados pelo governo federal, sob pena de perda de repasse de verbas e políticas coordenadas pelo governo federal, fica uma primeira hipótese de que tais planos diretores foram realizados muito mais pela conjuntura político-institucional do

que por preocupações com a forma de crescimento e desenvolvimento desses Municípios. Ainda assim, as possibilidades e limites que esses planos diretores apresentam para pensar as demandas e o planejamento metropolitano serão objetos de análise da seção seguinte.

3.3 DESAFIOS DO PLANEJAMENTO NA METRÓPOLE BELENENSE

Se a dimensão metropolitana é hoje colocada como um desafio de reflexão, quais questões podem ser pensadas quando se analisam, de fato, as perspectivas de gestão metropolitana? De outra forma, quais as perspectivas práticas de planejamento e gestão metropolitanas que se colocam na atualidade e quais desafios elas apresentam, especialmente na metrópole de Belém?

Trindade Jr. (2005) destaca como ponto inicial, quando se pensa a gestão metropolitana, a necessidade de refletir sobre as escalas diferenciadas que devem ter as políticas urbanas nesses espaços²⁴. Por se realizarem em âmbito municipal, as políticas públicas muitas vezes negam a dimensão metropolitana que se reproduz dentro do território municipal. De outro lado, é necessário pensar para além da simples municipalização das políticas públicas, algo bastante comum após a promulgação da Constituição de 1988, tendo em vista a necessidade de fazer um contraponto à gestão extremamente centralizada do período anterior.

O que é importante atentar é que uma das particularidades da metrópole é justamente sua capacidade de integração interescalar. Portanto, tal elemento deve ser considerado para as políticas públicas nessa escala do território. Significa, em outros termos, pensar a metrópole na sua totalidade, ainda que fragmentada.

As questões referentes à escolha de cenários de desenvolvimento urbano também representam um desafio metropolitano, pois, ainda que a realidade metropolitana seja dotada de um *continuum* socioespacial, a gestão metropolitana se dá em torno de administrações políticas diferenciadas. A forma de equacionar a diversidade das ações públicas com a necessidade de políticas metropolitanas com dimensões de totalidade passa a ser, assim, objeto de escolhas mínimas de

²⁴ Trindade Jr. *Malhas sócio-espaciais e desafios da gestão metropolitana no Brasil: reflexões a partir da Região Metropolitana de Belém (RMB)*. Apresentação Oral no X Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Manaus, 2005. IX Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Manaus, 2005.

cenários de desenvolvimento urbano, caso não se queira correr o risco de pulverização das ações nos territórios municipais que compõem a metrópole. Nesse ponto, há de se considerar a necessidade de redimensionamento das perspectivas de desenvolvimento com prioridade à escala local, o que muitas vezes se restringe ao recorte municipal, prática refletida inclusive no Estatuto da Cidade, quando considera o município a principal instância para pensar as políticas urbanas.

É importante atentar para o fato de as perspectivas de desenvolvimento considerarem formas de integração e cooperação em detrimento das alternativas de competitividade entre municípios. Nos últimos anos, o que se vê, em termos de políticas de desenvolvimento urbano, é justamente a negação de políticas públicas com caráter de solidariedade e interesse comum, dando-se ênfase exacerbada às alternativas de competitividade e de “guerra dos lugares” em um mundo globalizado e com políticas de empreendedorismo como carro-chefe da estratégia neoliberal de desenvolvimento.

Além disso, a questão das políticas públicas para áreas metropolitanas tem que ser considerada para além de limites espaciais e temporais, ou seja, pensar em temas e problemas comuns aos municípios integrantes de determinada área metropolitana, de maneira que possam ser geradores de ações comuns para a resolução de problemas de caráter metropolitano.

Setor mais emblemático desse tipo de situação, o setor de transportes, por ser, de forma geral, sensível à gestão compartilhada, é geralmente apresentado como o mais grave dos problemas que a metropolização do espaço apresenta. Reconhecendo a importância do tema, o ministério das cidades, responsável pela elaboração da política urbana em nível nacional, destaca que:

[...] todas as cidades com mais de 20 mil habitantes devem possuir um plano diretor de desenvolvimento urbano; e as cidades que têm mais de 500 mil habitantes também precisam elaborar um plano diretor específico para transporte urbano. No entanto, levantamentos parciais do Ministério das Cidades já apontam para a existência de cerca de 1,7 mil cidades que ainda não possuem um plano diretor de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2008).

No caso específico da Região Metropolitana de Belém, o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU), denominado na atualidade Ação Metrópole, é o projeto de reorganização do transporte da RMB. Elaborado no início dos anos 1990, por técnicos da Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano do Governo do

Estado do Pará (Sedurb) e da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB) em conjunto com a Japan International Cooperation Agency (Jica), tinha como objetivo a reorganização planejada das atividades de transportes em toda a Área Metropolitana de Belém, principalmente pela implantação de corredores de transporte metropolitano. O Plano Diretor de Transporte Metropolitano (PDTU), propunha a reformulação de todo o sistema de tráfego, incorporando tecnologia e considerando o transporte fluvial urbano, uma alternativa integrada ao sistema de transporte na área metropolitana.

Pode-se dizer que, lateralmente à elaboração dos planos diretores dos municípios da Região Metropolitana de Belém, o PDTU²⁵ tenha sido o documento que mais se aproximou de políticas urbanas de planejamento em âmbito metropolitano, visto que propunha uma estratégia de desenvolvimento para um dos principais problemas da RMB, a mobilidade urbana.

Isso pressupunha que as administrações municipais da RMB colaborassem para estabelecer políticas comuns em um setor reconhecidamente problemático como o de transportes. Além disso, o fato de ter sido um plano orientado na esfera estadual de governo ajudou a centralizar as discussões e ampliar as perspectivas das políticas a serem implementadas para além das resoluções municipais. Isso, de certa forma, revela algumas fragilidades em pensar políticas metropolitanas a partir somente da cooperação intermunicipal, colocando os estados (entes federados) como agentes importantes no estabelecimento dessas políticas.

No tocante às particularidades do espaço metropolitano de Belém e aos desafios do planejamento, Trindade Jr. (2005) destaca que a malha não-institucionalizada seria um ponto de partida para as demandas políticas quando se pensa o planejamento. Desse ponto, é necessário compreender a dinâmica metropolitana segundo o raciocínio de Trindade Jr. (1998), que a considera a partir da existência de duas malhas que, embora distintas, são complementares. A complexidade da dinâmica metropolitana apresenta, portanto:

Nessa dinâmica de dispersão da malha urbana, verifica-se a sobreposição de duas malhas na estrutura metropolitana; uma que podemos denominar

²⁵ O Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU) continua, ainda na atualidade, a ser o plano que norteia as políticas de transportes em âmbito metropolitano para a Região Metropolitana de Belém. Reavaliado em 2003 pela Jica, passou a ser denominado de "Via Metrôpole". Passa por nova avaliação e modificação em 2008, passando a ser denominado de "Ação Metrôpole".

de malha socioespacial "espontânea", configurada a partir de um sistema de objetos e de ações (SANTOS, 1996) definidos pelo mercado e pelas demandas/necessidades sociais cotidianas, e outra de caráter político-administrativa, definida pelos recortes político-administrativos (bairros, municípios, distritos etc.) (TRINDADE JR, 2005, p. 5-6).

A malha institucional, assim, é definida muitas vezes pelas condições político-administrativas de gestão do território e das políticas públicas, especialmente por parte das necessidades do Estado em regular e formatar o espaço metropolitano. E, em muitos casos, representa mesmo uma negação da unidade da vida metropolitana, dado seu caráter fragmentário e o fato de resguardar interesses mais ou menos institucionalizados. Isso pode ser observado especialmente na institucionalização da metrópole na forma de região metropolitana, que tem caráter fragmentado e, na atualidade, não satisfaz à dinâmica metropolitana que supostamente deve representar.

Por outro lado, a malha não-institucional, também denominada de "espontânea", é decorrente da própria necessidade de crescimento da estrutura urbana e de expansão da fronteira urbano-imobiliária. É composta das demandas de mercado, como, por exemplo, da expansão da verticalização, muitas vezes desrespeitando os constrangimentos impostos pelas normas do Estado, o que é significativo, pois também nega a malha institucional.

De outra forma, é o produto das necessidades de sobrevivência que criam demandas sociais, apenas parcialmente satisfeitas, como no caso do setor de habitação. Já que a política de habitação oficial não consegue atender de forma satisfatória à grande parte da população metropolitana, há toda uma complexa rede de agentes sociais que organizam espaços não necessariamente regulados pelo Estado, embora muitas vezes reconhecidos por ele.

Há necessidade, então, de pensar as políticas de planejamento e gestão urbanas a partir da complexidade que a metrópole apresenta em suas demandas socioespaciais, e não a partir das limitações e definições político-administrativas.

Nesse sentido, todos esses desafios estão colocados na questão urbano-metropolitana atual. O modo como o planejamento metropolitano os enfrenta passa a ser agora nossa preocupação de análise, tendo os planos diretores municipais de Belém e Ananindeua como referência documental de discussão. A forma como esses desafios se encontram expressos nos planos diretores desses dois Municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém será analisada no capítulo seguinte.

4. DOS PLANOS À METRÓPOLE: DESVENDANDO AVANÇOS E LIMITES DOS PLANOS DIRETORES DE BELÉM E ANANINDEUA

4.1 DOS DIAGNÓSTICOS AOS PLANOS: A METRÓPOLE EM QUESTÃO

De que forma a elaboração de planos diretores municipais pode contribuir nas práticas de planejamento metropolitano? Essa é a questão-chave para entender o presente trabalho. Ou seja, de que forma a questão metropolitana é retratada quando da elaboração de planos diretores para os municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém?

Essa indagação advém, primeiramente, da constatação da importância dos centros metropolitanos na formação urbana brasileira, e, apesar dessa importância, não há mecanismos institucionais para promover práticas de gestão metropolitana. O que há, do ponto de vista organizacional, é a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores pelos municípios que formam uma determinada metrópole.

Vista por esse ângulo, a metrópole e seus mecanismos de gestão, ainda que indiretamente, passam a ser responsabilidade dos municípios que dela fazem parte. E atentando para o fato de que o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, é coerente perguntar sobre a importância que a questão metropolitana assume no momento de discussão e elaboração desses planos diretores.

Pensando a importância dessas questões nas atuais políticas metropolitanas, a análise se inicia com os primeiros relatórios de diagnósticos produzidos como pré-requisitos à elaboração dos planos diretores em questão. Busca-se perceber como a metrópole e os processos socioespaciais que a constituem estão refletidos, pensados e constituídos nesses documentos, de forma a responder às questões que norteiam este trabalho. Para tanto, cabe analisar o ambiente em que esses planos diretores são fundamentados, daí a importância de analisar, antes mesmo dos planos diretores *per se*, o contexto em que estão inseridos, bem como os estudos que fundamentaram suas principais determinações.

O passo seguinte é a discussão dos próprios planos diretores municipais. O ponto fundamental é analisar como os processos de metropolização, a constituição de uma metrópole composta pelos Municípios de Belém e Ananindeua estão pensados e refletidos nos planos. Trabalha-se com as concepções de desenvolvimento urbano, bem como as convergências ou dissonâncias sobre a concepção de malha metropolitana presente nos planos. Com base nisso, buscou-se

analisar a própria capacidade dos planos diretores municipais em lidar com a realidade metropolitana e sua continuidade socioespacial.

Destacam-se, ainda, os instrumentos de gestão metropolitana concebidos nos planos diretores. Neste quesito, focalizamos as práticas de gestão do ângulo normativo e econômico, bem como as concepções de participação na construção dos planos diretores e as propostas de organização de espaços de participação em âmbito metropolitano para pensar as políticas públicas voltadas para essa escala geográfica.

4.1.1 O Relatório de Diagnósticos de Belém (1991)

Elaborado no âmbito da Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (Codem), o relatório de diagnósticos do primeiro plano diretor de Belém tem seu início no ano de 1991, sendo o estudo de referência para a posterior promulgação do primeiro plano diretor do Município de Belém, o que só ocorreu no ano de 1993.

No processo de construção de um plano diretor são necessárias várias fases de desenvolvimento até a elaboração final do plano na forma de lei. O relatório de diagnósticos constitui-se uma importante etapa da construção de um plano diretor, sendo caracterizado por ser o produto direto da fase de leitura da realidade municipal²⁶.

Em sua estruturação, o relatório de diagnósticos de 1993 é classificado segundo 15 (quinze) temas considerados prioritários para a compreensão dos processos por que passa o município naquele momento (quadro 04).

²⁶ De forma geral, a construção de um plano diretor tem 04 (quatro) fases principais: 1) fase de preparação e metodologia, na qual são escolhidas as metodologias participativas para a elaboração do plano; 2) fase de leitura da realidade municipal, nesse momento se estabelece o contato com a realidade do município, através da análise dos dados estatísticos, de fóruns participativos ou de visitas da equipe responsável pela elaboração do plano. E essa leitura da realidade municipal que dá origem ao relatório de diagnósticos do município; 3) fase de seleção de temas e propostas, momento de escolha das melhores estratégias e instrumentos de planejamento e gestão para a resolução / mitigação dos problemas urbanos do município, as escolhas devem ser feitas a partir do diagnóstico elaborado; e por último a própria promulgação do plano diretor na forma de lei (BRASIL, 2004).

CAPÍTULOS	TEMAS	COMENTÁRIO
Capítulo 1	Base econômica	Analisa o desempenho dos setores econômicos da Região Metropolitana de Belém, traça histórico das políticas de caráter nacional para essa área e destaca a evolução setorial das atividades econômicas da RMB;
Capítulo 2	Indicadores socio-econômicos espacializados	Trata dos indicadores estatísticos relacionados à população e divisões administrativas da RMB;
Capítulo 3	Setor imobiliário	Analisa o comportamento histórico de ocupação da RMB, bem como, de acordo com os interesses imobiliários de então, os possíveis vetores de expansão;
Capítulo 4	Uso do solo	Identifica os vários usos do solo na área da Região Metropolitana de Belém;
Capítulo 5	Habitação	Analisa os problemas relacionados ao déficit habitacional na RMB, bem como o histórico das políticas habitacionais;
Capítulo 6	Transportes	Identificado como um dos problemas da RMB, mas é colocada a importância de um plano específico para esse setor, no caso o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU)
Capítulo 7	Educação, Cultura, Desportos e lazer	Relata aspectos relacionados à política educacional do município, bem como à relação com a promoção de cultura e dos esportes na qualidade de integrantes dessa política.
Capítulo 8	Saúde	Dispõe sobre as estatísticas referentes à saúde pública, bem como às políticas de saúde municipais.
Capítulo 9	Abastecimento	Dispõe das características gerais do sistema de abastecimento do

		município de Belém
Capítulo 10	Meio ambiente	Analisa a questão do gerenciamento e controle ambiental nos diversos setores relacionados ao meio ambiente natural urbano, como recursos hídricos, poluição atmosférica, poluição térmica, exploração de recursos minerais, a questão do cinturão verde e dos distritos industriais, além da legislação urbanística.
Capítulo 11	Abastecimento de água	Dispõe das características gerais do sistema de abastecimento de água e das principais fontes de recursos hídricos do município de Belém
Capítulo 12	Drenagem urbana	Inventário acerca das condições de drenagem urbana no município de Belém
Capítulo 13	Esgoto sanitário	Analisa a questão do acesso ao esgotamento sanitário no município de Belém, bem como a sua gestão.
Capítulo 14	Limpeza urbana	Analisa os problemas relacionados à cidade e seus resíduos sólidos, bem como à abrangência dos serviços de coleta de lixo.
Capítulo 15	Energia elétrica	Inventário sobre os principais pontos de iluminação, bem como das deficiências da oferta da rede de energia elétrica em determinados bairros de Belém.

Quadro 04 – EIXOS TEMÁTICOS DO RELATÓRIO DE DIAGNÓSTICOS DE BELÉM

Fonte: Belém (1991)

Organização: Tiago Veloso.

A variedade de temas é tratada no relatório de forma a considerar criticamente o histórico de desenvolvimento do Município de Belém e de sua região metropolitana. No tocante aos aspectos econômicos, por exemplo, a análise é iniciada por um levantamento geral do desempenho dos setores econômicos da RMB no período das décadas de 1970 e 1980, especialmente nos setores secundário e terciário, ligados a atividades urbanas. Aspectos econômicos como a renda familiar no interior da RMB são descritos a partir da dinâmica econômica desses setores. Além disso, o relatório faz uso de uma contextualização histórica das políticas de desenvolvimento nacional e regional e seus consequentes desdobramentos para a Região Metropolitana de Belém, ou seja, são levados em consideração os aspectos estruturais das políticas urbanas em âmbito nacional e os seus efeitos para a dinâmica das cidades, especialmente as metrópoles, espaços privilegiados das políticas urbanas em nível nacional.

A preocupação mais imediata do relatório de diagnósticos é demonstrar que a análise dos problemas urbanos no Município de Belém não pode desconsiderar a existência de um contexto metropolitano que engloba esse Município, conforme o próprio relatório:

A análise dos aspectos econômicos do município de Belém não pode ser feita isoladamente do contexto da Região Metropolitana de Belém (RMB), que inclui também o Município de Ananindeua, haja vista a intensa vinculação sócio-econômica existente entre ambos (BELÉM, 1991, p. 69).

As próprias estatísticas utilizadas no relatório, trabalhadas no capítulo “indicadores socioeconômicos espacializados”, têm por objetivo dimensionar os aspectos referentes ao contexto econômico da Região Metropolitana de Belém, e não somente do Município de Belém, possibilitando, sem dúvida, uma visão mais abrangente dos problemas urbanos, posto que trabalham dados que refletem a dimensão metropolitana. A análise da base econômica tem como finalidade elaborar perspectivas futuras da RMB para o projeto de plano diretor, ou seja, o plano diretor, na perspectiva do relatório de diagnósticos, teria função de orientar setores econômicos, destravando os principais gargalos e fortalecer a economia municipal:

A implantação das medidas de caráter urbanístico do Plano Diretor de Belém deverá estimular, em especial, o setor de construção civil. Também

estão previstas outras medidas de fomento à economia, especialmente voltadas a trabalhadores autônomos e a micro e pequenos empreendedores (BELÉM, 1991, p. 72).

Ou seja, no momento da elaboração do relatório, avaliava-se que uma das principais medidas seria a implantação de renovação urbanística da cidade, a qual, ao mesmo tempo em que proporcionasse a reativação da economia urbana, pudesse servir como incentivo para um dos principais setores produtivos da cidade, segundo o relatório, o setor de construção civil.

No tratamento da questão do uso do solo, o relatório prioriza a identificação dos vários usos na Região Metropolitana de Belém. Esta parte do diagnóstico, dentro dos trabalhos de elaboração do plano diretor para Belém, consiste em uma apresentação dos dados referentes ao uso do solo urbano, os quais visam, em fases posteriores, a subsidiar diretrizes para fundamentar a formulação de um modelo de uso e ocupação do espaço a ser definido para a cidade nos próximos 20 anos (BELÉM, 1991). Neste quesito, uma das principais preocupações que o relatório aponta em relação ao uso do solo urbano em Belém é a questão das áreas institucionais que bloqueiam o crescimento urbano da cidade.

Ao tratar da temática habitacional, a principal preocupação demonstrada no relatório de diagnósticos é quanto à situação habitacional da população de baixa renda, demonstrando, mais uma vez, a filiação ao ideário da reforma urbana, posto que se parte da constatação da dinâmica de produção do uso do solo nas cidades brasileiras, e, por conseguinte, da terra urbana tratada como mercadoria no sistema capitalista:

Em Belém, como em outras cidades, a terra e sua propriedade privada colocam-se como questões fundamentais para o equacionamento do problema da habitação sob o capitalismo (VILLAÇA, *apud* BELÉM, 1991, p.185).

A partir dessa perspectiva de produção do espaço urbano, o relatório passa a analisar as principais condições de acesso à habitação dos estratos sociais na região metropolitana de Belém, constatando a seguinte situação:

A população de média e alta renda, em função das ações desenvolvidas no sentido de direcionar a infraestrutura para o centro principal, passou a ocupar os espaços na forma vertical, enquanto à de baixa renda couberam,

cada vez mais, as áreas insalubres da cidade e/ou periféricas e com carência de infraestrutura. Tal situação, que vem acompanhada de uma crescente especulação imobiliária em Belém, tem intensificado, cada vez mais, a expulsão da população de baixa renda, particularmente para as áreas cada vez mais distantes dos limites da Primeira Légua Patrimonial. Tal fato direciona o crescimento físico da cidade para as duas únicas opções permitidas pela configuração urbanística de Belém, na qual destaca-se o percentual de 42% das áreas alagáveis na Primeira Légua (BELÉM, 1991, p. 185)

A partir disso, são analisadas as principais medidas de política habitacional no plano estadual para a região metropolitana de Belém. Nesse contexto, leva-se em consideração principalmente a atuação da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB). A COHAB é apontada como o principal financiador da política habitacional na região metropolitana de Belém. O relatório de diagnósticos detecta dentre os principais problemas identificados pela política habitacional para a RMB:

- Falta de recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) a fundo perdido para subsidiar habitações;
- Acelerada expansão dos custos de materiais de construção;
- Processo de achatamento que atingiu boa parte da população;
- Falta de decisão política do governo para o processo habitacional; e
- Alto custo do m² do terreno na região metropolitana de Belém – RMB.

Essas constatações também influenciaram diretamente nos instrumentos recomendados pelo relatório de diagnósticos para que o plano diretor pudesse minimizar um dos principais gargalos na área metropolitana de Belém, no caso, o déficit habitacional constatado pelo relatório de diagnósticos.

De forma geral, o objetivo do relatório de diagnósticos era elaborar um documento que fosse abrangente o suficiente para pensar o plano diretor a partir das principais demandas da cidade, mas que não fosse exaustivo ou ficasse preso a revisões históricas da formação do espaço metropolitano de Belém. O que se orientava era estabelecer as principais deficiências da cidade para que fossem devidamente trabalhadas na extensão do plano diretor.

Assim, temas variados como educação, cultura, saúde, abastecimento, meio ambiente e limpeza urbana são tratados no relatório de forma a destacar suas principais características e deficiências, levando em conta as estatísticas desses

setores, no aspecto da oferta desses serviços públicos à população, como, por exemplo, o de energia elétrica, a respeito do qual o relatório de diagnósticos faz um inventário sobre os principais pontos de iluminação, bem como das deficiências da oferta da rede de energia elétrica em determinados bairros de Belém, notadamente os bairros periféricos, ou de população de baixa renda.

O mais importante no relatório de diagnósticos é que estes temas variados são analisados à luz da forma que tomou a urbanização no Município de Belém, conformando sua Região Metropolitana. Em síntese, o relatório de diagnósticos descreve o quadro urbano de Belém, como se segue:

- ocupação das baixadas pela população de baixa renda, contribuindo para o agravamento das ações de saneamento destas áreas e, conseqüentemente, dos níveis de qualidade de vida praticados;
 - ocupação da orla de Belém, principalmente por indústrias de pequeno e médio porte, em desrespeito a toda legislação vigente de proteção tarifária, incentivada pela presença da Rodovia Arthur Bernardes e Avenida Bernardo Sayão. Os resultados dessa ocorrência constituem-se em agressão ao meio ambiente através das degradações constatadas no Estuário Guajarino, bastante evidentes à margem direita do Rio Guamá e da Baía do Guajará; além de privar a população do que poderia ser uma área de referência paisagística para diversos usos de interesse público e privado que a respeitem;
 - utilização dos centros de quadras, através da propagação de vilas e passagens, aumentando a densidade populacional das terras secas e fazendo desaparecer boa parte das áreas verdes existentes na cidade;
 - ultrapassagem do “Cinturão de Áreas Institucionais” pelos conjuntos habitacionais, indústrias, comércio e serviços, através de três vias principais – Av. Almirante Barroso, Av. Pedro Álvares Cabral e BR-316;
 - verticalização do centro urbano e serviços.
- (BELÉM, 1991, p).

É essa análise geral do quadro urbano municipal que orienta a maior parte das propostas para o plano diretor da cidade.

Além da estruturação temática do relatório de diagnósticos, outro aspecto ressaltado quando da sua produção é a questão da iniciativa política para a elaboração do Plano Diretor, que inicialmente parte da câmara municipal de Belém, que, em abril de 1991, realizou um seminário para debater a problemática urbana brasileira. Desse debate, incluindo especialistas de outras regiões do País, que inclusive já haviam tido a experiência de elaboração de planos diretores, resultou a necessidade de construção das propostas para o primeiro Plano Diretor de Belém (BELÉM, 2007, p. 01).

A Coordenadoria Geral e de Planejamento da Prefeitura de Belém (COGEP) ficou responsável pela elaboração do diagnóstico que iria subsidiar a construção do plano. Partiu-se da constatação de que era necessário não somente repassar a responsabilidade de elaboração do relatório a parceiros externos. O motivo era explicitamente evitar a contratação de agentes privados para o diagnóstico que iria fundamentar o plano diretor.

[...] o compromisso desta em elaborar o Plano Diretor, rompendo com a tradição de contratar consultorias externas, valorizando a inteligência local particularmente a experiência e o talento técnico da Prefeitura, e incorporar a população de Belém no desenvolvimento de todas as etapas de trabalho (BELÉM, 1991, p. 01).

Percebe-se, portanto, um nítido posicionamento político por parte dos agentes responsáveis pela elaboração do relatório de diagnósticos de Belém. Essa posição se destacava pelo caráter de ruptura com as práticas históricas de planejamento urbano na realidade belenense.

Ao contrário do que acontecia com os planos metropolitanos de caráter compreensivo, nos quais se afirmava estarem imbuídos apenas de uma pretensa “racionalidade técnico-instrumental”, não sendo dessa forma, posicionamentos, objetivos ou premissas (ao menos não explicitamente) de caráter político quando da sua elaboração. Esse aspecto de posicionamento político se aproximava das concepções expostas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana à época, assumindo, inclusive, as proposições do MNRU acerca da problemática urbana brasileira como fundamental para o entendimento dos problemas urbanos em Belém.

As considerações ressaltam que tanto o relatório de diagnósticos, quanto o próprio plano diretor deveriam ter como traço fundamental “o compromisso com a luta pela justiça social na produção, apropriação e consumo do espaço urbano (BELÉM, 1991, p. 01).

Outro elemento que destaca o posicionamento político de construção do relatório é o discurso acerca da participação social na elaboração do relatório. A participação social é avaliada como salutar ao desenvolvimento dos trabalhos do

relatório de diagnósticos, sendo, portanto, reconhecida na qualidade de componente importante para o sucesso do processo de elaboração:

Todo o processo de elaboração do PD (Plano Diretor) lhe imprimiu um caráter político explícito, exigindo a participação da sociedade civil organizada na definição da política urbana para Belém, dando suporte político à operacionalização de dispositivo constitucional que consagra esta exigência (BELÉM, 1991, p. 01).

Entretanto, nota-se que a participação da sociedade na construção do relatório é bastante limitada, ainda que seja divulgada com relativa ênfase no documento.

Relativamente ao desenvolvimento dos trabalhos de elaboração do plano, em 03/07/91 a equipe técnica realizou um segundo seminário universal para apresentar à população a metodologia adotada e discutir um mecanismo de ampla e efetiva participação popular no desenvolvimento dos trabalhos (BELÉM, 1991, p. 01).

A principal justificativa para essa contradição, entre a necessidade da participação na construção do relatório de diagnósticos e a relativa falta de elementos mais incisivos de participação social no processo, foi principalmente a falta de tempo para melhor trabalhar a questão. O período entre o início da elaboração do relatório e sua finalização foi considerado limitado, pela equipe técnica, para se estabelecer um debate mais elaborado e com componentes mais participativos, como é ressaltado:

Como a data prevista na Lei Orgânica para a entrega do PD à Câmara era 31 de dezembro de 1991, o tempo disponível para a realização dos trabalhos acabou se tornando muito pequeno. Contudo, iniciaram-se os trabalhos pelo levantamento das informações setoriais, com realização de debates e incorporação de contribuições em 8 (oito) zonas/espacos de discussão com a população constituídos de agregação de bairros com características análogas e proximidade física (BELÉM, 1991, p. 02).

Ainda que se possa considerar o tempo exíguo para a elaboração do relatório de diagnósticos, é também necessário apontar que não houve um processo de participação social mais ativo quando da sua elaboração. A questão da participação social ficou limitada, ao que parece, àquilo que Souza (2002) denomina de “tecnocratismo de esquerda”, ou seja, práticas e políticas de gestão pública, que

mesmo possuindo um discurso e análises críticas e progressistas, não oferecem à participação social a devida atenção conforme o ideário mais geral da reforma urbana, e como está configurado na própria lei de participação regida pelo Estatuto da Cidade, como um planejamento politizado (2002, p. 162). E nesse aspecto, de elaboração do relatório de diagnósticos, é revelado um dos limites de um planejamento composto, em sua maioria, por técnicos da própria burocracia estatal, ainda que comungando um ideário de reforma urbana que preza pela transformação na forma da produção do espaço urbano.

Por todas essas características e pelos seus objetivos relatados, pode-se caracterizar o relatório de diagnósticos do primeiro plano diretor de Belém como um documento de caráter reformista, fundamentado nos princípios defendidos pelo ideário da reforma urbana, ainda que tenha participação social bastante limitada, defendida pela tecno-burocracia comprometida com o ideário da reforma urbana. Um dos principais aspectos positivos deste relatório de diagnósticos é que a questão metropolitana é trabalhada, e não se tem apenas a visão dos problemas urbanos na condição de problemas da cidade, mas sim seus desdobramentos no contexto da metrópole. Assim, busca-se a visão metropolitana do ponto de vista formal e real. Essa visão de cidade e metrópole vai influenciar decididamente a elaboração do primeiro plano diretor de Belém.

4.1.2 A revisão do Plano Diretor de Belém (2007)

Já no ano de 2007, o Plano Diretor de Belém passa pelo seu primeiro processo de revisão, conforme normatização do Estatuto da Cidade, que recomenda em seu § 3º que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Isso, evidentemente, sugere a necessidade de construção de instrumentos de avaliação do próprio processo de realização do plano diretor, visto a passagem de tempo significativa de 14 (quatorze) anos, no caso do plano diretor de Belém, entre a promulgação do primeiro plano diretor e a obrigatoriedade de sua primeira revisão.

Seriam necessários também estudos referentes às mudanças ocorridas no

Município nesse período, bem como uma avaliação dos avanços e limites das propostas do plano diretor de 1993.

Isso se torna especialmente importante, posto que, quando da primeira revisão do plano diretor de Belém, iniciada em 2006, não se tem a elaboração de um novo relatório de diagnósticos, formulado a partir das mudanças por que o Município passou na quase uma década e meia de intervalo de tempo. Ou seja, diferentemente da preparação do plano diretor no início da década de 1990, não houve, no processo de revisão, a elaboração de um relatório específico de diagnósticos da dinâmica urbana e metropolitana. No caso do processo de revisão, optou-se por sua simplificação a partir da produção de um documento-base, produzido exclusivamente por técnicos da Prefeitura de Belém.

O documento-base para o processo de revisão do plano diretor de Belém constituiu de forma sucinta um apanhado geral sobre os principais problemas da cidade, conforme descrito pelos técnicos da prefeitura de Belém, de acordo com o quadro 05.

Também trazia a fundamentação legal para a revisão do plano diretor, ou seja, quais leis provocavam o processo de revisão do plano diretor urbano como componente da política urbana em âmbito nacional. Além disso, o documento já continha em seus anexos uma minuta do plano diretor revisado de Belém, mesmo antes de encerrar o processo de sua elaboração.

PRINCIPAIS PROBLEMAS	COMENTÁRIOS GERAIS
1. A segregação socioespacial	Contribui para o surgimento de áreas periféricas, acentua a tendência à concentração da pobreza nas áreas centrais e na área de expansão urbana consolidada. Isso resulta em dificuldade de ampliação das redes de infraestrutura; de acesso aos equipamentos e serviços urbanos concentrados nas áreas mais nobres; além de alto custo no atendimento às necessidades destas áreas.
2. O desequilíbrio entre o centro e a periferia	Resultante do processo desordenado de crescimento, reflete-se na concentração de infraestrutura na área central, que permanece como núcleo principal de comércio e serviços, paralelamente à formação de núcleos secundários dispersos ao longo dos principais corredores de circulação. Como consequência, têm-se: habitações autoconstruídas em loteamentos distantes para população pobre; crescimento horizontal acelerado da zona urbanizada; expulsão da população pobre, pela valorização dos lotes com infraestrutura pública, além de expansão da periferia; adensamento da área central; e esgotamento da infraestrutura de serviços e equipamentos sociais.
3. A “degradação” do Centro	O adensamento e a valorização sucessiva de novas regiões do centro expandido e mesmo a formação de novos centros de comércio e serviços, onde a acessibilidade por automóveis é fundamental, mudaram a dinâmica do centro tradicional, ainda que várias de suas funções tenham sido mantidas. Assim, há sobrecarga da infraestrutura de serviços; queda da qualidade ambiental; dificuldade de acesso para o transporte individual e coletivo; além de mudança do padrão das atividades comerciais e de serviço.
4. Crescimento do déficit urbano	Resultado do aumento populacional frente à capacidade de investimentos em infraestrutura e o conseqüente crescimento desequilibrado no espaço, o que tem resultado na má distribuição do acesso ao solo urbano. Por outro lado, significa o aumento da verticalização e conseqüente adensamento da área central. Assim, são conseqüências: a precariedade do atendimento de serviços urbanos à periferia; o aumento da rede de serviços e transportes para a periferia; a valorização do núcleo central, pela presença de serviços e equipamentos urbanos, comprometendo as redes existentes.
5. Obstáculos Físicos ao Crescimento da cidade	A expansão contínua da zona urbanizada tende a ocupar as áreas de entorno, e a existência de obstáculos ou barreiras ao crescimento (áreas de várzeas, glebas e propriedades particulares ou áreas institucionais e rodovias) causa descontinuidade no tecido urbano, limitando a expansão em determinadas direções e provocando a adoção de ocupações precárias nas áreas difíceis.

Quadro 05 – PRINCIPAIS PROBLEMAS DE BELÉM SEGUNDO DOCUMENTO-BASE DO PROCESSO DE REVISÃO

Fonte: Belém (2007)

Organização: Tiago Veloso.

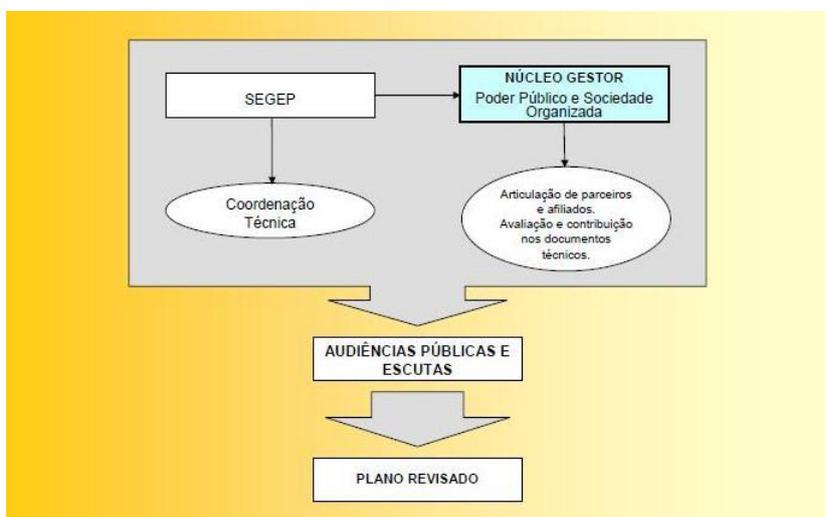
Em verdade, todos esses problemas apontados no processo de revisão já tinham sido detectados quando da elaboração do primeiro plano diretor de Belém. O que realmente deixa a desejar é o fato de, no processo de revisão, os impactos resultantes das propostas do primeiro plano diretor não terem sido analisados ou discutidos.

A partir da divulgação do documento-base, passou-se ao processo participativo da revisão. Essa participação se constituiu basicamente de audiências públicas convocadas para apreciação do documento-base, além de exposições gerais sobre o Município de Belém, sendo essas audiências distribuídas conforme a divisão administrativa do Município²⁷. As apresentações eram basicamente explicações genéricas sobre os problemas de cada distrito.

Em termos gerais, o processo de revisão do plano diretor foi realizado pela Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (Segep), órgão responsável pela análise e compatibilização das atividades das propostas orçamentárias setoriais, pela alocação de recursos orçamentários e extra-orçamentários nos programas municipais. A Segep atuava de acordo com o Núcleo Gestor do Plano Diretor, sendo este formado por representantes da sociedade organizada e por representantes do governo, no sentido de atender às exigências para a revisão do plano diretor do Município de Belém, em atendimento aos princípios do Estatuto da Cidade. Desta forma, o Núcleo Gestor da Revisão do Plano Diretor contou com a seguinte composição: Poder Público (oito membros), sendo a) um representante do Executivo Federal; b) um representante do Executivo Estadual; c) quatro representantes do Executivo Municipal; d) dois representantes do Legislativo Municipal. Do lado da Sociedade Organizada (12 membros): a) três representantes de entidades da classe de trabalhadores; b) três representantes de entidades da classe patronal; c) três representantes de entidades comunitárias e eclesiais; e d) três representantes de entidades científicas, comunidades tecnológicas e conselhos regionais de classe (BELÉM, 2007).

²⁷ O Município de Belém é dividido, para fins de administração, em oito distritos administrativos, os quais foram considerados para as audiências públicas referentes ao processo de revisão do Plano Diretor de Belém: Distrito Administrativo de Belém (Dabel), Distrito Administrativo do Entroncamento (Daent), Distrito Administrativo do Guamá (Dagua), Distrito Administrativo de Icoaraci (Daico), Distrito Administrativo de Mosqueiro (Damos), Distrito Administrativo do Benguí (Daben), Distrito Administrativo de Outeiro (Daout), Distrito Administrativo da Sacramenta (Dasac).

O Núcleo Gestor tinha como competência a coordenação geral do processo, com as seguintes atribuições: a) convocar e articular parceiros e filiados para participar dos núcleos temáticos e das audiências públicas; e b) avaliar e contribuir com a formatação de documentos técnicos, atendendo ao esquema de formulação para a gerência do processo de revisão, conforme fluxograma 01.

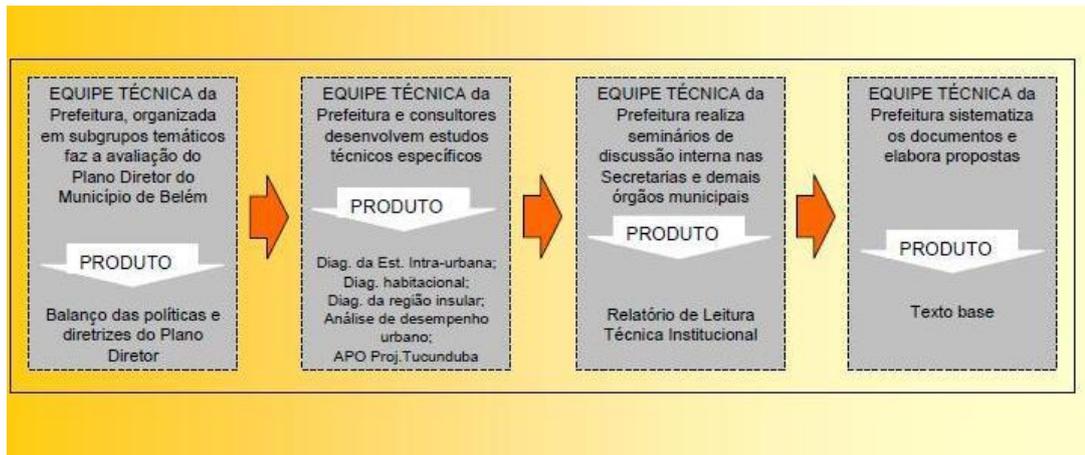


Fluxograma 01 – ESTRUTURA GERENCIAL DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE BELÉM

Fonte: Belém (2007).

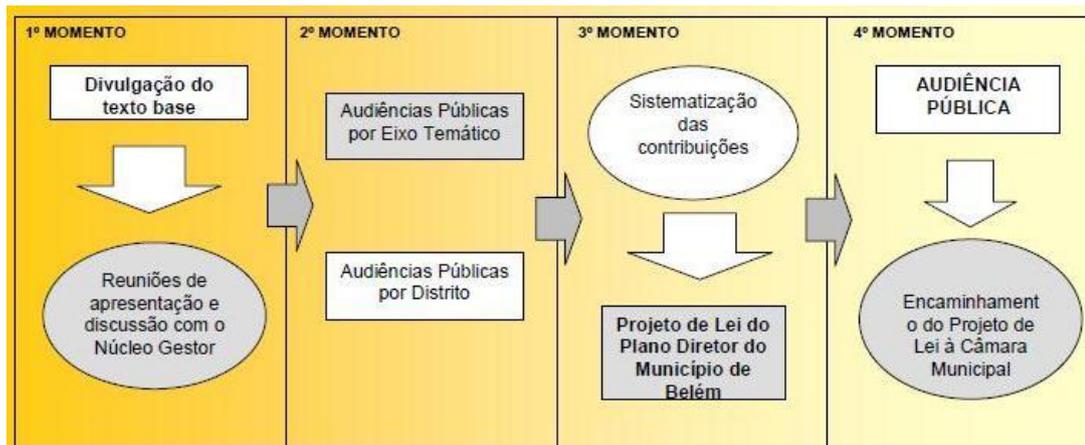
A partir da estruturação do núcleo gestor, o processo de revisão do plano diretor de Belém foi dividido em duas etapas básicas. A primeira se constituiu na elaboração de estudos e diagnósticos com base em informações técnicas sistematizadas pelos membros da equipe técnica de revisão do plano diretor e consultores contratados; de seminários técnicos realizados nas secretarias municipais; e de discussões com os técnicos dos municípios da Região Metropolitana de Belém, por meio do Fórum Metropolitano, resultando no documento-base para discussão com a sociedade.

A segunda etapa estaria assentada em processos de discussão com a sociedade, configurando os diversos segmentos sociais, por meio de seminários e audiências públicas, na perspectiva de elaboração coletiva do texto final do Plano Diretor, o qual deveria ser transformado em projeto de Lei a ser encaminhado à Câmara Municipal (BELÉM, 2007). O fluxograma 02 traduz como foram implementadas as etapas de revisão pela equipe técnica responsável.



Fluxograma 02 – ETAPAS DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE BELÉM
 Fonte: Prefeitura de Belém (2007).

Percebe-se, conforme o fluxograma 03, que o eixo de formulação da revisão do plano diretor se baseou na estrutura técnico-burocrática da própria prefeitura de Belém. A equipe técnica foi eleita agente desde o momento de avaliação e balanço dos efeitos do primeiro plano diretor; balanço esse não divulgado, passando pelos estudos e diagnósticos setoriais da cidade, até a elaboração de um documento-base que sintetizava as propostas da prefeitura a serem apresentadas à sociedade.



Fluxograma 03 - O PROCESSO DE REVISÃO
 Fonte: Prefeitura de Belém (2007).

A forma técnico-burocrática em que foi concebido e realizado o processo de revisão do plano diretor de Belém constitui-se, de fato, seu principal problema. A não existência de um relatório, mas sim de um documento-base já pode ser considerado um primeiro entrave a um processo mais participativo e democrático na perspectiva do ideário da reforma urbana.

Para além disso, o próprio documento-base em si é problemático do ponto de vista de sua análise e argumentação, pois apresenta equívocos sobre a realidade urbana e metropolitana de Belém, como por exemplo, afirmar que “Belém é uma das metrópoles brasileiras e a maior cidade da Região Norte” (BELÉM, 2007, p. 09), o que é retificado pelo censo demográfico realizado pelo IBGE, no qual Manaus e não Belém é apontada como maior cidade da região²⁸. Ou ainda apontar que dentre os principais problemas econômicos de Belém estaria o processo de desindustrialização (BELÉM, 2007, p. 10). O que contradiz o relatório de diagnósticos do primeiro plano diretor de Belém, posto que suas análises indicavam justamente que o setor industrial não era o principal setor econômico da cidade, mas que a economia belenense está relacionada à dinâmica dos setores de comércio e serviços²⁹. Além disso, como afirmamos anteriormente, a metropolização de Belém tem pouco a ver com processo de industrialização da cidade, mas sim por outras motivações, como sua capacidade de atração e articulação da rede urbana regional e o fato de ser capital estadual.

Tais equívocos sobre a realidade socioespacial de Belém colocam em dúvida a própria capacidade do processo de revisão do plano diretor em estabelecer políticas públicas adequadas à dinâmica urbana e metropolitana de Belém, tendo em vista a fraca densidade analítica do principal documento a orientar o processo.

Além da fragilidade da análise exposta no documento-base, há certa debilidade nas apresentações expostas para audiências públicas. A cidade apresentada sob o ponto de vista de cada distrito administrativo deduz uma visão setorizada e fragmentada do contexto metropolitano. Esse olhar fragmentado e setorizado dos problemas urbanos resulta em significativa perda do olhar da totalidade metropolitana.

Assim, os debates e apresentações das questões que afetam o cotidiano da população, como transporte, resíduos sólidos, habitação etc, são orientados em uma perspectiva que dissocia a realidade metropolitana das políticas de planejamento e gestão propostas para a cidade.

²⁸ O censo IBGE 2000 apontava Manaus com 1.592.555 habitantes, enquanto Belém com 1.386.482 habitantes, tal informação parece não ter sido levada em conta no processo de revisão do plano diretor.

²⁹ Atualmente, a economia belenense responde por cerca de 13,40% do valor adicionado industrial do Estado do Pará (IDESP/2010).

O que é importante apontar é a mudança drástica de perspectiva de um plano diretor para a sua primeira revisão, especialmente se a revisão não toma o devido cuidado com a situação atual da dinâmica urbana e metropolitana, nem com as prováveis mudanças ocasionadas pela implantação de medidas propostas pelo primeiro plano diretor.

Nesse aspecto, dentre as principais motivações relacionadas à dificuldade de realização do processo de revisão do plano diretor, pode-se dizer que estão o baixo comprometimento da tecno-burocracia para com o processo de revisão, posto que todos os elementos induzem a afirmar que este foi realizado somente como pré-requisito de atendimento a uma demanda formal da política urbana, não sendo, portanto, viabilizado como momento de construção ou reflexão sobre a cidade e a metrópole.

Essa mudança, em parte, tem a ver com a mudança de perspectiva crítica (ainda que presente no campo discursivo) para uma visão burocrático-conservadora de elaboração do relatório de diagnósticos, e, conseqüentemente, do plano diretor. Se na construção do relatório de diagnósticos que fundamentou o primeiro plano diretor de Belém priorizou-se a abordagem da metrópole sobre a cidade, no processo de revisão, predomina uma visão setORIZADA e fragmentada da cidade e da metrópole.

O processo de revisão do plano diretor de Belém, por assim dizer, rompe com a perspectiva que orientou o relatório de diagnósticos do primeiro plano diretor de Belém. Assim, distancia-se do ideário da reforma urbana que caracterizou seu predecessor e assume ares burocráticos, aspectos de participação limitada e apenas otimizada do ponto de vista formal com baixa participação, visão setORIZADA não apenas da metrópole, mas da própria cidade de Belém, como se a cidade fosse a soma dos bairros.

4.1.3 O Relatório de Diagnóstico do Plano Diretor de Ananindeua

Quanto à nossa segunda referência de estudo, o relatório de diagnósticos do plano diretor de Ananindeua, foi elaborado a partir da celebração de convênio entre a Prefeitura Municipal de Ananindeua, o governo do Estado do Pará, através de sua

Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) e o Programa de Pós-Graduação em Arquitetura (PROARQ) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Embora contando com a parceria da própria Prefeitura de Ananindeua e de técnicos do Governo do Estado do Pará, o relatório de diagnóstico ficou quase que exclusivamente sob responsabilidade da consultoria liderada pelos técnicos da UFRJ. Neste sentido, a elaboração do diagnóstico contou com a participação da equipe técnica do PROARQ/FAU/UFRJ em conjunto com a equipe destacada pela Prefeitura Municipal e a participação da sociedade, objetivando a elaboração do Plano Diretor (ANANINDEUA, 2006a).

No relatório de diagnóstico foram utilizadas diversas metodologias que contemplaram 04 (quatro) fases: preparação, primeira audiência pública, coleta e sistematização dos dados e as denominadas análises prospectivas (leituras temáticas e comunitárias).

O relatório de diagnóstico foi resultado da realização desses procedimentos e atividades, conforme relacionadas a seguir: audiência pública para início do processo de constituição do plano diretor, na qual foram expostos e discutidos, dentre outros, os aspectos de objetivos, metodologia, cronograma, áreas e temas de abrangência e produtos intermediários e finais.

Posteriormente à referida audiência, foram desenvolvidas atividades de coleta de dados e informações por meio de reuniões, uma com cada um dos agentes que atuam no Município: movimentos sociais, setores produtivos, poder legislativo e setor público federal, estadual e municipal, sediados em Ananindeua. Paralelamente, foram realizadas diversas pesquisas junto a fontes primárias e secundárias visando à confecção do documento. No âmbito de sua estruturação documental, o relatório de diagnósticos é composto de 11 (onze) capítulos com 457 (quatrocentos e cinquenta e sete) páginas, 162 (cento e sessenta e dois) mapas, 99 (noventa e nove) fotos e 91 (noventa e uma) tabelas, com a estruturação em capítulos de acordo com o quadro 06.

CAPÍTULOS	TEMAS	COMENTÁRIO
Capítulo 1	Contexto Regional e Caracterização municipal	Contextualiza o cenário regional amazônico, para depois fazer uma caracterização geral e básica do município.
Capítulo 2	Histórico e Evolução Urbana	Caracteriza o histórico e evolução urbana da região norte e da região metropolitana de Belém.
Capítulo 3	Patrimônio Cultural e Histórico	Trata do patrimônio cultural e histórico, no qual é esclarecido que não se destacam áreas e bens imóveis tombados, menciona-se a localização das áreas e bens de interesse cultural e histórico do município.
Capítulo 4	Meio Ambiente Natural	Analisa a questão do meio ambiente natural e a delimitação dos limites territoriais do município, além de apresentar as possíveis áreas e setores de planejamento e áreas de risco ambiental de Ananindeua.
Capítulo 5	Quadro Urbano e Rural	Discorre acerca do quadro urbano e rural e as características gerais: demográficas, imobiliárias, a ordenação e compartimentação territorial e as unidades de planejamento.
Capítulo 6	Quadro Habitacional	Detalha o quadro habitacional e o crescimento populacional do município, bem como sua relação com a política habitacional em que se incluiu o município nos anos pretéritos.
Capítulo 7	Sistemas Viários e de Transportes e Mobilidade Sustentável	Aborda o tema dos de transportes e mobilidade sustentável do sistema de transportes no município.
Capítulo 8	Infraestrutura Municipal Urbana e Rural	Trata da infraestrutura municipal urbana e rural
	Equipamentos	Dispõe sobre a distribuição dos chamados equipamentos Comunitários (equipamento urbanos)

Capítulo 9	Comunitários	presentes no município.
Capítulo 10	Quadro Geral do Município - Traços Históricos e Tendências	Depois destas caracterizações setoriais, o relatório acena com um quadro geral do município e suas tendências, com base no já descrito anteriormente.
Capítulo 11	Quadro Institucional, Finanças Públicas e Gestão Urbana Ambiental	Faz uma avaliação do quadro institucional do município, do ponto de vista de suas finanças públicas e da gestão urbana e ambiental de Ananindeua, no qual se descreve a estrutura administrativa do município de Ananindeua.

Quadro 06 – DIVISÃO DOS CAPÍTULOS DO RELATÓRIO DE DIAGNÓSTICOS DE ANANINDEUA

Fonte: Ananindeua (2006a)

Organização: Tiago Veloso.

Em se tratando de um relatório de diagnósticos, pode-se dizer que vários temas são descritos de forma excessivamente extensa. Por exemplo, em seu capítulo primeiro, que discorre sobre o cenário regional amazônico, com intuito de fazer uma caracterização geral do Município, isso é feito de forma a não apenas traçar um perfil histórico de Ananindeua, mas de toda a história da região Norte do País, desde o século XXII até os dias atuais. Um esforço, a nosso ver, excessivo, visto que a constituição do Município de Ananindeua pode ser bem compreendida pelas políticas de integração da Amazônia executadas pelo governo federal para a região a partir da segunda metade do século XX.

De forma geral, o tratamento temático dispensado pelo relatório de diagnósticos, constitui um documento de caráter “enciclopédico” do Município de Ananindeua. Embora haja uma significativa preocupação em disponibilizar dados relativos ao Município, ainda assim, o relatório deveria ter uma orientação mais clara quanto à utilização dessas informações para destacar os principais problemas e ainda destacar proposições para o projeto de plano diretor. Menos que isso, analisando a forma como foram distribuídas as várias seções temáticas do relatório de diagnósticos, percebe-se que se trata muito mais de um vasto apanhado de dados e informação do Município a partir de instituições (IBGE, IPEA, Governo do Estado do Pará e o próprio Município de Ananindeua etc.), do que um relatório de diagnósticos que relate a problemática municipal com o contexto metropolitano que se dá na realidade do Município.

Essa fragmentação temática excessiva do relatório de diagnósticos dá um caráter periférico à discussão da questão metropolitana. O relatório apresenta certa ambiguidade, posto que, por várias vezes, a metrópole é relatada como sinônimo do Município de Belém, e não com a interpretação de que a metrópole é composta por vários municípios e não somente o seu Município-núcleo.

O outro padrão de desenvolvimento do uso comercial é o linear e este pode ser constatado ao longo da BR-316 que corta a cidade de leste para oeste e onde se apoia o centro da cidade. Este eixo se consolida com o uso de comércio e serviço por várias razões, dentre elas por ser o principal corredor de comunicação, em termos de acessibilidade e mobilidade com **a Metrópole de Belém**, principal corredor interno da cidade de Ananindeua, cortando-a transversalmente (ANANINDEUA, 2006 a. p. 173, grifo nosso).

Ou ainda:

No principal **eixo de ligação de Ananindeua com a Metrópole**, vamos encontrar alguns outros marcos, representados pela Universidade da Amazônia – Unama e pelo Shopping Castanheira que marca o limite entre os municípios (ANANINDEUA, 2006 a, p.198, grifo nosso).

Essa interpretação dificulta o entendimento da realidade urbana da metrópole, posto que há carência no entendimento da continuidade socioespacial, e é justamente essa continuidade metropolitana que explica, em boa parte, os problemas do Município que o relatório de diagnósticos pretende analisar.

A opção pela elaboração de um relatório com características “enciclopédicas” acaba por minar a possibilidade de entendimento da realidade socioespacial municipal vista pelo ângulo dos processos metropolitanos. Não que a produção e a compilação de dados sobre o Município não sejam importantes, elas são, entretanto, dada a necessidade de elaborar proposições sobre os principais problemas urbanos de Ananindeua, somente esse aspecto do trabalho não é suficiente.

4.2 DOS PLANOS À REALIDADE METROPOLITANA: A CONTINUIDADE SOCIOESPACIAL EM QUESTÃO

4.2.1 O Primeiro Plano Diretor de Belém (1993)

Promulgado pela Lei Ordinária nº. 07, de 13 de janeiro de 1993, o Plano Diretor de Belém tem como característica importante ter sido um dos primeiros consolidados no âmbito de uma capital, apenas cinco anos depois da promulgação da Constituição Federal, que em seus artigos 182 e 183 dispõe sobre a Política Urbana e torna obrigatória a constituição de planos diretores urbanos (BELÉM, 1993).

No quesito de elaboração de políticas metropolitanas, o plano diretor demonstra uma preocupação importante para com a dinâmica metropolitana, em particular com as

relações estabelecidas entre os municípios que vivenciam este processo de metropolização. Por exemplo, em seus artigos 10 e 11:

Art. 10. Fica estabelecido que o Poder Público incorporará como fundamental ao desenvolvimento econômico e urbanístico de Belém a sua integração rodoviária com o Porto de Vila do Conde em Barcarena (BELÉM, 1993, p. 05).

E ainda,

Art. 11. A conurbação existente entre os municípios de Belém e Ananindeua coloca problemas de distribuição de ônus social diferenciada em detrimento de Ananindeua, na medida em que este município vem assumindo o papel de "cidade dormitório" de força de trabalho ocupada no primeiro, pois, enquanto Belém conta com a parte da riqueza gerada em seu território por essa força de trabalho, via tributos, Ananindeua não tem esta forma de compensação como fonte de recursos para custear os serviços públicos demandados por esses trabalhadores e suas famílias (BELÉM, 1993, p. 05).

Ou seja, há, no plano diretor de Belém, a incorporação das dimensões metropolitanas à sua época, seja no que tange à preocupação com a perspectiva de desenvolvimento econômico e urbanístico comum entre os municípios, seja na dimensão da própria distribuição mais equitativa das riquezas produzidas no interior da malha metropolitana, portanto, tentando evitar-se problemas como sujeição e dependência dos municípios menores e/ou periféricos com relação ao Município-núcleo, no caso, Belém.

No setor de transportes, área bastante sensível às políticas metropolitanas, é importante destacar que o plano diretor limitou pontos específicos desta temática para ser definido no Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU), elaborado no mesmo período, e que se propunha a ser um plano de caráter metropolitano para o setor, contando, inclusive, com a colaboração de todos os entes municipais que compunham a metrópole à época.

Art. 59. Devem ser atualizadas periodicamente, pelo menos a cada 10 (dez) anos, as pesquisas de origem e destino de tráfego, elaboradas no PDTU, relacionando-as à distribuição das atividades no território, como primeiro passo ao conhecimento da relação de transporte e uso do solo. (BELÉM, 1993, p. 14).

Além disso, há certa preocupação em institucionalizar a adoção de práticas de planejamento que consideram níveis de escala para além da municipal, por exemplo, quando o plano diretor se refere especificamente aos níveis de planejamento a serem adotados:

Dos Níveis de Planejamento

Art. 154. A produção e a organização do espaço urbano de Belém dar-se-ão através de 05 níveis de planejamento:

I - o do conjunto do território municipal visando à sua integração metropolitana;

II - os das regiões administrativas;

III - o dos bairros;

IV - o das operações urbanas; e

V - o dos programas e projetos específicos.

(BELÉM, 1993, p. 34).

Isso demonstra que o processo de metropolização não foi desconsiderado no momento da elaboração do primeiro plano diretor de Belém. Isso se deve basicamente ao próprio contexto de elaboração do plano, que contou com certa intelectualidade crítica, no âmbito da burocracia da prefeitura de Belém, conforme análise do próprio relatório de diagnósticos do plano diretor. Isso fica demonstrado quando se verificam os instrumentos de política urbana propostos no relatório de diagnósticos e adotados no texto final do plano diretor, conforme detalhado no quadro 07.

De forma geral, os instrumentos destacados refletem a normatização geral da política urbana nacional e ainda alguns instrumentos defendidos historicamente pelos adeptos do ideário da reforma urbana, sendo que estes influenciaram de forma significativa na elaboração do primeiro plano diretor de Belém. Assim, os instrumentos adotados são classificados no plano diretor conforme três aspectos.

O primeiro são os instrumentos de planejamento, ou seja, aqueles ligados à dinâmica de organização da política urbana nacional, como, por exemplo, o próprio plano diretor urbano. É interessante notar que, nesse aspecto, a política urbana municipal deve adotar todas as diretrizes da normatização em âmbito nacional. Assim, além da elaboração do plano diretor, elemento obrigatório, todos os demais elementos de planejamento, tais como os planos de governo, a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, o cadastro técnico municipal, o plano plurianual, as leis de diretrizes

orçamentárias, bem como os orçamentos anuais, devem estar de acordo com as diretrizes gerais adotadas.

O segundo aspecto se refere aos instrumentos de caráter tributário e financeiro. Nesse ponto, há uma articulação maior entre os principais problemas detectados no relatório de diagnósticos e as propostas para resolução para, pelo menos, buscar uma minimização destes problemas.

É notável que alguns instrumentos propostos no plano diretor são demandas históricas do MNRU que influenciaram boa parte da construção do plano diretor de Belém. Instrumentos que visam a conter a especulação imobiliária no solo urbano, como o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo são exemplos dessa influência programática. Além disso, propõe-se a constituição de fundos específicos com vistas ao desenvolvimento urbano, como a contribuição de melhoria. Outros instrumentos como taxas e tarifas são pensadas de forma a serem diferenciadas por zonas urbanas, ou seja, por grupos sociais diferenciados por renda, segundo os serviços públicos oferecidos. Isso visa a minimizar um dos principais problemas da metrópole belenense, segundo o relatório de diagnósticos, qual seja, a ocupação das baixadas pela população de baixa renda, que contribui para o agravamento das ações de saneamento destas áreas e, dos baixos índices de qualidade de vida nessas áreas.

O plano ainda prevê a constituição de instrumentos para conter outro problema importante detectado quando da conformação do relatório de diagnósticos - a intensa verticalização do centro urbano. Para tanto, foram pensadas a outorga onerosa do direito de construir e a taxa de urbanização.

<i>I – De Planejamento</i>	<i>II - Tributários e financeiros</i>	<i>III - Institutos jurídicos</i>
<p>a) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano;</p> <p>b) Planos de governo;</p> <p>c) Legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, de obras e edificações e de posturas;</p> <p>d) Cadastro técnico;</p> <p>e) o Plano Plurianual;</p> <p>f) as leis de diretrizes orçamentárias;</p> <p>g) os orçamentos anuais; e</p> <p>h) programas e projetos de urbanização.</p>	<p>a) Imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, diferenciado por zonas urbanas;</p> <p>b) contribuição de melhoria;</p> <p>c) fundos destinados ao desenvolvimento urbano;</p> <p>d) taxas e tarifas diferenciadas por zonas urbanas, e por grupos sociais diferenciados por renda, segundo os serviços públicos oferecidos;</p> <p>e) outorga onerosa do direito de construir;</p> <p>f) incentivos e benefícios fiscais;</p> <p>g) transferência do direito de construir;</p> <p>h) contribuição urbanística; e</p> <p>i) taxa de urbanização.</p>	<p>a) desapropriação;</p> <p>b) servidão administrativa;</p> <p>c) tombamento;</p> <p>d) direito real de concessão de uso;</p> <p>e) usucapião especial de imóvel urbano;</p> <p>f) parcelamento, edificação ou urbanização compulsórios;</p> <p>g) discriminação de terras públicas;</p> <p>h) a enfiteuse;</p> <p>i) o direito de superfície;</p> <p>j) o direito de preempção;</p> <p>k) requisição urbanística;</p> <p>l) a reurbanização consorciada; e</p> <p>m) outras limitações administrativas.</p>

Quadro 07 - INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE BELÉM – PLANO DIRETOR (1993)

Fonte: Belém (2007)

Organização: Tiago Veloso

O terceiro tipo de instrumentos adotados no primeiro plano diretor de Belém se refere aos institutos jurídicos, aqueles que têm respaldo na legislação, como, por exemplo, a desapropriação de imóvel ou terreno urbano, visando à função social da cidade e ao tombamento com objetivo de preservar prédios ou monumentos histórico-culturais. Tenta-se, também, por meio dos instrumentos de intervenção no espaço urbano, conter o problema do déficit habitacional na cidade pelo direito real de concessão de uso e do usucapião especial de imóvel urbano, instrumentos que dão direito de posse de determinado patrimônio, sem necessariamente conceder sua propriedade.

Divididos em três grupos, os instrumentos de planejamento e gestão propostos para conter, minimizar ou mesmo alterar os principais problemas urbanos detectados no relatório de diagnósticos, tem repercussão na dinâmica socioespacial da metrópole, ainda que limitada. Os instrumentos de planejamento cumprem papel muito mais normativo na organização do espaço urbano, e como verifica-se ao longo deste trabalho, a política urbana nacional está organizada para atender a demandas de caráter municipal. Assim, elementos de planejamento como os planos de governo, a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, etc, estão limitados a essa demanda, dificilmente tendo algum tipo de gestão metropolitana.

No aspecto dos instrumentos tributários e financeiros, há uma articulação maior entre os problemas urbanos e a gestão metropolitana. Posto que os instrumentos visam a conter e/ou minimizá-los. Assim, por exemplo, é interessante de um ponto de vista metropolitano a existência e aplicação de instrumentos como o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo visando a combater a especulação imobiliária no solo urbano, ou ainda, as taxas e tarifas praticadas de forma a ser diferenciadas por zonas urbanas, objetivando minimizar a ocupação das baixadas pela população de baixa renda. Tais instrumentos, embora não tenham sido orientados por um “planejamento metropolitano” de alcance maior, acabam por permitir a auxiliar alguns avanços nesse aspecto. A constituição de instrumentos para conter a intensa verticalização do centro urbano, em muito resultado do processo de metropolização, também podem ser vistos sob esse ponto de vista.

4.2.2 O Plano Diretor de Belém Revisado (2008)

Conforme relatado anteriormente, 14 (quatorze) anos após a promulgação do primeiro plano diretor de Belém, ele passa pelo processo de revisão previsto, conforme a normatização recomendada pelo Estatuto da Cidade, o qual sugere que a lei que institui o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Existem alteração significativas do ponto de vista das novas normatizações, mas, principalmente, na maneira de tratar as questões que são consideradas de caráter metropolitano. Por exemplo, os artigos referentes a compromissos com outros municípios que compõem a Região Metropolitana, ou mesmo que são constituintes das dinâmicas econômicas metropolitanas. A prioridade passa a ser o pleno desenvolvimento econômico do Município de Belém, sendo as políticas metropolitanas deixadas apenas de forma genérica, conforme o próprio plano:

Art. 7º A política de desenvolvimento econômico do Município de Belém, sintonizada com a dinâmica econômica da cidade, articula-se com o desenvolvimento social, cultural e tecnológico, com a proteção do meio ambiente, com as políticas de desenvolvimento dos municípios da Região Metropolitana de Belém, e com as outras esferas de poder, objetivando a redução das desigualdades sociais e espaciais, e a melhoria das condições de vida da população. (BELÉM, 2008, p. 5).

A própria concepção de desenvolvimento que se pretende para o Município é diferente da estratégia anterior. Se antes a necessária distribuição de recursos e ônus da aglomeração era considerada constituinte da política urbana, a prioridade passa a ser transformar (ou consolidar) o Município em pólo atrativo de determinados setores econômicos:

Art. 8º São diretrizes da Política de Desenvolvimento Econômico do Município:
II - consolidar o Município de Belém como pólo regional de aglomeração de comércio e serviço.
(BELÉM, 2008, p. 5).

Quando se analisam setores muito ligados a práticas metropolitanas de planejamento e gestão, há retrocesso significativo, por exemplo, no setor de transportes urbanos. Se no plano diretor elaborado nos anos 1990, propunha-se, para além da política de gestão municipal no setor, uma gestão mais integrada, com

base em um plano específico para os transportes urbanos, com participação dos municípios que compunham a região metropolitana, agora há uma tendência institucional ao isolacionismo e a passagem das responsabilidades do setor de transportes para outros níveis de governo, no caso o próprio Governo do Estado do Pará.

Art. 43 O Poder Público Municipal deverá elaborar o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade do Município de Belém (PDTM), compatível com as diretrizes deste Plano Diretor, no prazo máximo de dezoito meses a contar da publicação desta Lei. (BELÉM, 2008, p. 30).

Desconsidera-se, inclusive, o acúmulo de estudos e intervenções urbanas verificados nesse setor específico, principalmente realizados pelas ações que foram norteadas pelo PDTU, e que agora é desconsiderado nas estratégias para esse setor em âmbito municipal. Essa opção fica ainda mais explícita quando se considera o artigo 42 da revisão do plano diretor:

Art. 42 São diretrizes da Política Municipal de Mobilidade Urbana:
XI - promover a implantação do sistema integrado de transporte coletivo do Município de Belém com a Região Metropolitana. (BELÉM, 2008, p. 30).

Nem mesmo é citada a existência de um plano integrado no setor de transportes urbanos para a Região Metropolitana de Belém, ao contrário do que havia ocorrido anteriormente. A preocupação com políticas metropolitanas apenas é nominada quando se trata da questão da eficiência dos serviços de abastecimento de água, conforme se verifica no artigo 34 do plano diretor:

Art. 34 Para garantir a eficiência dos serviços de abastecimento de água, o Município de Belém deverá:
I - reduzir os riscos ambientais, por meio da elaboração e implementação do Plano Municipal de Abastecimento de Água;
II - adequar as diretrizes do Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água da Região Metropolitana de Belém, com estudos complementares que tenham a participação conjunta dos municípios da Região Metropolitana de Belém e das comunidades envolvidas. (BELÉM, 2008, p. 22).

<i>I – De Planejamento</i>	II - Instrumentos Jurídicos e Urbanísticos	III - Instrumentos Tributários e Financeiros	IV - Instrumentos Jurídico-Administrativos:	V - Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana:
<p>a) plano diretor; b) plano plurianual; c) lei de diretrizes orçamentárias; d) lei orçamentária anual; e) lei de uso e ocupação do solo; f) lei de parcelamento do solo; g) lei de meio ambiente; h) lei de edificações; i) código de posturas; j) unidades de conservação; k) instituição de unidades de conservação; l) cadastro técnico multifinalitário (CTM); m) planos de desenvolvimento econômico e social; n) planos, programas e projetos setoriais; e o) programas e projetos especiais de urbanização.</p>	<p>a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; b) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; c) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; d) consórcio imobiliário; e) outorga onerosa do direito de construir; f) outorga onerosa de alteração de uso; g) transferência do direito de construir; h) concessão do direito de superfície; i) zonas especiais de interesse social; j) concessão de direito real de uso; k) concessão de uso especial para fins de moradia; l) usucapião especial de imóvel urbano; m) direito de preempção; n) operações urbanas consorciadas; o) estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV); p) tombamento; e q) consórcio público.</p>	<p>a) tributos municipais diversos; b) taxas, preços públicos e tarifas específicas; c) contribuição de melhoria; d) incentivos e benefícios fiscais; e e) doação de imóveis em pagamento da dívida.</p>	<p>a) servidão administrativa e limitações administrativas; b) concessão, permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais; c) contratos de concessão dos serviços públicos urbanos; d) contratos de gestão com concessionária de serviços urbanos; e) convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional; e f) termo administrativo de ajustamento de conduta.</p>	<p>a) conselhos municipais; b) fundo municipal de desenvolvimento urbano; c) demais fundos municipais; d) conferências sobre assuntos de interesse urbano; e) audiências, debates e consultas públicas; f) iniciativa popular de projetos de lei; g) referendo popular e plebiscito; h) gestão orçamentária compartilhada; e i) assistência técnica e jurídica gratuita.</p>

Quadro 08 - INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE BELÉM – PLANO DIRETOR (2008).

Fonte: Belém (2008).

Com efeito, perde-se a inter-relação necessária entre a problemática metropolitana e sua dimensão fenomênica na cidade. Essa inter-relação é perdida nas discussões que nortearam a elaboração do plano diretor revisado.

Em outro aspecto, conforme o quadro 08, a maior parte dos instrumentos de planejamento e gestão urbana que se fazem presentes no plano diretor revisado são instrumentos já presentes no predecessor. Outros elencados constam na legislação que versa sobre a política urbana nacional, notadamente o Estatuto da Cidade.

Além dos instrumentos de planejamento, aos jurídicos e urbanísticos e aos mecanismos tributários, já presentes no primeiro plano diretor, são acrescentados os instrumentos jurídico-administrativos e os instrumentos de democratização da gestão urbana.

No caso dos instrumentos jurídico-administrativos, trata-se tão somente de acrescentar ao plano diretor a possibilidade de o poder público utilizar o setor privado para prestações de serviço de natureza pública, no caso as concessões, permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais, ou a regulamentação dos contratos de concessão dos serviços públicos urbanos (como no caso dos transportes) e, ainda, a possibilidade de contratos de gestão com concessionária de serviços urbanos ou convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional, seja com o setor privado, seja com outras esferas da administração pública, como os governos estadual e federal ou empresas estatais.

Quanto à questão dos instrumentos de democratização da gestão urbana, trata-se de institucionalizar, no plano diretor, alguns elementos já pré-existentes do ponto de vista da normatização da participação na administração, como é o caso dos conselhos municipais (já previstos na lei orgânica do Município) e das conferências sobre assuntos de interesse, além de colocar na forma de lei a possibilidade da participação popular na forma de audiências e consultas públicas, ou ainda da iniciativa popular de projetos de lei. Assim, são previstos, no âmbito da democratização, mecanismos econômico-financeiros para o desenvolvimento urbano, notadamente o fundo municipal de desenvolvimento urbano³⁰.

³⁰ Este mecanismo será analisado na terceira seção deste capítulo.

A principal mudança em relação ao primeiro plano diretor é quanto à utilização de diversos instrumentos de democratização da gestão urbana. Nesse momento, há certa preocupação do poder público em se institucionalizar, no plano diretor, alguns elementos já pré-existentes da participação social na condução das políticas públicas urbanas. É o caso, por exemplo, dos conselhos, além de normatizar a possibilidade da participação popular na forma de audiências e consultas públicas, ou ainda da iniciativa popular de projetos de lei. Ainda assim, não se encontra nesses mecanismos de participação nenhum que diga respeito à condução de questões metropolitanas, nem mesmo de forma setORIZADA.

4.2.3 O Plano Diretor de Ananindeua (2006)

Promulgado pela Lei 2237 de 2006, o Plano Diretor de Ananindeua tem como finalidade:

Art. 1º - O plano diretor de Ananindeua – PDA é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, considerando a totalidade do território municipal, e tem como objetivos fundamentais o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e a garantia do bem-estar de seus habitantes (ANANINDEUA, 2006 (b), pág. 01).

Sob a ótica das preocupações da inserção do Município na Região Metropolitana de Belém, são destacados os objetivos do plano diretor:

Art. 3º- São objetivos específicos do plano diretor
I - valorizar o município de Ananindeua como parte integrante da região metropolitana de Belém e consolidar a sua articulação regional (ANANINDEUA, 2006 (b), pág. 01).

Nesse caso, além desta afirmação genérica, verificam-se no documento alguns elementos que podem ser considerados estratégicos para o alcance desse objetivo, como o caso do tratamento da questão habitacional do Município, que está intimamente relacionada à dinâmica habitacional da própria Região Metropolitana de Belém.

Da política habitacional

Art. 32 – Para que o objetivo desta política possa se efetivar, as seguintes diretrizes devem ser implementadas:

I - elaborar o plano diretor setorial de habitação de interesse social para o Município;

VII - *objetivar 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 região metropolitana de Belém e com os órgãos estaduais e federais.* (ANANINDEUA, 2006(b), pág. 17, grifo do autor).

Além disso, o plano diretor de Ananindeua destaca diretrizes gerais sobre os principais setores da cidade que propiciam políticas de planejamento e gestão de caráter metropolitano, como a política de saneamento ambiental proposta pelo documento:

Da política do saneamento ambiental

Art. 39 – As ações de saneamento ambiental devem compatibilizar e articular as ações de saneamento básico, de política urbana, de política de habitação e de política do meio ambiente, buscando interagir e, na medida do possível, integrar com os outros Municípios da região metropolitana, nos casos em que se exigirem ações conjuntas. (ANANINDEUA, 2006b, pág. 19).

E, soma-se a isso:

X - estruturar um sistema de abastecimento integrado à Região Metropolitana equilibrando a participação dos demais Municípios integrantes; (ANANINDEUA, 2006b, pág. 01).

Outras ações e programas também são colocados como possibilidades de ações de caráter metropolitano, por exemplo, no chamado programa de incentivo ao turismo.

Do programa de incentivo ao turismo

Art. 81 - Desenvolver esta atividade econômica como forma de promover a atividade turística do Município, explorando o seu potencial e as suas conectividades com as demais atividades desenvolvidas na região metropolitana, transformando-o num instrumento de impulsionamento da atividade econômica, de geração de trabalho, de promoção e desenvolvimento social e cultural, e de complementaridade com as demais atividades econômicas. (ANANINDEUA, 2006(b), pág. 33).

Há, nesse sentido, uma preocupação com a continuidade metropolitana, mas em uma perspectiva setorial, em parte, resultante da própria constituição fragmentada do relatório de diagnósticos que subsidiou o plano diretor. De outra forma, é característico das administrações municipais esse tratamento setorial em temas metropolitanos.

Entretanto, no setor de transportes, o plano diretor de Ananindeua, a exemplo do seu contemporâneo do Município de Belém, equivoca-se por conceber a própria normatização do setor constituinte apenas de mecanismos municipais, face à sua dimensão metropolitana desse setor. E desconsidera os estudos para intervenções realizadas anteriormente, como o Plano Diretor de Transportes Urbanos:

Do plano diretor setorial de transporte, acessibilidade e da mobilidade sustentável

Art. 183 – O plano diretor setorial de transporte e da mobilidade sustentável tem por objetivo definir a estrutura urbana, através da malha viária hierarquizada, utilizando para tanto propostas de novos alinhamentos, propondo novos eixos de transportes coletivos, incluindo a revisão dos atuais; estabelecendo a integração do sistema rodoviário urbano ao sistema rodoviário estadual e federal com a definição do sistema de transportes coletivos e seus circuitos, tornando-o mais eficiente.

Art. 184 – A mobilidade urbana sustentável deverá ser garantida a partir de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa a proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através das segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentáveis.

Art.185 – A estrutura urbana deverá ser definida a partir de um sistema viário hierarquizado, articulado com o sistema viário da região metropolitana de Belém, constituído por: I - vias arteriais principais, que integram as áreas ao norte e ao sul da Rodovia BR-316, inclusive as áreas rurais;

II - vias arteriais secundárias que integram esse subsistema norte-sul e que se complementam com os corredores estruturais da Região Metropolitana de Belém; VI – elaboração do plano de drenagem, em colaboração com os demais Municípios da região metropolitana de Belém; (ANANINDEUA, 2006(b), pág. 58, grifo nosso).

A questão da articulação do setor dos transportes aparece de forma muito restrita quando se considera a dimensão que assume na realidade da Região Metropolitana de Belém e, principalmente, quando se consideram os instrumentos de planejamento e gestão para esse espaço. De forma geral, se percebe a discrepância entre o que é produzido no relatório de diagnósticos e a redação final do plano diretor como lei municipal.

No aspecto instrumental, o plano diretor de Ananindeua reflete de forma geral os principais elementos de planejamento e gestão urbana da política urbana, conforme detalhado no quadro 09. Os instrumentos adotados possuem basicamente de três naturezas.

Primeiramente, destacam-se os instrumentos institucionais de planejamento, nos quais se apresentam os diversos conselhos setoriais que compõem o chamado controle social das políticas públicas. Os conselhos setoriais descritos no plano diretor como instrumentos de políticas de planejamento e gestão, assumem caráter de consulta e assessoria aos órgãos executivos do poder municipal. Os conselhos podem analisar e propor políticas, bem como verificar sua execução dentro do contexto da administração. Embora não possua caráter deliberativo, ou seja, suas proposições e análises não são obrigatoriamente aceitas pelo executivo municipal, constituem-se em um instrumento de democratização e controle da gestão via participação da sociedade.

Art. 92 - Excetuados aqueles com competência definida em lei, os conselhos são órgãos consultivos e de assessoria do Poder Executivo, com atribuições de analisar e propor, assim como lhes dar publicidade, medidas de concretização das estratégias setoriais e verificar sua execução, observadas as diretrizes neles estabelecidas.

Art. 93 - São atribuições gerais dos conselhos:

I – acompanhar as etapas do processo de planejamento;

II - analisar e propor medidas de concretização de políticas setoriais;

III - participar da gestão dos fundos previstos nesta Lei, propondo prioridades na aplicação dos recursos, assim como da fiscalização de sua utilização;

IV - solicitar a chefia do Poder Executivo municipal a realização de audiências públicas,

para prestar esclarecimentos à população;

V - realizar, no âmbito de sua competência, audiências públicas.

(ANANIDEUA, 2006, p. 37)

Entretanto, no momento de promulgação do plano diretor, todos os conselhos setoriais precisariam ainda de lei complementar que os viabilizassem enquanto componente das políticas de planejamento e gestão municipal, o que de certa forma clarifica a indisposição existentes entre o executivo municipal e as formas mais transparentes de gestão urbana, embora essas se constituam em princípios do próprio plano diretor.

O segundo aspecto se refere aos instrumentos de natureza financeira propostos no plano diretor. Nesse ponto, o plano diretor de Ananindeua opta

<i>I – Institucionais</i>	<i>II - Financeiros</i>	<i>III – Urbanísticos</i>
a) conselho da cidade; b) conselho municipal do meio ambiente; c) conselho municipal do saneamento; d) conselho municipal de saúde; e) conselho municipal de educação; f) conselho municipal de cultura; g) conselho municipal dos transportes; h) conselho municipal da habitação; i) conselho municipal de esporte e lazer; j) conselho municipal de segurança; l) conselho municipal de segurança alimentar; m) conselho municipal do comércio e indústria; n) conselho municipal de desenvolvimento rural; o) conselho municipal de geração de emprego e renda.	a) desenvolvimento urbano e da habitação; b) da contribuição de melhoria; c) proteção e conservação ambiental; d) desenvolvimento econômico; e) desenvolvimento rural; f) combate à erradicação da pobreza.	a) parcelamento, utilização ou edificação compulsórios; b) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; c) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; d) consórcio imobiliário; e) desapropriação; f) usucapião especial de imóvel urbano; g) direito de superfície; h) outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso do solo; i) transferência do direito de construir; j) direito de preempção; k) operações urbanas consorciadas; l) estudo prévio de impacto de vizinhança; m) estudo prévio de impacto ambiental; n) instituição de unidades de conservação da natureza; o) instituição de unidades de especial interesse; p) regularização fundiária; q) concessão de direito real de uso; r) concessão de uso especial para fins de moradia e de comércio; s) tombamento de imóveis e bens culturais; t) legislação de uso e ocupação do solo; u) legislação de parcelamento do solo urbano; v) legislação de obras e edificações; x) legislação do meio ambiente; z) normas de posturas.

Quadro 09 - INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA – PLANO DIRETOR (2006)

Fonte: Ananindeua (2006)

Organização: Tiago Veloso

por criar fundos para financiar políticas específicas para o desenvolvimento municipal. As áreas privilegiadas pelo plano são desenvolvimento urbano e habitacional, proteção e conservação ambiental, desenvolvimento econômico, desenvolvimento rural, além de um fundo específico para o combate à erradicação da pobreza. Tais fundos são provenientes de leis específicas discriminadas pelo executivo municipal. A participação, nesse quesito limita-se a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as leis orçamentárias, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Entretanto, não há uma discussão sobre a forma de alocação de recursos, mesmo por exemplo, no âmbito dos diversos conselhos setoriais que compõem os instrumentos de planejamento e gestão municipais.

Como terceiro componente do planejamento e gestão do plano diretor estão os instrumentos urbanísticos. Nesse ponto, notadamente os instrumentos destacados pela política urbana em âmbito nacional, que visam a conter a especulação imobiliária no solo urbano, como o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo.

Além disso, dispõe-se instrumentos de natureza e objetivos que vão desde aqueles utilizados para promover a função social da cidade, como parcelamento, utilização ou edificação compulsórios; a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; o consórcio imobiliário; o usucapião especial de imóvel urbano; a outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso do solo; a transferência do direito de construir; o direito de preempção; as operações urbanas consorciadas. Outros instrumentos são destacados para dar conta de demandas como os impactos de empreendimentos e políticas públicas para os cidadãos e para o meio ambiente urbano, tais como o estudo prévio de impacto de vizinhança; o estudo prévio de impacto ambiental; a instituição de unidades de conservação da natureza; a instituição de unidades de especial interesse; e ainda a regularização fundiária. No mais, são arrolados elementos que possam dar conta da dinâmica de preservação do patrimônio histórico municipal, como o tombamento de imóveis e bens culturais.

O fato é que mesmo contando com a base de dados do relatório de diagnósticos e com a preocupação legítima para com a questão metropolitana

fica bastante evidente a forma fragmentada e setorizada com que é tratada a questão metropolitana na maior parte do plano diretor. É importante atentar que tal limitação – a fragmentação e a setorização - mostra-se não somente no plano diretor de Ananindeua, mas também na versão revisada do plano diretor de Belém, o que demonstra a dificuldade da gestão municipal em lidar com temas que escapam à sua esfera de influência institucional, como é o caso da gestão metropolitana.

Com efeito, seria injusto apontar somente as deficiências dos instrumentos de planejamento e gestão municipal como o plano diretor e também os seus relatórios de diagnósticos, até porque há sim, nos documentos, o atendimento a algumas demandas de âmbito metropolitano. Ao que parece, ainda que esses documentos sejam consistentemente elaborados, como de fato ocorre em alguns casos, e contando com o máximo possível de participação social, eles encontram um limite estrutural ao tratar a temática metropolitana.

Tal limitação, de fato, pode ser debitada à forma de elaboração dos relatórios de diagnósticos e suas deficiências, como no aspecto da baixa participação que, no caso dos planos diretores da RMB, tornou-se bastante comum. Mas essas deficiências também podem ser analisadas sob outro aspecto, o das abordagens de desenvolvimento que são constatadas (ainda que implicitamente) em cada documento referente ao planejamento e à gestão urbana. Se os instrumentos técnicos são a parte mais visível a ser analisada nesses relatórios e planos diretores, há em cada um deles princípios e perspectivas de gestão e desenvolvimento urbano, que, em muito, explicam a forma como pensam o espaço urbano e suas relações com a metrópole. É a esse tema que iremos aprofundar, ainda, na análise dos planos diretores da região metropolitana de Belém.

4.3 DA REALIDADE METROPOLITANA ÀS ABORDAGENS DE DESENVOLVIMENTO NOS PLANOS DIRETORES: o planejamento em questão.

Além dos aspectos técnicos e instrumentais, os planos diretores são portadores de abordagens político-filosóficas norteadoras das ações no

espaço. A partir disso, é necessário reconhecer os elementos político-filosóficos que norteiam os documentos ligados ao planejamento urbano, a fim de compreender a lógica em que foram fundamentados. De outra forma, trata-se de reconhecer as concepções de desenvolvimento urbano que orientam as políticas de planejamento urbano e metropolitano, e que estão presentes, de forma implícita ou explícita, quando da elaboração dos documentos referentes às práticas de planejamento e gestão.

4.3.1 Os planos diretores de Belém: do otimismo reformista à prática conservadora.

Notadamente orientado pelo ideário da reforma urbana, o primeiro plano diretor de Belém constitui exemplo da influência do ideário da reforma urbana na construção dos planos diretores no Brasil, bem como de uma perspectiva de desenvolvimento que considera os elementos de reforma urbana necessários à construção de uma nova prática de produção do espaço nas cidades.

Souza (2002) classifica esse tipo de prática de planejamento e gestão urbanos sob uma perspectiva social-reformista, posto que visam, através de mecanismos de controle e regulação do uso do solo, a racionalizar o uso da terra urbana para além do valor de mercado. Em outras palavras, trata-se de dar a função social da cidade e da propriedade na produção do espaço urbano.

Essa perspectiva social-reformista, segundo Souza (2002), tem como ideia força-central a justiça social no espaço urbano, ou seja, priorizam-se, nas práticas de planejamento e gestão, as ações e políticas públicas que tenham por objetivo a mitigação das desigualdades sociais no âmbito da cidade e no acesso a seus equipamentos urbanos. O espaço urbano, nessa perspectiva, não é visto somente pela sua malha físico-territorial, o que significa que esse tipo de planejamento e desenvolvimento não tem preocupações somente com o aspecto físico-estrutural da cidade, mas também com os aspectos socioeconômicos e espaciais. Possui um grau de interdisciplinaridade grande, pois há interlocução entre várias ciências que participam de análises dos problemas urbanos, bem como buscam elaborar políticas e estudos para possíveis soluções. Também possui uma grande permeabilidade face à

realidade, pois geralmente consegue ir além do semiapriorismo³¹ no tratamento dado aos problemas urbanos.

Ademais, em um aspecto caro à abordagem reformista, a questão da abertura para com a participação popular nas políticas de planejamento e desenvolvimento urbano, Souza (2002) afirma que há certa ambiguidade a esse respeito, pois o compromisso com o questionamento da democracia representativa não é claro e se pressente certa tolerância para com formas simples de pseudoparticipação. Segundo o autor, a abordagem reformista ainda possui uma atitude face ao mercado oscilando entre bastante crítica e moderadamente crítica, tendo como referencial político-filosófico alguma espécie de “socialismo democrático”, eventualmente conquistável mediante eleições e não por uma via revolucionária, para uma forma de social-democracia mais ou menos “participativa”, compatível com o modelo social capitalista (SOUZA, 2002, p. 212). Ou seja, a participação social é considerada um componente essencial nessas práticas de planejamento e gestão, ao menos na ótica discursiva, visto que, quando analisadas as experiências concretas, esta participação assume um papel bem mais secundário.

O primeiro plano diretor de Belém assume várias dessas características que descrevem essa perspectiva. O próprio período de elaboração, tanto do relatório de diagnósticos quanto do plano diretor, foi bastante propício à influência do ideário reformista que, naquele período, em virtude das demandas que resultaram na Constituição de 1988, ganhou bastante força no imaginário e na prática do planejamento e da gestão urbana.

O relatório de diagnósticos do primeiro plano diretor de Belém caracteriza bastante essa plataforma de documento com caráter reformista, fundamentado nos princípios defendidos pelo ideário da reforma urbana. Parte-

³¹ Souza (2002), considera três tipos de abordagens de um ponto de vista da ciência no tratamento dos problemas urbanos via planejamento e gestão: o apriorismo, o semi-apriorismo e o reconstrutivismo. Considera o apriorismo como a observação do real, a coleta de dados e de informações que são utilizados para contextualizar uma determinada proposta de intervenção, que se baseia em um modelo normativo pré-existente da “boa forma urbana”, pautada em ideias-força como “ordem”, “funcionalidade”, “eficiência” etc. O semi-apriorismo é a observação do real, a coleta de dados e de informações e a elaboração de conjecturas que são relativamente permeáveis ao mundo real, apesar de apresentar pouca rigorosidade do ponto de vista da investigação científica. O reconstrutivismo, de caráter científico, a despeito da fundamentação teórica e dos balizamentos metateóricos, o que existe é uma dialética entre teoria e empiria, em que a proposta de intervenção é o resultado da interação entre as mesmas e a fundamentação teórica é reconstruída constantemente no decurso da análise e da crítica do mundo real (SOUZA, 2002, p. 91).

se da dimensão metropolitana da cidade para pensar as políticas e os principais instrumentos de intervenção no solo urbano na elaboração do texto do plano diretor.

O seu elemento central, ou seja, aquilo que diz respeito ao que está colocado como questão de maior relevância na análise do plano, do ponto de vista da resolução dos problemas urbano-metropolitanos, é notadamente o cumprimento da função social da cidade com vista à promoção de maior justiça social no espaço urbano, conforme se pode verificar pelos princípios gerais do plano diretor e dos instrumentos urbanísticos usados para garantir o cumprimento desses princípios.

As considerações ressaltam que tanto o relatório de diagnósticos, quanto o próprio plano diretor deveriam ter como traço fundamental “o compromisso com a luta pela justiça social na produção, apropriação e consumo do espaço urbano” (BELÉM, 1991, p. 01).

Fica clara a associação das principais ideias do primeiro plano diretor de Belém com as teses defendidas pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana: uma maior regulação do uso do solo, distribuição mais equitativa dos recursos no espaço urbano e participação popular na construção das políticas públicas. Além disso, o plano diretor avança para além das demandas históricas do ideário da reforma urbana, no sentido da necessidade de trabalhar os principais problemas da cidade de Belém como uma questão a ser pensada na perspectiva metropolitana, bem como suas tentativas de resolução. Pelo período em que foi realizado (no início dos anos 1990), as propostas avançam bastante nesse campo, principalmente se considerarmos que os dispositivos legais que fundamentam a constituição dos planos diretores só foram definidos uma década depois, com o Estatuto da Cidade.

Entretanto, apesar da associação com o ideário da reforma urbana, o plano diretor de Belém é bastante tímido na questão da abertura para com a participação popular nas políticas de planejamento e gestão urbana. Os poucos momentos de participação na elaboração do plano diretor ficam no âmbito de elaboração do relatório de diagnósticos, e, mesmo assim, são prejudicados em virtude do pouco tempo dedicado a este aspecto. Ao que parece, no caso do plano diretor de Belém, a semelhança do que relata Souza (2002), apesar da

retórica de afirmação da necessidade da participação social, pressente-se certa tolerância para com formas simples de pseudoparticipação³².

Portanto, a partir do processo de revisão realizado já em 2007 e da elaboração de um novo plano diretor para o Município de Belém, a perspectiva reformista perdeu força no âmbito documental. O que se revela tanto no momento da revisão, como também no próprio plano diretor revisado, é a predominância de uma abordagem mais burocrática do que propriamente reformista. Os elementos do discurso reformista vão se perdendo ao longo da trajetória de construção de um novo plano diretor, apesar de a retórica da “justiça social” no espaço urbano ser mantida em alguns momentos. Ao

³² Souza (2002) destaca variadas formas de participação social nas políticas de planejamento e gestão urbana. Segundo o autor, essas formas podem ser classificadas de acordo com o grau de efetiva participação da sociedade nas políticas de gestão das cidades, variando desde as situações de não-participação, passando por formas de pseudoparticipação, e, até mesmo configurando autênticas práticas de participação. Desse modo, o autor identifica práticas de planejamento e gestão urbanas não-participativas, como a **Coerção**, na qual a população de forma geral é coagida pelo Estado a aceitar determinada política ou intervenção urbana; a **Manipulação**, que corresponde a situações nas quais a população é induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso da propaganda ou de outros mecanismos. Existem ainda, segundo o autor, práticas de planejamento e gestão urbana em situações de pseudoparticipação, como a **Informação**, caracterizada quando o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas, mas não ultrapassa esse limite informativo; a **Consulta**, quando a população é consultada sobre determinada política ou intervenção. Essa prática pode ser, se bem organizada, útil para o balizamento da atividade planejadora, entretanto, nessa modalidade, não há garantia de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas. E ainda na modalidade de pseudoparticipação, a **Cooptação** da população, que pode ser de várias formas, desde a cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave) ou dos segmentos mais ativos (ativistas), convidados a administração ou para aderir a um determinado “canal participativo”. Essa cooptação individual ou de um segmento da sociedade serve, menos ou mais intencionalmente, à cooptação de uma coletividade mais ampla. A população, por meio dos líderes selecionados e/ou dos canais “participativos” criados, é ouvida, mas, como no caso da consulta, a participação não é, a rigor, deliberativa. A diferença em relação à consulta é que, nesse caso, instâncias permanentes são criadas, não se limitando o Estado a promover pesquisas de opinião, audiências públicas ou similares. A institucionalização de canais e instâncias permanentes pode parecer (e de certo modo é) um avanço em comparação com a mera consulta. No entanto, a partir do momento em que essa institucionalização ocorre sem que a instância participativa possua real poder decisório (o que pressupõe independência político-institucional e financeira), nessa situação se aninha um risco: o de domesticação. Além disso, Souza (2002) destaca as formas autênticas de participação popular, como a **Parceria**, que corresponde ao primeiro grau de participação autêntica, isto é, não meramente consultiva ou cooptativa. Estado e sociedade civil organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção. A **Delegação de Poder**, que segundo o autor, está além da parceria, pois aqui o Estado abdica de toda uma gama de atribuições antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. Os elementos de democracia direta são evidentes, ainda que nos marcos gerais continuem a ser os da democracia representativa. A parceria e a delegação de poder consistem em situações de co-gestão entre Estado e sociedade civil. Na prática, a delegação é o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos do binômio capitalismo/democracia representativa. Para além disso, somente a **Autogestão**, ou seja, implementar políticas e intervenções de modo autogestionário, sem a presença de uma instância de poder acima da sociedade (Estado) a qual decide quanto, quando e como o poder poderá ser transferido – isso pressupõe um macrocontexto social diferente: pressupõe uma sociedade basicamente autônoma. O que não elimina a possibilidade de experiências autogestionárias marginais terem lugar, menos ou mais efemeramente e com menor ou maior impacto político-pedagógico, por assim dizer, nas bordas do sistema heterônomo (SOUZA, 2002, p. 203-207).

contrário de seu predecessor, não há uma proposta ou perspectiva de desenvolvimento bem definida no plano diretor revisado de Belém.

O novo plano reafirma a necessidade do cumprimento da função social da cidade, até mesmo em virtude da obrigatoriedade legal desse princípio, que está expresso na constituição como componente da política urbana nacional, mas também elenca alguns aspectos de outras características de planejamento, para além da perspectiva reformista. Em alguns temas, é orientado por uma perspectiva de desenvolvimento urbano avessa ao perfil reformista e mais identificado com estratégias mercadofilas³³ de planejamento e gestão urbanos, colocando a perspectiva de desenvolvimento a partir de estratégias comerciais extralocais.

XXII - promover e incentivar o turismo como **atividade estratégica de desenvolvimento econômico**, cultural e social do Município de Belém, por meio do fomento, capacitação e adequação de recursos;
XXIV - criar e fortalecer imagem que corresponda aos produtos turísticos dos segmentos específicos e prioritários, para divulgá-la e promovê-la nos diversos **mercados potenciais, nacional e internacional** (BELÉM, 2008, p. 07, grifos nossos).

A negação em se constituir um relatório de diagnósticos também dificulta bastante a interpretação dos objetivos e princípios do plano. Pode-se dizer que isso acarretou mesmo uma perda de oportunidades de reflexões e proposições com base nas mudanças ocorridas na cidade e na metrópole durante a vigência do primeiro plano diretor, a oportunidade de reafirmar estratégias ou buscar alterações conforme as necessidades que poderiam ser encontradas.

Somando-se a isso, no quesito da participação social, o processo de revisão se assemelha com seu predecessor nesse ponto. A participação no processo de revisão do plano diretor de Belém basicamente se deu a partir das

³³ As perspectivas mercadofilas, segundo Souza (2002), são abordagens de planejamento e desenvolvimento urbano que emergem nos anos 1990, no contexto da globalização. Sua ideia força-central é a modernização da cidade, sendo que esta forma de modernização se acha desvinculada de uma preocupação mais universal com a qualidade de vida da população cidadina, mesmo no plano do discurso, em contraste com o planejamento regulatório tradicional. Sua principal preocupação é o atendimento de demandas capitalistas e de segmentos privilegiados da cidade, visando ao setor empresarial, com objetivos de tornar a cidade economicamente mais “competitiva”. Além disso, nessa abordagem, o escopo não é estritamente físico-territorial; possui grau de interdisciplinaridade médio, englobando desde os arquitetos até profissionais do “marketing urbano”; tende ao semiapriorismo no contato com a realidade; seu grau de abertura para com a participação popular é pequeno, aqui a abertura é, no máximo, para com a forma de pseudoparticipação; totalmente acrítica em relação ao mercado, seguindo no plano-político filosófico o referencial neoliberal (SOUZA, 2002, p. 138).

audiências públicas convocadas para apreciação do documento-base, além das apresentações gerais sobre o Município de Belém a partir de seus distritos administrativos. Ou seja, tendo em vista a construção de processos de planejamento mais participativos no plano municipal, percebe-se que, nesse caso, a participação basicamente ocorreu de maneira formal, visto que pouco espaço foi realmente aberto para a participação mais efetiva da sociedade na discussão da formulação do projeto de lei que dava origem ao plano diretor revisado. Aqui, a forma de participação deu-se apenas no nível da informação, ou seja, quando o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas. Ainda assim, dependendo de fatores como cultura política e grau de transparência do jogo político, as informações serão menos ou mais completas, menos ou mais “ideologizadas” (SOUZA, 2002). No caso do plano diretor de Belém, a participação social “permitida” pela esfera estatal foi somente aquela necessária à condução legal do processo, sob o aspecto do respeito às institucionalidades da política urbana.

4.3.2 O plano diretor de Ananindeua: o predomínio da abordagem ambiental

Segundo Souza (2002), a abordagem ambiental para o espaço urbano repousa na proposta de construção das chamadas “cidades sustentáveis”, dando origem ao desenvolvimento urbano sustentável. A ideia força-central dessa perspectiva reside na junção de modernização das cidades com a desejável manutenção da sustentabilidade ecológica intraurbana. Tenta-se, a partir dessa ideia, “ajustar” a necessidade de modernização e crescimento econômico das cidades com a recomendada sustentabilidade ambiental. A cidade, nessa perspectiva, não é vista somente a partir de seus aspectos físico-territoriais, apesar da manutenção da necessidade de crescimento, não só a questão da infraestrutura física urbana é considerada, mas também seus aspectos socioeconômicos e, principalmente, ambientais. Há um considerável grau de interdisciplinaridade, participando dos estudos desde os profissionais mais clássicos dos estudos urbanos (arquitetos, engenheiros, geógrafos), como de estudiosos das questões ambientais/naturais no espaço urbano (biólogos, engenheiros ambientais, profissionais em geral ligados à área ambiental).

Do ponto de vista do grau de abertura para com a participação popular, não parece haver, nessa abordagem, um compromisso mais efetivo com algo que vá além da pseudoparticipação. A atitude desta abordagem para com o mercado é considerada apenas como um criticismo moderado, pois é defensora de marcos regulatórios, embora geralmente apenas no que diz respeito à proteção do meio ambiente nas cidades. Seu referencial político-filosófico é algo próximo do liberalismo de esquerda ou social (SOUZA, 2002, p. 212).

O plano diretor de Ananindeua resguarda boa parte das características elencadas, segundo o autor. Há uma preocupação bastante evidente para com a questão ambiental no âmbito municipal, conforme se pode verificar nos objetivos básicos da ordenação do território propostos no plano diretor:

Da ordenação do território

Art. 8º – **A ordenação da totalidade do território do município de Ananindeua tem como referência o macrozoneamento ambiental** que objetiva a permanente elevação da qualidade de vida da sua população e da preservação ambiental, por meio da articulação e da potencialização das atividades socioculturais e econômicas desenvolvidas nas suas macrozonas urbanas e rurais.

Parágrafo único - O macrozoneamento do município tem por objetivo definir as grandes áreas estratégicas do uso do solo municipal, levando em consideração **a preservação ambiental e o controle da ocupação do território municipal** (ANANINDEUA, 2006a, p. 03, grifos nossos).

Em parte, essa preocupação ambiental se deve ao fato de o Município ser constituído de duas porções distintas, a insular e a continental. A porção insular corresponde a cerca de 33% da extensão territorial de Ananindeua e é constituída por 12 ilhas, todas cercadas por furos³⁴, sendo os mais importantes o do Cotovelo, Maguari, dos Bragas, das Marinhas, dos Navegantes, Remanso, Bela Vista e Sassunema (ANANINDEUA, 2006, 108).

³⁴ Os Furos e Igarapés têm grande importância dentro desse complexo hidrográfico. O Furo é um canal, sem correnteza própria, que corta uma ilha fluvial – como os furos de Breves, do Combu, da Onça, da Paciência e das Marinhas. Liga braços de rios no meio de planícies à beira de rio com lago de várzea, dois lagos de várzea e um paraná com o rio principal ou uma depressão de lago de várzea. O igarapé é um riacho pequeno, que, em seu baixo curso, cruza florestas de várzea. Geralmente os igarapés fluem por túneis de vegetação e apresentam águas escurecidas, devido à quantidade de sedimentos depositados nos leitos e por receberem pouca luminosidade solar. O termo vem dos vocábulos indígenas "igara" (que é a embarcação escavada num único tronco de árvore) e "apé" ou "pé" (que significa caminho). Os "caminhos de canoa" foram fundamentais na ocupação da região pelos índios, e até hoje participam diariamente do dia a dia dos habitantes de suas margens.

Nas ilhas, como há ainda o predomínio da paisagem natural, fica mais explícita a questão da preocupação do plano diretor para com a temática ambiental.

Outro elemento importante a ser ressaltado é que a questão ambiental no plano diretor é, em muito, reflexo das demandas de movimentos sociais do Município que pressionaram no momento dos debates para a aprovação do plano na câmara municipal. Embora os movimentos sociais não tenham participado com mais afinco na elaboração do relatório de diagnósticos do plano diretor na fase de discussão, houve pressão para que a preocupação com os aspectos ambientais do Município ganhasse mais relevância, a ponto de serem incluídos vários temas referentes a esses espaços e à garantia de sua sustentabilidade econômica e cultural. Isso fica especialmente referendado em um plano setorial específico para as ilhas do Município:

Do plano diretor setorial das Ilhas e do Abacatal

Art.189 – O plano diretor setorial das Ilhas e do Abacatal tem por finalidade assegurar a proteção e conservação das ilhas e do Abacatal, garantindo a qualidade de vida para as gerações atuais e futuras. (ANANINDEUA, 2006 (a), P. 60)

E a garantia de um programa específico para incentivar a socioeconomia desses espaços, de acordo com suas características naturais e recursos ambientais:

Art. 82 – O programa de Incentivo ao turismo deverá ter como diretrizes:

I - garantir a inclusão e o desenvolvimento do ecoturismo no plano diretor setorial das ilhas (ANANINDEUA, 2006 (a), p. 33)

E, somando-se a isso:

Art. 86 – Para atingir o objetivo deste programa, as seguintes diretrizes devem ser adotadas:

I - garantir a proteção ambiental dos ecossistemas naturais;
II - enriquecer e manejar os recursos naturais do ecossistema das ilhas de forma a levar o nível sustentado de seu uso;
III - fiscalizar a exploração predatória dos recursos naturais;
IV - regular e normalizar a exploração de recursos naturais;
V - cadastrar e controlar os empreendimentos desta natureza
(ANANINDEUA, 2006 (a), p. 35)

É na questão da participação social que a construção do plano diretor de Ananindeua demonstra ser uma experiência diferenciada dos demais planos

diretores da Região Metropolitana de Belém. Conforme relatos e documentação acerca do processo de tramitação do plano na câmara municipal de Ananindeua, houve forte participação do movimento social denominado “Fórum Metropolitano da Reforma Urbana (FMRU)”, especialmente do grupo de trabalho do Município de Ananindeua. Segundo lideranças do próprio FMRU:

O FMRU desde 2005 tem incidido nos debates e discussões sobre o planejamento urbano de Ananindeua, segunda maior cidade do Pará com meio milhão de habitantes. Ananindeua saltou de 62 mil habitantes em 1982 a 500 mil nesta década. Ano passado foi elaborado e aprovado o Plano Diretor de Ananindeua. Apesar da aprovação pelos vereadores, 70% das propostas contidas no PDA precisam ser feitas por Leis Complementares, principalmente na parte de regularização fundiária, já que em Ananindeua se encontram as maiores e mais populosas ocupações do Estado, causadas pela falta de planejamento territorial. (ANANINDEUA, 2009, p. 01)

O Fórum chegou a propor um conjunto de emendas ao projeto de lei do Plano Diretor de Ananindeua, um anteprojeto de lei que colocava em contradição algumas proposições advindas do relatório de diagnóstico e do próprio projeto de lei proposto pela prefeitura de Ananindeua. No caso, quando da discussão sobre a aprovação do plano diretor de Ananindeua pela câmara municipal, algumas emendas trazidas pelo FMRU foram ensejadas no documento final do plano diretor.

Com efeito, apesar do pouco espaço dado ao quesito participação na elaboração do plano diretor de Ananindeua, esta, por conta da pressão e das demandas de movimentos sociais, passa realmente a colaborar na elaboração do planejamento e na gestão urbana. Nesse aspecto, é importante ressaltar que aqui a participação social se dá com o Estado, visto que existem caminhos institucionais que a permitem e a valorizam como componente do planejamento. Mas, ao mesmo tempo, a participação é realizada contra o Estado, visto que ela só passa a ser realmente reconhecida nas práticas de planejamento no momento em que o Estado (e, por conseguinte, o governo) é pressionado pelas demandas dos movimentos sociais.

Assim, no plano diretor de Ananindeua, depara-se com um tipo mais elaborado de participação social, assemelhado ao que Souza (2002) denomina

de consulta, modalidade de participação a cujo acesso a informações relevantes o Estado não se limita a permitir, sendo a própria população consultada.

Ademais, segundo o autor, o processo de consulta pode ser algumas vezes bem organizado e ser útil para o balizamento da atividade planejadora. O problema é que não há qualquer garantia (ou mesmo compromisso explícito e acordado) de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas. Na prática, mesmo em democracias representativas “maduras”, argumentos técnicos são muitas vezes invocados, de maneira exagerada e tendenciosa, para justificar a não incorporação das sugestões da população (SOUZA, 2002, p. 217.).

No caso do plano diretor de Ananindeua, o que ocasionou a incorporação das demandas do movimento popular foi a pressão exercida sobre os legisladores municipais. Ainda assim, das cerca de 30 (trinta) propostas elencadas pelo FMRU, somente 13 (treze) foram incorporadas à redação final do projeto do plano diretor, bem como em sua promulgação.

Entretanto, apesar de o plano diretor de Ananindeua avançar no âmbito da participação social, sua proposta, na condição de plano de desenvolvimento municipal, apresenta uma grande deficiência dessa abordagem ambiental, que é a sua limitação no que concerne à dimensão socioespacial metropolitana.

A questão ambiental é colocada no plano diretor apenas como defesa do patrimônio natural/ambiental de uma área bastante específica do Município (no caso, as ilhas), não se considerando sua inter-relação com a dinâmica urbana municipal e muito menos metropolitana. Assim, bem de acordo com uma visão “ambientalista” dos processos socioespaciais, privilegia as questões naturais em detrimento da problemática metropolitana e não coloca as questões de acordo com a dimensão de sustentabilidade metropolitana com a qual poderia ser relacionada.

A partir disso, pode-se afirmar que cada um dos planos diretores dos municípios de Belém e Ananindeua adota, em menor ou maior grau, uma perspectiva específica de planejamento e desenvolvimento urbanos. Ainda assim, não necessariamente, os planos seguirão à risca esses modelos, ou “tipos-ideais”, de forma de planejar e projetar o desenvolvimento das cidades. O mais interessante é que cada uma dessas abordagens, ainda que

apresentem avanços, são bastante limitadas no tratamento dado à questão metropolitana, essencial para conceber qualquer estratégia de desenvolvimento em municípios metropolitanos.

Para além das concepções expostas nos planos diretores, é necessário verificar a viabilidade das proposições destes documentos em suas perspectivas de gestão. Para isso, cabe a análise de dois aspectos do planejamento e da gestão urbana, já no seu momento pós-elaboração dos planos: a disponibilidade de financiamento das diretrizes elaboradas no plano e, em segundo lugar, as práticas de gestão compartilhada do ponto de vista metropolitano.

4.4 DOS INSTRUMENTOS À GESTÃO METROPOLITANA: OS PLANOS EM QUESTÃO

Como então pensar a questão da gestão desses planos diretores em um momento posterior à sua promulgação na forma da lei? Um primeiro elemento definidor da gestão no momento pós-plano são as práticas de participação social como componentes estruturantes das políticas de planejamento, expansão e desenvolvimento urbano e sua importância institucionalizada quando da obrigatoriedade da realização dos planos diretores.

Em primeiro lugar, a importância da participação social na elaboração dos relatórios de diagnósticos, assim como a construção dos próprios planos diretores, conforme visto nos capítulos anteriores, mas também a própria participação no âmbito da gestão urbana no momento posterior a promulgação do plano diretor, ou seja, a existência de estruturas ou diretrizes que promovam a participação como elemento da política de planejamento e gestão urbana.

Além disso, na gestão das prefeituras, quais elementos – financeiros e normativos – são utilizados no cotidiano das administrações para estruturar as diretrizes de seus planos diretores e, mais importante, do planejamento metropolitano e sua relação com os planos diretores.

4.4.1 A Gestão do Plano Diretor de Belém

No caso do plano diretor de Belém, após a conclusão do processo de revisão e, principalmente, da promulgação do novo plano diretor já revisado,

em 2008, as ações de continuidade versaram basicamente sobre a implantação das diretrizes do planejamento. Do ponto de vista da gestão do plano diretor, o instrumento previsto é a implantação do conselho municipal de desenvolvimento urbano:

Do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
Art. 194 São atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
(CDU):
I - analisar, debater, deliberar e participar dos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor do Município de Belém, da lei de uso e ocupação do solo e outras regulações urbanísticas;
II - apreciar e deliberar sobre as propostas de detalhamento, leis e demais instrumentos de implementação do Plano Diretor do Município de Belém;
III - acompanhar e avaliar a elaboração e execução das operações urbanas, a aplicação dos instrumentos urbanísticos, os consórcios públicos e privados, os planos e projetos de intervenção urbana em habitabilidade e infraestrutura;
V - acompanhar a execução financeiro-orçamentária municipal relacionada às estratégias e prioridades estabelecidas neste Plano Diretor; (BELÉM, 2008, p. 107).

Na questão da democratização da gestão urbana, o que se verifica especificamente no plano diretor de Belém, após a sua revisão, é que se trata de institucionalizar os elementos já pré-existentes de participação social. Trata-se da normatização da participação na administração, caso dos conselhos municipais, já previstos na lei orgânica do município, e das conferências sobre assuntos derivados das políticas públicas - conferências de educação, saúde, cultura etc. - além de colocar na lei a possibilidade da participação popular na forma de audiências e consultas públicas, ou, ainda, da iniciativa popular de projetos de lei.

A estratégia principal para garantir a prática da participação é a institucionalização dos instrumentos que permitam a democratização da gestão urbana. O próprio plano diretor garante os elementos da gestão urbana, a criação dos diversos conselhos setoriais (já previstos na lei orgânica do município), das conferências sobre assuntos de interesse público, além de consagrar na forma de lei a possibilidade da participação popular na discussão das diretrizes da política de planejamento e gestão urbana, como as audiências e consultas públicas, ou, ainda, a iniciativa popular de projetos de lei.

Sendo bastante coerente com as abordagens de desenvolvimento que o caracterizam, a burocratização dos processos participativos é a tônica do plano diretor de Belém. Essa estratégia silencia sobre o contexto metropolitano dos problemas urbanos municipais.

Ademais, em outra dimensão da gestão do plano diretor, no aspecto econômico-financeiro, não se verifica nenhum tipo de instrumento orçamentário ou tributário relacionado à gestão econômica do plano e suas diretrizes. Isso porque não há qualquer detalhamento nas receitas ou despesas municipais de instrumentos de arrecadação designados para quaisquer fins relacionados especificamente à questão de planejamento urbano ou ao próprio plano diretor. Conforme pode ser visto no quadro 10, não há, no detalhamento orçamentário da Prefeitura de Belém, despesas ou receitas relacionadas à gestão econômico-financeiro do plano diretor.

No contexto orçamentário, o plano diretor de Belém, já revisado, elenca entre seus instrumentos de democratização da gestão urbana, o fundo municipal de desenvolvimento urbano como principal mecanismo de financiamento da política urbana em âmbito municipal.

ESPECIFICAÇÃO	ORÇAMENTO		TOTAL
	FISCAL	SEGURIDADE	
ADMINISTRACAO DIRETA	1.135.578.236,00	262.756.295,00	1.398.334.531,00
RECEITAS CORRENTES	1.086.436.664,00	262.756.295,00	1.349.192.959,00
RECEITA TRIBUTÁRIA	272.257.366,00	573.843,00	272.831.209,00
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	41.048.378,00	0,00	41.048.378,00
RECEITA PATRIMONIAL	6.450.878,00	0,00	6.450.878,00
RECEITA DE SERVIÇOS	174.699,00	0,00	174.699,00
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	721.928.661,00	262.182.452,00	984.111.113,00
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	44.576.682,00	0,00	44.576.682,00
RECEITAS DE CAPITAL	174.774.976,00	0,00	174.774.976,00
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	103.000.000,00	0,00	103.000.000,00
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	700.000,00	0,00	700.000,00
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	71.074.976,00	0,00	71.074.976,00
RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS CORRENTES	148.542,00	0,00	148.542,00
RECEITA TRIBUTÁRIA	148.542,00	0,00	148.542,00
(-) DEDUÇÕES DA RECEITA	125.781.946,00	0,00	125.781.946,00
(-) DEDUÇÃO DA RECEITA PARA FORMAÇÃO DO FUNDEB	125.781.946,00	0,00	125.781.946,00
ADMINISTRACAO INDIRETA	39.641.859,00	137.565.443,00	177.207.302,00
RECEITAS CORRENTES	29.978.497,00	78.925.675,00	108.904.172,00
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	0,00	61.412.774,00	61.412.774,00
RECEITA PATRIMONIAL	2.048.400,00	7.780.500,00	9.828.900,00
RECEITA DE SERVIÇOS	6.789.913,00	7.201,00	6.797.114,00
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	3.216.610,00	7.785.200,00	11.001.810,00
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	17.923.574,00	1.940.000,00	19.863.574,00
RECEITAS DE CAPITAL	5.456.389,00	534.000,00	5.990.389,00
ALIENAÇÃO DE BENS	1.500.000,00	0,00	1.500.000,00
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	0,00	534.000,00	534.000,00
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	3.956.389,00	0,00	3.956.389,00
RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS CORRENTES	4.206.973,00	58.105.768,00	62.312.741,00
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	473,00	58.105.768,00	58.106.241,00
RECEITA DE SERVIÇOS	4.206.500,00	0,00	4.206.500,00
	1.175.220.095,00	400.321.738,00	1.575.541.833,00

Quadro 10 – DETALHAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO MUNICÍPIO DE BELÉM

Fonte: Belém (2007).

Esse fundo, nos termos do plano diretor, é composto pelas diversas receitas provenientes da aplicação dos instrumentos urbanísticos, como a concessão do direito real de uso de áreas públicas, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso e a concessão do direito de superfície. Além disso, conta com recursos próprios do Município, das transferências intergovernamentais, das transferências de instituições privadas, além de outras receitas menores, sendo que os recursos do fundo serão aplicados, preferencialmente, nas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), de acordo com o plano anual específico a ser aprovado juntamente com a proposta orçamentária (BELÉM, 2008).

A proposta do fundo de desenvolvimento urbano é bastante interessante no aspecto de seu papel de redistribuição dos recursos públicos, visto que, conforme o próprio plano, os recursos serão aplicados em áreas de especial interesse social, geralmente, as mais desprovidas dos benefícios da urbanização. Ainda assim, é notório que o fundo proposto não tem qualquer caráter metropolitano, todos os seus direcionamentos se dão no âmbito de demandas municipais, sem qualquer contextualização com a dinâmica metropolitana.

4.2 A gestão do Plano Diretor de Ananindeua

No plano diretor de Ananindeua, a gestão fica praticamente no aspecto normativo, via regulamentação das diretrizes propostas no próprio Plano diretor. Isso porque a maior parte das diretrizes contidas no próprio Plano Diretor precisa ser ratificada via promulgação de leis complementares, no âmbito da câmara dos vereadores do Município.

Assim, a implementação das diretrizes destacadas no plano diretor depende basicamente da disponibilidade do poder executivo em colocá-las em votação no legislativo municipal. No período após a promulgação do plano diretor de Ananindeua, três leis complementares foram aprovadas com base nas proposições e diretrizes expostas no plano diretor do Município, conforme o quadro 11.

LEI	OBJETIVO
LEI COMPLEMENTAR Nº 2.383, DE 09 DE JULHO DE 2009	Institui as Zonas de Especial Interesse Social – Zeis.
LEI Nº 2.380, DE 09 DE JULHO DE 2009.	Institui as Macrozonas urbanas no território municipal de Ananindeua, definindo seu perímetro urbano.
LEI Nº 2.381, DE 09 DE JULHO DE 2009.	Institui o Conselho da Cidade de Ananindeua – Conan, dispondo sobre sua composição, estruturação, competências e funcionamento.

Quadro 11 – GESTÃO NORMATIVA DO PLANO DIRETOR DE ANANINDEUA

Fonte: Ananindeua (2006)

Organização: Tiago Veloso.

A Lei complementar nº 2.383, que institui as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), conforme diretrizes do próprio plano diretor, a lei nº 2.380 dispõe sobre as macrozonas urbanas no território municipal de Ananindeua, definindo seu perímetro urbano.

Com efeito, apesar da dependência da boa vontade do executivo municipal, a proposta mais interessante, sob o aspecto de uma política metropolitana, é a da lei municipal nº 2.381, que institui o conselho da cidade de Ananindeua (CONAN), dispondo sobre sua composição, estruturação, competências e funcionamento:

Art. 2º - O **Conan** tem como atribuição básica deliberar, acompanhar, avaliar, fiscalizar e propor medidas de efetivação da Política Municipal de Desenvolvimento e Expansão Urbana, bem como acompanhar a implementação do Plano Diretor de Ananindeua e a execução dos planos, programas e projetos de interesse para o desenvolvimento urbano e ambiental do município (ANANINDEUA, 2009, p. 01, grifo nosso).

A proposta é de implementação de um órgão que tenha capacidade de tentar integrar as principais informações acerca dos municípios metropolitanos, visando à unificação das informações para uma possível gestão metropolitana.

Art. 3º - Tem como atribuições específicas:

b - o intercâmbio de informações com os municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém – RMB visando ao planejamento e gestão das questões de interesse comum.

II - Convocar e participar da **Conferência Municipal da Cidade de Ananindeua** de modo a promover a participação de setores organizados da sociedade e da população nas políticas de desenvolvimento urbano, voltadas aos interesses da comunidade e

capacitando a população de Ananindeua para o exercício da cidadania (ANANINDEUA, 2009, p. 01, grifos nossos).

Além disso, na temática da participação social, a lei complementar coloca como componente da política de planejamento e gestão municipal a conferência da cidade de Ananindeua. Ainda assim, tal espaço para a participação não deixa claro qual seria o papel da conferência da cidade no planejamento urbano, apenas destaca que ele será promovido em períodos regulares, no caso, a cada dois anos.

Tal conferência não está atrelada ao conselho da cidade de Ananindeua e nem pensada dentro de um contexto metropolitano. Perde-se, mais uma vez, a oportunidade de colocar a questão da gestão da metrópole como instrumento real das políticas públicas de planejamento municipal.

No aspecto econômico-financeiro e orçamentário, não se verifica nenhum tipo de instrumento orçamentário ou tributário relacionado. Isso porque não há qualquer detalhamento nas receitas ou despesas municipais de instrumentos de arrecadação designados para qualquer fim relacionado especificamente à questão de planejamento urbano ou ao próprio plano diretor. Conforme a tabela 02, não há despesas ou receitas relacionadas a questões metropolitanas.

Tabela 2 – RECEITAS DE ANANINDEUA (2004-2008)

*Em R\$ 1.000,00

ORIGEM DA RECEITA	VALORES RECEBIDOS / ARRECADADOS				
	2004	2005	2006	2007	2008
FPM (IPI + IR)	26.607	31.070	34.567	39.220	49.336
ICMS + IPVA	29.078	32.585	39.115	44.945	53.044
REC. PRÓPRIA	10.245	15.378	21.391	24.819	31.930
TOTAL	65.932	79.035	95.012	108.985	134.310

Fonte: STN, Sefa, Segef (2008).

A determinação do plano diretor é que o fundo de desenvolvimento urbano do Município seja especificamente direcionado ao setor habitacional. Não à toa ele é denominado de “fundo de desenvolvimento urbano e habitação”.

Art. 33 - A lei orçamentária destinará ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação recursos necessários à implantação da política municipal de habitação (ANANINDEUA, 2006b, p. 18).

E ainda,

Fundo municipal de desenvolvimento urbano e habitação

Art. 109 - O fundo municipal de desenvolvimento urbano será vinculado à Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura e terá como finalidade dar suporte financeiro à implantação dos objetivos, programas e projetos relativos à habitação e ao saneamento básico nas áreas de especial interesse social, previstas nesta Lei.

§1º - Lei específica disporá sobre a composição e a prestação de contas dos recursos do fundo municipal de desenvolvimento urbano e habitação e as atribuições, competências e funcionamento de sua estrutura organizacional

§2º - O fundo de habitação popular, de acordo com o art. 249, da Lei Orgânica do Município, passa a fazer parte do fundo municipal de desenvolvimento urbano (ANANINDEUA, 2006b, p. 109, grifo nosso).

Não há, portanto, uma temática metropolitana de forma a ser norteadora dos recursos dos fundos de desenvolvimento municipais. No caso de Ananindeua há apenas a preocupação setorial com a temática habitacional. Com efeito, mesmo os diagnósticos que apontam o déficit habitacional em escala metropolitana não são contextualizados para o plano diretor. A grosso modo, cada município tenta resolver um pouco os problemas detectados, embora a soma dos esforços municipais não caracterize a resolução dos problemas socioespaciais metropolitanos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando o gabinete da Presidência da República decidiu em 1973 instituir as primeiras Regiões Metropolitanas do País, tornou-se visível a importância estratégica que estes espaços assumiriam na condução da vida urbana nacional a partir daquele momento. Ficava claro, desde então, que ao se intensificar o processo de urbanização brasileiro as metrópoles teriam papel protagonista no modo de vida urbano que se impunha para a reprodução da sociedade capitalista em território nacional.

O reconhecimento institucional, de acordo com o contexto do Estado autoritário e centralizador vivenciado à época, visava a proporcionar políticas de planejamento do espaço metropolitano que, ao mesmo tempo, dinamizassem a economia das metrópoles e mitigassem os efeitos “indesejados” da urbanização brasileira. A institucionalização promoveu os primeiros mecanismos de intervenção e planejamento nos espaços metropolitanos. Foram criadas instituições e órgãos específicos que tratassem das políticas urbanas com ênfase no desenvolvimento das metrópoles. Houve significativa mobilização de recursos financeiros para proporcionar tais objetivos. Vários planos de desenvolvimento foram elaborados. Não obstante esse esforço, a maior parte dos problemas urbanos nas metrópoles se intensificaram no decorrer dos anos 1970 e agravados na década de 1980 em virtude da estagnação econômica e do fim do modelo de planejamento e financiamento da política urbana.

Pode-se mesmo afirmar que o formato das políticas de planejamento contribuíram mais para o agravamento do que para a redução dos problemas nas metrópoles. Centralizador, burocrático, autoritário, pouco afeito a participação dos agentes envolvidos e praticamente impermeável às várias realidades metropolitanas no plano nacional, a dinâmica planificadora vigente à época primou mais pela burocratização da questão urbana do que pela resolução dos problemas nas metrópoles.

O contexto da redemocratização, em meados da década de 1980, permitiu novas formas de se pensar a realidade metropolitana brasileira e trouxe a possibilidade de se instaurar um novo marco regulatório das políticas urbanas, via promulgação da nova Constituição. A arquitetura institucional construída para se promover a política urbana nacional a partir da Constituição de 1988, teve como um de seus alicerces a rejeição ao arcabouço institucional

anterior, o que, de certa maneira, desmobilizou as tentativas de se construir mecanismos abrangentes de políticas metropolitanas, haja visto a identificação do padrão de planejamento metropolitano anterior com a centralização excessiva da política no âmbito do governo federal face às outras esferas do Estado, como as esferas estadual e municipal.

A legislação instituída para tratar da política urbana propiciou à esfera municipal de governo a primazia da elaboração da política territorial enquanto responsável pelo ordenamento urbano nacional. O instrumento maior de promoção de ordenamento territorial urbano não foge a esse contexto. O plano diretor, instrumento básico da política de expansão, planejamento e desenvolvimento urbano, foi denominado, de “plano diretor municipal urbano”, a ênfase no municipal apenas reflete o contexto atual da política urbana brasileira.

Esse contexto entra em parte em contradição com a própria dinâmica da urbanização brasileira na atualidade, posto que as metrópoles são o eixo do processo de urbanização, enquanto as políticas públicas de desenvolvimento urbano se concentram basicamente em torno da resolução dos problemas locais/municipais. Esta contradição fundamental entre a dinâmica da realidade metropolitana e as políticas públicas atuais bloqueiam a constituição de alternativas de políticas que contemplem as metrópoles.

O planejamento metropolitano, objeto de estudo do trabalho é analisado a partir dessa perspectiva. Considerando o padrão atual das políticas urbanas, que priorizam a escala local e tem no plano diretor sua maior expressão, é possível o estabelecimento de políticas metropolitanas tendo como referência o próprio plano diretor? No caso específico do presente trabalho, a Região Metropolitana de Belém é tomada enquanto referência para condução e desenvolvimento dos questionamentos apresentados.

A partir dessas considerações, colocou-se a necessidade de sistematização teórica que ajudasse na compreensão da realidade metropolitana do Brasil atual. Para isso, empreendeu-se os caminhos de entendimento da forma metropolitana através de seus processos constituintes, afirmando-se que a metrópole é uma criação da modernidade capitalista, com características distintas das grandes cidades existentes no passado.

A metrópole é vista para além de sua forma, pois os processos sócio-espaciais definem a metrópole como o espaço urbano que consegue articular as diversas escalas de atuação (global, nacional, regional e local), em maior ou menor grau. Concentra população, recursos, infra-estrutura e serviços, e, por conta dessa capacidade de concentração e de suas articulações escalares, influencia um determinado conjunto territorial.

Essa compreensão da realidade metropolitana no Brasil da atualidade proporciona o entendimento das políticas urbanas de âmbito metropolitano, com base no histórico das políticas públicas brasileiras voltadas para esses espaços e especificamente para nossa área de estudo. Pode-se afirmar que dois momentos distintos compõem essa história no Brasil em geral, e na Região Metropolitana de Belém, em particular.

O primeiro momento, prima pela hegemonia de uma modalidade de planejamento de tipo compreensivo, o qual tem como características, a consideração das macro-variáveis verificadas no âmbito do espaço metropolitano. Tal modalidade evoca a si própria a função de classificar os problemas de ordem metropolitanos e, a partir da constatação destes e de sua natureza, elabora um roteiro de programas que possa dar conta da superação com base em critérios eminentemente técnicos.

As críticas advindas a esta modalidade de planejamento podem ser agrupadas em duas vertentes. A primeira argumentava acerca da centralização excessiva dessa prática, a falta de participação dos agentes envolvidos e a completa tomada do planejamento pela tecno-burocracia privada e/ou estatal. A segunda, percebia os limites dessa prática de planejamento em um contexto já de crise fiscal vivenciada pelo Estado, o que dificultava o financiamento de grandes sistemas de planejamento. Além disso, no contexto em que são elaborados, tais planos são embebidos por uma ideologia planificadora muito particular, a qual advoga a si mesma uma suposta neutralidade científica que lhe daria legitimidade para propor e intervir no espaço metropolitano, conforme seus próprios diagnósticos. Aliadas a isso, as críticas ao modo tecnocrático de planejamento, elaborado principalmente por movimentos sociais, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o debate sobre os rumos da redemocratização do País, deram origem a formas alternativas de

planejamento e gestão urbano, dos quais o novo plano diretor, colocado na Constituição de 1988, é a maior expressão.

O segundo momento das políticas de caráter metropolitano é o da atualidade. A partir da crítica da modalidade anterior de planejamento, nega-se, de certa forma, a própria unidade da totalidade, que é a formação metropolitana. Passa-se então a privilegiar formas pulverizadas de planejamento e gestão urbano que tenham como base escalar as administrações municipais. Reconhece-se que essa opção resguarda a afirmação de demandas históricas de diversos grupos sociais que fazem a crítica á forma da produção do espaço urbano sob lógicas capitalistas. Essa opção prima por aproximar o debate do planejamento para a esfera local, visto que historicamente a centralização em esferas hierárquicas distantes da realidade local se tornaram um obstáculo a práticas democrático-participativas de planejamento e de gestão do espaço urbano. Além disso, é inegável, no aspecto das políticas públicas, os avanços institucionais associados a essa opção. O próprio arcabouço normativo existente, em boa parte idealizado pelos críticos da produção capitalista do espaço urbano, privilegia a escala municipal quando da elaboração de políticas de expansão e desenvolvimento urbano.

Por outro lado, essa mesma opção apresenta limitações estruturais quando se trata de reconhecer a metrópole enquanto espaço premente de ações ligadas a práticas de planejamento urbano. Tendo em vista a importância econômica, demográfica, social e política que a forma metropolitana assume no momento atual da urbanização brasileira, é necessário que se viabilizem ações mais concretas de planejamento e de gestão em uma perspectiva plurimunicipal no âmbito metropolitano.

De forma geral, estes elementos que marcam a história do planejamento urbano no Brasil, também são válidos para o histórico da Região Metropolitana de Belém. A metrópole belenense, formada principalmente a partir da década de 1960, figura entre as primeiras nove regiões metropolitanas instituídas em 1973 pelo governo federal.

Com o advento da institucionalização, a RMB passa, na década de 1970, por um momento intenso de aplicação das políticas de planejamento, com a existência dos planos compreensivos, modalidade de planejamento que orientou a maior parte das políticas de planejamento no período em questão.

A partir do esgotamento desse padrão de planejamento, em fins da década de 1970, a face do planejamento urbano muda de escala. Se na década de 1970 havia uma preocupação em pensar políticas de planejamento no âmbito metropolitano, no período posterior, com a promulgação da Constituição de 1988, é a escala municipal que passa a ser privilegiada como locus das políticas públicas para espaços urbanos. Com isso, fica bastante claro que na atualidade das políticas públicas de desenvolvimento, planejamento e gestão urbana, o município assume responsabilidade primordial na sua elaboração e execução, a partir do estabelecimento do plano diretor.

É nesse contexto que se enquadram os questionamentos a um planejamento metropolitano com base na articulação dos planos diretores municipais, posto que é necessário saber se a construção dos planos diretores nos municípios da Região Metropolitana de Belém levam em conta a existência de uma continuidade sócio-espacial dada por esta dimensão metropolitana. Isto porque o processo de metropolização vivenciado por esses municípios é determinante nas suas condições urbanas, o que implica saber se os municípios colocam esse processo de metropolização como constituinte da política de planejamento e desenvolvimento urbano em seus planos diretores.

Considerando a análise dos planos diretores de dois municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém, os Municípios de Belém e Ananindeua, políticas de caráter metropolitano têm uma margem de manobra muito limitada no atual contexto, isso por uma diversidade de fatores, entre os quais elencamos: a falta de legislação específica acerca das metrópoles e seus instrumentos de planejamento e gestão; a não-estruturação de um sistema ou programa de financiamento, como, por exemplo, instrumentos fiscais que financiem práticas de planejamento e gestão metropolitana; o fato de que a realidade do planejamento urbano na atualidade está voltada para as escalas municipais/locais, que dificultam a resolução de dinâmicas socioespaciais metropolitanas; o processo de fragmentação das metrópoles do ponto de vista territorial.

Em primeiro lugar, a análise dos relatórios de diagnóstico consideram a dimensão metropolitana presente nos municípios, isso através da constatação da concentração demográfica, econômica e de serviços, que faz parte da

própria condição institucional metropolitana. Ademais, a condição metropolitana é destacada especialmente nos setores sensíveis à gestão urbana; setores que ultrapassam os limites territoriais municipais, tais como: transportes, resíduos sólidos etc.

Assim, por um lado, essa constatação da dimensão metropolitana aparece destacada nos relatórios de diagnósticos que produzem estudos sobre a realidade urbana municipal e as implicações da condição de metrópole. Por outro lado, a questão metropolitana é demasiadamente setORIZADA, ficando restrita a áreas específicas de gestão. Isso pode ser visualizado nos relatórios de diagnósticos que subsidiam os planos diretores, até mesmo pela natureza “enciclopédica” dos mesmos. Pode-se afirmar que a continuidade socioespacial metropolitana é percebida de forma vaga e com forte tendência a fragmentação nesses documentos, e, essa característica, de certa forma, é determinante na composição final do plano diretor, que os relatórios visam a subsidiar.

Ademais, quanto às perspectivas de desenvolvimento urbano que se encontram explícita ou implicitamente nos planos diretores de Belém e Ananindeua, em um primeiro momento, cabe mesmo a análise da existência dessas abordagens nos documentos. Se existindo, interroga-se: quais princípios norteiam estas perspectivas? E o mais importante para o trabalho, tais perspectivas, elas levam em consideração a dinâmica da malha metropolitana composta pelos municípios integrantes?

Essas perspectivas existem, e podem ser visualizadas, ainda que implicitamente, nos planos diretores municipais. No caso do plano diretor de Belém, houve influência de uma abordagem reformista na primeira versão do plano diretor, no início da década de 1990. Essa influência em muito se deve ao momento histórico pós-redemocratização e de discussão da política urbana em nível nacional, aliado a um comprometimento da burocracia estatal com os princípios defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

No momento de revisão do plano diretor municipal, já nos anos 2000, percebe-se um distanciamento dessa abordagem reformista para uma perspectiva mais burocrática de planejamento e gestão.

Já na elaboração do plano diretor de Ananindeua, a abordagem de desenvolvimento urbano que se destaca é mais ligada à temática ambiental, com influência da perspectiva de desenvolvimento urbano sustentável.

De toda forma, é possível afirmar que cada um dos planos diretores dos Municípios de Belém e Ananindeua adota, de forma diversa, ao menos uma perspectiva específica de planejamento e desenvolvimento urbanos. Atenta-se para o fato de que não necessariamente os planos seguirão a risca esses modelos, ou “tipos-ideais”, de forma de planejar e projetar o desenvolvimento das cidades. O mais interessante é que cada uma dessas abordagens, ainda que apresentem avanços, são bastante limitadas no tratamento dado à questão metropolitana, essencial para conceber qualquer estratégia de desenvolvimento em municípios metropolitanos.

Apesar de compor o quadro de desenvolvimento urbano em municípios metropolitanos, essas abordagens são divergentes, não dialogam entre si, e pouco têm de perspectiva metropolitana. Ficam, na verdade, limitadas as fronteiras municipais, o que prejudica ainda mais a capacidade do planejamento compreender a necessidade de se pensar a totalidade metropolitana.

Além disso, outra questão do trabalho parte da consideração das dinâmicas participativas necessárias à construção de instrumentos de planejamento e gestão urbanos. Nesse sentido, coube interrogar se no processo de construção desses planos diretores houve uma clara preocupação com a constituição de instrumentos de planejamento e gestão em perspectiva metropolitana, nos aspectos participativo e administrativo?

O que se detectou, a partir da análise dos planos diretores de Belém e Ananindeua, além dos seus respectivos relatórios de diagnósticos, é que primeiramente, a questão da participação é colocada como constituinte da política de planejamento urbano, o que, de fato, implica na existência da participação social em todo o roteiro dos planos diretores, desde o momento de elaboração do diagnóstico que dá origem ao plano diretor, até o momento de sua discussão e aprovação em lei.

Entretanto, essa participação é percebida pelos mecanismos normativos que impõem dentro da institucionalidade formas de participação social em dinâmicas de planejamento. Assim, quando esgotado o processo de construção desses planos, na maioria dos casos, tem fim a dinâmica participativa. Mesmo as formas de participação social adotadas nos processos de elaboração dos planos diretores, as modalidades de participação variam da

simples informação, ou seja, quando o Estado disponibiliza informações sobre a necessidade da participação da população na dinâmica de planejamento, até a modalidade consulta, quando há uma efetiva consulta à população e o Estado não se limita a permitir apenas o acesso a informações relevantes das políticas de planejamento e gestão urbanas, sendo a própria população consultada sobre as prioridades das políticas de planejamento.

Levando em consideração as formas de participação, as duas modalidades apresentam muitas limitações quando se considera o grau de efetiva participação da população no processo de planejamento. Problemas como a) informações disponibilizadas de maneira dispersa e fragmentada; b) dificuldades no entendimento do processo de elaboração do plano diretor em sua totalidade; c) predominância dos argumentos técnicos, que colocavam aprioristicamente os “problemas” que cada bairro apresentava, não ouvindo as demandas da população, dificultam a interlocução entre planejadores e população.

Apesar disso, houve avanços no que tange a participação, justamente quando setores organizados da sociedade, que estavam mobilizados em questões específicas, como no caso do plano diretor de Ananindeua, em torno da temática ambiental, a participação social teve um salto qualitativo, interferindo inclusive na elaboração final do plano diretor municipal.

No aspecto instrumental das administrações, verifica-se uma tendência dos planos diretores em se apropriar dos elementos de planejamento e gestão urbanos pensados em âmbito nacional, destacadamente aqueles que possam conter ou limitar a expansão urbana a partir de fatores como a especulação imobiliária ou a verticalização das cidades. Instrumentos como IPTU, progressivo no tempo e outorga onerosa do direito de construir são pensados para criar alguns constrangimentos a esse tipo de crescimento, mas também para auxiliar no incremento de recursos a disposição dos municípios. Há também utilização de regras e normas para se criar algum tipo de proteção ao meio ambiente urbano, como estudo prévio de impacto ambiental, ou a promulgação de legislação do meio ambiente, normas de posturas e/ou instituição de unidades de conservação da natureza no território municipal.

Além disso, constata-se uma valorização da criação de fundos específicos para financiar políticas públicas consideradas prioritárias em cada

município, segundo as diretrizes do próprio plano diretor. Ainda assim, os instrumentos em geral não são potencializados do ponto de vista metropolitano, o que poderia criar sinergias para a resolução de alguns problemas que se manifestam no contexto municipal, mas tem sua explicação no estabelecimento da dinâmica da metropolização.

Sendo assim, existe uma contradição fundamental no estabelecimento de políticas urbanas em contextos metropolitanos, visto que as políticas são pensadas, planejadas e executadas sob o prisma do território administrativo da municipalidade, enquanto a dinâmica urbana se dá pela expansão do processo de metropolização, que desconsidera completamente tais limites. Existe, portanto, uma relação de tensão entre os processos de metropolização e as políticas e instrumentos de planejamento e gestão pensados para lidar com tais processos.

É essa contradição, esse tensionamento da realidade, que dá origem às "fronteiras de papel" um recurso de linguagem referente à realidade do planejamento urbano, especialmente em contextos metropolitanos.

Os planos diretores pensados para os municípios metropolitanos são frágeis (como os papéis), pois são construídos em torno de fronteiras apriorísticas da realidade metropolitana, e acabam funcionando como uma espécie de obstáculo à dinâmica do espaço metropolitano, fronteiras, entretanto, são frágeis, pois se são responsáveis por delimitações de caráter político-administrativo, praticamente não se sustentam diante da realidade, da dinâmica e da estrutura metropolitana.

Assim, as cidades de Belém e Ananindeua, mesmo não sendo permeáveis nos planos, o são na realidade, pois, no âmbito da metrópole, não há o predomínio das malhas institucionais, político-administrativas; mas sim das malhas socioespaciais espontâneas e de mercado, para as quais as muralhas planificadoras não existem. As demandas e dinâmicas dessa malha socioespacial não-institucional ultrapassam os limites formais, construindo a metrópole sem a fragmentação territorial político-administrativa. Por isso, os limites definidos pelos planos são de papel e as políticas urbanas trabalhadas no limite dessas fronteiras, são frágeis. Isso faz com que eles sejam facilmente rompidos, rasgados, e, assim, fragilizam-se qualquer proposta de planejamento

que não considere essa realidade. Essa metáfora mostra a insustentabilidade do planejamento urbano quando deslocado da realidade socioespacial.

Fugindo às metáforas, o planejamento urbano e os planos diretores estão em uma fase de semi-apriorismo, pois a forma como são fundamentados os levam a isso. A obrigatoriedade institucional da fase de coleta de dados e de informações e a elaboração de conjecturas com base na observação do real, inclusive formas de participação social, são relativamente permeáveis ao contexto metropolitano, apesar de ainda apresentar pouca rigorosidade do ponto de vista da investigação científica na maior parte dos estudos (relatórios de diagnósticos) que visam a subsidiar as políticas de planejamento

Embora limitados, é possível reconhecer avanços na forma de condução da política de planejamento urbano, pois os atuais planos diretores encontram-se em um estágio mais avançado de compreensão da realidade urbana do que em comparação às práticas de planejamento do passado.

Em período histórico imediatamente anterior, o planejamento tinha uma carga apriorística evidente. Os planos compreensivos da Grande Belém, elaborados na década de 1970 são um exemplo disso. A centralização excessiva do planejamento urbano em um agente social específico (o Estado), a falta de participação dos demais agentes envolvidos e a completa tomada do planejamento pela tecno-burocracia privada e/ou estatal, davam margem a um tratamento apriorístico da realidade metropolitana.

Assim, reconhecendo os avanços existentes na atualidade, é necessário pensar formas ainda mais ousadas de planejamento, que permitam uma dialética entre teoria e empiria, possibilitando que as propostas de planejamento e gestão urbanas possam ser resultados de interação entre as mesmas e a fundamentação teórica reconstruída no decurso da análise e da crítica do mundo real.

Com base nisso, percebe-se as limitações em se desenvolver perspectivas de planejamento metropolitano, tendo como base apenas o plano diretor. Essas limitações não são somente teóricas, pois possuem outras naturezas, de base territorial e política.

No aspecto territorial, a lógica de concepção e implantação do plano diretor se dá em escala municipal, ou seja, questões metropolitanas são pensadas como questões de caráter municipal, sendo setorizadas e tratadas

de forma fragmentada. No aspecto político, o plano diretor é visualizado pelas administrações públicas como um corolário de princípios gerais sobre o município, o que torna os avanços, legalmente constituídos no plano diretor, passíveis de tensionamento, retrocessos e descumprimento de suas diretrizes. Comumente “planos de governo” sobrepõem-se às próprias diretrizes do plano diretor, o que torna muitas vezes a política territorial refém das políticas de governo.

Para o primeiro problema, a solução passa por uma alteração normativa do que são as questões metropolitanas na atualidade, a constituição de instrumentos políticos e econômicos que promovam políticas de planejamento e gestão metropolitanos em escala nacional. Nesse sentido, o projeto de lei do *Estatuto da Metrópole*, que objetiva instituir diretrizes para a política nacional de planejamento regional urbano, contribui para o debate sobre essas alterações, pois cria o sistema nacional de planejamento e informações regionais urbanas.

No aspecto político, a construção de um planejamento metropolitano, ainda que com bases territoriais municipais, passa pela construção de coalizões das forças sociais que tencionem toda e qualquer administração, em maior ou menor grau de comprometimento com uma abordagem de mudança social positiva e que façam do plano diretor um instrumento efetivo das diretrizes de desenvolvimento urbano e metropolitano, e não apenas intenções circunscritas as fronteiras estabelecidas pelos documentos que o materializam como plano.

6. REFERÊNCIAS

ANANINDEUA. **Relatório de Diagnósticos do Plano Diretor de Ananindeua**. 2006(a).

ANANINDEUA. Lei nº 2.237, de 6 de outubro de 2006. **Plano Diretor de Ananindeua**. 2006(b).

ANANINDEUA. Fórum Metropolitano da Reforma Urbana. **Propostas ao Plano Diretor de Ananindeua**, 2006(c).

ANANINDEUA. Lei Nº 2381, de 09 de julho de 2009. 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Informação e documentação - Apresentação de citações em documentos**. Rio de Janeiro: ABNT/Fórum Nacional de Normalização, 2003. 3 p. (NBR 10520).

_____. **Informação e documentação - Referências - Elaboração**. Rio de Janeiro: ABNT/Fórum Nacional de Normalização, 2002. 24 p. (NBR 6023).

_____. **Informação e documentação – Sumário – Apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT/Fórum Nacional de Normalização, 2003. 2 p. (NBR 6027).

_____. **Informação e documentação – Resumo – Apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT/Fórum Nacional de Normalização, 2003. 2 p. (NBR 6028).

_____. **Informação e documentação – Trabalhos Acadêmicos – Apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT/Fórum Nacional de Normalização, 2005. 2 p. (NBR 14724).

AZEVEDO, S; MARES GUIA, V. R. Reforma do estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: QUEIRÓZ RIBEIRO, L. C. **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BAVA, S. C. Dilemas da gestão municipal democrática. In: VALADARES, L.; COELHO, M. P. (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

BELÉM. Prefeitura Municipal. **Relatório de Diagnósticos do Plano Diretor de Belém**, 1991.

_____. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Belém**. Lei Ordinária n.º 7, de 13 de Janeiro de 1993.

_____. Prefeitura Municipal. **Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém**. Belém, 2005.

_____. Prefeitura Municipal. **Revisão do Plano Diretor de Belém**. Belém, 2007.

_____. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Belém**, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Ministério das Cidades. **Transportes no Brasil**. Brasília,DF, 2008.

_____. Ministério das Cidades. **Planos diretores participativos**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. **Brasil**. Brasília, DF, 2004.

BROWDER. J. O; GODFREY, B. J. Centros metropolitanos na Amazônia: cidades regionais e primazia urbana. In: BROWDER. J. O; GODFREY, B. J. **Cidades da Floresta**: urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia. Manaus: EDUA, 2006.

CARLOS, A. F. A. **Espaço-tempo na metrópole**. São Paulo: EDUSP, 2001.

CARLOS, A. F. A. A metrópole entre o global e o local. In: SILVA, C. A; CAMPOS, A. (Org.). **Metrópoles em mutação**: dinâmicas territoriais, relações de poder e vida coletiva. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CORRÊA, Antônio José Lamarão. **O Espaço das ilusões**: planos compreensivos e planejamento urbano na região metropolitana de Belém. 1989. 339f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Curso Internacional de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento, Belém, 1989.

CORRÊA, Antônio José Lamarão. **O Espaço das ilusões**: planos compreensivos e planejamento urbano na região metropolitana de Belém. 1989. 339f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Curso Internacional de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento, Belém, 1989.

GODOY, A. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, 1995.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Minas Gerais: FGV, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades, 2007**. Rio de Janeiro, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Brasil**: o estado de uma nação. v. 1 – 8, 2007.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ. Resumo: PIB dos municípios paraenses 2007. IDESP. Pará, 2010

LENCIONI, S. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. **Revista de Geografia Norte Grande**, Rio Grande do Norte, n. 39, maio. 2008.

_____. Metrôpoles Latino-Americanas em discussão. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FAPESP, 2005. p. 16-17.

LIMA, J. J. F. **Regulatory instruments and urban form**: searching for social equity in Belém. n° de folhas exemplo 106f. Tese (Doutorado) - Oxford Brookes University, Grã-Bretanha, 2000.

MARICATO, E. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21- 33, 2000.

_____. Reforma Urbana: limites e possibilidades de uma trajetória incompleta: In: QUEIRÓZ RIBEIRO, L. C.; SANTOS JR, O. A. **Globalização, fragmentação e**

reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

MORAES, A. C. R. Notas metodológicas sobre a metropolização e a metrópole. In: CARLOS, A. F. A; OLIVEIRA, A. U (Org.). **Geografias das metrópoles**. São Paulo: Contexto, 2008.

MOREIRA, A. C. M. L. O Novo e o velho plano diretor. SEMINÁRIO PLANO DIRETOR MUNICIPAL.1989. São Paulo: FAUUSP, 1989, p. 186-191.

OBSERVATÓRIO das metrópoles. Região Metropolitana de Belém: caracterização geral. In: Como andam as metrópoles brasileiras. Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetrosoles.net> >. Acesso em: 20 jun. 2008.

OLIVEIRA, J. M. G. C. de. Produção e apropriação do espaço urbano: a verticalização de Belém.1992. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 1992.

_____, J. M. G. C; OLIVEIRA, R. S. A expansão da área metropolitana de Belém-PA: uma análise da verticalização no município de Ananindeua. In: ENCONTRO LATINO AMERICANO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E IV ENCONTRO LATINO AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO, 8., 2008, João Pessoa: Universidade do Vale do Paraíba, 2008

PACHECO, R. S. Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate. In: VALLADARES, L; COELHO, M. P (Org.). **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

PARÁ. Lei Complementar nº 27, de 19 de outubro de 1995. **Governo do Estado do Pará**, 1995.

_____. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Projeto de Lei nº 002**, 2001.

_____. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Projeto de Lei nº 002**, 2007.

_____. Constituição (1989). Belém, 2008.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa do Pará**, 2008b.

ROCHA, S. Governabilidade e pobreza: o desafio dos números. In: VALLADARES, L. ; COELHO, M. P (Org). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

SANTOS, M. A grande crise já se instalou. In: MINEIRO, A. S.; ELIAS, L. A.; BENJAMIN, C. (Org.). **Visões da crise**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

SANTOS, M. **A Natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2004a.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2004b.

SANTOS Jr, O. A. **Reforma urbana**: por um novo modelo de Planejamento e Gestão das Cidades. Rio de Janeiro: FASE .UFRJ-IPPUR.

SEABRA, O. Mundialização e Metropolização na América Latina. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA,10, 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FAPESP, 2005, p. 16-17.

SINGER, P. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In: SOARES, J. SOARES, J. A.; BAVA, S. C. (Org.). **Os Desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, K. Regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento: Brasil – configuração político-administrativa. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 10. Manaus, **Anais...**Manaus: 2005.

SOUZA, M. A. **Recompondo a História das Regiões Metropolitanas**. In: SILVA, C. A *et al.* (Org.). **Metrópoles**: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP & A, 2006.

SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

RIBEIRO, L. C. Q. A (In) Governabilidade da Cidade? Avanços e Desafios da Reforma Urbana. In: VALADARES, L; COELHO, M. P. (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

TRINDADE JR, S. C. **Reestruturação metropolitana e partilhas territoriais:** a configuração de novas territorialidades na área de expansão urbana de Belém. Belém: [S.n.], 2002.

_____. **A cidade dispersa:** os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

_____. Reconfiguração Metropolitana na Amazônia Oriental: empreendimentos produtivos e novas feições da metrópole belenense. In: ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS, 15., São Paulo, **Anais...** São Paulo: 2008.

_____. Malhas socioespaciais e desafios da gestão metropolitana no Brasil: reflexões a partir da Região Metropolitana de Belém. In: IX SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, Manaus, 2005;

_____. **Malhas socioespaciais e desafios da gestão metropolitana no Brasil:** reflexões a partir da Região Metropolitana de Belém (RMB). Apresentação Oral no X Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Manaus, 2005. IX Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Manaus, 2005.

TUPIASSU, A. **A área metropolitana de Belém.** Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará – IDESP. v. 1, 1968. Série Monografias.