



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras

transportes, saneamento básico e uso do solo



Organizadores

Marco Aurélio Costa

Bárbara Oliveira Marguti

ipea

A POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO E A ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Andréa de Cássia Lopes Pinheiro¹
Juliano Pamplona Ximenes Ponte²
Roberta Menezes Rodrigues³

1 INTRODUÇÃO

O capítulo aborda o problema da gestão, ou da governança metropolitana, na Região Metropolitana de Belém (RM de Belém) relacionada à política de transporte público e mobilidade, entendidos como serviços comuns, ou funções públicas de interesse comum (FPICs),⁴ uma vez que o problema da mobilidade urbana compõe um dos aspectos próprios das políticas urbanas que representam fatores críticos para as prefeituras municipais, governos estaduais (constitucionalmente responsáveis por atribuições de cunho metropolitano, até o momento) e mesmo para o governo federal, dado o atual quadro de concentração de recursos e mecanismos de seleção para contemplar projetos e obras. Neste contexto, o planejamento e a alocação de recursos relacionados à estruturação de sistemas de transporte público e ações voltadas para a melhora da mobilidade na escala metropolitana são fatores de importância para que se discuta o tema da governança metropolitana no Brasil.

Esse tema será abordado, nesse texto, a partir de políticas anteriores e projetos em execução, ou em fase de revisão, nos municípios e na área de influência direta da RM de Belém.⁵ Metodologicamente, interessa tanto considerar os aspectos históricos do seu

1. Arquiteta e urbanista. Diretora do Núcleo de Estudos Urbanos do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará (NEURB-IDESP-PA). Coordenadora local da pesquisa.

2. Arquiteto e urbanista. Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Tecnologia da Universidade Federal do Pará (FAU-ITEC-UFPA).

3. Arquiteta e urbanista. Professora da FAU-ITEC-UFPA.

4. A Lei Complementar nº 014, de 8 de junho de 2014 (Brasil, 1973, Artigo 5º), citava a figura dos “serviços comuns aos Municípios que integram a região”, neste trabalho denominados funções públicas de interesse comum (FPICs), identificadas com as políticas urbanas tradicionais (habitação, saneamento, transportes etc.) e atividades correlatas. Havia também a ideia do Conselho Deliberativo, de abrangência metropolitana (Brasil, 1973), instância decisória de grande relevância política naquele desenho previsto à época. Não é necessário demorar-se no assunto para reconhecer que, em um período autoritário e com um modelo de gestão baseado na centralização decisória e no não reconhecimento das especificidades regionais brasileiras, havia já ali um problema estrutural de governo.

5. A Região Metropolitana de Belém (RM de Belém) é, atualmente, composta por sete municípios (Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará e Castanhal), embora tenha tido o formato de apenas dois municípios em sua definição inicial (Belém e Ananindeua), com ampliação para cinco municípios nos anos 1990 (Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará) e a posterior incorporação de dois outros municípios entre o final dos anos 2000 e os anos 2010 (Santa Isabel do Pará, Castanhal). A RM de Belém cobre uma extensão territorial de 3.565,8 km², com população, segundo o universo do Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2,275 milhões de habitantes, em uma densidade demográfica bruta de cerca de 640 habitantes/km².

planejamento metropolitano quanto avaliar as formas atuais de planejamento, de regulação pública ou mesmo de associação entre as instâncias de Estado e de governo junto aos capitais privados regionais e locais na produção do espaço urbano e metropolitano.

Considera-se que as necessidades da administração, da gestão ou da governança metropolitana decorrem tanto das próprias contradições do sistema econômico, criador de desigualdades e concentrador de benefícios, quanto de uma herança antidemocrática de tratamento das questões públicas no Brasil. Vasconcellos (1995) aponta que as metodologias tradicionais e consagradas no meio técnico, quanto ao planejamento de transportes, têm resultado em soluções frequentemente ineficazes diante das realidades peculiares de países em desenvolvimento. De modo objetivo, o autor coloca que o caráter conservador dos projetos de transporte público urbano no Brasil, e em países em desenvolvimento em geral, tende a concentrar os benefícios da urbanização e da acessibilidade espacial na cidade.

Adicionalmente, investimentos públicos, tipicamente identificados com obras como a manutenção ou ampliação de sistema viário, são apropriados de modo praticamente privado, uma vez que são consumidos de maneira mais intensa por usuários de automóveis individuais, em geral detentores de maior renda (Vasconcellos, 1995). Fatores como este constroem o sentido da recorrência dos problemas de transporte público em cidades de médio e grande porte no Brasil; tratado como ativo econômico e investimento privado, o setor de transportes tem sua dimensão de direito social relegada a um plano inferior. A prioridade de investimento, quase que invariavelmente, recai sobre soluções que beneficiam o transporte individual, concentrando infraestrutura em áreas já anteriormente nobres das cidades, e acentuando a desigualdade entre centro e periferia (Vasconcellos, 1995).

Especialmente a distribuição desigual das atividades econômicas, entendida como previsível e estrutural no sistema econômico capitalista (Smith, 1990), decorre e está relacionada a um processo de *diferenciação* destas atividades. Nesse sentido, a implantação de infraestruturas urbanas e regionais e de empreendimentos econômicos, atrelada ao uso do solo e à base de circulação de pessoas e mercadorias, reflete e condiciona processos de reprodução de desigualdades de imobilização de capital e concentração de atividades.

Sob tal perspectiva, a abordagem do problema da governança metropolitana parece depender, de modo decisivo, dos mecanismos institucionais (legais, inclusive) vigentes e de sua credibilidade e transparência diante do cidadão. Alternativamente, contudo, os mecanismos são também portadores de sentido; e as práticas que representam concepções de mundo e modelos conceituais de exercício da política, e de elaboração e condução das políticas de Estado. Cabe, portanto, reconhecer que a ideia de *governança* possui limites em sua capacidade. Não sendo propriamente um conceito, posto que não seja propriamente capaz de analisar, mapear

ou explicar fenômenos, a governança merece ter seus fundamentos questionados enquanto ferramenta de análise e como parâmetro de avaliação das políticas urbanas no âmbito metropolitano.

Como o estudo abrangente de Costa e Tsukumo (2013) demonstra, no Brasil há um descompasso e, ainda, antagonismos entre a *metropolização institucional* e os sistemas concretos, efetivamente existentes, de gestão/governo/administração públicos disponíveis para o tema. Assim, apesar de os defensores do conceito propugnarem ser possível atingir níveis desejáveis de benefícios a partir do monitoramento de indicadores de governança (Kaufmann; World Bank Group, 2013), os autores pensam ser importante questionar a própria ideia como elemento central de avaliação da gestão, ou governo, ou administração pública metropolitanos.

2 ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO: OS PLANOS METROPOLITANOS E A POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

A Região Metropolitana de Belém é um aglomerado urbano instituído, como unidade territorial para fins de planejamento, na década de 1970, durante a ditadura militar de 1964-1985 e na vigência de uma prática estatal racionalista, autoritária, centralizada e homogeneizante no planejamento (territorial, econômico) como meio de atingir níveis desejados de “desenvolvimento”. Estes parênteses são relevantes neste tema; a RM de Belém é uma articulação territorial definida de modo relativamente arbitrário, a partir de uma conurbação ainda incipiente e, sobretudo, pelo interstício entre a desarticulação de formas econômicas seculares e tradicionais diante do projeto de integração regional do regime autoritário da ditadura de 1964 no Brasil. O tema da integração espacial, portanto, era tratado como relevante desde então, porém em termos que se coadunassem com o papel da região amazônica como fornecedora de matérias-primas, recursos ambientais (como o potencial hidrelétrico de sua rede hidrográfica) e receptora de mão de obra (Ponte, 2003). A assimetria no tratamento da região no campo das políticas urbanas, nesse sentido, registra décadas de desigualdades na obtenção de recursos e na realização de projetos.

A RM de Belém não possui, até a atual década, um sistema integrado de transporte público urbano ou intermunicipal. A prevalência de interesses econômicos do setor empresarial na condução e no planejamento do serviço, e da própria política, de transporte na região pode ser identificada como o principal fator de bloqueio da integração (tarifária, espacial, econômica ou técnica). A mudança, no Brasil, da titularidade dos prestadores de serviço de transporte público para as empresas criou um mercado rentável, em paralelo à formação de uma lógica de restrição dos deslocamentos associada à progressiva segregação do local de moradia.

Ainda em 1868, quando o município de Belém era, segundo o modelo político vigente, governado por uma intendência, uma empresa privada obteve o direito de explorar o serviço de transporte coletivo em regime de monopólio por trinta anos, tendo iniciado o serviço por meio de veículos de tração animal (Pará, 2006). Segundo o estudo do governo do estado do Pará (Pará, 2006) sobre a estruturação territorial e as possibilidades de ordenamento territorial da RM de Belém nos anos 2000, na virada do século XIX para o século XX o sistema de bondes em funcionamento no município de Belém abrangia 79 quilômetros de extensão total da cobertura das linhas, contando com 167 carros, entre veículos com tração animal, em sua maioria, e algumas locomotivas a vapor – informações compartilhadas pelo estudo de Antonio Rocha Penteado (1968) sobre a cidade. A incorporação da energia elétrica no sistema de bondes urbanos e iluminação pública aconteceu apenas em 1905, com a atuação de companhia privada de capital estrangeiro, fato comum no país e na América Latina naquele momento de expansão dos interesses econômicos europeus e norte-americanos no campo da infraestrutura e dos serviços urbanos. Em 1909, o sistema em funcionamento em Belém contava com quinze linhas em operação e cem carros, atendendo 2,5 mil passageiros/dia (para uma população na faixa de 100 mil habitantes, o que atesta a capacidade reduzida do sistema) dentro de corredores viários do centro da cidade de Belém e vias específicas em direção aos limites da sua área urbana (Pará, 2006).

A deficiência de cobertura do serviço de bondes na periferia da cidade de Belém conviveu, ainda nos anos 1910, com a operação do serviço dos *autocarros*, caminhões motorizados com carrocerias em madeira para transporte de massas, alternativa que representou uma concorrência efetiva ao sistema de bondes. Os custos do bonde, associados a insumos e peças para manutenção indexados a moedas estrangeiras, se elevavam ao longo do século, e a ausência de regulação ou mesmo de instituição de um sistema de transporte público planejado e integrado em Belém, à época, ocasionou a sobreposição do bonde e do tráfego de soluções de autocarros, além dos ônibus, trinta anos depois (Pará, 2006), quando operavam duzentas empresas de ônibus na cidade. A ausência de soluções para a periferia das áreas urbanas ensejava, desde então, soluções informais de deslocamento, o que é, sem dúvida, um dado relevante para o planejamento, sobretudo da modelagem econômica desta política no país. A falta de regulação e a operação dos serviços de forma praticamente amadora (não raro havia empresas de ônibus operando linhas com uma “frota” de dois veículos), associadas à absoluta irracionalidade técnica (porém extrema “racionalidade comercial”) dos trajetos do ônibus, com grandes contingentes de sobreposição de linhas (fato ainda hoje existente em todas as áreas economicamente dinâmicas da RM de Belém) e ao alto custo da tarifa, representavam o cerne da problemática de então (Penteado, 1968; Pará, 2006).

Curiosamente, mesmo durante a ditadura de 1964, já no ano de 1968, o Departamento de Trânsito do Estado do Pará (DETRAN-PA) teria coletado dados e iniciado um processo de planejamento e reorganização dos itinerários das linhas de ônibus de Belém; à época, a competência para a regulação desta atividade era deste órgão estadual (Pará, 2006). O DETRAN-PA, de qualquer modo, foi incapaz de planejar e executar qualquer proposta de reorganização e divisão de mercado entre as demandas por transporte na cidade; as empresas mantiveram praticamente intactos seus interesses e decisões de “planejamento empresarial”, de maneira que apenas ligeiras alterações nos trajetos do transporte público foram concretizadas (Pará, 2006). O mito, que suscita saudades inconfessadas entre técnicos de longa data dos setores de planejamento no Brasil,⁶ de que na época da ditadura de 1964 as suas decisões eram *efetivas*, se revela como tal; o privatismo de então continuou, o que era previsível. O estudo do governo do estado do Pará sobre a estruturação e as possibilidades de ordenamento territorial da RM de Belém nos anos 2000 (Pará, 2006) relata a existência de oito planos setoriais não executados desde a década de 1960.

O período ditatorial e sua burocracia contavam com a colaboração de um corpo técnico cuja característica era o uso e a centralidade das técnicas de previsão, quantificação e racionalização dos processos como ferramenta de planejamento. Este planejamento, supostamente racional à época, ensejava a elaboração de grandes planos, documentos de natureza técnica, em geral coordenados por consultorias externas à administração pública, contendo diagnósticos extensos e recomendações de intervenção, em geral ambiciosas e de alto custo financeiro para implantação.

Deve-se pensar a elaboração dos planos metropolitanos para entender a maneira pela qual prefeituras municipais, governos estaduais e mesmo o governo federal pensaram a questão urbana/metropolitana no Brasil a partir da ditadura de 1964-1985. A crítica de Flávio Villaça (1998) aos chamados *superplanos* se dirige à suposta racionalidade técnica (portanto, em tese, neutra, não política e racional) do planejamento urbano neles contido. A racionalidade técnica destes planos também continha um modelo de cidade e de sociedade subjacente, com frequentes divisões de classes e grupos sociais no espaço urbano, fragmentado por diferentes níveis de oportunidade e acesso a seus benefícios, em uma lógica que o Estado cuidava de reproduzir por meio do planejamento (Ribeiro e Cardoso, 1996).

6. Em entrevistas a órgãos estaduais e municipais do estado do Pará envolvidos na gestão de políticas urbanas da RM de Belém, compilou-se uma série de depoimentos elogiosos ao “sistema de planejamento” vigente à época do regime ditatorial; a permanência de técnicos desta opinião, em funções dirigentes destas políticas, cerca de cinco décadas depois, é um fator relevante para o entendimento da sua trajetória na região e da continuidade de seus problemas e contradições. Um expressivo contingente de quadros técnicos de nítido perfil autoritário, tecnocrático, antidemocrático, elitista e arrogante se instalou nestes setores (planejamento de transportes, regulação do trânsito, logística, estradas etc.) no estado, e seus efeitos se fazem sentir.

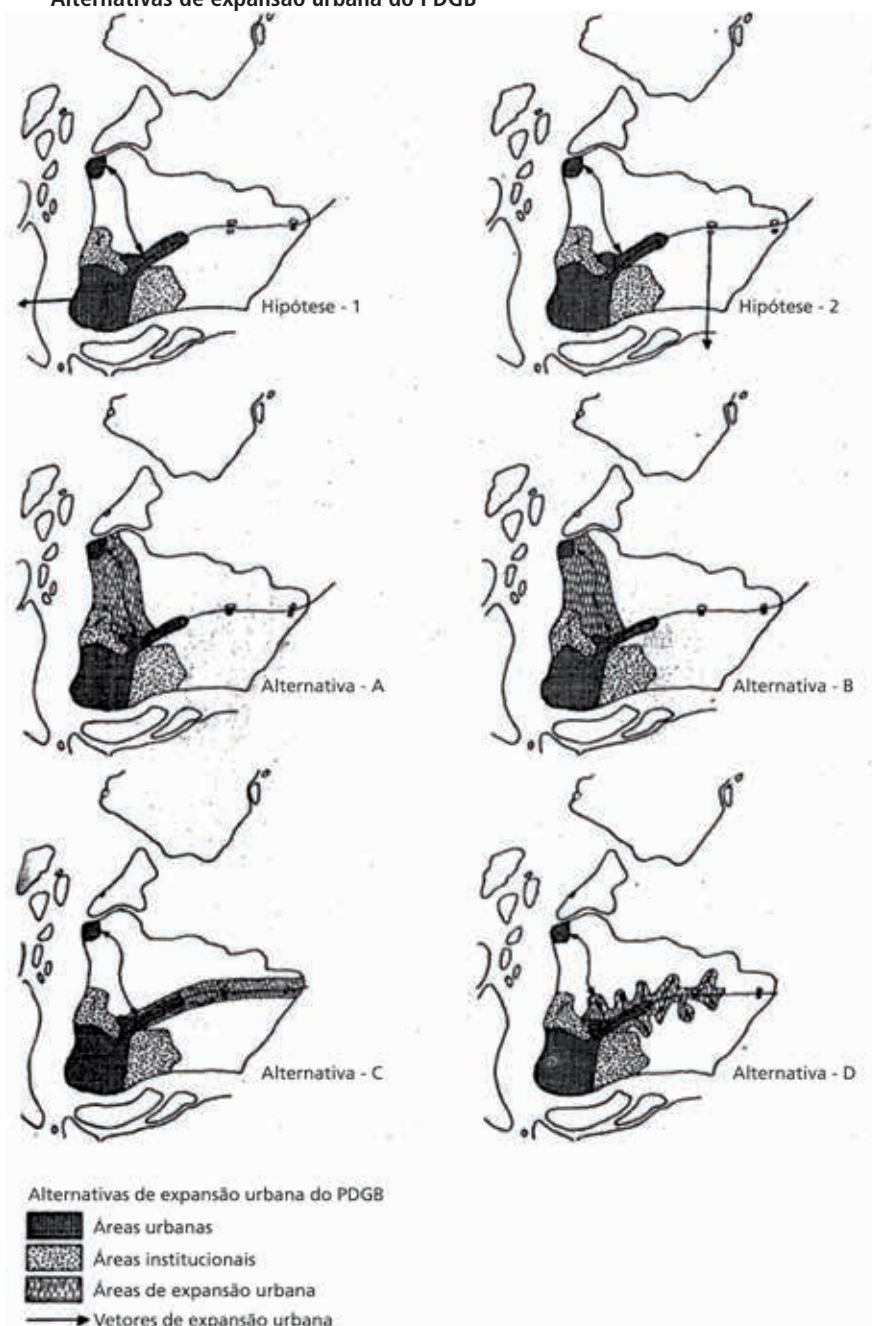
No caso da RM de Belém, dois superplanos têm relevância histórica, mais que conteúdo técnico propriamente: o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB), de 1975, e o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM), de 1980. O PDGB era baseado em modelos de expansão urbana elaborados a partir de projeções matemáticas e inspirados em diagramas teóricos de crescimento urbano da sociologia urbana da Escola de Chicago, principalmente no modelo de setores urbanos de Homer Hoyt e de círculos concêntricos de Ernest Burgess. O PDGB, elaborado pela Empresa de Desenvolvimento e Sistemas e seguindo as instruções metodológicas do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), concebia a região metropolitana como um sistema técnico, que tinha por objetivo alavancar a economia local. Pretendia compreender os fluxos que permeavam o espaço urbano da RM de Belém para avaliar de qual forma a sua dinâmica de organização afetava o desenvolvimento da região (Lima, 2000, p. 107).

O PDGB teve como foco principal avaliar e propor alternativas para a orientação do processo de desenvolvimento e ocupação da área de expansão da RBM, neste momento formada apenas pelos municípios de Belém e Ananindeua, definindo como áreas estratégicas os principais eixos rodoviários – rodovias Augusto Montenegro e BR-316, sendo a primeira uma conexão da área central do município de Belém com o Distrito de Icoaraci e a segunda, uma via de acesso à Belém, sugerindo um modelo de “concentração desconcentrada”.

Corrêa (1989) explica ainda que o modelo estrutural do PDGB propõe atividades econômicas descentralizadas, zonas periféricas dotadas de alta renda média *per capita* e densidade periférica relativamente elevada, típica de uma ocupação horizontal, porém ordenada. Para o autor, tal estrutura não passa de uma transposição do modelo suburbano de organização espacial norte-americano, totalmente fora do contexto do processo de produção do espaço urbano belenense e incapaz de funcionar como elemento diretor da organização intraurbana da RM de Belém. Para determinar a estratégia de ação, foram feitos estudos sobre diferentes possibilidades de expansão da cidade, tentando minimizar o adensamento do centro urbano (figura 1). A descentralização ofereceria subsídios para o desenvolvimento de áreas não ocupadas ou subaproveitadas. Pretendia orientar também a implantação da infraestrutura de forma racional e contínua.

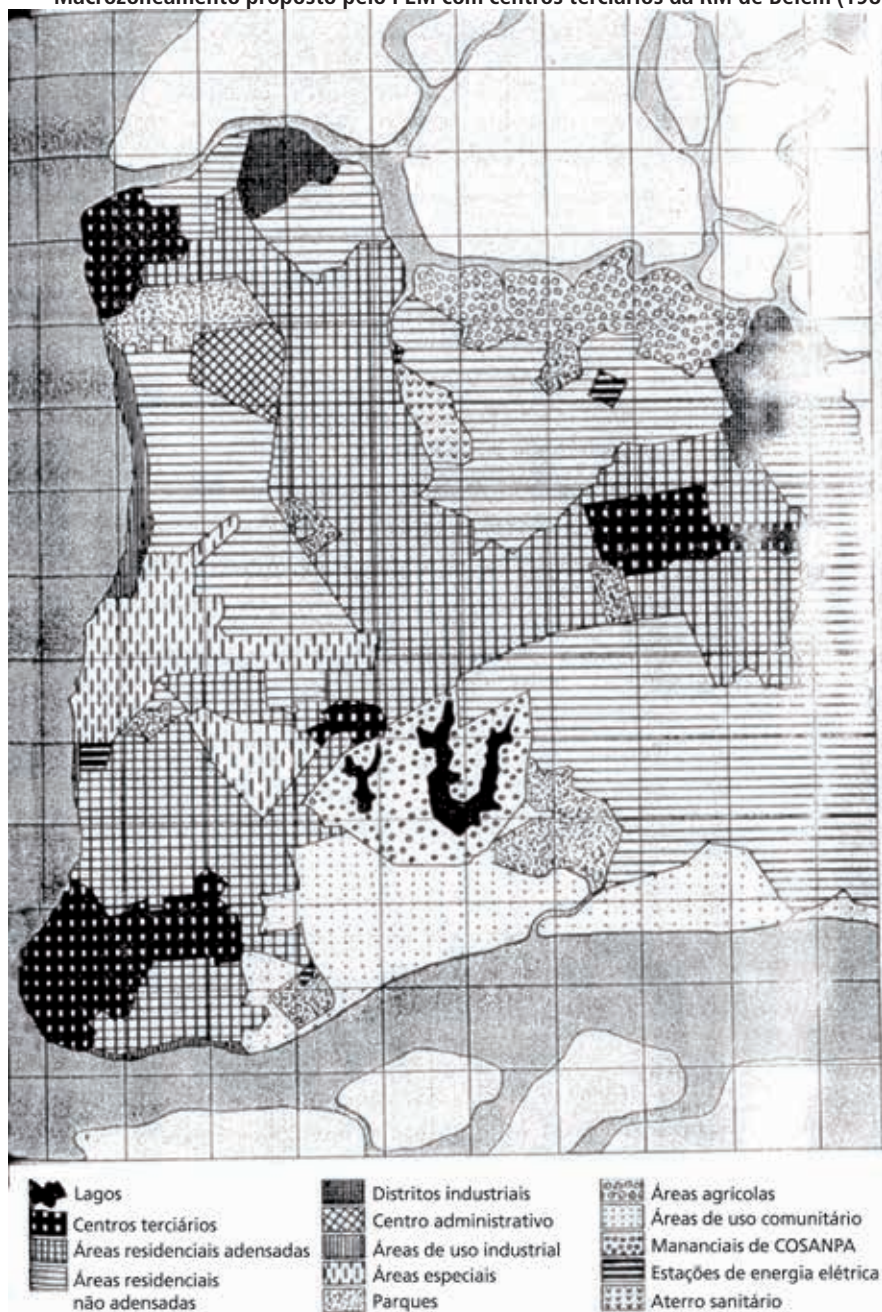
Apesar da minúcia técnica verificada no plano, as proposições feitas, ainda que baseadas em dados socioeconômicos e físicos da população, mostraram-se sempre generalistas e superficiais, deixando as questões sociais implícitas, haja vista que o plano era essencialmente técnico e desenvolvimentista, e não eram analisadas com o objetivo de compreender como afetariam o desenvolvimento local. Segundo Corrêa (1989, p. 244), “os objetivos e diretrizes de organização e expansão urbana são excessivamente genéricos e vagos para realmente direcionarem o processo urbano. Assim sendo tiveram pouca influência na formulação das alternativas de estrutura urbana”.

FIGURA 1
Alternativas de expansão urbana do PDGB



Fonte: Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (Codem), Banco Nacional da Habitação (BNH) e Desenvolvimento e Sistemas – DS (1975).

FIGURA 2
Macrozoneamento proposto pelo PEM com centros terciários da RM de Belém (1980)



Fonte: Geotécnica Consultores, Codem e Secretaria Estadual de Planejamento do Estado do Pará – SEPLAN (1980).

O PEM, em um modelo policêntrico (neste sentido também tributário do funcionalismo da Escola de Chicago) para a RM, era centralmente baseado na caracterização destes diferentes núcleos e na possibilidade de polinucleação econômica da RM de Belém (Lima, Cardoso e Holanda, 2005). O principal objetivo do plano era orientar a estruturação urbana e a ordenação espacial, com o propósito de estimular a geração de empregos e a produção habitacional. Para isso, simulava e avaliava as condições para viabilizar a implantação da estruturação e a posterior adequação territorial em função das simulações realizadas e comprovadamente viáveis pelo método adotado, baseado no Modelo Belém de Uso do Solo (Mobel). Vale ressaltar que as simulações computacionais pioneiras e a crença na capacidade *diretora* do Estado como agente determinante para a moldagem do crescimento urbano eram aspectos típicos daquele período histórico e de um processo de ocupação da mentalidade dos técnicos diante dos órgãos públicos envolvidos no planejamento econômico e territorial.

A distribuição espacial desenvolvida no plano utiliza-se de elementos estruturais básicos como emprego, população e estrutura viária. Partindo desta premissa, cada núcleo seria estabelecido como um aglutinador de atividades terciárias, seguindo o traçado viário, que seria o responsável pela orientação da ocupação populacional. A partir desta abordagem é fundamentada a organização espacial da RM de Belém, com base na qual seriam detalhados os seus próprios planos diretores das áreas urbanas (Corrêa, 1989).

Os anos entre 1991 e 2001 representaram na RM de Belém um período de elaboração e revisão de planos diretores de transporte urbano (PDTUs). O PDTU de 1991 inaugurou uma metodologia de trabalho aplicada ao diagnóstico e às propostas para um futuro sistema integrado na RM de Belém, e também inaugurou uma colaboração estreita entre a Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica, órgão de relações internacionais do governo japonês, atuante na divulgação de tecnologias, consultorias e empréstimos a outras nações e organizações internacionais) e o governo do estado do Pará. Técnicos da Jica foram treinados em número razoável, em regime de colaboração com técnicos especialistas em transportes públicos da Jica e do Ministério dos Transportes, em programas apoiados pelo funcionamento da então existente Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (GEIPOT), grupo de trabalho incumbido de pensar um planejamento integrado e nacional para o setor no Brasil, iniciado na ditadura militar de 1964, especificamente em 1965 (Goularti Filho, 2013).

Formados dentro de uma concepção específica de engenharia de transportes, os técnicos do governo do estado do Pará foram introduzidos à tecnologia do *bus rapid transit* (BRT) em um período histórico de disseminação desta solução para cidades de grande porte, em diversos países, incluindo o Brasil.

Dentro das atribuições do GEIPOT, o PDTU era um dos produtos de maior centralidade a ser produzido pelos setores técnicos de transporte no Brasil, juntamente com os planos operacionais de transporte (POTs), articulados ao Plano Nacional de Transportes (PNT), desde a década de 1970 (Goularti Filho, 2013).⁷

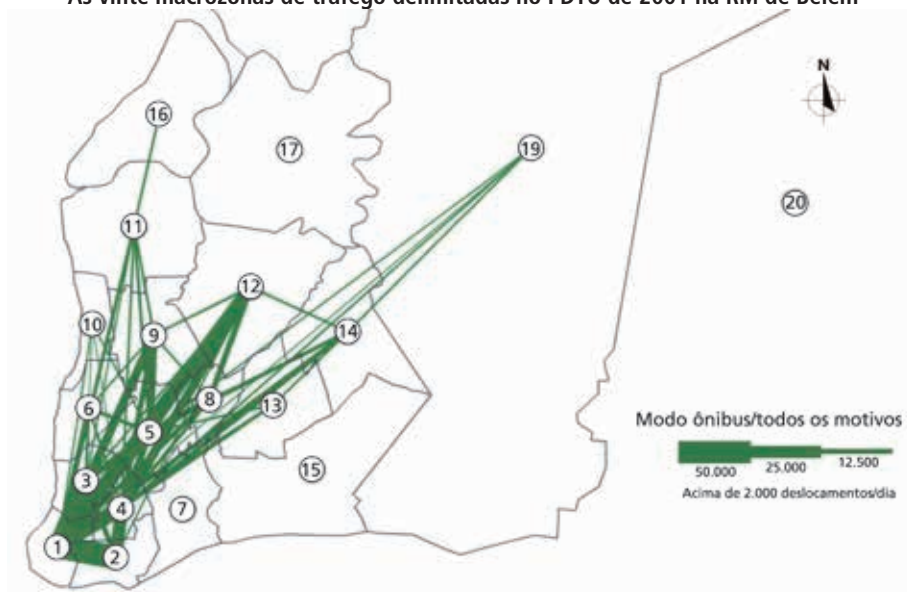
Na década de 1990, contudo, as atividades de planejamento estatal e de expansão de infraestruturas urbanas e regionais apresentaram nítido decaimento no Brasil, tanto em termos do número de estudos, projetos e obras quanto de programas federais (Goularti Filho, 2013). A cooperação internacional, então, representava um momento de captação da *expertise* estrangeira, ao mesmo tempo que resultaria em operação financeira, de empréstimo de recursos do Estado japonês, em ienes. O conhecimento técnico e gerencial da Jica em projetos de transporte público era difundido, também, por meio de relações institucionais desta natureza, em que a consultoria era adquirida juntamente com o montante total do empréstimo, destinado à futura execução das obras civis.

O PDTU de 1991 era contemporâneo da elaboração do Diagnóstico do Plano Diretor do Município de Belém, que se tornaria lei municipal apenas em 1993. O momento era de influência evidente do ideário da reforma urbana da Constituição de 1988, recém-aprovada. A concepção do plano já delineava aspectos que seriam desenvolvidos posteriormente: a metodologia de caracterização de demanda em *manchas* e *corredores* (*screen lines*; *cordon lines*); a diferenciação da demanda por modal e macrozonas de tráfego; a elaboração de projeções demográficas para fins de dimensionamento da expansão da demanda; o estudo sobre as opções tecnológicas de adoção do ônibus em um sistema integrado como solução para os deslocamentos cotidianos na cidade.

O PDTU de 2001 foi finalizado como um plano de maior abrangência técnica, territorial e com maior detalhamento de soluções urbanísticas. Vinte macrozonas de tráfego foram definidas neste plano como unidades territoriais de diagnóstico do volume de tráfego a ser operado no sistema planejado, bem como sob a ótica da caracterização da demanda, por motivos do deslocamento e por volume de tráfego (figura 3), quantificado a partir de metodologia do *veículo-equivalente*, que cria um índice único para mensuração do volume de tráfego a partir de diferentes modais, simultaneamente.

7. A Lei Complementar nº 14/1973, que criou formalmente as nove RMs pioneiras no Brasil, ensejou a formulação do Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU), a partir da Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (GEIPOT), como medida institucional para o atendimento das chamadas funções públicas de interesse comum (uso e ocupação do solo, saneamento e transportes), conforme estudo de Alcides Goularti Filho (2013).

FIGURA 3
As vinte macrozonas de tráfego delimitadas no PDTU de 2001 na RM de Belém



Fonte: Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB-PA (2001).

Obs.: inclui os municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, para planejar o sistema de transportes; e identificou-se o volume de viagens no modal ônibus entre estas macrozonas.

Efetivamente, em meados dos anos 2000, o sistema de transporte da RM de Belém possuía apenas o modal ônibus como autorizado pelos órgãos competentes; incorporava 147 linhas regulares (figura 4), com uma frota de 1,8 mil veículos, realizando 12,8 mil viagens por dia e transportando 1.450.000 passageiros diariamente (Pará, 2006). Segundo a estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2006, este contingente representava 69% da população da RM de Belém neste ano (IBGE, 2006). Aparentemente, a expansão significativa da população transportada (2,5% no início do século XX em relação a quase 70% cem anos depois) representaria uma tendência de resolução iminente do problema; o diagnóstico do setor de transportes feito pelo governo do estado, contudo, aponta a recorrência dos problemas já citados anteriormente ao longo do século XX (Pará, 2006). Especificamente, a baixa cobertura e a deficiência proporcional dos sistemas de transporte público nas periferias da RM de Belém atestam os pontos mais críticos da continuidade destas questões.

FIGURA 4
Número de linhas de ônibus, mapeadas por trecho viário da RM de Belém: Belém-Ananindeua



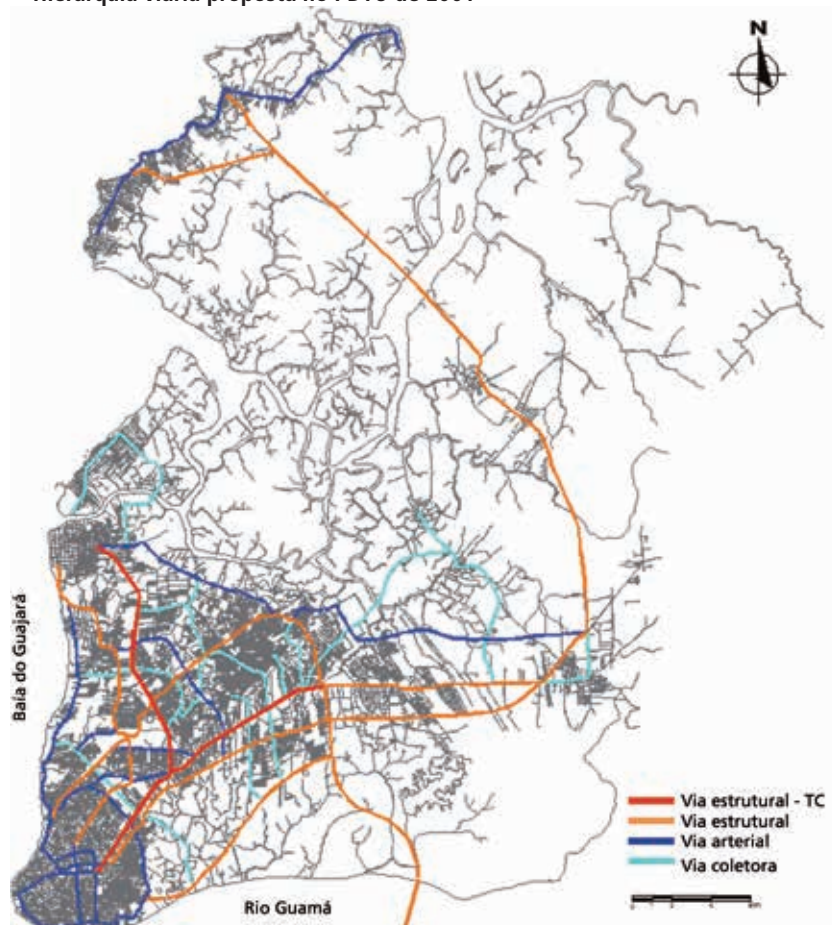
Fonte: Pará (2006, p. 152).

O investimento necessário para a execução do projeto, do ponto de vista do governo do estado do Pará, foi estimado em US\$ 80,17 milhões (2001), incluindo a execução de terminais urbanos de integração e corredores segregados de ônibus. O horizonte de execução total do plano foi definido para o ano de 2020, limite para a projeção demográfica. O chamado *sistema tronco-alimentador* sintetiza a concepção do plano, com 62 quilômetros de corredores viários ou de ônibus exclusivos e integração operacional e tarifária (COHAB-PA, 2001). Dentro do escopo do PDTU de 2001, contudo, foram previstas adaptações e expansões da malha viária da RM de Belém, com a requalificação de 193 quilômetros de vias, em investimento adicional de US\$ 162,8 milhões (COHAB-PA, 2001).

A totalidade de investimento estimado atinge US\$ 242,8 milhões (COHAB-PA, 2001). As projeções do plano apuram 224 mil viagens no sistema, em 2000, e 446 mil viagens em 2020 (COHAB-PA, 2001), um aumento de 99,1%, aproximadamente 5% ao ano (a.a.).

Uma atualização do Estudo de Viabilidade Econômica do PDTU de 2001 deu origem, em administração municipal posterior, ao projeto Via Metrôpole. O projeto estabelecia a priorização de intervenções viárias e construção de terminais urbanos de ônibus considerados estratégicos no PDTU de 2001. Parte destas intervenções viárias foi executada, desde o final da década de 1990 até meados dos anos 2000, produzindo novas articulações espaciais no território da RM de Belém (figura 5), porém sem correspondência com a implantação de um sistema integrado de ônibus e sem integração operacional.

FIGURA 5
Hierarquia viária proposta no PDTU de 2001



Fonte: COHAB-PA (2001).

A atual fase é de revisão e atualização dos pressupostos do PDTU de 2001, por meio da elaboração de um novo estudo de viabilidade econômica; o vigente projeto Ação Metrópole, conduzido por agência governamental estadual, o Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano (NGTM), o qual será tratado a seguir, trabalha sobre atualizações feitas a partir de 2009, sobre os estudos do PDTU de 2001, e procede à implantação do projeto com base na inclusão do sistema no conjunto de obras do Programa de Aceleração do Crescimento, fase 2 (PAC 2) do governo federal.

3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO NA RM DE BELÉM

A estrutura normativa disponível poderia, alternativamente, ser analisada de modo invertido, haja vista que o caráter da regulamentação do sistema de transporte público urbano na RM de Belém é justamente a falta de regulamentação vigente. A principal tônica da normatividade vigente no sistema de transportes públicos (que é feito unicamente pelo modal ônibus em toda a RM) da RM de Belém é o caráter precário, provisório e juridicamente irregular das concessões de linhas de ônibus operadas pelas empresas locais. O sistema, aliás, não possui integração, como dito, e não possui, subsequentemente, planejamento com coesão interna, em termos técnicos, na racionalização dos trajetos das linhas, tempo e concatenação/integração de viagens ou quanto ao dimensionamento e atendimento da demanda.

A Secretaria de Estado de Transportes (SETRAN), atualmente vinculada às políticas de infraestrutura urbana e regional do governo do estado do Pará,⁸ foi criada pela Lei Estadual nº 5.509, de 20 de dezembro de 1988 (SETRANPA, [s.d.]). Entre as competências da secretaria estão a coordenação da política de transportes do estado do Pará; a promoção de estudos e pesquisas da política de transportes; e a articulação das políticas de transportes com as políticas municipais e nacionais (SETRAN-PA, [s.d.]). Porém, em termos especificamente metropolitanos, a atualização do estudo de viabilidade econômica, que, em 2009, resultou na elaboração do relatório *Ação metrópole* (Pará, 2009), é o documento técnico que representa o acúmulo de diagnósticos técnicos e arranjos institucionais para a identificação da problemática dos transportes públicos urbanos na RM de Belém. Nesse sentido, foi implantado, em 2011, o Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano (NGTM), criado pela Lei Estadual nº 7.573, de 1º de dezembro de 2011 (Pará, 2011).

8. A atual gestão do governo do estado do Pará realizou uma reforma administrativa, criando secretarias caracterizadas como *especiais*, agregando políticas setoriais por afinidade, dividindo-as entre *proteção* e desenvolvimento social; desenvolvimento econômico e incentivo à produção e infraestrutura e logística.

A atribuição central do NGTM é o gerenciamento e o planejamento do sistema integrado de transporte público por ônibus na RM de Belém, atualmente mantendo a denominação de Projeto Ação MetrÓpole. Trata-se de projeto de BRT, sistema de ônibus com integração operacional e tarifária, por ora cobrindo três dos sete municípios da RM de Belém, segundo planejamento divulgado pelo núcleo (Pará, 2009). Segundo a Lei Estadual nº 7.573/2011, cabe ao NGTM, que tem autonomia financeira, a articulação com os demais agentes de natureza técnica relacionados com a política metropolitana de transportes, bem como a contratação e a gerência de recursos e os demais procedimentos decisórios de implantação e operação do futuro sistema (Pará, 2011).

As prefeituras municipais diretamente relacionadas com a RM de Belém apresentam, em seus planos diretores municipais, as diretrizes para a política de transportes públicos urbanos, embora em níveis variados de resolução técnica e clareza propositiva. Em etapa anterior desta pesquisa, ao tratar da estrutura institucional de gestão metropolitana por FPIC, o assunto foi abordado. Em síntese, o Plano Diretor do Município de Belém (Belém, 2008) cita a implantação de um sistema integrado de transportes públicos, estabelece um plano de hierarquia de sistema viário, diretrizes de expansão urbana e prioridades de expansão da capacidade de escoamento de tráfego em corredores viários específicos. Na política de transportes do município, são citadas diretrizes de integração dos sistemas municipais de transportes públicos na escala metropolitana (Belém, 2008).

O Plano Diretor do Município de Ananindeua (Ananindeua, 2006) cita a necessidade de integração viária de dois de seus corredores troncais com o sistema viário e a malha rodoviária metropolitana; cita, ainda, uma diretriz de integração das políticas de intervenção na malha viária com as intervenções vigentes na RM. O Plano Diretor do Município de Marituba (Marituba, 2007) previa duas diretrizes para o setor, com a implantação de um terminal urbano de integração de ônibus e a integração viária com os municípios de Belém e Ananindeua, em consonância com suas respectivas políticas metropolitanas de transporte público. O Plano Diretor do Município de Benevides (Benevides, 2006) prevê apenas diretrizes gerais, referentes à garantia do direito à circulação, além de citar a necessidade de integração com os municípios vizinhos da RM de Belém, por meio da implantação futura de um sistema “unimodal” de transporte público.

O Plano Diretor do Município de Santa Isabel do Pará (Santa Isabel do Pará, 2006), com forte ênfase na política ambiental municipal, aponta a necessidade de estabelecer um planejamento futuro para a integração de um sistema municipal de transporte público urbano com os sistemas já existentes na RM de Belém, além de recomendar o aumento de investimentos em transporte público, em modais motorizados e não motorizados. O Plano Diretor do Município de

Santa Bárbara do Pará contém citações pouco específicas sobre o tema da mobilidade e da política municipal de transportes, mas cita a necessidade de elaboração futura de um plano municipal de transportes e mobilidade, bem como discorre sobre a necessidade de previsão de políticas integradas de transporte, saúde, educação, desenvolvimento econômico e cultura para o município, articuladas à dinâmica metropolitana, considerando o tema da mobilidade e dos transportes uma das “funções da vida coletiva” (Santa Bárbara do Pará, 2006).

O Plano Diretor do Município de Castanhal (Castanhal, 2006) cita elementos conceituais que deveriam orientar a atuação técnica do setor de planejamento urbano local em torno de corredores de acesso espacial e centralidades econômicas urbanas, bem como de “redes de integração urbano-regionais” (Castanhal, 2006). É citada a diretriz de incentivo a modais de baixo impacto ambiental, em áreas lindeiras e áreas de proteção ambiental; implantação de um sistema municipal integrado de transporte; priorização de transporte público, de pedestres e cicloviário; integração de sistemas de transporte e integração tarifária; elaboração do Plano Diretor de Transporte e Trânsito do município; e coexistência de transporte de cargas e passageiros, com minimização do impacto do transbordo de cargas no interior da cidade.

Alterações recentes foram feitas nas secretarias municipais incumbidas das políticas de transporte e trânsito nos municípios de Belém e Ananindeua, a propósito da posse dos prefeitos municipais em 2013. Tais alterações,⁹ contudo, representam um impacto local sobretudo, apesar das recorrentes diretrizes legais de integração metropolitana dos itinerários e das decisões técnicas e econômicas dos respectivos sistemas municipais de transporte público.

4 O PROJETO AÇÃO METRÓPOLE PARA A RM DE BELÉM

Desde 1991, o governo do estado do Pará mantém frequente relação com a Jica, órgão de relações internacionais do Japão responsável pela capacitação de diversos técnicos do setor de planejamento do governo do estado e da Prefeitura Municipal de Belém e, adicionalmente, pela penetração de concepções específicas de planejamento de sistemas de transporte e do modelo tecnológico do BRT na administração pública local e regional. A inserção e a opção, também política, pelo BRT na RM de Belém data de dois planos técnicos: as duas versões do PDTU (1991 e 2001).

9. A Lei Municipal nº 9.031, de 18 de setembro de 2013 (Belém, 2013), que cria a Autarquia Municipal de Mobilidade Urbana, em substituição à antiga Companhia de Transportes do Município de Belém, e transforma a instituição, por fim, na Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (SEMUB); e a Lei Municipal nº 2.624, de 21 de agosto de 2013 (Ananindeua, 2013), que cria uma corregedoria na já existente Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito da Prefeitura Municipal de Ananindeua (SEMUTRAN-PMA), alterando a Lei Municipal nº 2.384, de 9 de junho de 2009, que formalizou a estrutura da atual SEMUTRAN-PMA (Ananindeua, 2009).

O diagnóstico e a versão de 2001 do PDTU orientaram as atualizações de estudos de viabilidade econômica e estudos de demanda por sistemas de transporte, de modo a, após uma lenta implantação e inflexões nas diretrizes de governo, pela rotatividade dos governantes eleitos e suas prioridades, resultar no atual projeto, denominado Ação Metrópole. As versões do PDTU de 1991 e 2001, resultantes na atualização do EV-2003, seu estudo de viabilidade feito em 2003, geraram o documento técnico de planejamento da etapa atual do projeto, o *Estudo preparatório para o projeto de sistema de transporte de ônibus da Região Metropolitana de Belém* (Pará, 2009).

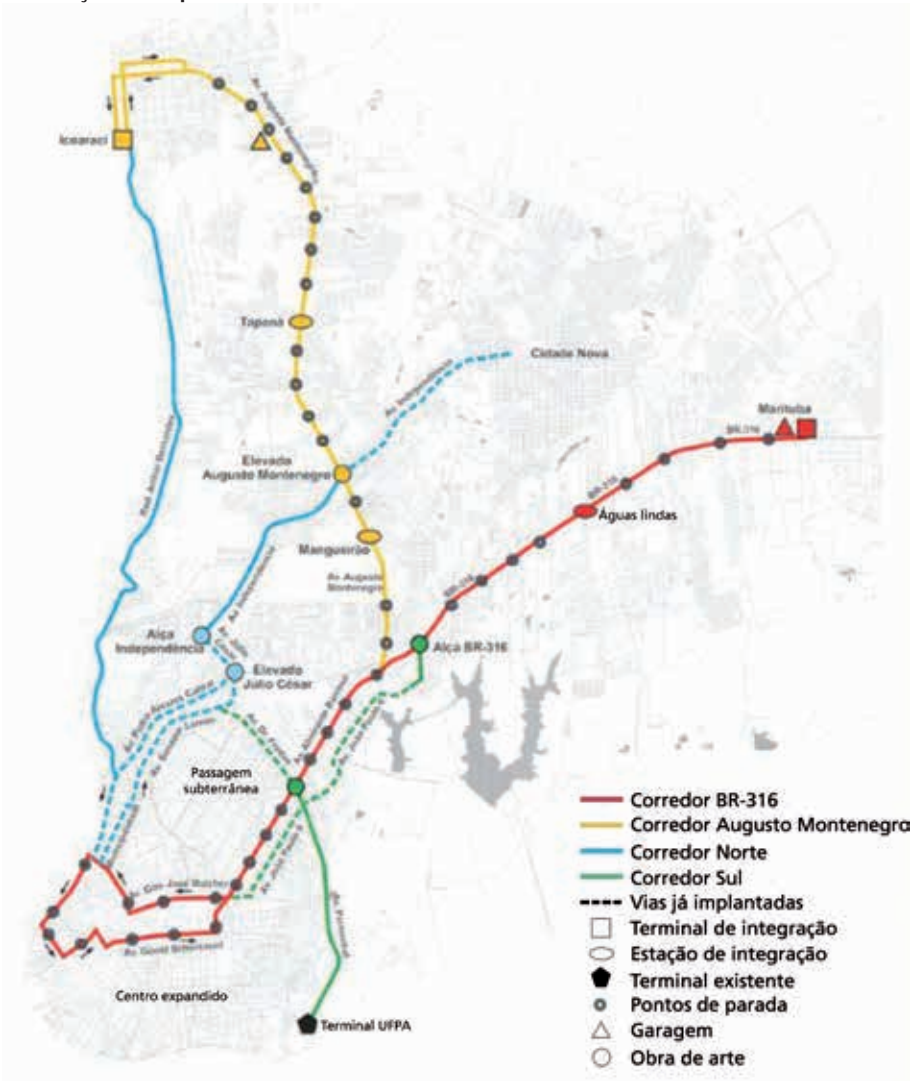
A opção do NGTM pela tecnologia do BRT tem razões bastante específicas. Uma primeira razão é a instalação prévia de empresas privadas de ônibus já atuantes na RM de Belém, operando linhas concedidas em outros tempos pelo governo do estado e, após a Constituição de 1988, pelos municípios, embora até hoje com forte grau de precariedade jurídica nestas concessões, como os estudos de Simaia das Mercês (2007) já demonstraram. Em segundo lugar, a opção desenvolvimentista da ditadura militar de 1964 pelo *rodoviarismo* acentuou a “inércia” deste aspecto, reforçando os investimentos previamente realizados em sistema viário como justificativa para o deslocamento por veículos automotores. Em terceiro lugar, o próprio setor local de planejamento passou a se especializar na tecnologia do ônibus como solução, desenvolvendo estudos e medidas de tráfego ou de adequação viária para contemplar as necessidades da expansão urbana da RM de Belém. Em quarto lugar, o custo, tornado relativamente mais baixo localmente pelas razões já históricas expostas, sustenta a avaliação da viabilidade da implantação de sistemas integrados de ônibus urbanos como medida adequada de circulação metropolitana em Belém. É possível apontar, portanto, como uma quinta razão, a própria existência da Jica como agente consultora do projeto e como difusora da tecnologia, fornecendo treinamento ao corpo técnico local, promovendo intercâmbio institucional e prestando serviços ao governo do estado do Pará desde então, com a atual fase de contratação da consultoria e acompanhamento técnico do desenvolvimento e detalhamento dos projetos executivos e da obra civil de implantação da chamada segunda etapa do Projeto Ação Metrópole (Pará, 2012).

A primeira fase foi executada pela gestão anterior do governo do estado, com um sistema de faixas elevadas e pétalas viárias na avenida Júlio César, área institucional de Belém a caminho de seu aeroporto, de órgãos públicos e de terrenos das Forças Armadas. Foram também requalificadas as rodovias Arthur Bernardes, área industrial com numerosos assentamentos precários em Belém, e Pedro Álvares Cabral, entorno da zona portuária, que se estende até a citada avenida Júlio César (Pará, 2012). A execução desta primeira etapa revela a continuidade do projeto, pois foi assumida pelo governo do estado em gestão anterior, politicamente antagônica ao atual governo, inclusive com a participação de alguns de seus técnicos da formulação original, desde a década de 1990. Em março de 2012, foi iniciada

a segunda etapa do projeto (figuras 6 e 7), que inclui o prolongamento da avenida João Paulo II, em Belém, com a implantação de passeio e ciclovias, além de uma pétala viária na rodovia Mário Covas, no município de Ananindeua.

FIGURA 6

Esquema cartográfico dos corredores de ônibus do BRT da RM de Belém, intitulado Ação Metrôpole

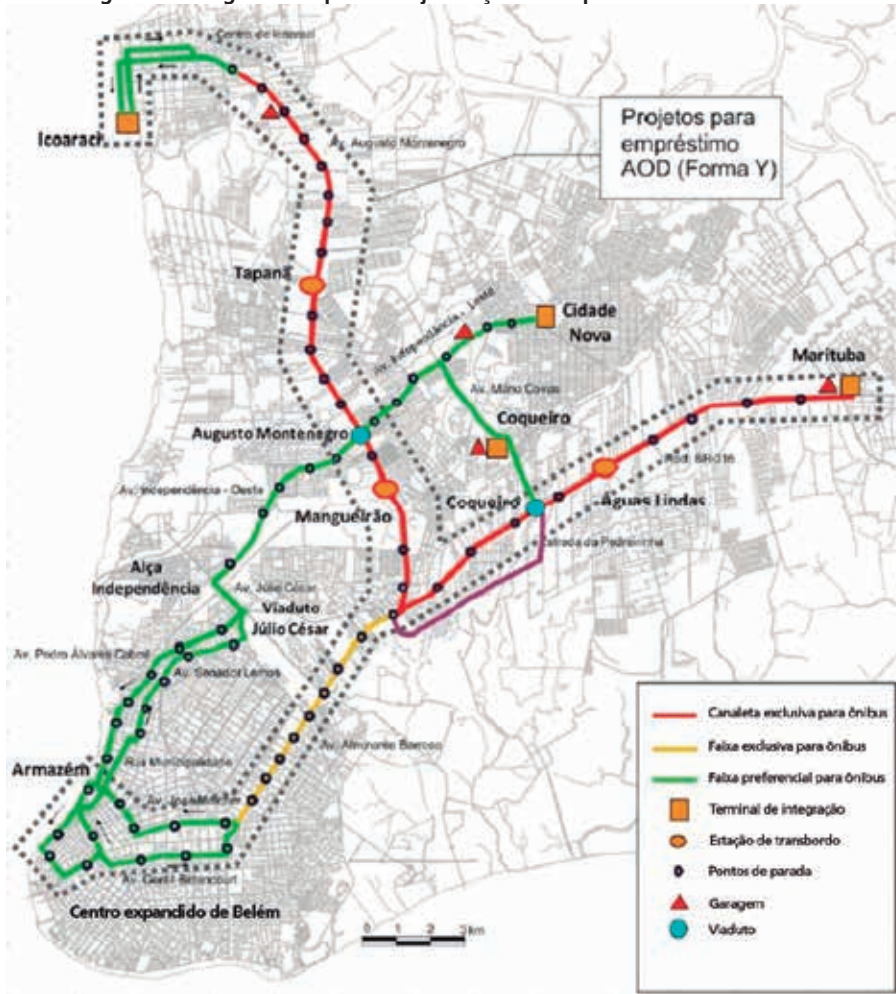


Fonte: Pará (2012).

Obs.: em vermelho, o corredor da Rodovia BR-316; em amarelo, da Rodovia Augusto Montenegro; em Azul, o corredor Norte (Avenida Independência, rumo a Ananindeua, e Rodovia Arthur Bernardes); em verde, o corredor Sul, da Avenida Perimetral, em direção à Cidade Universitária da UFPA.

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

FIGURA 7
Diagrama da segunda etapa do Projeto Ação Metr pole



Fonte: Pará (2012).

Obs.: o diagrama ilustra a chamada "forma Y", uma bifurca o viária criada para garantir alternativas de circula o de ônibus e demais veículos, além de entrada e saída da RM de Belém.

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolu o em virtude das condi es técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publica o (nota do Editorial).

A chamada terceira etapa seria referente   implanta o do sistema integrado de ônibus articulados e convencionais do tipo BRT, com uso de esta es de transbordo e pátios com garagens para estacionamento destes veículos, em terminais urbanos (Pará, 2012). A implanta o do projeto, segundo o planejamento do governo do estado, deve permitir que o sistema opere com a circula o de 24 mil passageiros por hora-pico (no início da manhã, em torno das oito horas, e no final da tarde, em torno das dez horas). O tipo de BRT projetado pelo A o Metr pole utiliza ônibus articulados,

com linhas troncais em faixas segregadas, permitindo ultrapassagem, com veículos de capacidade para duzentos passageiros (Pará, 2012). A gestão do sistema prevê integração completa, com aquisição de bilhete com transbordo incluído, sem pagamento adicional de tarifa. Diversos estudos da área confirmam o aprofundamento da desigualdade socioeconômica no caso de deslocamentos urbanos por transporte público de grandes distâncias em sistemas tarifários de tarifa única – principalmente pela limitação de extensão das linhas, individualmente, o que obriga o usuário a fazer duas ou mais viagens pagando tarifa única por trecho, além da proporção maior decorrente da relação entre valor da passagem e baixa renda.

A gestão do sistema, segundo o projeto, deve ser assumida pela figura de um consórcio público. Este consórcio deve ser composto por representantes do governo do estado do Pará, das prefeituras dos municípios da RM de Belém e do segmento empresarial ligado ao setor (Pará, 2012). A licitação das linhas de ônibus, com definição técnica e econômica das rotas, evitando a sobrecarga dos atuais e redundantes circuitos bairro-centro, representaria um esforço de racionalização do sistema de transportes desta RM. Este aspecto, contudo, expressa um evidente conflito com o atual sistema de concessões precárias dadas aos empresários do setor, em que o poder público é, com frequência, coadjuvante na definição das rotas do sistema e atua de modo residual na sua regulação econômica.

Nesse sentido, nota-se um papel restrito ao consórcio público para o controle social do sistema de transportes da RM de Belém, projeto ainda em implantação. Nas condições atuais, entretanto, não há quaisquer formas de participação ou controle social, uma vez que os conselhos do setor são compostos, essencialmente, pelo poder público, pelo setor empresarial e pelo sindicato de trabalhadores do setor. A representação de usuários, por exemplo, sempre foi uma deficiência, e a demora de duas décadas na racionalização do sistema é um fator importante para a identificação das resistências na mudança do funcionamento da lógica da circulação do transporte coletivo na região, atualmente deficiente no atendimento da demanda e pela coexistência com soluções informais e irregulares de outros modais, como mototáxi e vans de passageiros.

Os custos totais estimados em uma complexa operação de financiamento internacional, envolvendo o governo do estado do Pará, o governo federal brasileiro e a Jica, perfazem, em valores de 2013, o montante de R\$ 1,2 bilhão entre custos diretos e indiretos. A agência japonesa estabeleceu custos relativos à sua consultoria e assessoria na implantação do projeto, bem como definiu com o contratante taxas de juros e remuneração dos valores, de modo a preservar a rentabilidade do projeto para o contratado. Segundo a Resolução nº 26 do Senado Federal, publicada no Diário Oficial da União nº 139, de 19 de julho de 2012, o estado do Pará figura como devedor na operação, com a Jica como credora e a República Federativa do Brasil como parte garantidora (tabelas 1, 2 e 3).

TABELA 1
Valores projetados para o financiamento atual do Projeto Ação Metrópole na RM de Belém (2009)

Fonte de financiamento	¥ (milhões)	R\$ (milhões)	Total (¥ em milhões)
Jica (Japão)	2.017	491	22.479
Brasil (Pará e União)	0	689	28.677
Total	2.017	1.180	51.156

Fonte: Pará (2012).

TABELA 2
Valores de investimento previsto no Brasil, do PAC e conversão do valor máximo de empréstimo feito à Jica¹

Investimento previsto	Valor (¥ de 2013)	Valor (R\$ de 2012)
Brasil (PAC)	-	498
Brasil (crédito Jica)	16.411	386,48

Fonte: Brasil (2012); Pará (2012).

Nota: ¹ Segundo a Resolução nº 26/2012, publicada no Diário Oficial da União (DOU) nº 139, de 19 de julho de 2012.

TABELA 3
Conversão de valores, de ienes de 2009 para reais de 2013, usando a cotação do Banco Central de 12/8/2013

Fonte de financiamento	Total convertido em 2013 (R\$ milhões)
Jica (Japão)	529,38
Brasil (Pará; União)	675,34
Total	1.204,72

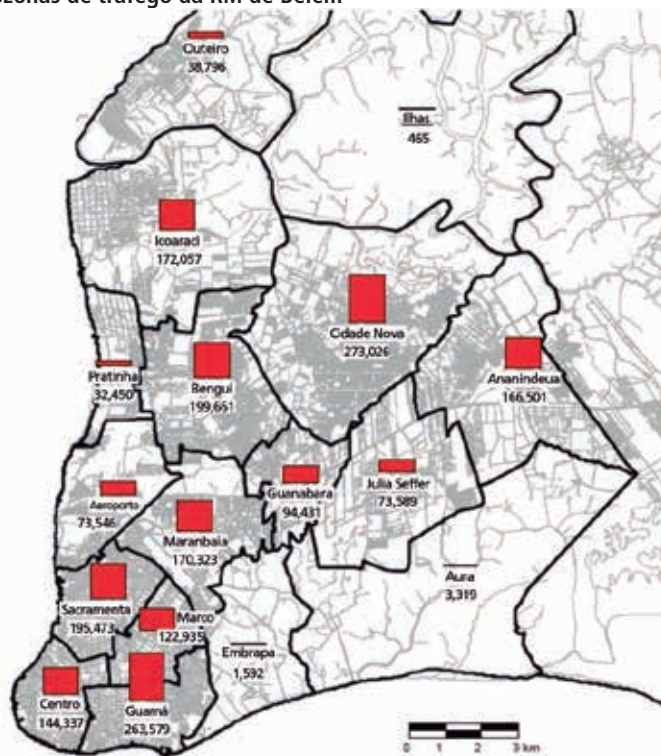
Fonte: Pará (2012).

Elaboração dos autores.

Os efeitos esperados com a implementação do projeto são referentes à redução de congestionamentos, redução do tempo de deslocamento e fluidez de tráfego, com efeitos econômicos positivos decorrentes, na avaliação do plano (Pará, 2012). A localização das intervenções, contudo, reforça centralidades econômicas da região e consolida nós viários e corredores de tráfego como opções de deslocamento. Em comparação com o cenário previsto para o ano de 2025, o projeto acarretaria redução do tempo de deslocamento em 15% (Pará, 2009) no principal eixo viário de articulação da RM de Belém. Estes efeitos, ressaltados em termos de sua eficiência econômica decorrente, seriam advindos do planejamento do sistema de transporte por ônibus em troncos e corredores de deslocamento viário. Em corredor viário da área de expansão do município de Belém, em fronteira com o município de Ananindeua, o tempo de deslocamento previsto deve ser reduzido em 5% no mesmo horizonte temporal. São esperadas reduções nas extensões dos congestionamentos nos principais corredores de tráfego metropolitano. A implantação de corredores

integrados de ônibus e de terminais de integração (figura 7) mostra a relação com as centralidades econômicas metropolitanas, em comparação, por exemplo, com o volume da demanda por transporte público (figura 8).

FIGURA 8
Macrozonas de tráfego da RM de Belém



Fonte: Pará (2009).

Obs.: segundo o planejamento vigente do projeto Ação Metrôpole: necessidade de ampliação do sistema antes da implantação total.

A avaliação de benefícios econômicos do projeto é considerada em torno de duas variáveis: o custo de operação do veículo e o custo do tempo de viagem (Pará, 2009). O texto do plano cita um possível “estímulo ao desenvolvimento urbano” (Pará, 2009, p. 11) e uma elevação da segurança do tráfego. É considerada a redução da emissão de gases poluentes como um impacto positivo em termos ambientais. A avaliação econômica do projeto é concentrada na rentabilidade e na viabilidade do projeto do sistema de transporte público metropolitano por ônibus como empreendimento, do ponto de vista empresarial (Pará, 2009). Deste modo, as receitas esperadas com a integração de linhas e a implantação de um sistema troncal são inseridas em um modelo econômico de previsão, para estabelecer condições de viabilidade do sistema.

O projeto é concebido como parceria público privada (PPP), por isso o custo de aquisição para renovação da frota de ônibus seria de responsabilidade do empresário vencedor das licitações para operação e exploração de roteiros e linhas, porém com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O investimento em infraestrutura e na estrutura institucional de gestão é inteiramente previsto com recursos públicos (Pará, 2009), na simulação considerada como mais provável. Do ponto de vista do governo, é previsto o aumento de impostos arrecadados, o que, no horizonte de implantação do plano, cobriria 50% do valor investido pelo setor público.

Porém, a implantação do sistema passa pela articulação e pactuação entre o governo do estado e as prefeituras dos municípios envolvidos. Como dito anteriormente, a capacidade de planejamento, de alocação de recursos e gestão no âmbito municipal tem se mostrado limitada, o que nos últimos anos implicou atrasos e mudanças em parte dos projetos previstos. Em especial, a prefeitura de Belém desempenha papel-chave, uma vez que a maior parte do sistema deverá ser implantado e operar dentro deste município (corredor Augusto Montenegro, corredor Almirante Barroso e parte do corredor BR-316), e por se tratar de um município com maior capacidade de alavancagem de recursos e de execução, comparativamente aos demais.

Efetivamente, foram realizadas importantes obras preliminares pelo governo do estado em Belém na primeira fase do projeto, como dito anteriormente, e a prefeitura iniciou a construção das faixas exclusivas e segregadas no corredor Almirante Barroso no final da gestão 2009-2012 de forma açodada, apresentando sérios problemas quanto ao financiamento, às soluções técnicas adotadas, à qualidade da execução da obra e à compatibilidade com o projeto na escala metropolitana já elaborado pelo governo do estado, acarretando grande desgaste das ações e do projeto diante da opinião pública, em virtude dos problemas causados à população. A atual gestão municipal de Belém, desde 2013, retomou o projeto a partir de novos parâmetros e iniciou um processo de revisão do projeto, captação de recursos e de ampliação das ações previstas.

Em fevereiro de 2013, foi realizada uma audiência pública, organizada pela prefeitura de Belém, da qual participaram, além desta, representantes do governo do estado, da Câmara Municipal de Belém (CMB), do Ministério Público Estadual (MPE) e de outros órgãos, bem como da população em geral, para discutir a viabilidade e os encaminhamentos dos projetos do sistema de transporte público (BRT) no município. Além de existir um comitê gestor do projeto, recentemente, em julho de 2013, foi composta uma equipe técnica com técnicos da prefeitura de Belém e do NGTM para trabalhar na implantação do sistema que se inicia pelo município, onde a prefeitura da capital assumiu a responsabilidade sobre as obras viárias dos

trechos dentro do município. A recente revisão do projeto incluiu a proposta de ampliação da malha cicloviária em Belém e a interligação com o modal hidroviário, por meio da previsão de terminais rodoflúviais e criação de linhas de transporte fluvial ao longo da orla interligados ao sistema BRT, e de acesso às ilhas que formam o município (figura 9).

FIGURA 9
Sistema BRT a ser executado pela Prefeitura Municipal de Belém



Fonte: Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém – SEMOB (2013).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: TENDÊNCIAS DA EXPANSÃO METROPOLITANA NA RM DE BELÉM

Apesar do reconhecimento declarado da desigualdade de acesso aos transportes públicos (no caso da RM de Belém, uma solução restrita ao modal ônibus), nota-se a permanência de questões estruturais e entraves à disponibilidade generalizada e democrática no acesso aos serviços para a população metropolitana. A recorrência, já secular, destes problemas aponta para sinais de questões efetivamente fundamentais, básicas e estruturantes, e no funcionamento do setor de transportes enquanto direito, porém associado a setores empresariais de atuação sem maiores consequências ou subordinação a um papel regulador a ser, supostamente, exercido pelo Estado.

Efetivamente, o Projeto Ação Metrôpole demonstra grande potencial de articulação espacial e econômica por meio do sistema de ônibus metropolitano. O projeto, de custo alto e negociação longa com os agentes consultores externos e também credores de empréstimo, interfere estruturalmente na distribuição econômica e no rateio do mercado do transporte coletivo urbano na RM, com modelos formalizados de gestão e racionalização técnica da operação dos sistemas. Sob outro

ponto de vista, não há, concretamente, articulação entre as dinâmicas de uso do solo e os impactos da implantação do sistema de transporte coletivo por ônibus no projeto. A valorização imobiliária decorrente do incremento de acessibilidade espacial e a alteração da hierarquia de lugares, justamente devido às novas possibilidades de deslocamento, não estão acompanhadas de alterações em planos diretores municipais ou em projetos urbanísticos específicos das administrações municipais. A articulação na escala metropolitana, praticamente, tem sido feita pelo próprio núcleo estadual que gerencia o Projeto Ação MetrÓpole. Neste sentido, a RM de Belém deve apresentar alterações funcionais a partir da implantação do sistema de ônibus do tipo BRT, mas os efeitos de desigualdade no acesso à infraestrutura podem ser reproduzidos (e ampliados) devido à ausência de mecanismos públicos de regulação do urbano.

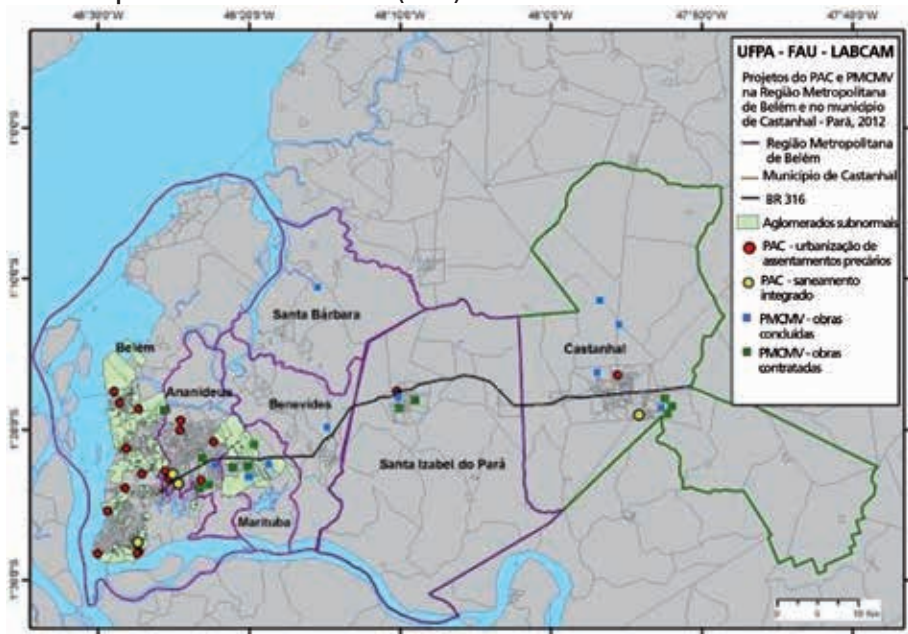
A expansão territorial da mancha urbana é feita na RM de Belém em três formas gerais: a dos enclaves dos novos conjuntos de condomínios de torres residenciais; a dos novos empreendimentos isolados da parcela urbana com acessibilidade por ônibus, ou ainda por meio das novas, coexistentes com as antigas, formas de assentamentos precários metropolitanos, ora criados na conversão de terra rural em urbana, porém sem infraestrutura básica ou equipamentos urbanos. Nesse sentido, a própria expansão da mancha urbana, precária ou deficiente em diferentes níveis, tende a criar uma elevação de custos para o poder público na medida em que as redes e os serviços passam a pressupor extensão territorial maior. A ausência e a deficiência de administração, gestão ou governança metropolitana se fazem sentir não apenas na genérica denominação da *fragmentação*, dotada de abstração, mas também em evidências de maior concretude, relegando a uma temporalidade ainda mais distante o direito à cidade, à implantação de condições de equidade no acesso à infraestrutura, aos serviços urbanos, aos direitos sociais nas grandes cidades etc.

Tal processo de fragmentação tende a ser ampliado a partir da demanda criada pela intensa produção imobiliária, atualmente concentrada nos principais vetores de acesso da RM de Belém, a rodovia Augusto Montenegro e a BR-316, e mesmo pelos investimentos realizados por programas de grande impacto, pelo volume de recursos envolvidos, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o PAC, nas modalidades saneamento integrado e urbanização de assentamentos precários (figura 10). Estes não têm sido avaliados pelo poder público quanto ao impacto produzido ou ao que tendem a produzir, como valorização fundiária, produção de expansão urbana dispersa, desarticulação das redes de infraestrutura urbana, maior custo de implantação e manutenção dos serviços urbanos etc.

Em que pese o caráter ainda preliminar das análises (Cardoso e Rodrigues, 2013; Lima *et al.*, 2013), no caso do PMCMV, a localização de empreendimentos na RM de Belém já aponta para um aprofundamento e para o surgimento de

formas mais variadas de segregação socioespacial na região. A formação de uma sequência de núcleos residenciais acessíveis apenas pelo automóvel, combinada com a implantação recente de equipamentos comerciais, aponta para uma modalidade de reconfiguração do espaço urbano, ao mesmo tempo em que outros empreendimentos ocupam terras mais isoladas, em vias transversais aos corredores de tráfego da RM de Belém, sem articulação com o transporte coletivo. Em terceiro lugar, a formação de novos assentamentos precários, intensificados em municípios como Marituba e Benevides, exhibe uma contraface do processo de urbanização dos empreendimentos imobiliários, em que a ausência de infraestrutura, de equipamentos urbanos e de políticas sociais garante a expressiva predominância dos domicílios precários na RM de Belém.

FIGURA 10
Aglomerados subnormais e localização dos projetos do PAC UAP e SI e empreendimentos do PMCMV¹ (2012)



Fonte: Caixa Econômica Federal – CEF (2012).

Elaboração: Wallace Avelar, LABCAM e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Nota: ¹ Para famílias da faixa 1 (até R\$ 1,6 mil) na RM de Belém.

É possível observar a concentração de investimentos públicos (PAC, BRT, MCMV) e privados nos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba (incorporação imobiliária; grandes equipamentos urbanos, como *shopping centers* etc.), capazes de produzir importante impacto no uso do solo, tais como: ampliação da mancha urbanizada e da rede de infraestrutura urbana; adensamento dos principais eixos viários

em Belém e de conexão metropolitana; comprometimento de áreas ambientalmente frágeis na ausência de zoneamentos mais específicos e de fiscalização, incluindo, por exemplo, a destinação de áreas para o tratamento de aterros sanitários e de resíduos sólidos etc.

Todavia, ainda são questões que tendem a ser tratadas de forma fragmentada pelos municípios, uma vez que não há uma institucionalidade que promova o planejamento, a avaliação e o debate de forma articulada e focada sobre a perspectiva de controle do uso do solo na escala metropolitana, cabendo ressalva a algumas iniciativas relacionadas à implantação do sistema de transporte público metropolitano.

As prefeituras municipais, na prática, não atuam de modo decisivo no aspecto da regulação ou da restrição ao uso e à ocupação do solo na RM de Belém; muitas administrações locais carecem de mecanismos, inclusive legais, capazes de garantir, ao menos no plano formal, instrumentos legítimos de ordenamento territorial. O perfil dos protocolos destas prefeituras envolve, eventualmente, a influência dos agentes econômicos, bem como as pressões para a aprovação de projetos, frequentemente com a justificativa dos benefícios da expansão da cidade ou de suas eventuais oportunidades econômicas.

Em síntese, dinâmicas de mercado já conhecidas têm apresentado, com frequência, maior proeminência na estruturação da RM de Belém, e os órgãos e instâncias do estado e dos municípios não têm apresentado sinais de planejamento integrado ou de ingerência sobre tais processos. Obviamente, as dinâmicas da construção civil, por exemplo, em grande parte, se referem ao setor privado, mas as obras públicas representam, inevitavelmente, precondições e um substrato material, institucional e econômico sobre o qual o próprio desenvolvimento urbano ocorre (Harvey, 1990; Castells, 2000). Nesse sentido, a identificação de falta de ingerência e capacidade de regulação e restrição do poder público representa um problema, sobretudo diante de um contexto de significativa desigualdade social como o da RM de Belém.

REFERÊNCIAS

- ANANINDEUA. Prefeitura Municipal. Lei nº 2.237, de 6 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Ananindeua e dá outras providências. Ananindeua: Câmara Municipal, 2006. Disponível em: <http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI_No_2237.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2013.
- _____. Lei Municipal nº 2.384, de 9 de julho de 2009. Dispõe sobre a criação da Autarquia Municipal de Transporte e Trânsito de Ananindeua, sua organização, finalidades e competências; e dá outras providências. Ananindeua: Câmara Municipal, 2009. Disponível em: <<http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/3464656414be97a068dea7.pdf>>.

_____. Lei Municipal nº 2.624, de 21 de agosto de 2013. Altera a Lei nº 2.384, de 9 de julho de 2009, e cria a Corregedoria Municipal da Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito de Ananindeua, e dá outras providências. Ananindeua: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/We2IXN>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

BELÉM. Prefeitura Municipal. Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/id5CFD>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

_____. Lei Ordinária nº 8.227, de 18 de setembro de 2013. Transforma a Autarquia de Mobilidade Urbana de Belém – AMUB em Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém – SEMOB, e dá outras providências. Transforma a Companhia de Transportes do Município de Belém – CTBEL em Autarquia Especial e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=9031&ano=2013&tipo=1>.

BENEVIDES. Lei nº 1.031, de 11 de outubro de 2006. Dispõe sobre o ordenamento territorial do município de Benevides, e dá outras providências. Benevides: Câmara Municipal, 2006. Disponível em: <http://www.sedurb.pa.gov.br/pdm/benevides/PDM_%20BENEVIDES.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Congresso Nacional, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm>. Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2 – 6º balanço. Brasília: MP, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais/v/5de865b0>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; RODRIGUES, Roberta M. Política habitacional e estruturação territorial na Região Metropolitana de Belém e sudeste do Pará: possibilidades e impasses dos programas Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e de Aceleração do Crescimento (PAC). *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA, 30 ANOS ANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR/UFPE, 2013. v. 1. p. 1-20.

CASTANHAL. Câmara Municipal. Lei Municipal nº 15, de 4 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor para o período de 2007-2016; e dá outras providências. Castanhal: Câmara Municipal, 2006. p. 10-138. Disponível em: <http://www.sedurb.pa.gov.br/pdm/castanhal/PD_CASTANHAL.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2013.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CODEM – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM; BNH – BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO; DS – DESENVOLVIMENTO E SISTEMAS. Plano de Desenvolvimento da Grande Belém – PDGB. Belém: Codem, 1975.

COHAB-PA – COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana de Belém – PDTU/2001**. Belém: COHAB-PA, mar. 2001. CD-ROM. (Relatório técnico final).

CORRÊA, Antônio José Lamarão. **O espaço das ilusões**: planos compreensivos e planejamento urbano na região metropolitana de Belém. 1989. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 1989.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das Regiões Metropolitanas do Brasil. *In*: _____. (Orgs.) **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 15-44. Disponível em: <<http://goo.gl/Mkrp0n>>.

GEOTÉCNICA CONSULTORES; CODEM – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM; SEPLAN – SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PARÁ. **Planos Diretores para Áreas Urbanas de Belém**. Belém: Geotécnica, 1980.

GOULARTI FILHO, Alcides. Estado, transportes e planejamento no Brasil: a atuação do GEIPOT na formulação de políticas públicas para os transportes. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 18., 2013. **Anais...** Belo Horizonte: SEP, 28-31 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigos/download?id=2226>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

HARVEY, David. **Los límites del capitalismo y la teoría marxista**. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas das populações residentes, em 01.07.2006, segundo os municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <[Mhttp://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?u=ftp.ibge.gov.br//Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2006/UF_Municipio.zip](http://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?u=ftp.ibge.gov.br//Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2006/UF_Municipio.zip)>. Acesso em: 1º dez. 2013.

KAUFMANN, Daniel; WORLD BANK. What is governance? **The World Bank**. Washington: World Bank Institute, 2013. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

LIMA, José Júlio Ferreira. **Regulatory instruments and urban form**: searching for social equity in Belém. 2000. Tese (Doutorado) – Oxford Brookes University, Grã-Bretanha, 2000.

LIMA, José Júlio Ferreira; CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; HOLANDA, Anna Carolina Gomes. Impasses e desafios na gestão da Região Metropolitana de Belém. **Cadernos metrópole**, v. 1, n. 14, p. 103-126, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/viewFile/8791/6513>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

LIMA, José Júlio Ferreira *et al.* A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/Xl6aQk>>.

MARITUBA. Câmara Municipal. Lei nº 170, de 25 de maio de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Marituba, o sistema e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano. Marituba: Câmara Municipal, 2007.

MERCÊS, Simaia do Socorro Sales. Defesa de interesses difusos envolvidos no transporte coletivo urbano. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA E ENSINO DE TRANSPORTES – PANORAMA NACIONAL DA PESQUISA EM TRANSPORTES, 21., 2007. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPET, 2007.

PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. **Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém**. Belém: SEDURB, 2006.

_____. Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável. Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano. **Estudo preparatório para o sistema de transporte de ônibus da Região Metropolitana de Belém**. Belém: NGTM, 2009. (Projeto Ação Metrópole). Disponível em: <<http://goo.gl/XRqCAi>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

_____. Lei nº 7.573, de 1º de dezembro de 2011. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano – NGTM, e dá outras providências. Belém: Assembleia Legislativa, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/3DEqDQ>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável. Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano. **Governo inicia contratação de consultoria internacional para o BRT da BR-316**. Belém: NGTM, 6 dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/H0QIJq>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

PENTEADO, Antonio Rocha. **Belém**: estudo de geografia urbana. Belém: Editora da UFPA, 1968. v. 2. (Coleção Amazônia, Série José Veríssimo).

PONTE, Zuleide Pamplona Ximenes. **Região amazônica, projeto de integração do Estado brasileiro e alteridade**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lucio. Da cidade à nação: gênese do urbanismo no Brasil. *In*: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. **Cidade, povo e nação**: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

SANTA BÁRBARA DO PARÁ. Lei Complementar nº 03, de 21 de setembro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Santa Bárbara do Pará e dá outras providências. Santa Bárbara do Pará: Câmara Municipal, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/zbLYSN>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

SANTA ISABEL DO PARÁ. Lei nº 71, de 5 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do município de Santa Isabel do Pará. Santa Isabel do Pará: Câmara Municipal, 2006.

SETRAN-PA – SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES. **Institucional**. Belém: SETRAN, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.setran.pa.gov.br/BKP/institucional.php>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

SMITH, Neil. **Uneven development**: nature, capital and the production of space. Oxford; Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

VASCONCELLOS, Eduardo A. A crise do planejamento de transportes nos países em desenvolvimento: reavaliando pressupostos e alternativas. **Transportes**, v. 3, n. 2, p. 7-26, 1995. Seção Especial. Disponível em: <<http://goo.gl/cGebIs>>. Acesso em: 1º dez. 2013.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 13 ago. 2013.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

Brasília: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 13 ago. 2013.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Tesouro Nacional**. Brasília: STN, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/xdQfxQ>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Acesso em: 11 abr. 2013.

SILVA, Ricardo Toledo. A conectividade das redes de infraestrutura e o espaço urbano de São Paulo. *In*: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000. p. 406-432.