

# Impasses e desafios na gestão da Região Metropolitana de Belém

José Júlio Ferreira Lima  
Ana Cláudia Duarte Cardoso  
Ana Carolina Gomes Holanda

*Este artigo resgata a trajetória da implementação da Região Metropolitana de Belém, a menor das regiões metropolitanas instituídas através da lei complementar de 14 de 1973. Inicialmente, participavam da RMB apenas os municípios de Belém e Ananindeua, em 1995 foram incorporados à RMB os municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará, e, atualmente, outros municípios apresentaram projetos de inclusão na Assembléia Legislativa do Estado do Pará. Três momentos são claramente distintos nesse processo, o de instrumentalização da RMB, o de modificação nas competências nas diversas instâncias de poder e nas estratégias de gestão metropolitana, e o da ampliação da RMB. A dissociação entre as estratégias de planejamento e gestão e a evolução da ocupação do território apresenta evidências da incapacidade de utilização da gestão metropolitana como instrumento de políticas regionais e nacionais que sejam comprometidas com a redução de desequilíbrios históricos existentes entre as escalas urbana e regional, tanto na Amazônia quanto no Brasil.*

*Região Metropolitana de Belém; gestão metropolitana; ocupação do território.*

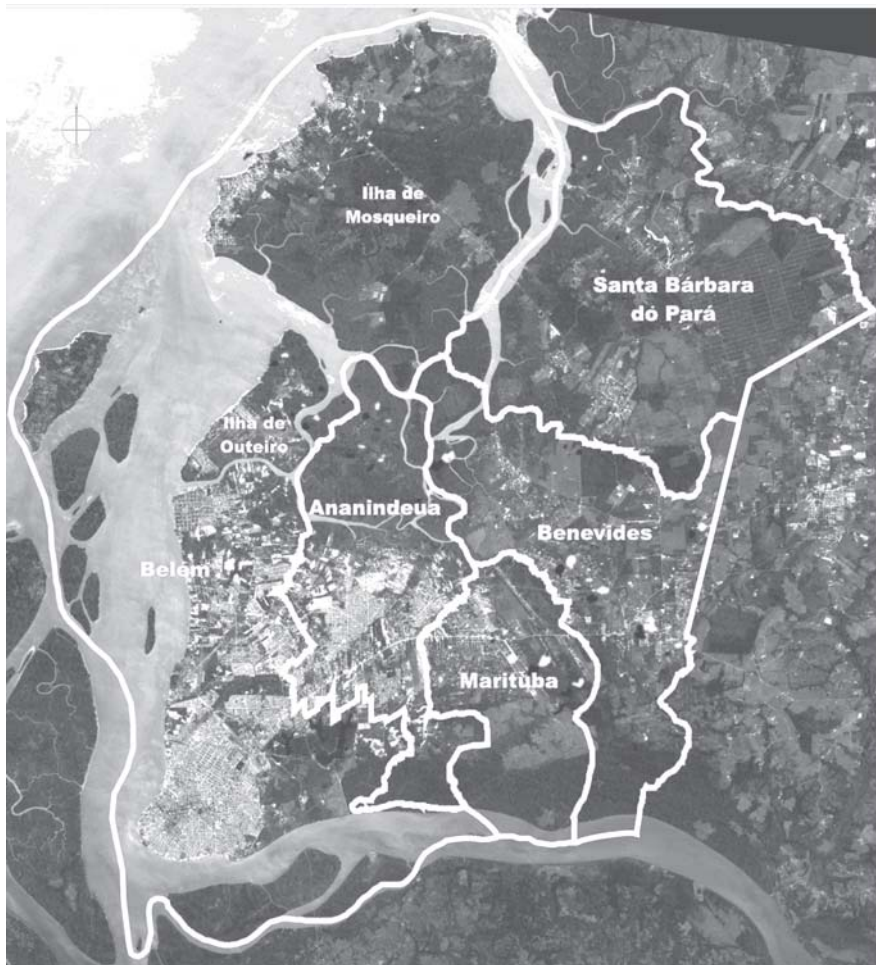
*This paper reviews the implementation of the Metropolitan Region of Belém, the smallest metropolitan region instituted by the law Lei Complementar 14/1973. Initially, Belém and Ananindeua municipalities made up the region, in 1995 Marituba, Benevides and Santa Bárbara do Pará were included by a state law. Nowadays, other municipalities have submitted projects of inclusion to the legislative assembly of the State of Pará. Three moments can be clearly distinguished in this process: the first is the creation of instruments for managing the MRB; the second is when competences of the different levels of power and metropolitan management strategies are altered; and the third is when more municipalities are included in the MRB. The dissociation between planning and management strategies and the metropolitan spatial expansion presents evidence of a lack of capacity to use metropolitan management instruments as part of national and regional policies which are committed to the reduction of historical unbalance existing at the urban and regional scales, both in the Amazon region and in Brazil.*

*Metropolitan Region of Belém; metropolitan management; territory occupation.*

A discussão a respeito da formação da Região Metropolitana de Belém e sua gestão nos reporta a três momentos marcantes. O primeiro deles foi o de sua própria institucionalização, com os municípios de Belém e Ananindeua, em 1973, pelo governo federal, como uma decisão geopolítica; o segundo foi o da promulgação da Constituição de 1988 e conseqüente alteração dos mecanismos de gestão que viabilizavam procedimentos de abrangência metropolitana; e o terceiro foi a sua ampliação pelo governo estadual, em 1995, com a inclusão de três novos municípios – Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará – a partir de pleitos políticos e pressões do setor privado pela unificação de tarifas de serviços públicos.

Segundo Fernandes Júnior (2001), 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 esse período, foram tomadas diversas providências relativas ao planejamento e à sistematização de informações do espaço metropolitano, a partir das quais foram traçadas as diretrizes das

políticas setoriais de saneamento, transporte e habitação, a serem executadas no período posterior (1983 a 1986). Dos pontos de vista político e legal, as mudanças ocorridas com a abertura democrática e instituídas pela Constituição de 1988, inviabilizaram os processos de gestão existentes e redefiniram competências nos diferentes âmbitos de poder. A expectativa da instituição de mudanças nas atribuições municipais, pela assembleia constituinte, gerou impactos diretos na estrutura de gestão metropolitana em vigor na RMB, afetando sua sustentabilidade financeira, política e institucional. O maior obstáculo foi de natureza política, principalmente do ponto de vista da distribuição de poder, alimentado pelas disputas político-partidárias, acirradas por ocasião das eleições diretas para governador, realizadas em 1982. Em seguida destaca-se a (des)organização institucional manifesta na falta de articulação entre ações setoriais, na multiplicação de estruturas de planejamento municipal em Belém e insuficiência de planejamento em Ananindeua; nas deseconomias geradas pela superposição de ações estaduais, além da proposição de planos metropolitanos que não avançavam muito em relação às agendas municipais e privilegiavam a competitividade, em detrimento da lógica de cooperação para o desenvolvimento social e econômico. Por fim, a suspensão do fundo metropolitano mantido até então pelo governo federal, que viabilizava a implantação de ações de caráter metropolitano na RMB, paralisou as atividades



Fonte: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA/UFPA.

Elaboração: Depto. de Arquitetura e Urbanismo - DAU/UFPA.

dos conselhos e da Coordenadoria de Ação Metropolitana da Seplan.

O afrouxamento do controle institucional, somado à ampliação da autonomia municipal e à transferência da competência de criação de RMs para os governos estaduais, favoreceu uma articulação política

dos municípios vizinhos a Belém e Ananindeua, no sentido de serem incluídos na RMB. Em 1995, o governo do estado do Pará instituiu e ampliou a RMB através da Lei Complementar Estadual nº 27, incorporando os municípios de Marituba (desmembrado de Ananindeua em 1997), Benevides

e Santa Bárbara do Pará, os primeiros cortados pela Rod. BR 316 (Belém-Brasília) e o último pela Rod. PA-391, que liga a cidade de Belém ao Distrito de Mosqueiro (localizado na ilha de mesmo nome, pertencente a Belém) (ver Fig. 1). A principal motivação para a inclusão na RMB teria sido a unificação de tarifas de transporte público e de telefonia dentro do território metropolitano, ambos de grande interesse ao setor produtivo local, além da clara articulação espacial das sedes municipais desses municípios a Belém, através dos eixos constituídos pelas rodovias. Esse fato destaca a importância de processos socioespaciais definidos a partir das especificidades locais, pouco considerados pelas ações de planejamento definidas no período anterior, assim como do processo político ora em andamento, resultando na expansão urbana, sem considerações às diretrizes de ordenamento territorial contidas nos planos.

A princípio, a condição de Belém, de cidade mais importante da Amazônia, na época, somada à observações a respeito de seu crescimento ao longo do eixo da BR-316, no sentido de Ananindeua, foram decisivas para a sua inclusão no rol das metrópoles brasileiras. Ainda que o processo de cornubação existente entre Belém e Ananindeua por ocasião da institucionalização das RMs, assim como as relações de dependência da segunda em relação à capital, ainda

não justificassem a criação da Região Metropolitana de Belém através da Lei Complementar nº 14/1973 (Moura et al. 2004, p.2), fato que, segundo Fernandes Júnior (2001), caracterizou uma decisão geopolítica de indução de desenvolvimento na região Norte do país.

A organização política autoritária da época viabilizava acordos que nem sempre eram previstos por um marco legal, mas viabilizavam a gestão dessa instância intermediária de território (nem municipal nem estadual). A ascendência do governador sobre os prefeitos era clara, assim como a hierarquia entre os municípios. A pesquisa conduzida pelo NAEA, em 1973, demonstra que a rede de cidades existente na época tinha Belém como pólo importante, com influência abrangendo a calha do Rio Amazonas até Tefé (AM), na direção oeste, a calha do Rio Tocantins até Tucuruí (PA) ao sul, até Macapá (AP) ao norte, e toda a costa atlântica do Pará, somada à pequena porção do estado do Maranhão (Ferreira et al., 1977) a leste.

Diferentemente de outras RMs, em Belém, não houve a criação de um órgão de coordenação metropolitana investido de competências técnicas e políticas, a exemplo da Emplasa, em São Paulo, ou da Fidem, em Recife. A Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém, Codem, foi criada pela Lei Municipal nº 6.795, de 24/5/1970, no âmbito da Prefeitura de Belém para, entre outros objetivos:

(...) o ordenamento sociopolítico e econômico da área metropolitana,

através da elaboração obrigatória de planos e projetos pautados no relacionamento entre poderes estadual e federal. (Belém, 1970)

Portanto, mesmo enquanto órgão de apoio, já existia antes da criação da RMB, com competências estritamente técnicas, relacionadas aos problemas da capital, que, a partir da orientação percebida nos planos e projetos daquele momento, tomavam a dimensão metropolitana, como a escala obrigatória para o solucionamento de problemas do município de Belém. Em 1976, foi institucionalizado, dentro do governo estadual, o Sistema Estadual de Planejamento, passando a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Seplan, a ter a função de coordenação da gestão metropolitana, a qual articulava, junto aos dois conselhos criados pela lei de 1973, Conselho Consultivo (Consul) e Conselho Deliberativo (Conbel), os estudos e as ações necessárias para a gestão metropolitana.

O contexto político centralizador favoreceu a operacionalização de um sistema de gestão em que o governo do estado planejava o espaço metropolitano a partir de uma perspectiva institucional, nem sempre relacionado às demandas sociais. As instâncias participativas consistiam nos conselhos deliberativo e consultivo. O conselho deliberativo era constituído pelo representante do governo do estado, na pessoa do governador; por um representante da capital, indicado a partir de lista tríplex submetida ao governador; e por um representante dos demais municípios, neste caso apenas Ananindeua,

indicado pela comunidade do município de modo autônomo; e da sociedade civil, na pessoa de um militar que servia de interlocutor local do regime político em vigor. Esse conselho não trabalhava com regularidade, mas era uma instância obrigatória para aprovação de estudos e projetos metropolitanos. O conselho consultivo era composto por três membros, que não tinham voto, nem tampouco existia articulação entre os diversos segmentos das políticas públicas para a proposição de estratégias de ação baseadas na experiência e realidade locais (Cal, 2005). A falta de regularidade nas reuniões dos conselhos era um problema, do mesmo modo que o “descompasso entre as ações planejadas intersetorialmente, nas esferas estadual e municipal, e as diretrizes de estruturação metropolitana” (Fernandes Júnior, 2001, p. 24), ocasionando a não implementação de planos ou mesmo a proposição de ações articuladas a serem desenvolvidas pelos municípios.

A prefeitura de Ananindeua tinha poder de decisão, mas não dispunha de quadro técnico que pudesse desenvolver as tarefas de planejamento, dificultando a interlocução entre os dois municípios. A cornubação ainda não unificava as duas cidades, a ponto de existir uma única identidade por parte da população. Ao contrário, as atitudes em relação à vida urbana nas duas cidades, assim como as formas de controle urbanístico, eram absolutamente distintas, e o impacto das ações desenvolvidas pela Codem em Ananindeua era mínimo, restrito ao alerta sobre problemas a serem

enfrentados no futuro próximo (água, transporte, disposição de resíduos).

A reflexão a respeito desse período destaca a existência de uma política de desenvolvimento nacional orientadora da questão metropolitana, que definia linhas gerais, mas não atendia especificidades relativas à condição amazônica enquanto região de fronteira e à cultura e base econômica locais, distintas da média nacional (proporção de população urbana e rural nos municípios, área dos municípios, percentual de área de várzea e ilhas, grau de organização administrativa das prefeituras, renda *per capita*), agravada pela falta de uma definição da política estadual de desenvolvimento urbano, e prática corrente de subordinação de problemas de ordem estrutural, fossem de cunho físico ou social, às ações pontuais e mesmo clientelistas.

As políticas estaduais deveriam preencher lacunas deixadas pelos programas federais *standards*, que, ao serem implementados no Norte, não contemplavam as dinâmicas locais. Entretanto, nesse mesmo período intensificava-se a exploração mineral e a implantação de grandes obras de infra-estrutura no estado do Pará, vinculadas a uma escala regional e a uma grandeza de investimento que tornaram o problema urbano e metropolitano secundário. Nessa ocasião, a participação do governo estadual do Pará no conselho deliberativo de órgãos de abrangência regional, como a Sudam, não foi utilizada de modo a apoiar as questões urbana e metropolitana, através, por exemplo, do acompanhamento de políticas de subsídios e incentivos

praticadas por aquele órgão; perdeu-se assim, a oportunidade de provocar respostas adequadas para as especificidades amazônicas por meio de políticas e investimentos públicos.

O que se observa em Belém até os anos 80, é que não foi possível o estabelecimento de uma política de desenvolvimento que viabilizasse o avanço do planejamento em relação ao atendimento emergencial de problemas ou que garantisse a articulação das políticas setoriais propostas no âmbito federal. Tais lacunas favoreceram a ação "espontânea" e contínua do setor privado e a ação fragmentada do setor público. Todavia, em que pese a fragilidade do aparato estadual de gestão metropolitana, diversas ações foram realizadas, destacando-se a elaboração do Plano Diretor da Grande Belém, de 1975 (Codem, 1975), e o Plano de Estruturação Metropolitana de 1980 (Geotécnica, 1980), ainda que os mesmos tenham sido motivados principalmente pelas determinações federais, que condicionavam o investimento de recursos à construção de conjuntos habitacionais e de obras de infra-estrutura (Cal, 2005). O acesso aos recursos do fundo metropolitano mantido pelo governo federal era uma motivação para governos estaduais atuarem nas regiões metropolitanas que dependiam do cumprimento de suas metas programáticas estaduais e da cobrança da consecução daquelas que dependiam de parceiros (empresas públicas, poder local e setor privado), imprimindo um ritmo regular de obras e provisão de serviços públicos.

**Quadro 1 – Perfil dos planos diretores elaborados para a RMB: PDGB e PEM**

Instrumento da política	Conteúdo	Objetivos	Meios de implementação
Plano Diretor da Grande Belém PDGB 75 (Codem/BNH/DS, 1975)	Estrutura espacial e econômica diagnóstico de RMB Projetos de uso do solo, leis e projetos urbanos	Expansão e urbanização de RMB de acordo com um modelo de concentração descentralizado, segundo o qual o comércio e o serviço localizado no centro metropolitano (centro histórico de Belém) seriam desconcentrados através da criação de outros centros ao longo da BR. 316, em direção ao centro urbano de Ananindeua e de Icoaraci (segundo distrito na parte continental do Município de Belém)	Controle de desenvolvimento por meio de lei de zoneamento Projetos para a melhoria de áreas específicas da cidade
Planos Diretores para áreas metropolita-nas PEM 80 (Geotécnica/Codem/Seplan, 1980)	Políticas para o desenvolvimento urbano Política de criação de empregos Política habitacional Política de estrutura espacial Política de gerenciamento metropolitano	Objetivos Criar formas de construção apropriadas para as feições naturais do lugar, de acordo com a capacidade da infra-estrutura urbana e do ambiente natural, através do controle de uma distribuição adequada de uso do solo Reduzir a segregação espacial sofrida pela população de baixa renda situada na periferia, especialmente em áreas invadidas Promover a descentralização da cidade, encorajando sub-centros com áreas comerciais e de serviços Promover o comércio e o serviço do uso do solo em corredores ao longo de ruas mais integradas globalmente, caso tenham suficiente capacidade física Assumir o uso misto da terra como princípio básico de ocupação urbana	Controle do desenvolvimento através de lei de zoneamento Criação de meios eficientes de gerenciamento metropolitano, inclusive para municípios que constituem RMB
Estudo de transportes urbanos da Região Metropolitana de Belém (Transcol) MT/EBTU/Geipot (1980)	<i>Pesquisas:</i> Rede de ruas Rede de transporte público Características das famílias Causas dos deslocamentos Infra-estrutura disponível Informação sobre funcionamento dos ônibus Propostas de operacionalização para o gerenciamento da organização dos roteiros dos ônibus	Melhorar os serviços de transportes nas áreas recentemente ocupadas Redefinir os trajetos de ônibus para ampliar as áreas de serviços nos diferentes distritos Implantar terminais nos distritos para o funcionamento dos trajetos de ônibus Estabelecer tratamento prioritário para o tráfego de ônibus em corredores de reconhecida importância Oferecer assistência adequada em pontos de congestionamento de tráfego que afetam o funcionamento dos ônibus Instruções para a melhoria da rede de transporte público	Programa de melhoramentos físicos Criação de uma rede de ruas destinadas a ônibus constituída por: Corredores de transporte público Novas ruas para o transporte público Anel rodoviário central e ruas de conexão com os bairros Melhorias na rede geral de ruas através da melhoria do projeto das ruas, pavimentação e sinalização.

	Projeto detalhado para cada tipo de rua incluído na rede de transporte público	Definição de corredores de transporte público com três ou mais faixas para os ônibus Definição de uma rede de ruas complementares em que todas sejam usadas exclusivamente por ônibus Organização de um anel rodoviário central e de ruas de circulação que o liguem aos corredores destinados aos ônibus Transferência de trajetos de ônibus do centro para os anéis rodoviários periféricos e criação de faixas exclusivas para os ônibus	Construção dos corredores principais
Estudo do Plano Diretor sobre o transporte urbano de Belém na República Federal do Brasil (PDTU JICA 1991)	<p>Pesquisas</p> <p>Tendências socioeconômicas e uso do solo existente</p> <p>Situação do sistema viário, condições de tráfego e do transporte público</p> <p>Características atuais dos deslocamentos de pessoas</p> <p>Propostas</p> <p>Políticas para o transporte público e individual</p> <p>Estrutura de desenvolvimento socioeconômico para a efetivação dos planos de transporte</p> <p>Plano de uso do solo</p> <p>Planos para a rede de ruas</p> <p>Planos para o gerenciamento do tráfego</p> <p>Programa para o transporte no curto e médio prazo (avaliação financeira e relação custo-benefício)</p> <p>Transporte público</p> <p>Planejamento do sistema viário</p> <p>Planejamento do transporte público</p> <p>Programa de investimentos</p>	<p>Recomendações para a operacionalização do sistema público de ônibus</p> <p>Introdução do sistema de operação da linha-tronco de ônibus</p> <p>Introdução do sistema de operação de ônibus de zonas</p> <p>Estudo sobre a exequibilidade da introdução do sistema ferroviário público no corredor principal</p> <p>Introdução do sistema para-trânsito com transporte público de pequeno porte, com tarifa mais alta</p> <p>Recomendações para controle e gerenciamento do tráfego</p> <p>Classificação hierárquica de ruas</p> <p>Melhoria do sistema de sinalização do tráfego</p> <p>Melhoria das intersecções</p> <p>Revisão das ruas de mão única</p> <p>Revisão da regulamentação sobre estacionamento</p>	<p><i>Organização do gerenciamento do transporte público pelas seguintes medidas</i></p> <p>Planejamento do trajeto, incluindo hierarquização de ruas e novos trajetos com um sistema-tronco de conexões que integre as rotas de ônibus</p> <p>Planejamento da frota de ônibus, responsável pelo controle do tempo de uso da frota</p> <p>Planejamento de recursos, incluindo obras para a melhoria física das ruas, intersecções dentro da rede de ruas e implantação de terminais e de novas rotas</p>



O Quadro 1 apresenta uma síntese dos conteúdos dos planos diretores metropolitanos propostos para o controle do uso e ocupação do solo para Belém e Ananindeua concebidos no período de 1975 a 1980. Tais diretrizes não contemplavam o espaço dos demais municípios incorporados em 1995 nem alcançavam as minúcias das práticas fundiárias e socioespaciais locais apresentadas anteriormente. O quadro inclui também dois planos de transporte propostos para a grande Belém, dos quais apenas o segundo, elaborado em 1991, contempla todos os municípios atualmente incluídos na RMB. É digno de nota que um terceiro plano diretor foi elaborado exclusivamente para as áreas urbanas do município de Belém, em 1991, já seguindo alguns preceitos do Capítulo 182 da Constituição de 1988, que, devido à sua abrangência, não foi incluído aqui.

Todos os planos elaborados para Belém foram baseados em abordagens semelhantes, no que se refere às relações entre o espaço e o desenvolvimento socioeconômico. Este último era orientado por concepções idealizadas das relações econômicas no espaço urbano, geralmente atribuindo maior importância ao controle do desenvolvimento do solo no centro do que orientando a expansão da periferia, historicamente mais necessitada de ordenamento. Pelo menos em termos de discurso, os princípios sobre a descentralização do centro e a expansão da periferia foram prioritários para as políticas, sem, contudo, que ações

fossem realizadas no espaço para promover essa descentralização a partir da melhoria das condições de acessibilidade (a exemplo do que ocorre na primeira légua de Belém).

Os princípios de ordenamento territorial praticados não promoveram alterações profundas no processo de ocupação urbana posto em prática pelo setor imobiliário local, mas ratificaram tendências anteriores, resultantes de proposições já conhecidas, concebidas com o intuito de diminuir a concentração de usos no centro histórico e seu entorno, ao passo que ofereceram um esboço para o crescimento da periferia a partir da construção de conjuntos habitacionais financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação. Ou seja, tratava-se do acúmulo existente na prática de planejamento local, sem que se vislumbrasse a implementação da gestão do espaço como mecanismo capaz de reverter as tendências já detectadas. Logo, é possível que as limitações na implementação dos planos e regulamentos derivassem da incapacidade dos planejadores de incluir, no processo da gestão urbana, ações legais e fiscais, como restrições sobre o direito de propriedade e mecanismos de liberação de solo, capazes de articular princípios de justiça social às intervenções realizadas no espaço por meio da construção de conjuntos habitacionais e da execução de obras viárias e de macrodrenagem.

As principais diferenças entre os planos ficam por conta da indicação dos instrumentos que pudessem implementar alterações na organização espacial da RMB. O PDGB, no início dos anos 70, e o PEM, no

início dos anos 80, mostram que a forma da cidade era considerada consequência das forças econômicas que moldam a sociedade em qualquer época dada. Não existe, nos planos, evidência de que mudanças na forma urbana *per se* seriam usadas para alterar as condições sociais associadas às tendências de ocupação espontâneas da cidade, particularmente na periferia. Entretanto, a análise do conteúdo dos planos e regulamentações revela uma série de estratégias espaciais que vêm sendo utilizadas em Belém desde os anos 70, que assumem uma neutralidade perversa do espaço ou o classificam a partir de relações preconcebidas a respeito de como e por quem o mesmo deveria ser ocupado, a despeito das dinâmicas já existentes.

Os planos e as proposições de zoneamento estabeleceram projetos de uso do solo que descolaram a concentração de varejo e serviços das condições de acessibilidade existentes, propondo a transferência do varejo e dos serviços concentrados na primeira légua de Belém (ao longo de um sistema de ruas que forma uma quadrícula deformada de acessibilidade extremamente flexível) para pontos predeterminados na periferia da mancha urbana de então (de ocupação tipicamente linear ao longo dos eixos de acesso). Esse modelo baseava-se numa escala metropolitana de desenvolvimento considerada adequada para a escala urbana de Belém, mas não era capaz de compreender as variáveis espaciais que contribuiriam para a realização do mesmo. Tais subcentros só foram estabelecidos onde as

condições de acessibilidade eram particularmente favoráveis para a formação de novas centralidades, como no caso da área do Entroncamento.

Nesse sentido, dificuldades em implementar o primeiro e segundo planos diretores também resultaram da incapacidade de rever o processo de gestão responsável pela rotina de análise de projetos de edificações e de parcelamentos, principalmente na área de transformação do uso do solo rural para urbano na periferia de Belém e Ananindeua. Exemplos de experiências frustrantes são encontrados nos arquivos da Secretaria de Urbanismo de Belém quando do exame de processos de licenciamento de uso, onde as diretrizes de planejamento são reduzidas a indicações sem articulação com ações governamentais para a região metropolitana. Demonstraram a debilidade dos regulamentos que deveriam regular a densidade e o controle do uso de solo no plano metropolitana, e a incapacidade dos governos locais em superar essas fraquezas.

Os planos diretores provêm diretrizes básicas para as políticas sociais e físicas de modo bastante compreensivo, porém, apesar de abrangentes no enfoque, são propensos a problemas de implementação causados pela fraca estrutura administrativa. A influência política aparece nos desenvolvimentos habitacionais periféricos, e pode ser acentuada pela falta de relações entre o governo local e o central durante o planejamento, e entre os governos local e estadual. Isso se evidencia através de manutenção e administração sofríveis dessas áreas

após sua ocupação pelos habitantes, possivelmente devido à sua falta integração à cidade preexistente.

Como resultado, o atual território metropolitano consolidou-se em desacordo com as diretrizes de planejamento propostas durante os anos 70 e 80, explicitando a necessidade de complementação entre visões globalizantes (metropolitana) e visões locais (orientadoras de processos de parcelamento e aproveitamento do solo). A escala em que as propostas eram concebidas, definidas por macrozonas, não alcançavam o sítio, o lote ou a quadra e, por conseguinte, a dinâmica de transformação do espaço e seus padrões de ocupação. Os planos priorizavam a proposição de eixos de estruturação urbana, de padrões de densidades aplicáveis por macrozona e de hierarquia para o sistema viário metropolitano, que sustentavam uma atitude determinista do espaço em relação à sociedade, desconsiderando, como já mencionado, as dinâmicas sociais e econômicas dos espaços em questão.

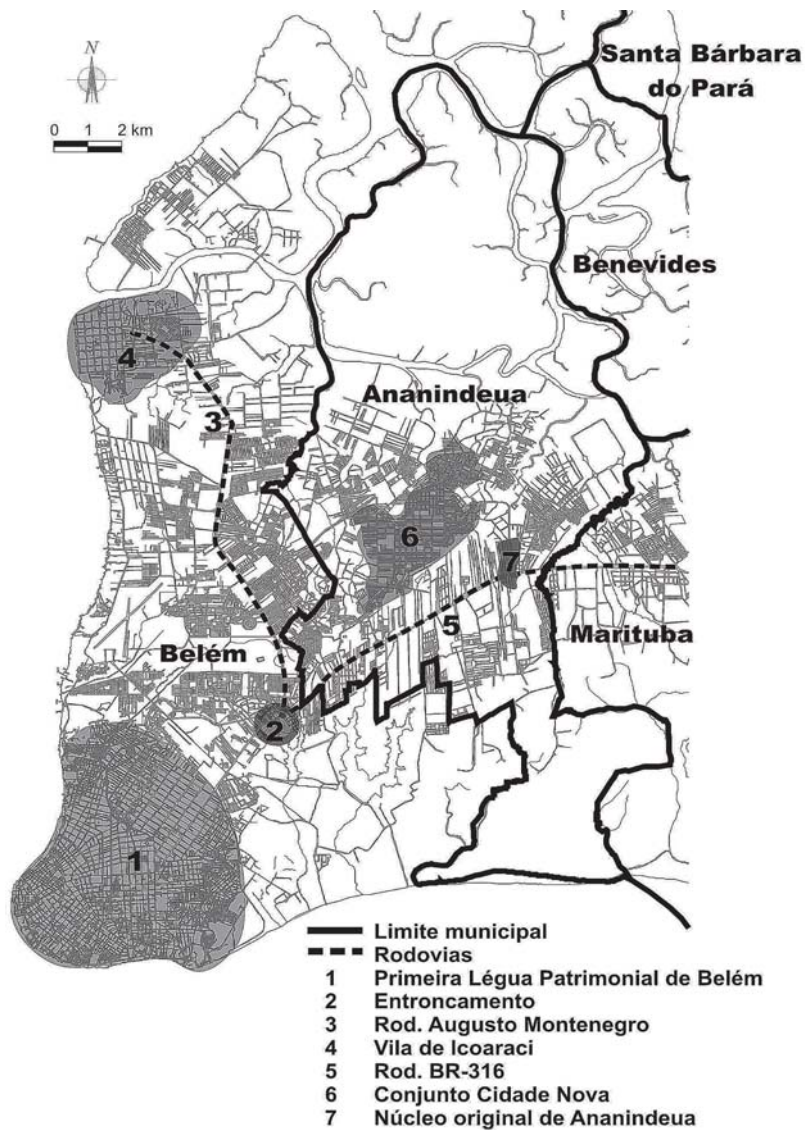
A falta de gestão territorial através de projetos físicos e sociais que favorecesse a formação de uma "cidade metropolitana"<sup>1</sup> é percebida na evolução da ocupação ocorrida em Belém e Ananindeua. A partir dos anos 1960, a criação de conjuntos habitacionais desarticulados e de um sistema de transporte desintegrador entre os bairros em formação e os eixos de penetração até o centro metropolitano ilustram a dissociação entre "planos metropolitanos globais" (compreensivos) e "ações locais".

Muitas das dificuldades de gestão apresentadas no item anterior estão relacionadas com o processo de ocupação do território da RMB, a começar pela forma como as cidades de Belém e Ananindeua foram articuladas em uma mancha contínua, revelando o quanto os planos propostos estavam distantes da dinâmica real de ocupação do território pela população, em virtude dos posicionamentos políticos e técnicos assumidos nos primórdios do processo de planejamento e gestão da RMB.

A proximidade física entre Belém e Ananindeua foi reforçada através da articulação promovida pelo eixo da ferrovia Belém-Bragança, depois transformada em rodovia, que ligava a capital à costa atlântica do estado, e facilitava o escoamento da produção rural que, na ocasião, abastecia a capital (Penteado, 1968). Enquanto Belém organizou sua Primeira Léngua Patrimonial segundo um plano de alinhamento, que teve sua implantação iniciada em 1904, no auge do ciclo da borracha, e que ordenou a expansão da cidade até os anos 60 (Fernandes Júnior, 2001), Ananindeua cresceu ao longo da estrada.

Durante a Segunda Guerra Mundial teve início a constituição de uma área institucional ao redor da área ocupada pela Primeira Léngua Patrimonial de Belém, onde se instalaram as bases militares, o aeroporto, a Embrapa, a UFPA, que funcionava como um cinturão que marcava a fronteira entre o urbano de Belém e a área rural, ao passo que a

Figura 2 – Municípios de Belém e Ananindeua



Elaboração: Departamento de Arquitetura e Urbanismo-FAU/UFGPA.

sede de Ananindeua não se consolidou como núcleo urbano até a década de 1980.

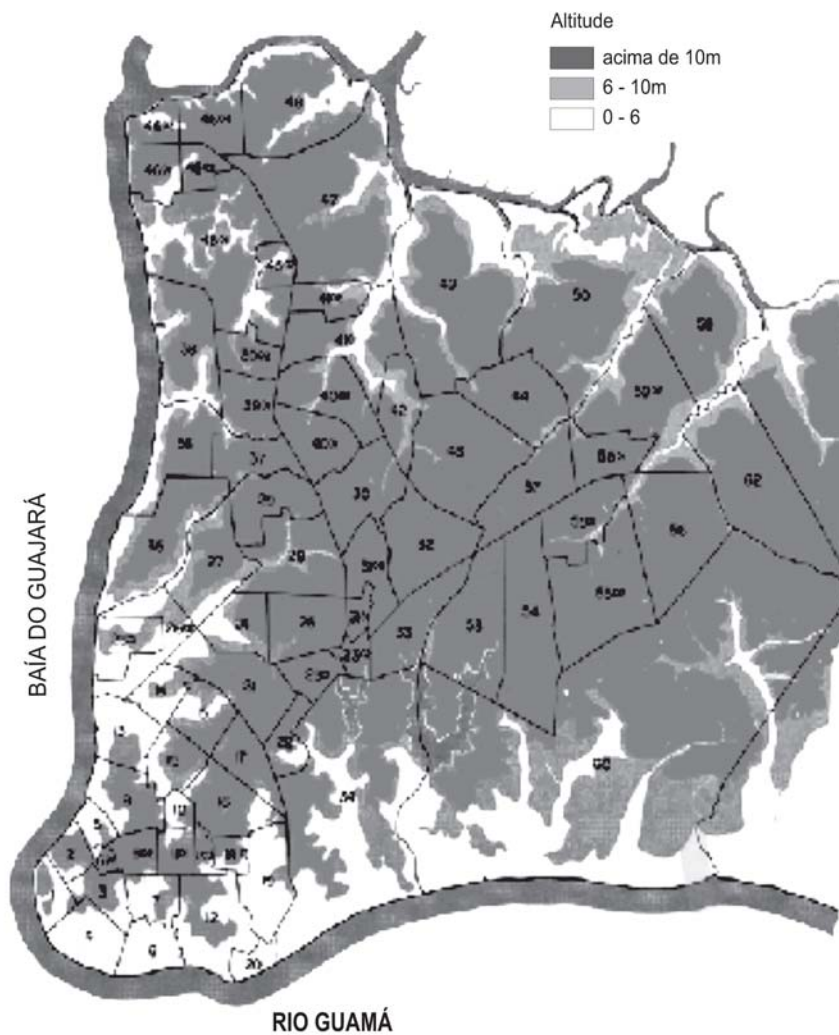
As características físicas de Belém (de planície alagável, que contém novas bacias hidrográficas) e o intenso fluxo migratório sofrido pela cidade a partir dos anos 60, ofereceram fartas oportunidades para intervenções vinculadas às políticas setoriais de habitação e saneamento (ver Fig. 2). A concepção de soluções de habitação, transporte e ampliação do sistema viário, de abastecimento de água e de macrodrenagem no município de Belém, orientada segundo a escala metropolitana dos planos diretores metropolitanos propostos para o controle do uso e ocupação do solo para Belém e Ananindeua (caracterizados mais adiante no texto), permitiu programação de ações grandiosas de grande impacto, ainda que desarticuladas, principalmente relacionadas à construção de conjuntos habitacionais em direção a Ananindeua. Entretanto, o modo como essas ações foram realizadas ampliaram desequilíbrios e desigualdades dentro do universo metropolitano, e entre a metrópole e o restante do estado. O que ocorreu foi uma opção pelo desenvolvimento econômico baseado na acumulação de recursos (terra, infra-estrutura) por poucos, negligenciando aspectos sociais, ambientais e culturais importantes para a promoção de desenvolvimento social e ambientalmente justo.

Com o crescimento populacional e o esgotamento das terras firmes dentro das áreas de ocupação contínua contidas na Primeira Léguas Patrimonial de Belém, as áreas alagáveis tornaram-se a única alternativa de localização para os segmentos de baixa

renda, uma vez que o serviço de transporte não era confiável e representava um custo adicional no orçamento já limitado daquela população. As baixadas constituíam um território semi-rural dentro da cidade, ocupado por vacarias e hortas que contribuíam para o abastecimento da cidade e viabilizavam condições mínimas de acesso e apropriação daqueles espaços (mapa da primeira léguas com marcação das baixadas). Naquela ocasião, o fenômeno de ocupação das baixadas era visto como algo reversível e foram iniciadas ações de macrodrenagem de bacias e remanejamento da população de baixa renda para conjuntos habitacionais construídos além da primeira léguas, em terras afastadas e baratas que pertenciam a Belém, mas que posteriormente foram incorporadas ao município de Ananindeua, por ocasião da redefinição dos limites entre esses dois municípios em 1993 (Pará, 1993). Esses processos aceleraram a transposição do cinturão institucional de Belém a partir da década de 1970 (IPEA, 2002).

A promoção dos primeiros conjuntos habitacionais foi concentrada em duas áreas específicas na fronteira entre os dois municípios, que, apesar de terem tido seus projetos submetidos à aprovação da Seplan, não constituíram projetos articulados ou de algum modo comprometidos com a integração metropolitana, mas testemunhos da fragmentação das políticas. Os dois pontos são: a) a área conhecida como Entroncamento, ponto de interseção entre antigos ramais de estradas de ferro que partiam de Belém para a Vila de Icoaraci (ao norte) e para o Município de Bragança

Figura 3 – Fisiografia da Região Metropolitana de Belém



Fonte: JICA, 1991.

Adaptação: Departamento de Arquitetura e urbanismo - DAU/UFPA.

(a noroeste), que se constituíram em eixos de expansão naturais da cidade, e b) a região das “cidades novas”, localizada entre os dois eixos de expansão mencionados, em antigas glebas rurais. Os conjuntos habitacionais constituíram-se nos únicos assentamentos “urbanos” existentes após a Primeira Léguas Patrimonial de Belém, além das vilas formadas ao redor das paradas de trem. Essas últimas eram vilas que, inicialmente, abrigavam funcionários responsáveis pela manutenção da estrada de ferro e serviram de núcleo inicial para as demais cidades que hoje constituem a região metropolitana de Belém (ver Fig. 3).

Os processos de expansão dessas cidades foram bastante semelhantes ao processo sofrido pela Segunda Léguas Patrimonial de Belém e pelas baixadas em geral, uma vez que nenhuma delas contou com a orientação de um plano de alinhamento, e, em todos os municípios incorporados à RMB, a lógica fundiária determinou as formas de acesso e ocupação da terra. Durante o período autoritário (pré 1980), a legislação determinava padrões bastante elitistas de ocupação do solo, tais como área mínima para terrenos urbanos de 360m<sup>2</sup>, ou ocupação restrita às cotas superiores à cota 8,00m acima do nível do mar (Van Dick e Figueiredo, 1997), quando a ocupação de áreas impróprias tornou-se uma estratégia legítima de produção de habitação pela população excluída do mercado formal; bairros inteiros foram produzidos através do aterro de áreas alagáveis que constavam como desocupadas nos mapas e levantamentos oficiais. O comércio de posse era

comum, e loteamentos irregulares eram promovidos pelos próprios proprietários, que vendiam lotes fictícios aos interessados (que não podiam ser demarcados por se localizarem em áreas alagadas). Enquanto isso, a especulação imobiliária viabilizava a formação de latifúndios na área de expansão de Belém e em Ananindeua (nos interstícios dos conjuntos habitacionais promovidos pelo governo federal), que construía sua identidade urbana a partir da aglomeração existente nas margens da rodovia Belém-Brasília (a partir da antiga vila vinculada à parada do trem).

O processo de abertura democrática, e as eleições diretas para governador, em 1982, marcaram a evolução desse processo para a indústria das invasões. Estas, rapidamente, preencheram os interstícios entre conjuntos habitacionais existentes e ocuparam áreas reservadas pelo setor imobiliário com anuência política do governador; o processo estabelecido favorecia os proprietários de terra (bem indenizados), a população excluída (que conseguia acesso à terra “urbana”) e os políticos, que intermediavam as negociações e eram recompensados com votos (Cardoso, 2002).

A relação dos antigos produtores rurais de Ananindeua com a terra baseava-se na posse, praticamente extinta a partir da incorporação de seu território pelo setor imobiliário da capital, ocorrida a reboque da construção de conjuntos habitacionais (Borges, 1992). Esse processo foi tão intenso que, atualmente, Ananindeua possui o dobro da densidade populacional de Belém, apesar de os indicadores de provisão de

**Tabela 1 – População total, urbana e rural dos municípios da RMB, 1991 e 2000**

Município	Total 1991	Total 2000	Urbana 1991	Urbana 1991%	Urbana 2000	Urbana 2000%	Rural 1991	Rural 1991%	Rural 2000	Rural 2000%
Estado do Pará	4.950.066	6.192.307	2.596.388	52,45	4.120.693	66,55	2.353.680	0,48	2.071.614	33,45
Belém	1.084.996	1.280.614	851.519	78,48	1.272.354	99,35	233.477	0,22	8.260	0,65
Ananindeua	244.442	393.569	68.846	28,16	392.627	99,76	175.597	0,72	942	0,24
Marituba	44.492	74.429	2.874	6,46	64.884	87,18	41.619	0,94	9.545	12,82
Benevides	18.867	35.546	5.901	31,28	20.912	58,83	12.966	0,69	14.634	41,17
Santa Bárbara do Pará	8.509	11.378	2.460	28,91	4.009	35,23	6.049	0,71	7.369	64,77

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

**Tabela 2 – Área, densidade demográfica e renda per capita nos municípios da RMB, 2000**

Município	Renda per capita 2000	Área (km <sup>2</sup> ) 2000 <sup>(2)</sup>	Densidade (hab/km <sup>2</sup> ) 2000
Ananindeua	187,8	190,60	2.056,26
Belém	313,9	1.065,30	1.196,72
Benevides	137,8	176,90	200,03
Marituba	126,8	108,60	682,21
Santa Bárbara do Pará	103,0	278,10	40,72

Fonte: IBGE/Seplan - Estatística apud Holanda, 2002.

(1) População estimada.

(2) As mudanças nas áreas que aparecem no ano de 2000 se devem à redefinição dos limites territoriais para a criação dos novos municípios.

serviços (abastecimento de água, transporte e saneamento) não terem acompanhado o mesmo ritmo de crescimento. As áreas ocupadas pelos conjuntos habitacionais são as únicas completamente infra-estruturadas, mas que, mesmo assim, demoraram vinte anos para se tornarem atravesantes para escalas de comércio e serviço compatíveis com as necessidades da sua população.

Outro aspecto digno de nota foi a inversão da forma de acessibilidade. Ananindeua contava com uma produção rural que era transportada por via fluvial para as feiras localizadas na Ilha do Mosqueiro e

na Vila de Icoaraci, onde era comercializada. Com a construção da rodovia Belém-Brasília, aproveitando o percurso da antiga estrada de ferro, a lógica de acessibilidade foi invertida, e o transporte rodoviário sobrepujou o fluvial, favorecendo a conurbação entre as duas cidades, ao mesmo tempo em que preservou as ilhas (menos acessíveis) como refúgios da vida rural existente no passado. As rotas fluviais existentes foram desconsideradas como uma alternativa de acessibilidade metropolitana e rios navegáveis foram obstruídos, assoreados e aterrados ao longo do processo de urbanização.



Da mesma forma que em Ananindeua, mas uma década depois, proliferaram os conjuntos e as ocupações sobre áreas que, originalmente, eram agricultáveis do município de Marituba, emancipado de Benevides em 1994; e em algumas delas coexistem ainda hoje habitações e plantações de hortaliças (Invasões Che-Guevara, Decouville, Uriboça), demonstrando o caráter rural da periferia de Marituba. Na porção norte, entre a Rodovia BR-316 e o Furo das Marinhas, concentram-se os bairros "novos", ocupa-

dos graças à disponibilidade de transporte coletivo. A infra-estrutura, quando disponível, é precária e o processo de parcelamento do solo baseia-se em lotes cada vez menores. Nessa porção do território ainda convivem sítios e espaços de lazer de média e alta renda, ocupados nos finais de semana, cujo acesso é dado exclusivamente por meio de veículo particular. Recentemente, o território do município, localizado ao sul da rodovia, que não apresentava sinais de urbanização intensa, foi

#### Quadro 2 – Fatos e números referentes à expansão populacional na RMB

A população do município de Belém apresentou um salto populacional entre os censos de 1960 e 1970, com crescimento de 58%; entre os censos de 1970 e 1980, sua população cresceu mais de 47%. Porém, esse quadro de crescimento diminuiu bastante nas décadas seguintes; entre 1980 e 1991 a população cresceu 18% e, entre 1991 e 2000, 17%. Enquanto o município de Ananindeua apresentou um crescimento populacional de 16% entre os censos de 1960 e 1970, que elevou-se para 192% entre 1970 e 1980, e explodiu entre 1980 e 1991, com crescimento populacional de 341%. Depois, esse percentual cai vertiginosamente, entre 1991 e 2000, para 35%. Observe-se que, até o censo de 1980, Ananindeua possuía população predominantemente rural, fato que foi invertido completamente entre 1980 e 1991, quando a população urbana atingiu 84% do total; no ano 2000, a população urbana do município já era de 99%. Marituba quase duplica sua população entre os censos de 1991 e 2000, apresentando um crescimento populacional de 95%. Benevides, no mesmo período, apresenta um crescimento populacional de 63%. Santa Bárbara do Pará, ao contrário da tendência dos demais municípios, registra uma diminuição populacional entre 1991 e 2000 de 0,01%. O município de Benevides mantém o domínio da população rural até a década de 1990, que no censo de 1970 representa 75% e no censo de 1991 chega a 88% da população total, porém, no censo de 2000 aparece uma inversão no quadro, com a população urbana chegando a 58% do total. Santa Bárbara do Pará do Pará até o censo de 2000 mantinha grande parte de sua população rural, entretanto entre os censos de 1991 e 2000 a população urbana havia crescido 20% enquanto a população rural havia diminuído 0,11%, ainda assim, em 2000 a população rural representava 75% do total.

cortado pela alça viária (ligação rodoviária entre a BR 316 e a PA 150 que, possivelmente, consistirá em eixo de expansão para a cidade de Marituba e, a longo prazo, em catalizador da conurbação com outros municípios, localizados na margem oposta do rio Guamá).

Ainda hoje, o estoque habitacional da cidade não corresponde à sua dinâmica econômica, muito de sua população trabalha em Belém, Castanhal ou Benevides; os postos de trabalho na cidade são escassos e se observa o avanço do recrutamento de pessoas por parte do crime organizado. A observação do movimento dos ônibus que ligam Marituba a Belém indica a sua condição de "cidade dormitório", aqueles partem lotados de Marituba das 5 às 8 da manhã, em direção a Belém, e depois retornam lotados a partir das 6 da tarde.

A trajetória do município de Benevides indica outra dinâmica. Ele teve sua ocupação historicamente vinculada à produção agrícola e às olarias, dependentes da acessibilidade fluvial. No presente, desponha como área atrativa para as indústrias de bebidas e alimentícia, que têm se estabelecido ao longo da BR-316 devido à grande disponibilidade de água (fontes) e à proximidade de Belém. Existem também muitas granjas e serrarias no município, sendo as últimas muito extensas, ocupando áreas que antes abrigavam as grandes olarias do passado (na margem dos rios); a localização permite a recepção de toras de madeira bruta por via fluvial, que, uma vez beneficiadas, saem de Benevides por via rodoviária. A disponibilidade de terra e presença

de muitos rios tornou o município atraente também para o lazer. Historicamente, famílias de Belém adquirem propriedades em Benevides para passar o final de semana (chácaras, sítios), expulsando a população de agricultores nativa (Araújo, 2004 – Pibic).

Benevides sucedeu Marituba em termos de intensidade de crescimento na RMB na década de 1990, recebendo novos moradores de todas as camadas sociais. Os bairros mais estruturados da cidade começam a receber novos moradores oriundos de Belém, em busca de mais espaço e melhores preços. Os ramais paralelos aos rios passam a receber a população de alta renda de Belém, por viabilizarem a formação de extensas propriedades (não regularizadas) entre o ramal Camilo Pinto e o rio Benfica, que podem contar com marinas particulares. Observa-se que estas surgem lado a lado com as habitações de taipa da população rural do município, e criam um grande contraste na demanda pelos serviços (ônibus, telefones públicos, escolas, para os mais pobres, isolamento para os mais ricos, que viabilizam sua auto-suficiência dentro de suas propriedades e dispõem de veículos apropriados para a circulação nos ramais não pavimentados).

Santa Bárbara do Pará é o único município que apresenta população predominantemente rural na RMB. A antiga vila de Santa Bárbara do Pará localizava-se nas margens do Rio Tracuateua e foi deslocada para as margens da PA-391, que dá acesso à Vila do Mosqueiro, localizada em ilha pertencente ao município de Belém de mesmo nome. O território de Santa Bárbara do Pará conta com várias localidades rurais e algumas praias,

utilizadas como balneários. Empresas de produção de óleo de dendê possuem plantações extensas no território de Santa Bárbara do Pará, mas não dão conta da demanda por empregos. Nem o comércio consegue atingir um nível de especialização suficiente para atender a demanda por eletrodomésticos na cidade de Santa Bárbara do Pará.

Após um período marcado pela inexistência de qualquer ação de gestão metropolitana durante toda a década de 1980, na forma de investimentos para projetos metropolitanos, e diante da expectativa gerada em torno da nova Constituição (seja pelas alterações no caráter jurídico, institucional e tributário ou pela consequente fragilização nas relações entre o governo estadual e as municipalidades da RMB), aconteceu nos primeiros anos da década de 1990 uma mobilização por uma questão recorrente para a população: a revisão das tarifas de transporte urbano e telefone (Fernandes Júnior, 2001). A pressão dos municípios sobre o governo do estado para condução de tal questão levou à ampliação da Região Metropolitana de Belém em 1995.

Com a Lei Complementar Estadual nº 27, o território da RMB foi ampliado, com a inclusão de Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará, além de ser proposto um desenho preliminar para o Sistema de Gestão Metropolitano, a ser instalado com um Conselho Metropolitano, Secretaria Geral e o Fundo de Desenvolvimento

Metropolitano. Além da criação do Conselho Metropolitano, com composição semelhante ao antigo conselho da década de 70, e com competências ainda a serem regulamentadas por decreto, soma-se a expectativa de apoio administrativo da Secretaria Geral ao mesmo, além do suporte operacional ao Conselho também nas questões técnicas voltadas para políticas globais e setoriais que, no plano ideal, deveriam ser construídas a partir de consenso entre as instâncias estadual e municipais.

O que se percebe a partir da institucionalização da ampliação da RMB é a condução de um processo de cunho marcadamente político em torno da instalação de um aparato de gestão para a RMB. Fernandes Júnior (ibid.) sugere que o Sistema Gestor Metropolitano proposto em 1995 reproduz o mesmo modelo de gestão de 1973, uma vez de não inclui instrumentos de gestão preconizados pela Constituição de 1988. Seria o caso da falta de definição de competências no âmbito da administração para proporcionar uma aplicação eficiente dos instrumentos disponíveis, que garantissem, por exemplo, ações de regularização fundiária em ritmo compatível com o avanço da ocupação urbana em direção à área rural. Não é demais associar, neste momento, a circulação de idéias voltadas à utilização de conceitos como planejamento estratégico, planejamento situacional em meio à emergência do planejamento participativo e ao ressurgimento do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana. Apesar de tudo, não se consegue a definição

de uma estratégia metropolitana, visto que todas as decisões têm sido tomadas com base em perspectivas urbanas isoladas que, somadas, não dão conta da cidade metropolitana. É desse período a elaboração e a aprovação do Plano Diretor de Belém de 1993, desarticulado de um plano metropolitano, além de um plano metropolitano de transportes, elaborado sem implementação por ser, ao fim e ao cabo, incluído na discussão da própria definição do modelo de gestão metropolitana, agora a cargo da COHAB por delegação da SEPLAN em 1996.

Como ilustração das estratégias de fortalecimento metropolitano em curso no âmbito estadual, temos as ações promovidas em Belém, orientadas por projetos de grande apelo popular, arrojo arquitetônico e paisagístico para a preservação do patrimônio histórico, desprovidos de uma visão mais ampla de desenvolvimento urbano (que contemple a busca de uma melhor qualidade de vida para todos). Tais ações tornaram-se ícones da busca de um desenvolvimento econômico com “conseqüente” desenvolvimento urbano na metrópole, por meio do fortalecimento do turismo, através da construção de complexos turísticos ligados à história do município de Belém (Estação das Docas, Mangal das Garças, Projeto Feliz Lusitânia) em detrimento do apelo ambiental da região. Outras ações com potencial de integração metropolitana, tais como a reforma do Aeroporto de Belém, a construção da Alça Viária e novas vias metropolitanas (Via Independência), ainda não foram assimiladas como meios de desen-

volvimento devido à não articulação de todos os municípios da RMB em uma estratégia de acessibilidade metropolitana.

Merece destaque, na trajetória da busca de um aparato de gestão metropolitana, a proposta apresentada pela Cohab, após a mesma receber da Seplan a delegação de responsabilidade pelas atividades técnicas de planejamento e gestão da RMB em 1996. A Cohab apresentou uma proposta preliminar de um sistema gestor nos mesmos moldes daquele praticado pela Seplan até 1988, prevendo uma estrutura colegiada, que admitia a participação de agentes executores de obras e operadores de serviços como instâncias executivas do sistema gestor metropolitano (*ibid.*, p. 27). Todavia, a falta de alinhamento político entre o governo estadual e a Prefeitura Municipal de Belém inviabilizou a proposta da Cohab, devido à alegação de que a proposta não respeitava o princípio da autonomia municipal.

Atualmente, encontra-se em fase de estudos, na Comissão de Divisão Administrativa e Assuntos Municipais da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, projeto de ampliação da RMB, em atenção a projetos de inclusão de diversos municípios, até a cidade de Castanhal, localizada a 70 km de Belém. Dentre os pleitos apresentados destacam-se os do município de Santa Isabel (localizado ao longo da BR-316) e dos municípios de Barcarena e Abaetetuba (localizados na margem do rio, mas conectados recentemente à RMB pela Alça Viária). As motivações para tais pleitos são, via de regra, vinculadas à mobilidade da

população que mora em um das cidades próximas e trabalha ou estuda em Belém, à disponibilidade de infra-estrutura social (concentrada em Belém), à venda de serviços e ao acesso a recursos financeiros por parte dos municípios (para Santa Isabel, a remuneração por moradia prevista pelo programa PSH é de R\$ 4.000,00, enquanto que para os municípios constituintes da RMB a mesma seria de R\$ 7.500,00).

Segundo informações prestadas pela presidente da Comissão, Dep. Sandra Batista, a partir das audiências abertas realizadas nos municípios, não há justificativa para a inclusão de Abaetetuba e Barcarena na RMB, visto que a própria população não apresenta essa identidade metropolitana, nem existe fluxo de transporte que caracterize a conurbação, mas é possível que Santa Isabel seja bem-sucedida no pleito, reforçando a expansão da RMB no sentido da BR-316, apesar de a mesma estar mais próxima de Castanhal do que de Belém e fazer parte a uma outra microregião do estado.

A supremacia de Belém, tanto no que diz respeito à organização territorial quanto à capacidade de gestão, constitui-se em justificativa plausível para a grande segregação socioespacial existente na RMB. Dentro da Primeira Léngua Patrimonial de Belém (centro metropolitano), observa-se uma proximidade física maior entre os diversos grupos sociais, ainda que a distância social seja bastante marcada pelos níveis de acesso à infra-estrutura e serviços urbanos. As cama-

das populares localizam-se na periferia de municípios vizinhos acompanhando a oferta de transporte público, que lhes dá condições de acesso ao trabalho durante a semana, mas limita o acesso ao lazer e à cultura durante os finais de semana e feriados, devido à frequência muito menor de ônibus. Na periferia metropolitana, os grupos excluídos estão segregados em áreas impróprias para ocupação ou em processo de transformação/consolidação, normalmente próximas da BR-316 ou de raras oportunidades de trabalho na agroindústria ou no comércio e serviços de caráter local.

Na RMB, são reconhecidas questões rurais e ambientais, que não são incluídas nas discussões metropolitanas realizadas localmente, nem nas discussões nacionais. A presença de rios e ilhas na RMB associa e potencializa essas duas problemáticas, na medida em que a urbanização negou (canalizou, assoreou, bloqueou, poluiu) rios navegáveis e historicamente segregou populações insulares, atualmente ameaçadas pela disputa das águas e das orlas pelos grupos sociais mais abastados em busca de portos e marinas particulares (graças à disseminação de jet-skis, lanchas e iates) e de espaços de lazer e contemplação.

Outra problemática é a incapacidade da população rural de participar do mercado formal de trabalho e de ter acesso aos serviços e direitos sociais (principalmente segurança), o que aumenta sua vulnerabilidade às pressões segregacionistas do mercado imobiliário, que busca recantos agradáveis e de acesso restrito para grupos seletos. Para os pobres, resta a disputa pelas terras

disponíveis próximas de fontes trabalho e ao alcance dos serviços que a cidade pode oferecer e, assim, intensifica-se a ocupação de faixas de domínio de avenidas e rodovias, de projeções de linhas de transmissão de energia, de terrenos sob litígio e de parcelamentos irregulares que sejam servidos por algum tipo de transporte coletivo, nunca questionadas pelos gestores devido ao custo político das mesmas nas urnas.

Atualmente, a gestão metropolitana na RMB, assim como em outras RMs brasileiras, parece ser tratada como resultado das ações das políticas urbanas de iniciativa de cada um dos municípios que as constituem. Após a privatização das concessões de serviços públicos, tais como energia elétrica e telefonia, e a extinção de órgãos de gestão metropolitana, como é o caso das empresas de transporte metropolitano, as ações de organização do território metropolitano têm assumido um caráter incrementalista, a ponto de ser confundidas com o associativismo entre parceiros, que assumem a postura do setor empresarial, descomprometidos com princípios de equidade e justiça social.

Apesar dos grandes esquemas concebidos no passado para o espaço metropolitano (no âmbito global), observa-se que, ao longo da trajetória da formação e ges-

tão da RMB, tem prevalecido uma visão distorcida de seu papel, no contexto do estado do Pará e da Região Norte, a partir da qual a RMB é tomada como maior concentração de população e de capacidade técnica instalada do estado, sem que a mesma seja tomada por políticas regionais e nacionais como um instrumento para a redução de desequilíbrios históricos existentes, tanto nas escalas urbana quanto regional.

Professor adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, PhD em arquitetura pela Oxford Brookes University.  
jjlima@amazon.com.br

Professora adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, PhD em arquitetura pela Oxford Brookes University.  
acdc@amazon.com.br

Arquiteta pesquisadora na Universidade Federal do Pará e técnica da Cohab Pará.  
acholanda@hotmail.com

- (1) Conceito utilizado por Jório Cruz, consultor da Cohab para a estruturação de um órgão gestor metropolitano (a partir de 1996) e representante do governo do estado do Pará nas discussões municipais realizadas em municípios que pleiteiam incorporação à RMB (Barcarena, Abaetetuba e Santa Izabel do Pará) em 2005.

- Carmen Cal, arquiteta e urbanista, ex-coordenadora de Ação Metropolitana da Seplan - Secretaria Estadual de Planejamento do Estado do Pará. Belém, agosto de 2005.
- Dário Lisboa Fernandes Júnior, diretor de Assuntos Urbanos e Metropolitanos da Cohab - Companhia de Habitação do Estado do Pará. Belém, agosto de 2005.
- Sandra Batista, deputada, presidente da Comissão de Divisão Administrativa e Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa do Estado do Pará. Belém, agosto de 2005.
- ARAÚJO, F. (2004). *Análise das condições de vida de populações de assentamentos informais*. Iniciação Científica em Arquitetura e Urbanismo. Orientador: Ana Cláudia Duarte Cardoso. Universidade Federal do Pará, Belém (mimeo).
- BELÉM. 1970. Lei Municipal nº 6.795, de 24/5/1970. Dispõe sobre a criação da Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém, Codem e dá outras providências
- BORGES, M. V. P. (1992). *Cidadania e direito de morar: a prática de ocupações coletivas e o movimento de posseiros de Jaderlândia - Ananindeua - Pará*. Dissertação de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, Universidade Federal do Pará.
- BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 08/6/1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.
- CARDOSO, A. C. D. 2002. *The alternative space – informal settlements and life chances in Belém, Brazil*. Tese de doutorado. oxford, School of Architecture Oxford Brookes University.
- CODEM - Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém, BNH - Banco Nacional de Habitação e DS - Desenvolvimento e Sistemas (1975). *Plano de Desenvolvimento da Grande Belém - PDGB*. Belém, Codem/BNH/DS.
- CONVÊNIO SUDAM/DNOS/GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. (1976). *Monografia das Baixadas de Belém; subsídios para um projeto de recuperação*. 2ed. Belém, Subam.
- CORREA, A. J. L. (1989). *O Espaço das ilusões: planos compreensivos do planejamento urbano da Região Metropolitana de Belém*. Dissertação de Mestrado, Belém, NAEA/UFPA.
- FERNANDES JÚNIOR, D. L. (2001). O sistema gestor da Região Metropolitana de Belém. *Metrópoles em revista*, nº 3, pp. 21-28. Curitiba, Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba.
- FERREIRA, J. F. (coord) (1977). Rede Urbana Amazônica - subsídios para uma política de desenvolvimento regional e urbano. *Cadernos NAEA*, nº 3. Belém, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos.

- GEOTÉCNICA Consultores; CODEM - Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém e SEPLAN - Secretaria Estadual de Planejamento do Estado do Pará (1980). *Planos Diretores para Áreas Urbanas de Belém*. Belém, Geotécnica.
- HOLANDA, A. C. G. (2002). *Políticas públicas e desigualdades espaciais e socioambientais na Região Metropolitana de Belém*. Iniciação Científica em Arquitetura e Urbanismo). Orientador: Prof. Ms. Vitória Paracampo. Universidade Federal do Pará, Belém (mimeo).
- IPEA (2002). *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano. Instrumentos de planejamento e gestão urbana: Belém, Natal e Recife*. Brasília, IPEA.
- JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (1991). *The masterplan study on urban transport in Belém in the Federative Republic of Brazil*. Belém, JICA.
- LIMA, J. J. F. (2000). *Regulatory Instruments and Urban Form: searching for social equity in Belém, Brazil*. Tese de Doutorado. Oxford, School of Architecture Oxford Brookes University
- MOURA, R. et alli. (2004). *A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão*. Disponível em [www.ippur.ufrj.br](http://www.ippur.ufrj.br). Acesso em 8/4/2005.
- MT – Ministério dos Transportes, Geipot, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes e EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belém (1980). *Estudos de transportes urbanos da Região Metropolitana de Belém*. Brasília, MT/Geipot/EBTU com a colaboração de Seplan - Secretaria Estadual de Planejamento do Estado do Pará, DER/PA – Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Pará, DMER/PMB – Departamento Municipal de Estradas de Rodagem da Prefeitura Municipal de Belém e SEOB/PMB – Secretaria de Obras da Prefeitura Municipal de Belém.
- PARÁ. Lei 5.778 de 15/12/1993. Define os limites políticos, administrativos e territoriais entre os municípios de Belém e Ananindeua e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 27 de 19/10/1995. Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências.
- PENTEADO, A. R. (1968). *Problemas de colonização e de uso da terra na Região Bragantina do estado do Pará*. Lisboa, Junta de Investigação do Ultramar.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO (PNUD); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO E INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. 2001. *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil*. CD-ROM.
- VAN DIJK, A. I. N. e FIGUEIREDO, L. A. de (1997). *A ação do capital imobiliário na produção de habitação popular: estudo na área de expansão de Belém*. Monografia. Belém, Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Curso Internacional em Política Científica e Tecnológica para a Amazônia.

Recebido em out/2005  
Aprovado em nov/2005