

PARA ALÉM DA CIDADE:
entre fragmentações e permeabilidades, os desafios do planejamento e da
gestão urbana no espaço metropolitano de Belém

BEYOND THE CITY:
between fragmentation and permeability, the challenges of planning and
urban management in the metropolitan area of Belém

MÁS ALLÁ DE LA CIUDAD:
Entre La fragmentación y La permeabilidad, los retos de La planificación y
gestión urbana em El área metropolitana de Belém

Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior.

Geógrafo e Doutor em Geografia Humana.
Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Pará.
Bolsista de Produtividade em Pesquisa Nível 2 do CNPq
E-mail: stclair@ufpa.br

Tiago Veloso dos Santos

Geógrafo, Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em
Geografia da Universidade Federal do Pará.
Bolsista de Mestrado do CNPq
E-mail: tiveloso@ufpa.br

Resumo

A realidade metropolitana emerge como complexa e dinâmica no cenário nacional. Ao mesmo tempo em que é fenômeno relativamente recente, apresenta problemas estruturais antigos da urbanização brasileira, considerando-se que atualmente, a urbanização brasileira tem em grande parte nas suas metrópoles os principais focos de sua concretização. Na presente discussão, considera-se a natureza do espaço metropolitano e seu caráter complexo na realidade brasileira em geral, e, em particular a Região Metropolitana de Belém. Assim, analisa-se a produção social do espaço metropolitano de Belém, destacando a formação sócio-espacial metropolitana, sua dinâmica interna e tendências atuais, bem como as práticas de planejamento e à gestão urbana face ao processo de metropolização em curso.

Palavras-Chave: Urbanização; Metrópole; Planejamento Urbano; Região Metropolitana de Belém.

Abstract

The metropolitan reality emerges as complex and dynamic on the national scene. While it is a relatively recent phenomenon, it has structural problems of urbanization old Brazilian, considering that currently, the Brazilian urbanization has also largely in its major metropolitan centers of their achievement. In this discussion, we consider the nature of the metropolitan area and his complex character in the Brazilian reality in general and in particular the metropolitan region of Belém. Thus, it explores the social production of space underground Belém, highlighting the metropolitan socio-spatial training, their internal dynamics and trends, as well as the practices of urban planning and management over the process of urban ongoing.

Key-Words: Urbanization; Metropolis; Urban Planning; Metropolitan Region of Belém

Resumen

La realidad metropolitana surge como complejo y dinámico en la escena nacional. Mientras que ES un fenómeno reciente, tiene problemas estructurales de La urbanización Brasil de edad, teniendo en cuenta que en La actualidad, La urbanización brasileña es en gran parte en SUS países de origen El foco principal de su aplicación. En este debate, consideramos que la naturaleza de la zona metropolitana y su carácter complejo de la realidad brasileña en general y en particular la región metropolitana de Belém. Por lo tanto, explora la producción social del espacio subterráneo Belén, destacando el compañero de entrenamientometropolitana de espacio, su dinámica interna y tendencias, así como las prácticas de planificación y gestión urbana sobre el proceso en curso de las zonas urbana.

Palabras-Clave: Urbanización; Metrópolis; Urbanismo; Región Metropolitana de

Belém

Introdução

No processo de urbanização do território e da sociedade brasileira, o fenômeno da metropolização assume importância fundamental, especialmente na disseminação de um modo de vida urbano específico. Segundo Santos (2004), a partir dos anos 1970 o processo de urbanização no Brasil alcança novos patamares, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Tivemos primeiro uma urbanização aglomerada, com o aumento do número de núcleos com mais de 20 mil habitantes e, em seguida uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de tamanho intermédio, para

alcançarmos, depois, o estágio da metropolização, com o aumento considerável do número de cidades milionárias (SANTOS, 2004).

A realidade metropolitana emerge como complexa e dinâmica no cenário nacional. Ao mesmo tempo que é fenômeno relativamente recente, apresenta problemas estruturais antigos da urbanização brasileira. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a urbanização atinge atualmente cerca de 80% da população. Parte significativa desta reside em complexos metropolitanos, que concentram em apenas nove regiões metropolitanas cerca de 40% da população. O fato é que, atualmente, a urbanização brasileira ainda tem em grande parte nas suas metrópoles os principais focos de sua concretização. Nesta perspectiva, as políticas traçadas para o desenvolvimento urbano no Brasil, têm, necessariamente, que atentar para esse fenômeno, ainda que nem sempre as políticas relacionadas ao planejamento e à gestão, que ganham enfoque notadamente municipal, caminhem nessa direção.

Guardadas as devidas particularidades, pode-se dizer que esta proposição é válida para a Região Metropolitana de Belém. É neste sentido que a presente discussão busca analisar a produção social desse espaço específico, considerando a formação sócio-espacial metropolitana, sua dinâmica interna e tendências atuais, bem como os dilemas relacionados ao planejamento e à gestão urbana face ao processo de metropolização em curso.

A Natureza do espaço metropolitano e seu caráter complexo

A forma metropolitana traduz, em determinados sentidos, a dinâmica de reprodução, e principalmente, a concentração do capital e do trabalho em seu aspecto material. Lencioni (2008) afirma que a metrópole é, antes de qualquer coisa, uma aglomeração. Na realidade urbana atual, não há espaço de maior aglomeração que a metrópole. A concentração demográfica, portanto, é um elemento definidor dos processos de metropolização.

Considerando autores diversos¹, Lavinias (1990) define a metrópole em seus vários aspectos como: a) expressão materializada de novas formas econômicas (oligo-

¹ São levadas em consideração as definições a partir de A. C. Ribeiro, F. Bremaeker, F. Davidovich e O. Friedrich, IBGE, A. B. Holanda e F. Guattari.

monopolista) e dos novos patamares financeiros e técnicos de acumulação de capital; b) lócus principal da atividade econômica e da concentração populacional urbana; c) espaço relativamente restrito onde interagem processos de forte concentração de população e de recursos, decorrentes do avanço da industrialização; cidades com população superior a um milhão de habitantes; d) cidade principal que exerce influência funcional, econômica e social sobre outras cidades menores em escalas diferenciadas; e) grandes aglomerações urbanas onde se vive uma espécie de “devastação subjetiva”.

Assim, a metrópole emerge como o espaço urbano que consegue articular escalas geográficas diversas (global, nacional, regional e local), em maior ou menor grau. Detém a capacidade de concentração de população, recursos, infra-estrutura e serviços, e, por conta dessa capacidade de concentração e por suas articulações escalares, influencia um determinado conjunto territorial.

Na realidade brasileira, os processos de metropolização do território são oriundos da segunda metade do século XX, notadamente a partir dos primeiros movimentos de urbanização acentuada ocorrida no País, por isso a metropolização no Brasil está de acordo com o modelo de urbanização do território. Santos (2004) assim caracteriza a urbanização brasileira:

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

O processo de metropolização, portanto, é um elemento marcante da urbanização brasileira e se apresenta em formas urbanas de níveis diferenciados e hierarquizados, a saber: metrópole global, metrópole nacional e metrópole regional. Tal hierarquização ocorre de acordo com a capacidade de internalização de processos escalares e, principalmente, a influência que cada aglomeração metropolitana exerce dentro de um dado conjunto territorial. Dessa forma, as metrópoles nacionais exercem influência significativa sobre os rumos da vida nacional. Não são dotadas de tanto poder econômico quanto as metrópoles globais, mas por fatores outros, inclusive políticos e

culturais, colocam-se como importantes na hierarquia urbana. Brasília e Rio de Janeiro seriam os exemplos mais claros na realidade brasileira; a primeira sendo o centro das decisões políticas nacionais, o que a torna essencial para a gestão territorial; o Rio de Janeiro, além dos seus atributos econômicos e demográficos, é a segunda maior metrópole em termos populacionais, conta com atributos culturais que a tornam marcante na vida social brasileira, além de ter sido capital político-administrativa por muito tempo.

As metrópoles regionais, por sua vez, têm capacidade de articulação nitidamente regional, não dispendo da mesma influência das metrópoles nacionais e globais. Além dos atributos metropolitanos já mencionados, alguns outros fatores as distinguem dos centros regionais e locais, como, por exemplo, a histórica influência em uma determinada região e a capacidade de exercer controle político sobre esse mesmo território regional e de articular seu espaço de influência a outras escalas geográficas mais amplas.

Esses elementos definem a metrópole em seu aspecto com a região, mas há outros que a caracterizam do ponto de vista de sua dinâmica interna, permitindo uma estruturação complexa, do ponto de vista de sua forma-conteúdo. A própria complexidade dos diversos usos da terra urbana, alia-se à intensidade da produção e dos fluxos econômicos que acabam sendo definidores de novos ritmos e relações sociais, inclusive na vida cotidiana, provocando aquilo que Guattari *apud* Lavinias (1990) se referia como sendo uma espécie de “devastação subjetiva”, muito própria da vida metropolitana contemporânea. Essa estruturação complexa faz com que diferentes malhas sócio-espaciais sejam produzidas no interior das metrópoles, sendo, ao mesmo tempo, produto, condição e meio dessa complexidade, conforme poderemos constatar no caso do espaço metropolitano de Belém.

O espaço metropolitano de Belém

Pode-se falar de dois momentos constituintes do processo de metropolização belenense. No primeiro deles, a metrópole apresenta uma forma confinada, expressa na

concentração de serviços e equipamentos urbanos na sua área central, estendendo-se mais ou menos até o que se convencionou chamar de Primeira Légua Patrimonial²:

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

Essa forma confinada está ligada ao início da abertura da fronteira econômica na Amazônia, que reestruturou o espaço regional a partir de diversas frentes econômicas de reprodução capitalista e que culminou com um processo de urbanização concentrada característico também da urbanização brasileira como um todo, especialmente na segunda metade do século XX.

No segundo momento, é a dispersão que conforma o espaço metropolitano de Belém. Essa forma é caracterizada pela expansão da área metropolitana, a partir da ocupação da Segunda Légua Patrimonial³ do Município de Belém, e ainda, pela formação de assentamentos residenciais populares nos municípios adjacentes a Belém:

A ocupação sistemática da Segunda Légua Patrimonial se iniciou com a doação de glebas pelo Governo Federal à COHAB-PA para a implantação de grandes conjuntos habitacionais, ao longo da Rodovia Augusto Montenegro (em direção ao Distrito de Icoaraci) e da BR-316 (em direção à Belém-Brasília), ultrapassando as áreas institucionais, que bloqueavam a

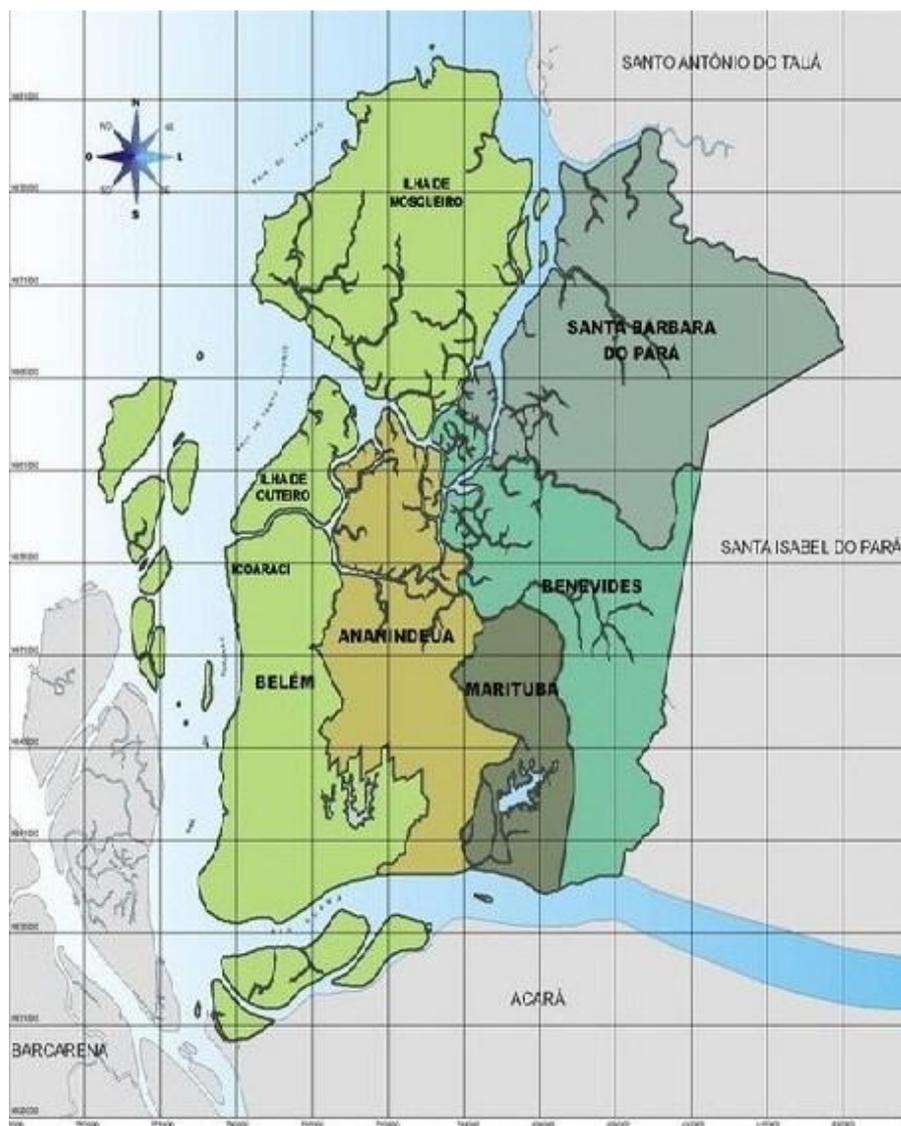
² A Primeira Légua Patrimonial refere-se à área da cidade que foi ocupada desde sua origem no Forte do Presépio até o bairro do Marco, contemplando os bairros centrais de Belém na atualidade. Ademais existe a Segunda Légua Patrimonial que se caracteriza por ser área de expansão da cidade em direção a Rodovia Augusto Montenegro e da BR-316 (em direção à Belém-Brasília). Por fim, a cidade ainda é composta por uma área de transição, situada após a Primeira Légua, onde se situam bairros como o de Val-de-Cães, Marambaia e Souza. É nessa área que também se encontra o chamado “cinturão institucional”, uma grande extensão de terrenos (cerca de 4.000 ha) doados pela municipalidade a partir de 1940, são terrenos, conforme já mencionamos, pertencentes a instituições civis e militares (PDTU, 1991).

³ A Segunda Légua Patrimonial refere-se à área da cidade que foi ocupada após a ocupação da Primeira Légua Patrimonial, e, especialmente após a ultrapassagem do cinturão institucional em torno da primeira légua. A Segunda Légua Patrimonial se caracteriza por ser área de expansão da cidade em direção a Rodovia Augusto Montenegro e da BR-316 (em direção à Belém-Brasília).

expansão contínua da malha urbana. Essa foi uma estratégia de realocação das classes de baixo poder aquisitivo que possibilitou uma mudança na estrutura da malha metropolitana. Dessa maneira, sua forma compacta vai originar uma forma dispersa dos novos assentamentos residenciais populares (TRINDADE JR., 1998, p 134).

A passagem, no contexto da metrópole, da forma confinada à forma dispersa, dá-se a partir de sua expansão e reestruturação. Essas formas metropolitanas são indissociáveis das ações dos agentes que produzem o espaço metropolitano e de como reproduzem as suas estratégias espaciais e territorialidades, configurando o espaço metropolitano institucionalmente reconhecido (mapa 1).

Esse processo de metropolização observado em Belém revela no plano de sua estruturação interna a primazia das áreas centrais na dinâmica de apropriação do espaço urbano. Para a concentração do capital, e nesse caso estamos falando principalmente do capital imobiliário, a existência da forma dispersa é condição e meio necessário à sua reprodução. Para esse tipo de capital, a localização é um fator decisivo no sentido de estabelecer a fixação de preços e condições diferenciadas de comercialização da moradia.



Mapa 1 - Região Metropolitana de Belém

Fonte: Secretaria Municipal de Coordenação de Planejamento e Gestão - SEGEP

Escala: 1: 250 000

No caso belenense, a apropriação das áreas centrais no processo de produção de imóveis para a demanda solvável pressupõe alterações dos espaços da Primeira Léngua Patrimonial, inclusive das áreas de baixadas - áreas de habitação popular caracterizadas pelas baixas cotas altimétricas, portanto, alagadas ou sujeitas a alagamentos e situadas próximas ao núcleo central de Belém. Nesse caso, há um gradativo processo de substituição de camadas sociais de baixa renda por outras consideradas de maior poder aquisitivo (TRINDADE JR., 1997). Pressupõe, também, a criação, na chamada área de expansão, de uma fronteira urbano-imobiliária, ou seja, espaços em transição:

nos quais a terra circula sob a égide de uma pluralidade de formas de produção: produção rentista, produção sob encomenda do usuário, autoprodução, pequena incorporação, incorporação pública etc... Na periferia tem prevalecido os loteamentos realizados por pequenos empreendedores descapitalizados - irregulares e clandestinos - e a autoprodução da moradia. Essas formas de produção constituem-se uma espécie de frente de expansão das relações capitalistas, já que dilatam as fronteiras do mercado de terras (Lavinias; Ribeiro, 1991, p.79)

Isso tem favorecido a dispersão metropolitana e o rearranjo interno do espaço urbano, tendo em vista a apropriação diferenciada por agentes hierarquicamente diferentes. Neste plano, a dispersão e a concentração formam um par dialético para a realização dos processos sócio-espaciais no âmbito metropolitano (TRINDADE JR, 1998).

As áreas de baixadas nas décadas de sessenta, setenta e início da década de oitenta, foram importantes focos políticos e de tensões em relação à apropriação da terra urbana. Isso acontecia porque a fronteira urbano-imobiliária era interna, e não externa aos limites da malha urbana. Nesse momento, as baixadas eram espaços de uso não tão intensivo, ainda que devidamente apropriadas; razão pela qual foram ocupadas por camadas sociais de baixa renda, tornando-se, em decorrência disso, verdadeiros focos de tensões e de conflitos. A intensidade desse processo, aqui entendido como periferização interna, foi responsável também por definir um primeiro momento da metropolização de Belém, cuja característica principal foi o adensamento das áreas centrais, responsável, igualmente, por constituir a já mencionada forma compacta ou confinada da metrópole belenense.

Hoje a metrópole assume uma forma dispersa, e o foco político das áreas de baixadas se relativiza e o foco político e as tensões também parecem se deslocar para esses novos espaços de assentamentos que ocorrem notadamente em setores afastados do centro, tanto no Município de Belém - como no caso dos distritos de Icoaraci, Outeiro e Mosqueiro -, quanto fora desse Município, mas dentro da região metropolitana instituída, inicialmente em Ananindeua e Marituba e depois em Benevides e Santa Bárbara, ou ainda, mais recentemente, em outros municípios que fazem parte da dinâmica metropolitana, mas que não são institucionalmente reconhecidos, como no caso de Santa Isabel do Pará e Barcarena⁴.

⁴ Tais dinâmicas metropolitanas repercutem inclusive a ponto de incitar demandas para a inclusão destes municípios na Região Metropolitana de Belém. Atualmente, tramitam na Assembléia Legislativa do

Nesse padrão de ordenamento, mais que criar setores seletivos fora da área central - setores esses que definem em muito a geografia de determinadas metrópoles brasileiras -, há um reforço ao padrão de auto-segregação das classes de melhor poder aquisitivo que não prescindem das localizações existentes na área central da metrópole, ainda que a afirmação de setores seletivos na fronteira urbano-imobiliário em expansão também já se faça presente.

Por outro lado, a tendência de setorização das classes de melhor poder aquisitivo em condomínios fechados não parece ainda tão forte. Esses condomínios mesmo se fazendo presentes na área de expansão aparecem como alternativas de superação da crise do setor imobiliário expressa em nível nacional e local, que buscou produzir principalmente as condições de infra-estrutura em espaços segregados, os loteamentos fechados exclusivos, onde a mercadoria comercializada são os lotes devidamente equipados com amenidades.

Mesmo diante dos apelos para a “fuga da cidade” e da paradoxal “busca da natureza”, a opção por esse tipo de moradia não se tornou a tônica das classes de maior poder aquisitivo, posto que estas últimas ainda preferem morar próximo ao núcleo central, principalmente porque o ritmo de produção da infra-estrutura nesses vetores de expansão urbana é ainda muito lento e de cunho bastante precário, razão pela qual essas novas formas de assentamentos residenciais acabam se direcionando notadamente para uma classe média empobrecida e/ou em ascensão, que propriamente para as classes de mais alto status social.

Em contraponto, é visível a tendência de consolidação da cidade dispersa e o reforço do padrão que prioriza a área central, notadamente bairros como Nazaré, Batista Campos, Reduto e Umarizal e, em menor escala, São Bras, Marco, Pedreira e Fátima. As intervenções urbanas voltadas para a requalificação pontual no chamado núcleo histórico, em espaços considerados, no discurso político, como sendo deteriorados e decadentes, reforça a reafirmação de setores seletivos nesses bairros, uma vez que passar a oferecer atrativos do ponto de vista do consumo cultural e de serviços que se dirige a um público-alvo bem selecionado quanto a sua capacidade de consumo.

A sofisticação dos projetos e os tipos de serviços disponíveis nos projetos de requalificação urbana buscam atender precipuamente aos turistas e a uma população que

Estado do Pará dois projetos de Lei que tem por objetivo a inclusão de municípios na Região

se caracteriza pela solvabilidade e em condições de pagar pelos bens e serviços oferecidos. Nesse caso, a área central se coloca como um espaço complementar aos bairros de classe média e alta (Batista Campos, Nazaré, Reduto e Umarizal) adjacentes ao centro histórico. Tratam-se de bairros pericentrais que assumem uma condição privilegiada face à localização de equipamentos e serviços no conjunto da estrutura metropolitana formada (quadro 1) que comporta uma concentração populacional de cerca de dois milhões de habitantes e que colocam, de um ponto extremo ao outro da metrópole, processos que se combinam na estrutura urbana que tende a se consolidar .

Quadro 1 – Estrutura Metropolitana de Belém

Setores Principais	Sub-Divisões	Caracterização Principal	Municípios	Principais Processos em Curso
Primeira Léguas (Área central metropolitana)	Núcleo Histórico	Bairros antigos com funções comerciais, portuárias, de serviços e residencial.	Belém	Gentrificação do consumo e de frequência
	Bairros Pericentrais	Bairros antigos ou recentes predominantemente residenciais de classes médias e altas.	Belém	Verticalização e autosegregação
	Baixadas	Bairros residenciais recentes de classes populares e com infraestrutura precária.	Belém	Substituição de padrões de habitação e de conteúdos sócio-espaciais
Área de Transição	Áreas Institucionais	Áreas destinadas a instituições públicas civis e militares.	Belém	Inércia
	Áreas Residenciais	Bairros residenciais recentes de classes média-baixa e baixa.	Belém	Substituição de conteúdos sócio-espaciais
Áreas de Expansão	Vetor 1 (Rodovia Augusto Montenegro)	Setores industriais ou residenciais recentes e predominantemente populares.	Belém	Segregação imposta
	Vetor 2 (Rodovia BR_316)	Setores industriais ou residenciais recentes e predominantemente populares.	Ananindeua, Marituba, Santa Bárbara, Benevides	Segregação imposta
	Vetor 3 (Alça viária)	Setores industrial, portuário e residencial recentes	Acará, Barcarena, Abaetetuba	Autosegregação e segregação imposta

Elaborado por Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior.

Isso nos faz concluir, portanto, pela existência de um processo único que caracteriza a metropolização em curso. De um lado, a dispersão urbana, que reforça o

Metropolitana de Belém, para além dos cinco que já a constituem.

processo de segregação imposta e que tende a se estender para além dos limites metropolitanos oficiais; de outro, um processo de valorização das áreas centrais, que se complementa às práticas de intervenção em espaços tidos como deteriorados (núcleo central) ou com problemas de infra-estrutura urbana (baixadas), sugerindo, respectivamente, processos de gentrificação de consumo e de frequência, e de substituição de formas e conteúdos sócio-espaciais.

As perspectivas de planejamento e de gestão metropolitana

Considerando essa dinâmica de estruturação do espaço metropolitano de Belém, são grandes as dificuldades para se equacionar, apenas em âmbito dos territórios municipais, conforme tem sido a tônica das diretrizes de planejamento urbano no Brasil, uma série de problemas de abrangência metropolitana, tendo em vista a complexidade e as implicações que dinâmicas de natureza metropolitana sugerem nos campos político, econômico e social.

Esses problemas para serem minimizados ou mesmo solucionados requerem o estabelecimento de relações intergovernamentais sistematizadas e com a efetiva participação da população e do diálogo entre estados, municípios e, em algumas situações, também a União (GOUVÊA, 2008). Para além disso, não é suficiente que as tomadas de decisão sejam competências exclusivas da estrutura política burocrática. Muito mais que políticas de Estado (assumidas como prerrogativas do aparelho de Estado) e de governo (temporalmente ligadas a uma dada gestão político-partidária), o planejamento e a gestão assumem cada vez mais natureza pública, com base em princípios e orientações tanto da democracia representativa, quanto da democracia participativa, conforme sugere o próprio Estatuto da Cidade (Lei federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001) (BRASIL, 2001).

Essa perspectiva coloca a necessidade de que o plano, por exemplo, seja pensado como um documento de caráter técnico-político de ação governamental e de controle social. Segundo essa interpretação, as diversas gestões assumem o compromisso de tê-lo como um projeto de sociedade amplamente discutido; sendo esta a razão, inclusive, que justifica sua revisão após dez anos de aprovação, evitando-se com isso que os rumos do

planejamento e da gestão se coloquem simplesmente ao sabor dos interesses de cada gestão político-partidária que assume o poder político em nível local.

Convém lembrar que o marco jurídico atual relacionado ao planejamento e à gestão urbana representa um grande avanço, principalmente a partir do advento do Estatuto da Cidade. Essa lei incorpora de maneira muito interessante princípios defendidos por movimentos de grande legitimidade no âmbito da sociedade brasileira, a exemplo do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), e define como objetivo da política urbana o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Esse objetivo pode ser traduzido em quatro grupos de propósitos: a) promoção da gestão democrática das cidades; b) viabilização de mecanismos para a regularização fundiária; c) combate à especulação imobiliária; d) garantia da sustentabilidade ambiental, social e econômica dos espaços urbanos (SANTOS JR., 1996).

Não obstante esses avanços, alguns elementos dificultam a efetivação dos propósitos acima e tendem a se revelar como verdadeiras limitações ao planejamento e à gestão urbana em nível metropolitano. Um deles diz respeito à base territorial do planejamento e da gestão prevista no documento legal. Nesse caso, a referência geográfica considerada é a escala municipal. Ainda que as políticas de municipalização representem uma dimensão interessante do processo de democratização da tomada de decisão, elas não dão conta de realidades complexas como a metropolitana. Dito de outra maneira, as questões metropolitanas ao serem pensadas a partir do recorte municipal simplesmente ou, em outros casos, a partir de recortes setoriais, sugerem o planejamento e a gestão metropolitana como um somatório de planos e de ações realizados por distintas unidades municipais. Trata-se, nesse caso, de uma fragmentação da ação técnica e política diante de um fenômeno que assume uma unidade na sua dinâmica sócioespacial.

Da mesma forma, políticas de planejamento e gestão com caráter metropolitano enfrentam a diversidade administrativa - já que, no caso brasileiro em sua ampla maioria, as metrópoles são formadas por várias municipalidades -, com perfis de administração que podem ser não apenas diversas, como também contraditórias e opostas, seja na sua concepção, seja quanto às orientações políticas de que se revestem. Essa é uma das razões que dificulta sobremaneira a permeabilidade do planejamento e da gestão urbana entre as malhas municipais oficialmente definidas.

Aqui a ideia de permeabilidade esta sendo entendida como a capacidade das formas, diretrizes, princípios e instrumentos do planejamento e da gestão não se circunscreverem ao nível dos limites municipais, mas de se comunicarem e se complementarem dentro de um contexto de uma malha política metropolitana, que, mesmo fragmentada, mostra-se igualmente una e integrada quando compreendida na sua totalidade.

Uma definição mais precisa no âmbito normativo se faz necessária, inclusive com especificações do que sejam as questões metropolitanas na atualidade, assim como a constituição de instrumentos de gestão que permitam considerar a natureza complexa dos espaços metropolitanos. Mesmo no Estatuto da Cidade, ao tratar da obrigatoriedade do plano diretor, a questão metropolitana não parece suficientemente tratada:

O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I. com mais de vinte mil habitantes;
 - II. integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
 - III. onde o poder municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal;
 - IV. integrantes de áreas de especial interesse turístico;
 - V. inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- § 1º. No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadradas no inciso V do *caput*, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.
- § 2º. No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido. (BRASIL, 2001, p. 26).

A referência metropolitana é colocada, nesse caso, a partir de duas situações. A primeira dizendo respeito a obrigatoriedade municipal em elaborar o plano considerando a fragmentação da malha político-territorial no âmbito metropolitano. A condição de estar inserido nessa estrutura metropolitana maior, torna-se, portanto, o fato gerador, a razão motivadora dessa obrigatoriedade. Ainda que essa mesma obrigatoriedade represente um avanço para a definição de políticas urbanas, as práticas têm sido do próprio enclausuramento dos planos dentro de sua área de competências; fato este que não sugere pensar necessariamente na permeabilidade do planejamento e da gestão, de maneira a dar conta da dimensão metropolitana que é a razão de própria existência dos planos nesse caso. No caso de Belém, que já possuía um plano diretor antes mesmo do advento do Estatuto da Cidade, a dificuldade de pensar a metrópole em

sua totalidade se manifestava pela própria inexistência de planos diretores nos demais municípios integrantes da malha metropolitana formalmente instituída, caracterizando-se assim como um planejamento estritamente municipal para dar conta de questões que não eram apenas municipais. Com a obrigatoriedade de elaboração dos planos a partir do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, os demais municípios da RMB, sob diversos procedimentos, tiveram aprovados seus respectivos plano diretores (quadro 2), mas a não comunicabilidade entre eles e a ausência de permeabilidade do planejamento e da gestão mantiveram-se. Se a competência para legislar sobre a política urbana se coloca em nível municipal, os problemas e a dinâmica metropolitana não obedecem a esses mesmos limites, conforme se pode constatar quando se observa a dinâmica de dispersão dos assentamentos residenciais populares no espaço metropolitano, com implicações em diferentes territórios municipais, ainda que essa mesma dispersão tenha como epicentro o Município de Belém.

Quadro 2 – Os Planos Diretores da Região Metropolitana de Belém

MUNICÍPIO	ANO	ÓRGÃO ELABORADOR	SITUAÇÃO
Belém	1993	Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém	Plano Diretor Original
Belém	2008	Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém	1º Revisão do Plano Diretor de Belém
Ananindeua	2006	Secretaria de Planejamento Faculdade de Arquitetura UFRJ	Plano Diretor Original
Benevides	2006	Secretaria de Planejamento Municipal	Plano Diretor Original
Marituba	2007	Secretaria de Planejamento Municipal	Plano Diretor Original
Santa Bárbara do Pará	2006	Secretaria de Planejamento Municipal	Plano Diretor Original

Elaboração: Tiago Veloso

Da mesma forma, a menção a planos de alcance metropolitanos no próprio Estatuto não parece dar conta da totalidade metropolitana, limitando-se a políticas de caráter setorial, como o transporte urbano. No caso de Belém, a responsabilidade de elaborar esse plano de transportes metropolitano ficou a cargo do governo do Estado do Pará. Se por um lado a questão metropolitana parece estar limitada a uma questão de circulação face à preocupação central com o transporte urbano, sendo por isso apenas uma questão setorial de caráter metropolitano a ser possivelmente equacionada, por outro, as dificuldades de gestão parecem colocar limites à eficácia desse tipo de plano,

posto se tratar de um planejamento em que uma esfera de governo (a estadual) concebe o plano, mas cuja ação para seu cumprimento tende a ser delegada principalmente a outra esfera (a municipal). Isso dificulta sobremaneira a gestão urbana de caráter metropolitano que vai depender da boa vontade e da sintonia dos gestores. Essa talvez tenha sido uma das principais dificuldades de implementação do Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) de Belém, da década de 1990, e atualizado e revisto mais recentemente e redenominado de “Ação Metrôpole”. A título de exemplo, nesse plano tem-se prevista a abertura e complementação de uma via que deveria cortar pelo menos três municípios da Região Metropolitana (Belém, Ananindeua e Marituba), mas que até o presente momento não ultrapassa os limites territoriais de Belém, tornando-se ineficaz em relação aos propósitos para os quais a mesma foi concebida.

Há uma visão parcial, portanto, da questão metropolitana com perspectiva de focalização territorial e de setorização, seja do ponto de vista da escala de atuação, a municipal, seja do ponto de vista do conteúdo das políticas, como no caso da circulação urbana. Em período imediatamente anterior à obrigatoriedade dos planos diretores municipais, o enfoque do planejamento de Belém, não obstante o caráter tecnoburocrático dos planos e de sua pouca praticidade do ponto de vista da gestão, voltava-se para a escala metropolitana; momento em que (segunda metade do século XX), foram elaborados vários planos de caráter compreensivo⁵, conforme se observa no quadro 3.

Dentre os dilemas desse tipo de planejamento, destacava-se: a) o caráter unidirecional dos planos, em geral elaborados a partir de uma unidade municipal (Belém); b) a natureza técnico-burocrática dos mesmos, distantes, portanto, da participação popular; c) a generalidade com que eram tratadas as questões tidas como metropolitanas; d) e a dificuldade de sua implementação, dada a natureza não obrigatória dos mesmos.

⁵ Os Planos Compreensivos foram uma modalidade de planejamento bastante utilizada no urbanismo brasileiro das décadas de 1970 e 1980. Tinha por objetivo a intervenção no espaço urbano em seus diversos aspectos, sociais, econômicos, físicos e institucionais. Seu método era o de aproximações sucessivas: começava por um estudo preliminar, a seguir desenvolvia um plano de ação imediata (MINTER *apud* MOREIRA, 1989). Como metodologia, os planos compreensivos iniciavam por um diagnóstico abrangente da realidade intra-urbana analisada, e a partir desse diagnóstico, era formulada uma imagem projetada da cidade, onde eram estrategicamente posicionados os elementos fundamentais do espaço urbano futuro considerados pelo próprio planejamento e pelos planejadores (CORRÊA, 1989). Tal planejamento, como se pode perceber, não desfrutava de maiores permeabilidades frente as realidade urbanas analisadas, bem como não eram propensas a concepções e práticas de participação da sociedade civil nos objetivos do planejamento.

Quadro 3 – Os Planos Compreensivos da Grande Belém

PLANOS/ELEMENTOS CARACTERIZADORES	PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE BELÉM (PDGB)	PLANO DE DIRETRIZES METROPOLITANAS (PDM)	PLANO DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA (PEM)
ELABORAÇÃO	Desenvolvimento e Sistemas S/A	CODEM	Geotécnica S.A.
PERÍODO	1974-1976	1976-1977	1979-1981
BASE TEÓRICA	Funcionalista	Funcionalista, mantém estrita vinculação com o PDGB.	Eclética: apresentou-se como “histórico-estrutural”.
ESTRUTURA METODOLÓGICA	Roteirização adotada pelo SERFHAU para a elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrados.	Composta de diagnósticos, diretrizes e projetos/programas. Apresentou melhor estruturação ao evitar as superposições do PDGB, mas apresentou setorização semelhante.	Etapas de elaboração: levantamento de informações, análise e diagnóstico, projeção de variáveis, formulação de futuros, definição de estrutura metropolitana, simulação de usos, equacionamento de programas e projetos.
HABITAÇÃO	Limitou-se a dizer que “seria preciso criar condições para que a população moradora de ‘baixadas’ continuasse residindo próximo aos locais de trabalho”.	Embora o PDM levante questões relevantes à temática habitacional, não as aprofunda, remetendo o tratamento sistemático a estudos posteriores.	Formulou propostas como incentivo a loteamentos populares e leis de usos do solo. Apesar do avanço no tratamento da questão, apresentou elevado grau de idealização em relação às condições econômico-políticas.
INSTRUMENTAÇÃO DO PLANO	Limitou-se a trabalhar com mecanismos tradicionais, como Lei de Zoneamento, código de edificações e Código de posturas.	Restringiu-se a listagem de programas e projetos, a maioria, sugestões referentes a estudos, pesquisas, formulações de planos, avaliações e complementação do PDGB.	Além das normatizações, apresentou o fundo de terras, para que o poder público pudesse intervir de forma mais efetiva na produção do espaço urbano. Todavia, não foi implementado, em função de pouca precisão de formulação.
PRINCIPAIS CONCLUSÕES	O contexto autoritário e a base teórica inconsistente repercutiram em metodologia problemática, com setorização analítica e projetiva, que redundou em projeções superficiais e distorcidas.	Estruturado metodologicamente, padeceu dos problemas do PDGB, por ter sido elaborado quase no mesmo contexto sócio-político, e ainda ter base nas formulações do PDGB. Como seu antecessor, fracassou na abordagem compreensiva.	Formulado no contexto da transição, avançou no entendimento do planejamento urbano, fato que repercutiu no tratamento dialético de suas análises. As inovações resultaram, entretanto, em fracasso, que pode ser atribuído tanto ao contexto de transição relativa, quanto às carências de conhecimentos destas inovações.

FONTE: CORRÊA (1989) / Organização: Tiago Veloso.

Hoje, mesmo com o caráter mais participativo dos planos e a obrigatoriedade estabelecida por legislação federal ao nível dos municípios metropolitanos, há muita dificuldade de diálogo e de construir coalizões em torno das diretrizes estabelecidas pelos diversos planos, que não necessariamente se combinam. Mesmo os diagnósticos - que deveriam compor um único documento ou, na pior das hipóteses, ainda que diversos apresentassem uma forte coesão entre si -, não são objetos de esforços conjuntos, conforme se observou recentemente no processo de elaboração dos planos diretores dos cinco municípios da RMB (quadro 4).

Quadro 4 – Processo de Elaboração de Diagnóstico de Planos Diretores dos Municípios da RMB

MUNICÍPIO	ANO	ÓRGÃO ELABORADOR	DOCUMENTO
Belém	1993	Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém – CODEM	Relatório de Diagnóstico do Plano Diretor
Belém	2008	Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém – CODEM	Relatório de Diagnóstico do Plano Diretor
Ananindeua	2006	Secretaria de Planejamento Faculdade de Arquitetura UFRJ	Relatório de Diagnóstico do Plano Diretor
Benevides	2006	Secretaria de Planejamento Municipal	Mapas do município que subsidiam a elaboração do Plano Diretor
Marituba	2007	Sem informação específica	Sem informação acerca da realização de Relatórios de diagnósticos para o Plano Diretor
Santa Bárbara do Pará	2006	Sem informação específica	Sem informação acerca da realização de Relatórios de diagnósticos para o Plano Diretor

Elaboração: Tiago Veloso

Todos esses elementos se constituem em verdadeiros dilemas que dificultam o olhar metropolitano das políticas urbanas, reforçando a fragmentação das ações políticas que repercute em dificuldades que inviabilizam a permeabilidade do planejamento urbano em nível metropolitano.

Essa mesma dificuldade se coloca face às demandas dos partidos políticos e da sociedade civil organizada. Há, verdadeiramente, uma ausência de projetos políticos que reforcem a unidade metropolitana nos pleitos eleitorais, que, em geral, traçam plataformas a serem atingidas única e exclusivamente em nível municipal. No âmbito

dos partidos políticos, as plataformas de ação têm sido traçadas sempre nessa escala geográfica; razão pela qual a gestão política tem sido dividida em cada pleito por partidos políticos diferentes que, em geral, apresentam dificuldades de diálogo e ações conjuntas de maneira a dar conta de uma possível gestão metropolitana consorciada. Antes, pelo contrário, o enfrentamento das gestões tem sido recorrente, que, em uma perspectiva de competitividade, buscam fazer de suas respectivas ações e obras verdadeiras vitrines de projetos políticos diferentes e a serem alçados em nível de projeção ao âmbito estadual. Tendo em vista esses objetivos são manifestadas recorrentemente as diferenças de concepções de planejamento, gestão e de desenvolvimento urbano que se colocam em prática. Revelam, portanto, uma série de tensões que permeiam tais práticas e que comprometem, em maior ou menor grau, a implantação do plano diretor como instrumento efetivo de gestão.

Mesmo os movimentos sociais que tratam de questões importantes, como a habitação e o transporte urbanos, direcionam suas lutas e demandas muitas vezes dentro do formato político-territorial do município. No caso belenense, em décadas passadas era visível essa questão por meio das federações de movimentos sociais, com bases territoriais bem definidas, como no caso da FECMA (Federação de Entidades Comunitárias do Município de Ananindeua), com atuação em Ananindeua e a CBB (Comissão de Bairros de Belém), com atuação notadamente em Belém. A tentativa de criação de fóruns – de moradia, de reforma urbana etc. -, que discutissem demandas urbanas para além de cada município, parece ter sido um avanço nesse sentido, mas sem que essas mesmas intenções tenham sido efetivamente traduzidas em projetos políticos mais amplos e com plataformas bem definidas nos pleitos eleitorais.

É essa dificuldade de tratar questões de âmbito metropolitano que, inclusive, tem levado à existência de proposições de emancipação de distritos dentro do espaço metropolitano de Belém. Tais movimentos de emancipação estão diretamente relacionados à idéia de abandono e exclusão da população suburbana, resultado do processo de dispersão dos assentamentos residenciais populares apresentado anteriormente. É esse entendimento que nos leva a discutir as territorialidades configuradas na área de expansão como resultado e, ao mesmo tempo, como condição para a definição de uma estrutura metropolitana dispersa em Belém.

É em cima da mobilização induzida por um quadro de carências de bairros suburbanos na área de expansão que se organizam as redes de articulação política, as quais instrumentalizam as propostas de emancipação. Tais estratégias tornam-se muito mais fáceis de serem concretizadas quando se tratam de espaços que apresentam um ritmo de crescimento populacional significativo, de baixa renda e infra-estrutura precária, o que se traduz num potencial eleitoral de grandes retornos para algumas lideranças políticas. A ausência de investimentos e o não alcance de políticas públicas em setores de forte carência de serviços e infra-estrutura urbana faz do uso político do território um reforço ao processo de fragmentação metropolitana. As carências definem sentimentos de perdas e de exclusão que acabam por reforçar uma dada identidade territorial e que mobiliza ações emancipatórias, a exemplo do que aconteceu com Marituba, em relação tanto ao Município de Benevides, e a Mosqueiro e Icoaraci, em relação ao Município de Belém.

O discurso apresentado nesse processo de fragmentação leva a crer que é na instância territorial almejada – no caso, em uma nova instância municipal – que os problemas relacionados à exclusão socioespacial serão resolvidos. Trata-se, como nos diz Sack (1986), de designar a solução desses problemas para a escala errada. Na situação analisada, é sabido que é na estrutura metropolitana que eles se constituem, sendo nela que deve ser buscado o equacionamento do problema. Para os habitantes da cidade, entretanto, devido à própria complexidade de produção do espaço metropolitano, torna-se obscuro detectar a quem recorrer para encaminhar suas reivindicações, uma vez que a ingerência de outras formas de poder extra-municipal na escala local acaba por gerar sérios conflitos e aguçar a chamada “desordem” urbana. Os programas habitacionais do governo federal constituem-se bons exemplos desse tipo de ingerência da esfera federal, posto que, em grande parte, foram eles os responsáveis pela intensificação do processo de dispersão urbana no espaço metropolitano de Belém.

Assim sendo, se é na escala metropolitana onde os problemas se constituem, é para essa mesma escala que se deve encaminhar a busca de soluções dos mesmos. Nesse caso, tais resoluções só podem ser bem encaminhadas quando se considera certo grau de comunicabilidade e diálogo entre governos municipais e a permeabilidade dos instrumentos relacionados ao planejamento e à gestão urbana. Do contrário, o que ocorre é um deslocamento da causa dos conflitos para conflitos entre os próprios

territórios, como podemos perceber, no caso de Belém, entre a área central da metrópole e os subúrbios, ou mesmo entre estes últimos; atitude esta que acaba por obscurecer sensivelmente o impacto espacial dos eventos, dificultando sobremaneira a visualização dos verdadeiros processos que os originam. Trata-se, em outros termos, de considerar a possibilidade do planejamento ser trabalhado a partir de diferentes escalas, evitando-se circunscrevê-lo somente ao âmbito municipal, ainda que essa perspectiva represente um avanço significativo no processo de democratização do País e da tomada de decisão na realização de políticas públicas.

Associa-se a essa preocupação, o redimensionamento das concepções de desenvolvimento, que, de um caráter economicista e estritamente atrelado à modernização das cidades, tem-se voltado para uma lógica localista e de competitividade entre lugares, colocando as preocupações de planejamento e da gestão fortemente inseridas num jogo de mercado, responsável por eleger a atratividade do território como elemento maior na tomada de decisões. Essa tem sido também, em grande parte, uma das preocupações de planejamento e gestão em Belém, que elegeu nos últimos anos a prática das intervenções estratégicas, do urbanismo espetáculo e de *city marketing* como elementos centrais da política de desenvolvimento urbano.

Essas práticas remetem àquelas duas dimensões já mencionadas a respeito da concepção de planejamento: a política e a técnica. Dito de outra maneira, o planejamento e a gestão metropolitana não podem ser pensados somente como inclusão, mobilização e aplicação de eficientes instrumentos de ordenamento urbano, assumidos como atos isolados e de caráter unidirecional, de cima para baixo ou do centro para a periferia da metrópole. Mister se faz viabilizar o diálogo e a participação de alcance metropolitano, desde a elaboração dos planos à sua efetiva implementação, de maneira a mobilizar agentes diversos voltados ao pensar coletivo e com alcance mais amplo. Isso requer práticas de planejamento e gestão bem mais sintonizadas às dinâmicas socioespaciais.

No âmbito do espaço metropolitano de Belém, essa preocupação se impõe. Em primeiro lugar, o planejamento e a gestão deverão considerar a tendência em curso de dispersão metropolitana. Tal estrutura tende a agravar os problemas urbanos, pela contínua tendência à fragmentação do território da metrópole e pela definição de um padrão de segregação que pressupõe a suburbanização da pobreza. Essa estrutura é

agravada pela enfática monocentricidade que ainda marca a estrutura metropolitana, provocando dispêndio demasiado de tempo na mobilidade urbana, a valorização das áreas centrais e a concentração excessiva de infra-estrutura e serviços às proximidades ou mesmo dentro do núcleo central, em detrimento das áreas de expansão.

Em contraposição a tendência segregadora, parece interessante considerar o estímulo à formação de subcentros e a dispersão pulverizada das classes de melhor poder aquisitivo, responsável em grande parte pela atratividade de certos serviços, em vez de incentivar sua concentração em uma espécie de semicírculo em torno do núcleo histórico. Mas a realização daquela intenção torna-se ineficaz sem que para isso se mobilizem importantes instrumentos de planejamento e gestão que concorram para o cumprimento da função social da cidade, conforme propõe o Estatuto da Cidade.

Isso pressupõe considerar a definição de zonas de interesse social às proximidades desses setores, de maneira a não tornar o solo urbano objeto de atratividade do capital imobiliário. Mais uma vez a permeabilidade do planejamento e da gestão precisa ser levada em conta, notadamente naqueles espaços de contato entre municipalidades distintas na área de expansão que configuram a metrópole dispersa, uma vez que os zoneamentos para fins de interesse social não se circunscrevem aos recortes municipais, mas se estendem, dada a coesão e uma dada homogeneidade de uso e apropriação do solo urbano, para além dos limites dos municípios.

Da mesma forma, a necessidade de pensar em serviços comuns, seja do ponto de vista dos equipamentos educacionais e de saúde, seja do ponto de vista de saneamento e de outros de mesma natureza, requer considerar esforço de ação conjunta que também reconheçam a dinâmica urbana para além dos limites territoriais formais da competência municipal. Essa necessidade se coloca de maneira muito clara nos espaços de assentamentos residenciais de baixa renda situados nos limites de Municípios como Belém e Ananindeua - inclusive com várias situações de bitributação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) –, Ananindeua e Marituba e também Marituba e Benevides.

É importante ressaltar, entretanto, que as questões metropolitanas não se limitam aos espaços suburbanos ou àqueles de contato entre municipalidades distintas. Mesmo as intervenções nas áreas centrais da metrópole não podem se dar deslocadas da visão de totalidade e unidade que dá sentido à vida metropolitana. Destarte, diante das implicações decorrentes do modelo espacial de cidade dispersa, tem sido recorrente o

estímulo a um novo tipo de urbanismo que tem como princípio uma concepção de forma urbana compacta e incentivadora da redensificação populacional e da diversidade funcional e social de bairros antigos, considerados como elementos-chave na busca de uma nova concepção de urbanismo e de urbanização.

Com base nisso, e como um reforço a contenção da dispersão excessiva, é importante considerar a potencialidade de compactação do tecido urbano em espaços e com limites onde isso seja permitido, interessante e desejável do ponto de vista da função social da cidade, até mesmo porque esse processo tem sido reforçado sob a perspectiva da função econômica da cidade, e, portanto, do interesse de empresas imobiliárias, que apostam na verticalização da habitação voltada para as classes de média e alta rendas. Essa estratégia é realizada como uma forma de potencializar o aproveitamento das infra-estruturas das áreas centrais e, ao mesmo tempo, extrair lucro extraordinário através da intensificação e maior aproveitamento do terreno efetivamente edificado. No caso de Belém essa perspectiva parece bem assimilada pelo setor imobiliário:

No Brasil todo há uma tendência de verticalização, isto é muito fácil de explicar. Uma cidade para ser mais horizontal precisa muito mais de infraestrutura do que uma cidade mais vertical. Este é o nosso grande problema, quase não temos infraestrutura nas grandes cidades. Há trinta anos, os prédios eram mais baixos, porém ocupavam uma área muito maior. Hoje os índices de construções são menores, se pensa cada vez mais em qualidade de vida para as pessoas. Os condomínios são concebidos com uma estrutura de lazer muito maior, e isto só foi possível devido à verticalização que, por ocupar uma área menor, deixa espaço disponível para isso (Ricardo Lobo, Presidente da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário apud O LIBERAL, 2009, p. 15).

Se o aproveitamento do espaço por meio de solo criado, viabilizado pelo processo de verticalização urbana, é uma tônica nas perspectivas das empresas imobiliárias, as políticas do Estado voltadas para a moradia popular caminham em sentido oposto, produzindo assentamentos horizontais na área de expansão, reforçando a configuração da metrópole dispersa. Mais uma vez a importância do planejamento e da gestão se colocam como fundamentais no sentido de pensar essas estratégias. Para isso considera-se o papel dos planos diretores municipais com perspectiva de complementaridade e de garantia de aplicabilidade de instrumentos que vão ao encontro desses propósitos de estruturação do espaço metropolitano. Destacam-se dentre esses

instrumentos a outorga onerosa do direito de construir, as zonas de preservação ambiental e de preservação do patrimônio histórico cultural e, igualmente, as zonas especiais de interesse social.

É nesse sentido, de contraposição ao excessivo espraiamento da cidade, que se apresentam as tendências de políticas urbanas hoje. Conforme afirmado anteriormente, o espaço urbano belenense apresenta ainda um processo de metropolização em curso, posto que a estrutura urbana dispersa se encontra ainda em formação.

Pressupõe essa dinâmica a criação de fronteiras urbano-imobiliárias (LAVINAS; RIBEIRO, 1991) nas áreas de expansão, que têm possibilitado a dispersão metropolitana e o rearranjo interno do espaço urbano, tendo em vista a apropriação desigual por agentes hierarquicamente diferentes. Dessa maneira, o processo de segregação mostra-se estreitamente ajustado à dinâmica metropolitana, tendo em vista a forma espacial que se desenha, a da cidade dispersa (TRINDADE JR., 1998), por um lado, e da cidade fragmentada por outro.

As ações de requalificação de áreas urbanizadas centralmente localizadas costumam estar assentadas em alguns princípios, a saber: a) modelo de cidade compacta, em contraposição à de cidade dispersa e estendida (CAPEL, 2005); b) estratégias de organização do espaço em setores multifuncionais, em contraposição ao zoneamento monofuncional do planejamento tecnocrático-racionalista e modernizador do passado (CHALINE, 2006); c) redensificação e repovoamento do centro, em contraposição ao seu esvaziamento e como forma de atender aos apelos de cidades sustentáveis e “duráveis” (CAMAGNI, 1997); d) preocupação em reduzir desigualdades sócio-espaciais por meio da convivência da diversidade social e étnico-cultural, colocada em prática nas políticas de habitação com interesse social (ASCHER, 1995); e) preocupação com a mobilização de instrumentos de “concertação” e mobilização de atores sociais com interesses, níveis sociais e inserção política diferenciados (ZEPF, 2004); f) problematização das questões relacionadas à gentrificação, entendido como processo que decorre da dinâmica de revitalização de áreas antigas e consideradas degradadas, seguida de uma conseqüente substituição de populações pobres por classes mais abastadas, acompanhando a revalorização do ambiente construído (SMITH; WILLIAMS apud CRIEKingEN, 2003) e que se associa, igualmente, às

transformações do modo de vida urbano e à ascensão das classes médias superiores nas grandes cidades (BIDOU-ZACHARIASEN, 2003).

Em Belém, em particular, conforme já mencionado, as práticas de requalificação de espaços antigos e considerados “deteriorados” também já se fazem notar. Alguns elementos caracterizam os processos de intervenção das áreas centrais, a saber: a) intervenções pontuais, dada à ausência de um programa ou plano integrado para a requalificação do centro histórico, associadas ao marketing urbano e ao urbanismo espetáculo; b) ações seletivas do ponto de vista do público-alvo atendido, não obstante o discurso recorrente de inclusão social como uma forma de adequar-se à tendência de “mixité” européia; c) caráter patrimonialista das intervenções, seja em relação à cultura, seja em relação à história e à memória urbana; d) produção de uma nova imagem da cidade como elemento de consenso social e de sua inserção no contexto regional, nacional e internacional; f) política de (re) conquista do espaço público, que tende a se confundir com a noção de espaço coletivo; g) prioridade a novos espaços de consumo e de serviços associados à promoção da cultura, responsável por induzir a um determinado tipo de gentrificação do espaço ligado à frequência dos usuários e ao seu poder de consumo.

Inicialmente é preciso considerar o caráter pontual desses projetos, se comparados às operações urbanas integradas que passam a ser comuns hoje em diversas experiências de requalificação urbana. Ainda que se façam presentes planos voltados para a reestruturação da área central, o apelo aos projetos como sinônimos de atratividade turística parece predominar; razão pela qual a “mixité” funcional e social, elemento central em políticas urbanas como as européias, assume pouca projeção em Belém.

O nível de renda das populações envolvidas também contribui para essa grande diferenciação, posto que programas como o de habitação social no Brasil acabam por apresentar uma demanda essencialmente de classes populares, com baixos rendimentos, e nem sempre decorrentes de empregos formais e permanentes. Soma-se a isso a ausência de programas voltados para as áreas centrais por parte de instituições de financiamento da habitação, como a Caixa Econômica Federal. Tais programas se tornam de altos custos, pelo valor dos terrenos nas áreas centrais e pelo estado de degradação em que se encontram os imóveis, se comparados a programas habitacionais

em bairros novos, onde o valor dos terrenos e os custos para construir são mais baixos, pois não incluem os valores de restauração e de preservação patrimonial.

Essa é uma das razões que fazem com que Belém apresente ainda uma estrutura metropolitana dispersa em formação, responsável pelo espraiamento da malha urbana, e por incentivar ainda mais o processo de suburbanização da habitação popular. Tal processo reforça uma tendência completamente contrária àquela concebida para a forma das cidades ditas sustentáveis e que passa a ser referência das políticas urbanas hoje, conforme se observa nos princípios das orientações legais no Brasil, materializados no Estatuto da Cidade.

Essas alternativas econômicas não podem estar desligadas de políticas sociais que também tenham como orientação estruturar a metrópole de outra forma. Do ponto de vista das políticas sociais, por exemplo, um dos maiores problemas atuais da metrópole belenense está ligado ao crônico déficit habitacional,

O déficit habitacional para os efeitos deste estudo é composto por três elementos que são exclusivos entre si, podendo, portanto ser somados: domicílios improvisados; coabitação familiar, compreendendo a convivência de mais de uma família no mesmo domicílio ou o aluguel de quartos ou cômodos para moradia de outra família; e coabitação disfarçada, ou seja, cômodos cedidos ou alugados. As moradias classificadas como inadequadas são aquelas que necessitam de melhoramento para que alcancem um padrão mínimo de habitabilidade, podendo ter problemas relacionados ao acesso à infra-estrutura ou ao adensamento excessivo. Assim, observa-se a maior frequência na Região de casos onde ocorrem famílias conviventes, no município pólo são 296.195 domicílios, maior somente do que o número de domicílios em aglomerações subnormais (aproximadamente 1.000 domicílios). Os domicílios com deficiência no acesso à infra-estrutura, entendida como a existência de infra-estrutura mínima, porém de forma deficiente, ocorre em 21,8 mil devido à carência de água (5,26 da RMB), 54 mil devido à carência de instalação sanitária (12,98% da RMB) e 33,5 mil domicílios devido à carência na destinação do lixo urbano (8,05% da RMB). Há ainda os domicílios urbanos com inadequação por adensamento excessivo, da ordem de 74,4 mil, apresentando densidade superior a três moradores por dormitório, situação considerada no limite do suportável (LIMA; MOYSÉS, 2009).

Dentro deste contexto, seria perfeitamente viável, por exemplo, se construir políticas públicas habitacionais concatenadas a dinâmica de requalificação da área central de Belém, que deveriam ser pensadas enquanto componentes da malha metropolitana, e a sua “requalificação” deveria estar subordinada ao objetivo da estruturação metropolitana. Da mesma maneira, em bairros de baixo poder aquisitivo próximos do núcleo central parece recomendável uma maior densificação, ainda que

controlada e devidamente resguardada por instrumentos que garantam a permanência de classes populares nesses espaços e que combatam a especulação imobiliária e a inserção desses mesmos espaços na lógica da reprodução do capital imobiliário. Assim, é perfeitamente possível e necessário a presença de políticas sociais, que além de redução de desigualdades socioespaciais tenham como objetivo relacionado colaborar na estruturação de uma metrópole com maior apelo à qualidade de vida e a sustentabilidade urbana.

Um primeiro componente, portanto, dessas políticas públicas, seriam, conforme já assinalado, as políticas de habitação social nas áreas centrais e pericentrais. Levando-se em consideração que o déficit habitacional é um dos principais problemas na malha metropolitana de Belém, e aliado ao fato de a área central ser importante para as estratégias de sobrevivência de grande parte da população de baixo poder aquisitivo, tal política deve estar ligada à manutenção da densificação com cautela e readensamento das áreas centrais em contraposição a um possível esvaziamento do mesmo e ao incremento da suburbanização.

À guisa de conclusão

Como vimos, o processo de metropolização assumiu grande importância no contexto da urbanização brasileira. Se no passado essas formas urbanas apareciam com certo destaque nas políticas de desenvolvimento urbano, nas novas tendências de planejamento e gestão o foco tem-se voltado para a escala municipal, sendo, inclusive, o planejamento metropolitano, em grande parte, uma decorrência das preocupações de um somatório de planos diretores municipais.

Considera-se que a municipalização das políticas públicas tem-se apresentado como um avanço no processo de democratização do País, mas, ao mesmo tempo, que a complexidade da estruturação de espaços metropolitanos mostra a insuficiência em pensar as questões dela decorrentes tão somente a partir da escala municipal.

Faz-se necessário, portanto, conceber as políticas urbanas em escalas geográficas diferentes, sendo a metropolitana uma delas. Não se trata aqui de sugerir uma autoridade metropolitana que esteja acima das competências municipais. Mesmo a esfera estadual quando assumiu esse papel, os resultados não foram assim tão

favoráveis, tal o descompasso entre o ato de planejar e as práticas de execução e de gestão das diretrizes concebidas. Acima de tudo coloca-se a necessidade de se pensar em formas e instrumentos de planejamento que atentem para a especificidade das questões metropolitanas naquela situação em que se faz obrigatória a elaboração de planos diretores.

Nesse caso, a gestão metropolitana não pressupõe, em hipótese alguma, a redução do poder do município e mesmo da esfera estadual, mas uma extensão daquela primeira com o apoio desta última para a resolução de questões que devem ser pensadas necessariamente como preocupações de natureza metropolitana.

Por outro lado, o redimensionamento das perspectivas de desenvolvimento parece igualmente se colocar como algo premente. Diferentemente da versão do nacional desenvolvimentismo, uma das principais diretrizes colocadas para a gestão e o desenvolvimento urbano hoje busca priorizar a escala municipal ou micro-regional como foco de desenvolvimento. Nas suas diversas versões, mais voltadas para a competitividade global ou para as demandas locais, a perspectiva de desenvolvimento que elege o local como escala prioritária pode perder de vista, igualmente, a importância de outras importantes escalas geográficas face aos propósitos de desenvolvimento.

No caso de regiões metropolitanas, a visão de conjunto e as políticas de caráter territorial solidárias e permeáveis, parecem assumir uma importância sem igual, no sentido de superar a visão fragmentária que tem marcado as políticas urbanas em contextos metropolitanos. Fala-se aqui muito mais da solidariedade e permeabilidade de lugares do que de lógicas de mercado que estimulam a “guerra de lugares”,

Naquela perspectiva, a formação de redes de solidariedade entre municípios e cidades definem uma forte coesão entorno de projetos comuns. No caso de cidades metropolitanas, mais que espaços rivais no processo de desenvolvimento, tornam-se espaços coesos que promovem atração de investimento e de círculos virtuosos, notadamente de interesse de demanda social, de forma a minimizar em conjunto problemas de ordem social e espacial que têm marcado tais espaços.

Por fim, o caráter público das políticas urbanas deve ser reforçado em detrimento das políticas de Estado e de governo, de maneira a não deixar à margem do processo de planejamento e gestão o interesse pela participação social. A definição dos planos deve ser a de projetos de sociedade materializados documentalmente e assentados em

oportunidades de participação e de tomada de decisão conjunta, processo no qual a protagonista dessas mesmas políticas possa ser a sociedade civil. Cabe ao Estado, por sua vez, assumir esses projetos a partir de gestões em que o controle social seja a tônica de um processo de governança de caráter transparente, orientado por decisões prévias e democraticamente definidas.

Não se trata, entretanto, de simples esforços de poderes políticos municipais, mas de projetos que são assumidos por estes, mas encaminhados pelas diversas instâncias de participação que viabilizam o planejamento e a gestão verdadeiramente pública da cidade. Nessa situação, a existência de fóruns metropolitanos com legitimidade política se coloca como excelente condição, haja vista serem aqueles verdadeiros instrumentos de planejamento e de gestão urbanos participativos. Isso porque sugerem discussão de temas e problemas comuns e, ao mesmo tempo, dão subsídios para ações políticas também de interesse comum em nível metropolitano.

Nesse caso, é a malha urbana não-institucionalizada que passa a ser o ponto de partida para a demanda de políticas urbanas, distinguindo-se, portanto, de práticas recorrentes, por meio das quais o enquadramento formal passa a ser o ponto de partida. A malha formalmente institucionalizada e que leva em conta o recorte municipal não deve ser a definidora das ações sócio-espaciais; deve sim possuir um caráter mais permeável no sentido de viabilizar o enfrentamento dos desafios de questões que não são tão somente urbanas, mas também metropolitanas, exigindo um pensar e um fazer que alcancem essa totalidade socioespacial.

Referências

ASCHER, F. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Éditions Odile Jacob, 1995.

BIDOU-ZACHARIASEN, C. Introduction. In : _____. (Dir.) *Retours en ville: des processus de "gentrification" urbaine aux politiques de "revitalisation" des centres*. Paris: Decartes & Cie, 2003. p. 9-43.

BRAGA, T. M.. *Desenvolvimento local endógeno e suas implicações na formulação de políticas municipais: descentralização/participação ou fragmentação/estratégias de legitimação*. Porto Alegre: ANPUR, 1999.

BRASIL. Lei nº 10.257 de outubro de 2001. In: SOARES FILHO, J. G. (org.) *Estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CAPEL, H. *El modelo Barcelona* : un examen crítico. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2005.

CAMAGNI, Roberto. Por une ville “durable”. In : CAMAGNI, R. ; GIBELLI, M. C. *Développement urbain durable*. Gémenos : Éditions de l’Aube, 1997. p. 5-20.

CHALINE, C. *Les politiques de la ville*. 4. ed. Paris : PUF, 2006. (Col. Que sais-je ?).

CORRÊA, A. J. L. *O Espaço das ilusões*: planos compreensivos e planejamento urbano na região metropolitana de Belém. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento do Desenvolvimento Regional/PLADES, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFGPA. Belém: NAEA, 1989.

CRIEKINGEN, M. V. La ville revit ! Formes, politiques et impacts de la revitalization résidentielle à Bruxelles. In: BIDOUC-ZACHARIASEN (Dir.). *Retours en ville*: des processus de “gentrification” urbaine aux politiques de “revitalisation” des centres. Paris : Decartes & Cie, 2003. p. 73-103.

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

LAVINAS, L. Padrão metropolitano e relações sociais. In: RIBEIRO, Ana Clara.; MACHADO, Denise (Orgs.). *Metropolização e rede urbana*: perspectivas dos anos 90. Rio de Janeiro: IPPUR, 1990. p.110-27.

LAVINAS, L.; RIBEIRO, L. C.. Terra e capital na urbanização do campo e da cidade. In: PIQUET, R.; RIBEIRO, A. C.. *Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização*. Rio de Janeiro: Zahar, 1991. p. 69-84.

LENCIONI, S. *Concentração e centralização das atividades urbanas*: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. Revista de geografia Norte Grande ISSN 0718-3402 versão on-line. Rev. geogr. Norte Gd. n.39 Santiago maio 2008.

LIMA, J. J. F; MOYSÉS, A. *Como andam Belém e Goiânia*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

MOREIRA, A. C. M. L. *O Novo e o velho plano diretor*. Seminário Plano Diretor Municipal. São Paulo, FAUUSP, 1989, p. 186-191

O LIBERAL. Belém, 25 de out. 2009, cad. C&D, p.15.

SACK, R. D. *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS Jr, O. A. *Reforma urbana*: Por um novo modelo de Planejamento e Gestão das Cidades. Publicação: FASE /UFRJ-IPPUR. 1996.

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

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TRINDADE JR., S. C. *Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém*. Belém: NAEA/UFPA, 1997.

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

VELOSO, T. *Fronteiras de papel: uma análise da perspectiva metropolitana em planos diretores da Região Metropolitana de Belém*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belém, 2010, 157 fls.

ZEPF, M. Action publique, métropolistaion et espaces publics : les enjeux du débat. In : _____. M. (Dir.) *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*. Lausanne : Press Polytechniques et Universitaires Romandes, 2004. p. 3-13.

Recebido para publicação em novembro de 2010

Aprovado para publicação em novembro de 2010