



UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



PARA ALÉM DE LIMITES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS: UM ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM, NO PARÁ

**Eixo Temático 1: Gestão e Políticas Públicas - organizações, tecnologia e
desigualdades**

Glauber Lima Matos
Universidade da Amazônia

Maria Claudia Bentes Albuquerque
Universidade da Amazônia

RESUMO

Este artigo tem como objeto de estudo a Região Metropolitana de Belém - RMB, no Pará, por meio da qual discute-se a importância de políticas públicas específicas para gestão e planejamento urbano na escala intermediária. Para esse fim, faz-se um apanhado histórico sobre a criação e a estruturação da RMB, revisitando concepções de desenvolvimento sustentável que influenciaram na definição do que hoje, a partir da Lei n. 13.089/2015 (Estatuto da Metrôpole), concebe-se como Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI, plano urbanístico essencial à realização das Funções Públicas de Interesse Comum - FPICs. Verificou-se que a falta de articulação entre os municípios conurbados que integram a RMB, sobretudo por divergências de interesses políticos, tem dificultado a realização das FPICs e a construção de soluções conjuntas aos complexos problemas urbanoambientais que desafiam a efetividade dos instrumentos jurídicos, uma vez que o PDUI ainda não foi criado. Em que pese o avanço trazido pelo marco regulatório, a ausência de planejamento metropolitano tem contribuído para o aprofundamento de desigualdades sociais e territoriais, assim como para o surgimento e o aprofundamento de conflitos socioambientais. Conclui-se que a falta de governança interfederativa na RMB constitui um óbice ao desenvolvimento metropolitano em bases democráticas e sustentáveis.

Palavras-chave. Planejamento Urbano; Plano de Desenvolvimento; Relações Socioambientais; Região Metropolitana; Interesse Comum.

REALIZAÇÃO:



UNAMA

APOIO:

PROGRAMA NACIONAL
DE FOMENTO À PESQUISA E
INOVAÇÃO



GOVERNO
DO ESTADO
DO PARÁ





UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



1. INTRODUÇÃO

O planejamento urbano é essencial para o desenvolvimento metropolitano em bases sustentáveis e democráticas. Não obstante o protagonismo político do local, os graves e complexos desafios trazidos pelo acelerado processo de urbanização experimentado pelo Brasil, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, não permitem mais que a construção de soluções ocorra de forma desarticulada, sem o compartilhamento de deveres republicanos e a repartição de responsabilidades entre os municípios envolvidos pelo fenômeno da conurbação, afinal, esta é a essência do federalismo cooperativo.

Contudo, ao longo do tempo, a forma de se planejar foi muito associada aos discursos e teorias, sendo pouco efetiva na práxis das políticas públicas, o que contribuiu para o processo de urbanização desordenada. O crescimento acelerado de um país pode resultar em uma série de consequências socioeconômicas e ambientais, sobre as quais planejadores, gestores públicos e tomadores de decisões não têm controle absoluto, principalmente nos países em desenvolvimento, onde os efeitos do processo de globalização da economia se fazem sentir de maneira mais acentuada.

No Brasil, o processo de urbanização se deu de maneira acelerada, assim como nos países sul-americanos, por fatores externos que mantém muitos deles aprisionados na lógica da colonização, mesmo nos tempos atuais.

As cidades, dependendo das suas particularidades, sofrem diretamente as influências da globalização. A dinâmica do crescimento desordenado, seja populacional, seja territorial, acontece de tal maneira e velocidade que muitas cidades não conseguem fazer com que o seu tecido urbano acompanhe de forma adequada as mudanças e, desta forma, gera-se malhas viárias e infraestruturas ineficientes.

As expansões urbanas são frutos do crescimento desordenado das cidades e levam a ocorrências de fenômenos como a conurbação urbana – fusão de áreas urbanas, mais ou menos contíguas, pertencentes a municípios diferentes (Villaça, 1997) – ou por aglomeração urbana. Em algumas cidades (metrópoles), este processo é tão complexo que as ações públicas a serem realizadas não podem ser tratadas apenas na escala municipal, mas sim de forma supralocal (SEDOP, 2018, p.12).

Dada a complexidade das interações municipais e os interesses político-administrativos estabelecidos nas diferentes esferas governamentais, criam-se regiões metropolitanas como uma forma de buscar respostas às necessidades dos municípios conurbados de agir em comum.

A década de 1970 foi marcada por um conjunto de leis urbanísticas específicas no Brasil. Dentre elas, foram aprovadas a Lei Complementar n. 14/1973 e a Lei Complementar n. 20/1974, que estabeleceram as nove primeiras regiões metropolitanas

REALIZAÇÃO:



UNAMA

APOIO:



GOVERNO
DO ESTADO
DO PARÁ





UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



brasileiras, entre as quais a Região Metropolitana de Belém, até então com apenas dois municípios (Belém e Ananindeua). A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a atribuição para instituir por lei as regiões metropolitanas passou para os estados, trazendo como consequência o surgimento de dezenas de aglomerados urbanos e de regiões metropolitanas nas quais os grupos de municípios apresentavam grande diferença econômica e social (SEDOP, 2018).

Em diversos momentos da história, principalmente até a década de 1970, políticas emergentes foram implementadas sem cuidado com o desenvolvimento sustentável, mesmo porque esta concepção polissêmica e ainda em construção somente começou a ser discutida na década de 1980, a partir do Relatório Brutland, gerando assim diversas discussões acadêmicas a respeito do papel do estado na realização de ações voltadas ao “progresso humano”, a partir de um processo reflexivo sobre o sentido e o alcance do desenvolvimento sustentável (Bursztyn, 1993).

Um dos resultados desastrosos presentes na experiência brasileira foi o modelo de gestão das Regiões Metropolitanas (RM), previsto desde a Constituição da República de 1967 e instituído a partir das Leis Complementares n. 14/1973 e n. 20/1974, que estabeleceram a criação de nove regiões metropolitanas no território brasileiro, sob responsabilidade atribuída à União. A partir da Carta Magna de 1988, a responsabilidade de instituição das regiões metropolitanas passou para os estados. O crescimento desordenado, como consequência da mudança jurídico-política na moldura constitucional, levou à criação de 86 regiões metropolitanas no Brasil até 2021. (IBGE, 2021)

Este crescimento desordenado, em território amazônico, trouxe a reboque das mudanças dois graves problemas: 1) a ausência de uma instância intermediária que cuidasse das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) dos municípios integrantes de regiões metropolitanas e de aglomerados urbanos, o que contribuiu para o aprofundamento de desigualdades sociais e territoriais; e 2) as cidades amazônicas foram incluídas em regiões metropolitanas sem um critério objetivo pré-estabelecido, que considerasse as suas particularidades, suas dimensões singulares e universalidades.

Considerando o contexto trazido à lume, este artigo visa responder o seguinte problema de pesquisa: em que medida a ausência de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado na Região Metropolitana de Belém, no Pará, que leve em consideração as particularidades da região amazônica, pode contribuir para acentuar desigualdades socioespaciais e regionais e aprofundar conflitos socioambientais?

O objetivo geral consiste em investigar o caso da Região Metropolitana de Belém - RMB, no Pará, para discussão sobre a importância de políticas públicas estarem associadas a sustentabilidade, especificamente voltadas eficiência (ou ineficiência) da gestão e planejamento urbano na escala intermediária. Para esse fim, faz-se um apinhado

REALIZAÇÃO:



UNAMA

APOIO:



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ





UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



histórico sobre a criação e a estruturação da RMB, revisitando concepções de desenvolvimento sustentável que influenciaram, a partir da Lei n. 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), a necessidade de criação de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI, plano urbanístico essencial à realização das Funções Públicas de Interesse Comum - FPICs.

Buscou-se revisar na literatura o que foi produzido de estudos sobre políticas de mobilidade urbana na RMB, enfatizando a relação entre a desigualdade social gerada pela ineficiência do estado na realização das políticas urbana e ambiental. Parte-se da premissa de que um dos fatores que podem propiciar a efetividade do planejamento metropolitano é a criação e implementação do PDUI, o qual deveria ter sido elaborado até o ano de 2018.

Para a coleta de materiais teóricos-conceituais que apoiaram a revisão da literatura, aplicou-se a técnica de pesquisa bibliográfica, identificando relações mapeadas entre os temas “mobilidade urbana”, “desenvolvimento sustentável”, “plano de desenvolvimento” e “desigualdades sociais urbanas”. A coleta, o tratamento e a análise dos materiais bibliográficos ocorreu no período de agosto a dezembro de 2022, quando foram consultados bancos de dados eletrônicos (plataformas de periódicos científicos), como Google Pesquisa, Google Acadêmico, Periódicos Capes e SciELO.

A pesquisa foi viabilizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES)¹.

Afora a Introdução, que constitui a primeira parte deste artigo, a segunda seção apresenta uma revisão dos fundamentos da teoria do desenvolvimento, da concepção de sustentabilidade e da definição de funções públicas de interesse comum. Discute-se também o papel do estado e dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém para garantir o desenvolvimento sustentável no campo das políticas públicas sobre mobilidade urbana.

Na terceira seção, caracteriza-se região metropolitana e discute-se o modelo de gestão implantado no Brasil. Outrossim, debate-se a origem da Região Metropolitana de Belém e a relação socioambiental entre os municípios que a formam na atualidade. Por fim, são apresentadas as conclusões da pesquisa e apontadas algumas temáticas derivadas para incentivar novas e futuras discussões sobre o tema em estudo.

2. REVISITANDO E ENTREMEANDO CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Esta seção visa discutir categorias conceituais relevantes que auxiliam na compreensão de como ocorreram debates sobre questões relacionadas ao “progresso” no meio urbano, os quais dão suporte ao estabelecimento de medidas de gestão pública. Logo após, são discutidas as FPICs como instrumentos importantes para uma gestão metropolitana eficiente, integrada e sustentável.

REALIZAÇÃO:



UNAMA

APOIO:



GOVERNO
DO ESTADO
DO PARÁ





UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



2.1 Desenvolvimento e Sustentabilidade

Desenvolvimento e sustentabilidade são terminologias que, devido à polissemia, podem contribuir positiva ou negativamente para a efetividade de políticas públicas. Apesar de possuírem objetivos relativamente semelhantes e complementares entre si, que é o bem estar coletivo e a realização da dignidade humana, são conceitos distintos.

A primeira caiu na armadilha do antropocentrismo, passando a considerar a Natureza como mero meio de produção, como instrumento gerador de riquezas; a segunda enveredou pelo descaminho do biocentrismo, esquecendo que o Homem precisa de produção para sobreviver e que, como qualquer animal, preda recursos da Natureza (Bursztyn, 1993, p.7).

Na perspectiva neoliberal de desenvolvimento, o meio ambiente é considerado um macrobem à serviço de interesses diversos que não se voltam à conciliação entre as dimensões social, econômica e ecológica. A noção de sustentabilidade, de igual forma, pode excluir o elemento social e apresentar racionalidade não centrada no ser humano e na sua qualidade de vida. O antagonismo, neste caso, reside na relação de oposição entre ser x ter, quando deveria ser de agregação (Bursztyn, 1993, p.08). Interesses individuais, privados, e fortes relações de poder sobrepõem-se a interesses difusos e coletivos, dificultando a conciliação na práxis.

No Mundo, o início das discussões sobre questões ambientais começou partir do Clube de Roma e da Conferência de Estocolmo (1972), dois marcos internacionais que trouxeram estas questões como temas importantes na agenda política internacional, a qual influenciou o processo de ambientalização do sistema jurídico e das instituições no Brasil, notadamente a partir da década de 1980, com a edição da Lei n. 6.938/1981, que criou a Política e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Vieira, 2004, p.79; Bursztyn, 1993, p.91).

Compete ao Estado, em sentido amplo, o papel de regulamentação e fiscalização das atividades causadoras de danos ao meio ambiente, todavia ele não tem conseguido realizar a sua competência administrativa e legislativa, determinada pela Carta Magna de 1988, de maneira eficiente e satisfatória, por diferentes razões, dentre as quais destaca-se o distúrbio na função do Estado, relativo ao seu crescimento acelerado, que causou a degeneração das instituições públicas, a cultura da visão de um estado burocrático e à fragilidade dos seus instrumentos (Bursztyn, 1993, p.84 a 95).

No mundo houve dois padrões de crescimento acelerado do Estado. Em países desenvolvidos este crescimento foi reflexo do *welfare state* (estado de bem estar-social), já nos países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, causou uma hipertrofia do aparato burocrático, refletindo em uma fragilidade institucional, onde a “estrutura cresce, mas padecendo de males crônicos que comprometem seu funcionamento” (Bursztyn, 1993, p. 89). Ambos os modelos de Estado foram amplamente criticados por pensadores

REALIZAÇÃO:



UNAMA

APOIO:



GOVERNO
DO ESTADO
DO PARA





UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



liberais, gerando assim uma deslegitimação das instituições públicas, principalmente pela sociedade. (Bursztyn, 1993, p. 84 e 85).

Neste contexto, as questões ambientais surgem, ao mesmo tempo que uma forma de chamar atenção dos limites de crescimento e questionamento das políticas de desenvolvimento urbano (Vieira, 2004, p. 79), como um instrumento para a legitimação das ações do Estado, que vai atuar como regulamentador e fiscalizador das atividades causadoras de danos ambientais (Bursztyn, 1993, p. 85).

Outro marco importante, principalmente no cenário nacional, é a ECO-92, que trouxe um novo paradigma universal de esforços para definir metas e regras para um desenvolvimento responsável para a Amazônia, frente a “ocupação predatória a que foi submetida, (...) alvo de interesses internacionais conflitantes”, que trazia um conceito de desenvolvimento sustentável ainda difuso, com diversas interpretações (Becker, 1993, p. 129 e 130).

2.2 Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC)

À medida que as cidades crescem há um momento em que as relações socioeconômicas começam a se intensificar e surge uma interdependência entre elas. Souza (2003) conceitua estas relações como uma costura urbana que gera interações como movimento pendular, conturbação urbana, aglomeração urbana e metrópole.

O movimento pendular tem a ver com o fluxo diário de trabalho para residência, vice-versa, entre cidades. Esta relação está diretamente ligada com os grandes fluxos diários da população de um determinado município para outro com um polo econômico centralizador. A conurbação urbana é o encontro de tecidos urbanos através da malha viária que formam uma conexão física-estrutural entre as cidades. A aglomeração urbana é uma relação entre cidades que não depende de proximidade. Já o conceito de metrópole é algo mais amplo, que pode estar associado a uma aglomeração ou conturbação, mas que forma uma cidade polo (Souza, 2003)

Por muito tempo, houve uma confusão em relação ao conceito de metrópole e região metropolitana (RM). Metrópole é uma cidade grande, um polo atrativo, um centro em torno do qual gravitam outras cidades. Já a Região Metropolitana não precisa necessariamente ter uma cidade grande, pois o conceito de RM está atrelado à ideia de se criar uma instância de planejamento e gestão que dê conta da realização de funções comuns que o município sozinho não consegue resolver, as quais justificam a criação de um sistema de governança diferenciado.

Deste modo, na medida em que as cidades vão estabelecendo, estas relações de interdependência acabam criando um problema que deixa de ser exclusivamente municipal e passa a ser de interesse comum a outros municípios. As questões que um ente

REALIZAÇÃO:



UNAMA

APOIO:

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DA AMAZÔNIA



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ





UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



federativo não consegue planejar, gerir e resolver por si só, sem interferir na autonomia de outro, são chamadas de Funções Públicas de Interesse Comum - FPICs.

As FPICs são funções públicas que não podem ser resolvidas isoladamente. É a FPIC que vai levar justificar que os municípios conurbados façam planejamento conjunto, integrado. Porém, não basta planejar em comum, é preciso executar, orçamentariamente, aquilo que se planejou enquanto grupo, ou seja, realizar ações conjuntas, para as quais todos contribuam.

Ocorre que, no pacto federativo brasileiro, os municípios tem autonomia para promover ordenamento territorial, assim como para formular e executar o seu planejamento urbano. A ausência de previsão constitucional de uma instância intermediária para planejamento e gestão de áreas onde o fenômeno da conurbação se apresenta ou, ainda, onde se verifica dependência socioeconômica entre municípios, dificulta sobremaneira o compartilhamento de responsabilidades e a governança supralocal.

3. CARACTERIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Esta seção busca caracterizar as regiões metropolitanas, o modelo de gestão, e os responsáveis pela gestão e execução. Também aborda como se deu a criação da Região Metropolitana de Belém e a inserção dos municípios em ordem cronológica.

3.1 O que são, afinal, Regiões Metropolitanas?

A criação de regiões metropolitanas (RM) foi prevista a partir da Constituição Federal de 1967, art. 164, onde competia à União o estabelecimento de RMs constituídas por municípios com interesses socioeconômicos em comum (Brasil, 1967), sendo formalmente implementadas a partir da década de 1970, através da Lei Complementar n. 14/1973 e n. 20/1974, contendo nove RMs, sendo elas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e, no ano seguinte, Rio de Janeiro (BRASIL, 1973-74). As RM foram implementadas de forma não uniforme, sem um critério pré-estabelecido, em que a composição numérica ilustrava bem este fenômeno. Por exemplo, a RM de São Paulo (maior em quantidade) possuía 37 municípios, enquanto a RM de Belém (menor em quantidade) era composta por apenas dois (SEDOP, 2018).

O modelo de sistema para gestão metropolitana estabelecido era de um Conselho Deliberativo (CD) e um Conselho Consultivo (CC). O CD deveria ser presidido pelo Governador do Estado (na função de presidente) e outros membros (nomeados pelo presidente do conselho) e tinha como objetivo promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da RM, assim como coordenar a execução de programas e projetos de interesse da RM.

REALIZAÇÃO:



UNAMA

APOIO:



GOVERNO
DO ESTADO
DO PARÁ





UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



O CC deveria ser composto por representantes de cada município, com o objetivo de opinar (...) sobre questões de interesse da RM e sugerir ao CD a elaboração dos planos regionais e providências relativas à execução dos serviços comuns como planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, uso do solo metropolitano, transporte e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado, aproveitamento dos recursos hídricos, controle de poluição ambiental, entre outros (Brasil, 1973).

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 25, §3º, conferiu aos Estados a possibilidade de, por lei complementar, instituir RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes para integrar ação, planejamento e execução de FPICs, gerando assim um momento de criação acelerado com critérios muito diferentes. No âmbito estadual, a Constituição do Estado do Pará (Pará, 1989), no seu artigo 50, por simetria com a Constituição Federal reafirmou a competência do estado para instituir RMs.

Sem critérios estabelecidos para a instituição de Regiões Metropolitanas, cada estado começou a definir o que considerava como parâmetro aceitável. Deste modo, houve um surgimento desordenado de RMs, as quais foram criadas, embora nem todas tenham sido implantadas de fato. Sem recurso federal para a manutenção da RM, muitos projetos de criação ficaram na esfera da vontade. A confusão gerada pela ausência de critérios uniformes foi tão grande que, em 2021, já havia 86 RMs no Brasil. Esse cenário caótico perdurou até a edição do Estatuto das Metrôpoles (Lei n. 13.089/2015), que estabeleceu as diretrizes gerais para planejar, gerir e executar as FPICs em RMs e aglomerações urbanas. O marco regulatório estabeleceu a criação de uma estrutura chamada governança interfederativa e previu a exigência de criação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), como uma ação que uniria os entes federativos entorno do objetivo comum de realização do desenvolvimento urbano (SEDOP, 2018).

De acordo com o Estatuto da Metrôpole, as RMs que não instituísem o PDUI até um certo prazo (2018), os prefeitos e os governadores responderiam por atos de improbidade administrativa. Este dispositivo legal, todavia, foi questionado e revogado, freando os esforços de implementar os PDUIs no Brasil. O projeto de lei do Estatuto da Metrôpole previa a criação de um fundo nacional de desenvolvimento urbano integrado, que faria a captação de recursos para apoiar os municípios na realização da Governança Interfederativa. No entanto, o dispositivo previsto foi vetado pelo Presidente da República.

Após mais de 20 anos de vigência do Estatuto da cidade (2001), verifica-se uma realidade em que muitos municípios não revisaram sequer os seus planos diretores, os quais, inclusive, deveriam estar adequados ao Estatuto das Metrôpoles (2015), prevendo e compatibilizando funções de interesse comum entre os municípios.

REALIZAÇÃO:



UNAMA

APOIO:



GOVERNO
DO ESTADO
DO PARÁ





UNAMA
APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



3.2 A Região Metropolitana de Belém, no Pará

A Região Metropolitana de Belém foi instituída pela Lei Complementar n. 14 de 1973, originalmente composta pelos municípios de Belém e de Ananindeua (Brasil, 1973), que possuem uma relação histórica-territorial de proximidade. O processo de metropolização da região partiu de um desmembramento de município e conurbações geradas a partir da expansão territorial destes. Também há uma processo histórico-dialético de Belém quanto à posição de uma metrópole amazônica, no importante cenário do extrativismo no Brasil.

A partir da década de 1950, a região da Amazônia Legal (área que engloba nove estados brasileiros pertencentes a bacia amazônica), ilustrada na Figura 1, serviu como fronteira nacional de expansão do capital, tornando-se a “periferia da periferia” (Cardoso, 2015), submetida ao cenário econômico que se concentrava da região Sul do Brasil. A exploração dos recursos naturais na região possibilitou investimentos, com destaque para o município de Belém/PA no contexto da Belle Époque (Lima, 2009). Após o período inicial da industrialização nacional, outro fator que impulsionou a economia da região Norte foi a introdução das rodovias nacionais e exploração de minérios, que favoreceram o acesso à Amazônia a outras regiões brasileiras.



Figura 1. Mapa de limite territorial da amazônia legal. (fonte: IBGE, 2021)

Entre o século XIX e o século XX, começaram a ser construídas estradas de ferro, como a Belém-Bragançaⁱⁱ, que fortaleceram a interação entre Belém e os municípios do nordeste paraense, interiorizando a população e ampliando a extensão urbana de influência de Belém. A partir da segunda metade do século XX, foram introduzidos os

REALIZAÇÃO:



UNAMA

APOIO:





UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



transportes rodoviários, com a implantação dos auto-ônibus e o investimento as indústrias automobilísticas, que começaram a ser o foco de investimento no Brasil. Em 1957 a estrada de ferro foi desativada e em 1965 parte do traçado foi incorporado à rodovia BR-316, conforme demonstrado na Figura 2 (Cardoso, 2015).

A partir deste período, os municípios vizinhos a Belém, principalmente os que se situavam na RMB, começaram a servir de dormitório, pois os postos de trabalho se concentravam em Belém, marcando um período de movimento pendular na região. Estes municípios eram considerados “subúrbios imediatos”, os quais se localizavam nas baixadas da área central da cidade, e “subúrbios remotos”, que se formavam ao longo da BR-316 (Cardoso, 2015).

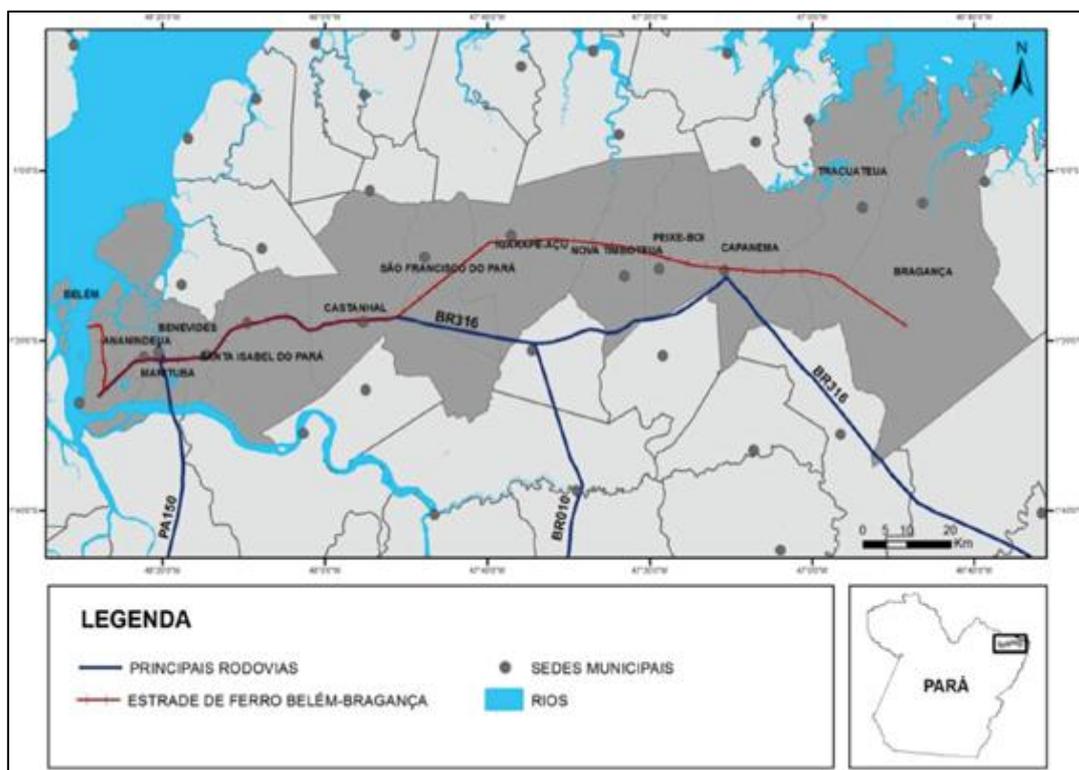


Figura 2. Mapa da região nordeste paraense mostrando o trajeto da estrada de ferro das vilas e cursos d'água. (fonte: Cardoso, 2015)

Até o ano de 1943, o município de Ananindeua fazia parte de Belém, ambos formavam um aglomerado urbano desde meados do século XIX. A conurbação formava uma área total de 1.221 km², sendo 736 m, constituído pelos distritos de Belém e 485 km² pelo município de Ananindeua. Ambos formaram também um conjunto fisiográfico de área continental, insular e aquática (SEPLAN, 1992, p. 16).

REALIZAÇÃO:



APOIO:





UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



A área continental, localizada ao sul de Belém, abrangia a área conurbada entre os municípios de Belém e Ananindeua, que compreendiam o principal polo de concentração de atividades secundárias, terciárias e funções públicas. A área insular, localizada ao norte de Belém, abrangia as principais ilhas da região. Já a área aquática compreendia os rios Guamá, Maguari-açu, Aurá, Oriboca e Benfica e baías como Guajará, Santo Antônio, do Sol e a do Marajó (SEDURB, 2006, p. 9).

A Constituição Federal de 1988 alterou o mecanismo de gestão metropolitana, implantando o municipalismo, transferindo a responsabilidade sobre a gestão e execução de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para os governos estaduais, através do artigo 25 §3º. Esta medida favoreceu o processo de ampliação das regiões metropolitanas. Com isso, o Governo do Pará integrou na região, através da Lei Complementar Estadual n. 27/1995, os municípios de Marituba, Benevides e Santa Barba do Pará (recém desmembrada de Benevides). A posteriori foram integrados os municípios de Santa Izabel do Pará e Castanhal, por meio das Leis Complementares Estaduais n. 72/2010 e n. 76/2011. O projeto de Lei Complementar n. 02/2008 sugeriu a inserção dos municípios de Barcarena e Abaetetuba na região metropolitana, contudo eles ainda não fazem parte da RMB. No restante do Pará, Constituição Federal também propiciou a criação da Região Metropolitana de Santarém.

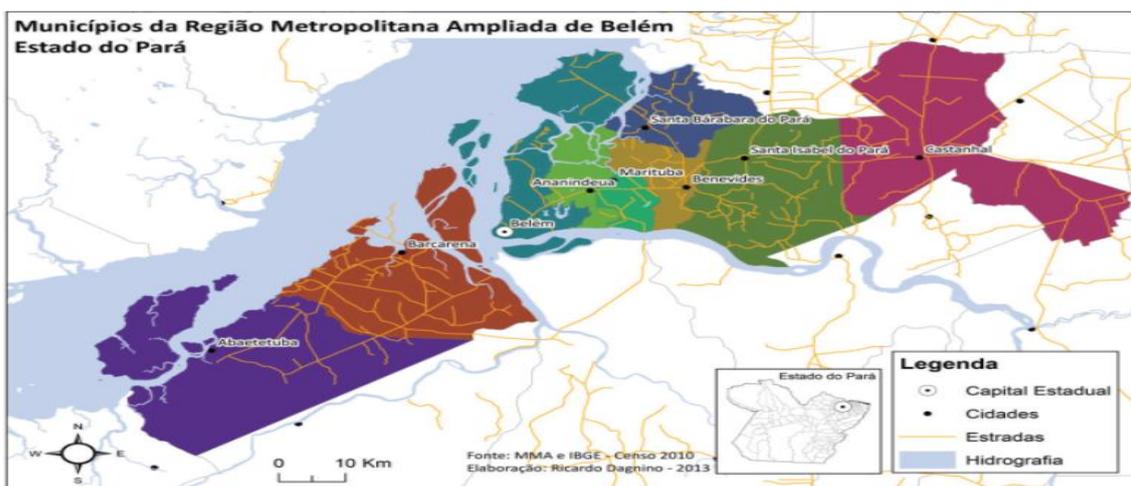


Figura 3. Delimitação da Região Metropolitana de Belém e área ampliada de influencia. (fonte: MMA/IBGE, 2010. Elaborado por Ricardo Dagnino)

O ingresso dos demais municípios na RMB, como mencionado anteriormente, também foi caracterizado por um desmembramento de municípios. O Quadro 1 indica o ano de criação dos municípios e também qual município foi desmembrado, assim como o ano em que foi incluído na RMB e, posteriormente, os censos nos quais foram oficialmente contabilizados os seus dados, com exceção dos municípios de Marituba e

REALIZAÇÃO:



APOIO:





UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



Santa Bárbara do Pará, que só foram contabilizados a partir do censo de 2000, devido ao seu desmembramento que só ocorreu após os censos de 1980 e 1991.

A Região Metropolitana de Belém, agora com sete municípios-parte, apresenta a maior parte da responsabilidade no que tange à demanda de gestão. Com efeito, é importante discutir como se interrelacionam os Planos Diretores e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, enquanto instrumentos para a garantia do pleno desenvolvimento dos municípios e a redução das desigualdades, pois a falta de harmonização entre seus conteúdos, assim como sobre o modo e o momento em que devem ser revistos, podem criar obstáculos, na prática, à Governança Interfederativa.

3.3 Os desafios frente ao desordenamento das Regiões Metropolitanas

O crescimento da Região Metropolitana de Belém pode ser considerado como desordenado, tendo em vista o caráter heterogêneo em que foram inseridos os demais municípios após a instituição da região, sem um critério pré-estabelecido. Isto foi possível por conta dos instrumentos estabelecidos pela União que deram autonomia para o estado adotar os seus próprios conceitos e critérios para estabelecê-la.

Em um estudo de delimitação da região metropolitana realizado pela SEDOP (2018), verificou-se que as leis referentes à RMB não atendem as diretrizes do Estatuto da Metrôpole. Os itens que apontam a necessidade de unificação dos municípios na região metropolitana apenas mencionam a necessidade de se unificar, sem reconhecer e identificar as FPICs, sem referir os meios de controle social, tampouco a estrutura de Governança Interfederativa.

Esta constatação sugere que há uma fragilidade nas normas estaduais sobre o assunto, as quais evidenciam traços de insuficiência e incapacidade para, adequadamente, orientar o planejamento, a gestão e a execução das FPICs. Verifica-se que há necessidade de se fazer uma revisão das referidas normas, de modo que possam ser compatibilizadas com as alterações trazidas pelo Estatuto da Metrôpole (SEDOP, 2018).

Formou-se, deste modo, uma ideia de que os municípios integrantes da região metropolitana teriam maior facilidade para adquirir recursos dos Governos Federal e Estadual. Alguns programas fomentaram esta retórica, como o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, fazendo com que muitos municípios brasileiros assumissem a condição de metropolitano sem estar, a rigor, inseridos em aglomerados metropolitanos (Tourinho; Silva, 2016).

4. CONCLUSÃO

As questões de interesse comum aos municípios de uma mesma região metropolitanas são pautas importantes para discussão no âmbito das Câmaras de

REALIZAÇÃO:



UNAMA

APOIO:



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ





UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



Vereadores e com a população, em audiências e consultas públicas. Os municípios não podem realizar as FPICs sozinhos e quando o fazem é baseado nos interesses próprios. Diálogo e planejamento conjunto são tão essenciais aos municípios-parte de uma região metropolitana, quanto a participação cidadã e a participação da sociedade civil organizada nas discussões e deliberações sobre assuntos de interesse coletivo que possam afetar as suas vidas e cidades.

Urge como necessário que uma instância integrada de planejamento e gestão apoie a resolução das disputas de interesses entre os municípios e que preveja instrumentos, técnicas e medidas adequadas e eficientes para a gestão de conflitos socioambientais urbanos que atendam as particularidades locais daqueles que compartilham relações e aglomerações metropolitanas.

É importante, ainda, que sejam definidas quais são as FPICs para cada região metropolitana, ou seja, quais as funções que os municípios abrem mão de decidir sozinhos em favor de uma relação harmônica. Não existe na legislação um rol exaustivo de FPICs, porque não seria possível contemplar a pluralidade de situações identificadas em uma país tão plural como o Brasil.

Os municípios da RMB precisam atualizar os seus planos diretores e identificar neles o que são problemas do seu município e o que podem ser classificados como FPICs, para que o PDUI seja, então, elaborado de acordo com os parâmetros acordados entre estes e possa servir, de fato, à realização do desenvolvimento urbano em bases democráticas e sustentáveis.

Se nada for feito, chegará um ponto em que os complexos problemas urbanoambientais vão se acumular e acentuar de tal forma e proporção que qualquer medida estabelecida e aplicada pelo poder público será inefetiva, porque tardia e descolada da realidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1967.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5.585, 1973.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

REALIZAÇÃO:



UNAMA

APOIO:



GOVERNO
DO ESTADO
DO PARÁ





UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.

BECKER, Bertha. Amazônia pós ECO-92. In: BURSZTYN, Marcel. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, p. 129-144, 1993.

BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente urbano. In: _____. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, p. 83-102, 1993.

CARDOSO, A. C.; LIMA, J. J. **Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Demográfica**. 2015. Disponível em:
<http://transformacoes.observatoriodasmetrosoles.net/livro/belem/>. Acesso em: 01 dez. 2022.

LIMA, J. J.; MOYSÉS, A. **Conjuntura Urbana 11: Como Andam Belém e Goiânia**. 2 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009. 164 p. Disponível em:
http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/Vol11_como_andam_belem_goiania.pdf. Acesso em 01 dez. 2022.

PARÁ. **Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989**. Belém, 1989. Disponível em:
<https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 18 ago. 2023.

PARÁ. Lei Complementar nº 27, de 19 de outubro de 1995. Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, 1995.

PARÁ. Lei Complementar nº 76, de 28 de dezembro de 2011. Altera a Lei Complementar nº 027/95 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, 2011.

PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras**. 1. Ed. Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2014. 120p.

SEPLAN – Secretaria de Planejamento. **Plano de Estruturação Metropolitana de Belém: reavaliação**. Belém. 1992.

SEDURB – Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano. **Diretrizes de Ordenamento Territorial para a Região Metropolitana de Belém: Caracterização da RMB, Vol. 1**, Belém, 2006.

REALIZAÇÃO:



APOIO:





UNAMA

APRESENTA:

CIÊNCIA E INOVAÇÃO
EM GESTÃO NA
AMAZÔNIA



SEDOP – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas. **Estudo de delimitação da região metropolitana de Belém.** Organizadores: Helena Lúcia Zagury Tourinho; Andréia de Cássia Lopes Pinheiro; Leonardo Augusto Lobato Bello. Série Regiões Metropolitanas, Belém, v.4, 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes. O que faz de uma cidade uma cidade? *In:* _____. **ABC do Desenvolvimento Urbano.** 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2003. p. 23-40.

TOURINHO, Helena L. Z.; SILVA, Marlon Lima da. Desafios para o planejamento e a gestão metropolitanos na Amazônia: uma abordagem introdutória. **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP – PRACS.** Pensando o urbano e o regional na Amazônia, v. 9, n. 1, p. 55-75, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/issue/view/106/showToc>. Acesso em: 19 dez. 2022.

VIEIRA, Flávio Lúcio Rodrigues. Desenvolvimento sustentável: a história de um conceito. **Saeculum – Revista de História,** [S. l.], n. 10, p. 79-112, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/srh/article/view/11290/6404>. Acesso em: 10 dez. 2022.

VILLAÇA, F. **A delimitação territorial do processo urbano.** FAU-USP, 1997. Disponível em <https://docplayer.com.br/35204123-A-delimitacao-territorial-do-processo-urbano.html>. Acesso em: 10 dez. 2022.

ⁱ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – PDPG AMAZÔNIA LEGAL PROCESSO Nº 88887-510241/2020-00.

ⁱⁱ A Estrada de Ferro Belém-Bragança constituiu um marco da continentalização da RMB, sua construção foi iniciada em 1883; em 1884 chegou a Benevides; e em 1885 a Castanhal, sendo concluída em 1908 (CARDOSO, 2015).

REALIZAÇÃO:



APOIO:

